DOC 55 **3785/001**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 janvier 2024

RAPPORT INTRODUCTIF D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE CONCERNANT LES MÉCANISMES DE FORMATION DU GOUVERNEMENT

fait au nom de la commission
de la Constitution et
du Renouveau institutionnel
par
MM. **Sander Loones**, **Kristof Calvo**, **Khalil Aouasti**, Mmes **Katleen Bury** et **Sophie Wilmès**, M. **Wouter Beke**, Mme **Sofie Merckx**, M. **Patrick Dewael**, Mmes **Melissa Depraetere** et **Catherine Fonck**

Sommaire Pages

CHAPITRE 1er. OBJET DU RAPPORT 3
Section 1re. Formulation de la demande 3
Section 2. Fondement de la demande 7
Section 3. Décision de principe 8
Section 4. Procédure et décisions prises en application de l'article 152*bis* du Règlement 8

CHAPITRE 2. SOURCES D'INFORMATIONS 11
Section 1re. Auditions 12
A. Audition du 21 septembre 2022 (matin) 12
B. Audition du 21 septembre 2022 (après-midi) 45
C. Audition du 7 décembre 2022 (matin) 73
D. Audition du 7 décembre 2022 (après-midi) 116
E. Audition du 15 mars 2023 150
Section 2. Sources documentaires 175
Section 3. Tableau synoptique des contributions des groupes (I) et échange de vues politique (II) 175
ANNEXES 188
Annexe 1. Points de vue des groupes 188
Annexe 2. Bibliothèque du Parlement fédéral, Dossier documentaire: bibliographie annotée 221

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 januari 2024

INLEIDEND VERSLAG OP PARLEMENTAIR INITIATIEF BETREFFENDE DE MECHANISMEN VAN REGERINGSVORMING

namens de commissie
voor Grondwet en
Institutionele vernieuwing
uitgebracht door
de heren **Sander Loones**, **Kristof Calvo**, **Khalil Aouasti**, mevrouw **Katleen Bury** en mevrouw **Sophie Wilmès**, de heer **Wouter Beke**, mevrouw **Sofie Merckx**, de heer **Patrick Dewael**, mevrouw **Melissa Depraetere** en mevrouw **Catherine Fonck**

Inhoud Blz.

HOOFDSTUK 1. ONDERWERP VAN HET VERSLAG 3
Afdeling 1. Formulering van het verzoek 3
Afdeling 2. Grondslag van het verzoek 7
Afdeling 3. Principiële beslissing 8
Afdeling 4. Procedure en met toepassing van artikel 152*bis* van het Reglement genomen beslissingen 8
HOOFDSTUK 2. INFORMATIEBRONNEN 11
Afdeling 1. Hoorzittingen 12
A. Hoorzitting van 21 september 2022 (voormiddag) 12
B. Hoorzitting van 21 september 2022 (namiddag) ... 45
C. Hoorzitting van 7 december 2022 (voormiddag) ... 73
D. Hoorzitting van 7 december 2022 (namiddag) 116
E. Hoorzitting van 15 maart 2023 150
Afdeling 2. Documentatiebronnen 175
Afdeling 3. Synoptische tabel met de bijdragen van de fracties (I) en politieke gedachtewisseling (II) 175
BIJLAGEN 188
Bijlage 1. Standpunten van de fracties 188
Bijlage 2. Bibliotheek van het Federaal Parlement, Documentatiedossier: bibliografie met aantekeningen 221

Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag
Président/Voorzitter: Özlem Özen

A. — Titulaires / Vaste leden:		**B. — Suppléants / Plaatsvervangers:**
N-VA	Peter De Roover, Yngvild Ingels, Sander Loones	Christoph D'Haese, Sophie De Wit, Wim Van der Donckt, Kristien Van Vaerenbergh
Ecolo-Groen	Kristof Calvo, Claire Hugon, Gilles Vanden Burre	Wouter De Vriendt, Guillaume Defossé, Louis Mariage, Stefaan Van Hecke
PS	Khalil Aouasti, Ahmed Laaouej, Özlem Özen	Chanelle Bonaventure, Jean-Marc Delizée, Eliane Tillieux, Laurence Zanchetta
VB	Katleen Bury, Joris De Vriendt	Marijke Dillen, Dominiek Sneppe, Wouter Vermeersch
MR	Mathieu Bihet, Sophie Wilmès	Emmanuel Burton, Michel De Maegd, Philippe Pivin
cd&v	Jan Briers	Wouter Beke, Servais Verherstraeten
PVDA-PTB	Sofie Merckx	Raoul Hedebouw, Marco Van Hees
Open Vld	Patrick Dewael	Maggie De Block, Katja Gabriëls
Vooruit	Ben Segers	Melissa Depraetere, Joris Vandenbroucke

C. — Membres sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigde leden:

Les Engagés	Catherine Fonck
DéFI	François De Smet

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*
Vooruit	:	*Vooruit*
Les Engagés	:	*Les Engagés*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
INDEP-ONAFH	:	*Indépendant - Onafhankelijk*

Abréviations dans la numérotation des publications:		*Afkorting bij de nummering van de publicaties:*	
DOC 55 0000/000	*Document de la 55e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*	*DOC 55 0000/000*	*Parlementair document van de 55e 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 vertaalde 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,

CHAPITRE 1ER. OBJET DU RAPPORT

Section 1re. Formulation de la demande

Par courrier du 13 juin 2022, adressé à la Présidente de la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel *, M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen), M. Khalil Aouasti (PS) , Mme Nathalie Gilson (MR), M. Servais Verherstraeten (cd&v), M. Patrick Dewael (Open Vld), Mme Melissa Depraetere (Vooruit) et Mme Claire Hugon (Ecolo-Groen)* ont formulé la demande suivante:

"Madame la Présidente,

Par la présente, qui suit des courriers précédents, nous vous demandons d'examiner, en commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel, une proposition visant à établir, conformément à l'article 152*bis* du Règlement de la Chambre, un rapport introductif d'initiative parlementaire sur les mécanismes de formation d'un gouvernement, plus précisément d'un exécutif fédéral, dans ce pays.

Dans le présent courrier, nous énonçons les motifs de cette demande. Pour ce faire, nous rappelons brièvement, dans un premier temps, le mode de formation actuel d'un gouvernement dans notre pays ainsi que les problèmes que cette méthode a suscités au cours des dernières décennies. Ensuite, nous expliquons ce que prévoit l'accord de gouvernement en matière de formation d'un gouvernement fédéral et nous précisons dans quelle mesure un rapport introductif de la Chambre peut être utile à cet égard. Nous concluons ce courrier avec une proposition concrète de méthode de travail.

1) La formation d'un gouvernement en Belgique

En Belgique, conformément au droit constitutionnel, le gouvernement fédéral est désigné par le Roi. La Constitution ne précise pas davantage le mode de formation d'un gouvernement fédéral.

Il existe cependant une procédure bien connue issue du droit coutumier. Cette procédure veut que le Roi, même s'il ne désigne pas activement les ministres de sa propre initiative, joue tout de même un rôle dans la formation d'un gouvernement en désignant des personnalités, souvent politiques, pour diriger ce processus de formation.

La formation d'un gouvernement fédéral débute généralement le lendemain des élections fédérales. Le premier ministre présente alors la démission de son

DAMES EN HEREN,

HOOFDSTUK 1. ONDERWERP VAN HET VERSLAG

Afdeling 1. Formulering van het verzoek

Bij brief van 13 juni 2022, gericht aan de voorzitster van de commissie voor Grondwet en Institutionele Vernieuwing, hebben *de heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen), de heer Khalil Aouasti (PS), mevrouw Nathalie Gilson (MR), de heer Servais Verherstraeten (cd&v), de heer Patrick Dewael (Open Vld), mevrouw Melissa Depraetere (Vooruit) en mevrouw Claire Hugon (Ecolo-Groen)* het volgende verzoek geformuleerd:

"Geachte Voorzitster,

Met deze brief, die volgt op een eerder schrijven, willen wij u verzoeken om een voorstel te bespreken in de Commissie Grondwet en Institutionele Vernieuwing om, overeenkomstig artikel 152*bis* van het Reglement van de Kamer, een inleidend verslag op parlementair initiatief op te maken betreffende de mechanismen van regeringsvorming in dit land, meer bepaald wat betreft de vorming van een federale regering.

In deze brief motiveren wij dat verzoek. Daartoe geven wij eerst een kort overzicht van de huidige manier van regeringsvorming in ons land en de problemen die daarbij zijn gerezen in de laatste decennia. Vervolgens lichten wij toe wat het regeerakkoord met betrekking tot de federale regeringsvorming in het vooruitzicht stelt, en hoe een inleidend verslag door de Kamer daarbij van waarde kan zijn. Wij sluiten deze brief af met een concreet voorstel van werkwijze.

1) Regeringsvorming in België

In België wordt de federale regering, volgens het grondwettelijk recht, door de Koning aangeduid. De Grondwet preciseert echt niet verder hoe een federale regering gevormd wordt.

Nochtans bestaat er wel een gewoonterechtelijke procedure, die algemeen bekend is. Die procedure bestaat erin dat de Koning weliswaar de ministers niet actief en uit eigen initiatief aanduidt, maar een rol speelt in de vorming van een regering, door het aanduiden van personen, veelal politici, die de regeringsvorming leiden.

De vorming van een federale regering vangt in het algemeen aan op de dag na de federale verkiezingen. De eerste minister biedt dan het ontslag van zijn regering

gouvernement au Roi, après quoi le gouvernement est chargé d'expédier les affaires courantes et reste en fonction jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit formé.

Le Roi reçoit ensuite plusieurs acteurs importants en audience. Ces derniers peuvent être subdivisés en deux catégories, à savoir les personnalités qui informent le Roi de la situation générale sur les plans politique, social et économique et celles qui lui font part des positions des partis politiques.[1]

Les présidents de la Chambre et du Sénat, mais également des personnalités politiques de premier plan telles que des ministres d'État ou certains ministres en fonction, font partie de la première catégorie. Des représentants d'organisations politiques et socioéconomiques telles que les syndicats ou la Banque nationale peuvent également être reçus en audience. Dans la deuxième catégorie, on retrouve principalement les présidents de parti.[2]

Durant les audiences, le Roi mène des consultations sur la question de savoir si les partis sont disposés à s'engager dans un gouvernement, sur les coalitions possibles, sur le futur premier ministre mais également sur les grands problèmes politiques du pays.[3] De plus, il s'enquiert également des personnalités qui sont considérées comme étant aptes à mener à bien la formation d'un gouvernement.

Un informateur sera ensuite désigné sur la base de ces consultations, à moins qu'il ne s'agisse directement d'un formateur. Un informateur est chargé de rassembler des informations sur le point de vue des divers partis quant à la formation d'un nouveau gouvernement et de faire rapport au Roi. Un formateur a pour mission de former un nouveau gouvernement et dans la plupart des cas, il sera également appelé à diriger le nouvel exécutif.

Le Roi n'est pas libre de désigner un formateur ou un informateur selon son bon vouloir: il doit toujours se laisser guider par les avis qu'il a reçus au cours de ses audiences.[4]

2) Lenteur de la formation des gouvernements

Alors qu'il va de soi que le processus de formation d'un gouvernement vise à permettre la mise en place rapide d'un gouvernement fédéral de plein exercice, il est apparu au cours des dernières décennies qu'il était

1 Lemmens, Paul. "De raadplegingen van de Koning bij het begin van een regeringscrisis". Jura Falconis, 1976-77. 413.
2 *Idem*
3 *Idem*, 414.
4 *Idem*, 422.

aan de Koning aan, waarna de regering belast wordt met de lopende zaken, en in functie blijft tot een nieuwe regering gevormd is.

Vervolgens wordt een aantal belangrijke actoren door de Koning in audiëntie ontvangen. Die vallen in te delen in twee categorieën: personen die de Koning inlichten over de algemene politieke, sociale en economische toestand, en personen die hem de standpunten van de politieke partijen toelichten.[1]

Onder de eerste categorie vallen de voorzitters van Kamer en Senaat, maar ook prominente politici als ministers van Staat, of sommige ministers in functie. Ook vertegenwoordigers van politieke en sociaaleconomische organisaties, zoals vakbonden of de Nationale Bank, kunnen worden gehoord. In de tweede categorie vinden we voornamelijk de partijvoorzitters terug.[2]

In de audiënties wordt gepolst naar de bereidheid van de partijen om te regeren, mogelijke coalities, de toekomstige premier, maar ook de grote politieke problemen.[3] Daarnaast wordt eveneens gepolst naar personen die geschikt geacht worden om de regeringsvormen in goede banen te leiden.

Op basis van die raadplegingen, zal dan een informateur, dan wel meteen een formateur aangewezen worden. Een informateur krijgt als opdracht informatie te verzamelen bij de verschillende partijen over hun zienswijze op een nieuwe regering. Hij brengt aan de Koning verslag uit. Een formateur heeft als taak een nieuwe regering te vormen, en zal in de meeste gevallen de nieuwe regering ook gaan leiden.

De Koning is daarbij niet vrij om naar eigen goeddunken een formateur of informateur aan te duiden, maar moet zich steeds laten leiden door het advies dat hij in zijn audiënties heeft ontvangen.[4]

2) Aanslepende regeringsvorming

Waar de praktijk van regeringsvorming er uiteraard op gericht is de snelle vorming van een volwaardige federale regering mogelijk te maken, is de voorbije decennia gebleken dat net het vormen van een dergelijke

1 Lemmens, Paul. "De raadplegingen van de Koning bij het begin van een regeringscrisis". *Jura Falconis*, 1976-77. 413.
2 *Idem*.
3 *Idem*, 414.
4 *Idem*, 422.

de plus en plus difficile de former un tel gouvernement dans un délai acceptable dans notre pays.

En 2007, la formation du gouvernement a duré 194 jours et a ainsi été la plus longue que nous ayons jamais connue jusqu'alors[5]. Le record de 2007 a été battu en 2010 avec 541 jours. Cette formation est ainsi devenue la plus longue de l'histoire et du monde entier[6] Le Roi nomma au cours de ces formations de gouvernement non seulement des informateurs et formateurs, mais aussi un médiateur, un explorateur, un conciliateur, et quand cela parut nécessaire un préformateur, un clarificateur royal et un négociateur.

En 2014, la formation du gouvernement a duré 139 jours. La formation la plus récente, celle qui a suivi les élections de 2019, s'est déroulée en deux phases. Il a fallu 298 jours pour former le nouvel exécutif, à savoir le gouvernement Wilmès II. Mis sur pied pour faire face à la crise du coronavirus, ce dernier était un gouvernement minoritaire. Il a fallu attendre près de 500 jours après les élections pour assister à l'entrée en fonctions d'un gouvernement de plein exercice doté d'une majorité parlementaire, le gouvernement De Croo.

La lenteur dont s'accompagne systématiquement la formation des gouvernements affaiblit la confiance des citoyens dans les partis politiques, mais également dans notre système démocratique. Il est essentiel que notre pays puisse être gouverné efficacement et pour ce faire, la formation rapide d'un gouvernement est nécessaire.

3) L'accord de gouvernement

Les partis qui font partie du gouvernement fédéral actuel sont conscients de cette réalité. C'est pourquoi le paragraphe suivant a été inclus dans l'accord de gouvernement:

"Il convient d'éviter, à l'avenir, que les formations de gouvernement s'éternisent. Afin de faciliter la formation d'un gouvernement, nous évaluerons les règles pour la formation d'un nouveau gouvernement fédéral, en prévoyant, par exemple, un délai officiel ou un mécanisme de déblocage."

L'évaluation des règles du jeu pour la formation d'un gouvernement fédéral est ainsi prévue dans l'accord de gouvernement. Deux exemples de nouveaux mécanismes

regering binnen een aanvaardbaar tijdsbestek, in ons land steeds moeilijker wordt.

In 2007 duurde de regeringsvorming 194 dagen, op dat moment de langste regeringsformatie ooit.[5] In 2010 werd het record van 2007 verlegd naar 541 dagen. Dat werd meteen de langste formatie ooit, over de hele wereld.[6] De Koning benoemde in de loop van deze regeringsvormingen niet alleen informateurs en formateurs, maar ook een bemiddelaar, verkenner, verzoener, en wanneer dat nodig bleek, een preformateur, koninklijk verduidelijker en onderhandelaar.

Ook in 2014 duurde de regeringsformatie, met 139 dagen, lang. De meest recente regeringsvorming, na de verkiezingen van 2019, verliep in 2 fases. Het duurde 298 dagen om een nieuwe regering te vormen, de regering Wilmès II. Die regering kwam er om de corona-crisis het hoofd te bieden, maar was een minderheidsregering. Op een volwaardige regering met een parlementaire meerderheid, de regering De Croo, was het wachten tot bijna 500 dagen na de verkiezingen.

De steeds weer aanslepende formaties ondermijnen het vertrouwen van de burgers in de politieke partijen, maar ook in ons democratisch systeem. Het is essentieel dat ons land op een efficiënte manier bestuurd kan worden, en daarvoor is een snelle regeringsvorming noodzakelijk.

3) Het regeerakkoord

De partijen die deel uitmaken van de huidige federale regering, zijn zich van deze realiteit bewust. Daarom werd in het regeerakkoord volgende paragraaf opgenomen:

"Lang aanslepende regeringsvormingen moeten in de toekomst vermeden worden. Met het oog op een vlottere regeringsvorming evalueren we de spelregels voor de vorming van een nieuwe federale regering, met bijvoorbeeld een formele deadline of een deblokkeringsmechanisme."

In het regeerakkoord is dus een evaluatie voorzien van de spelregels voor de federale regeringsvorming. Twee voorbeelden van nieuwe mechanismen worden

5 Willems, Freek. 6/6/2019. "Verkenners, ontmijners, verzoeners… Welke koninklijke creativiteit mag u de komende weken verwachten?". VRTNWS.be. Disponible sur: *https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/06/06/verkenners-ontmijners-en-verzoeners-gaat-koning-filip-net-als/*

6 *Idem.*

5 Willems, Freek. 6/6/2019. "Verkenners, ontmijners, verzoeners… Welke koninklijke creativiteit mag u de komende weken verwachten?". *VRTNWS.be.* Beschikbaar op: *https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/06/06/verkenners-ontmijners-en-verzoeners-gaat-koning-filip-net-als/*

6 *Idem.*

sont déjà évoqués: un délai officiel et un mécanisme de déblocage.

D'autres possibilités ne sont cependant pas exclues. Il est essentiel que les procédures actuelles soient reconsidérées avec un esprit ouvert et qu'une réflexion approfondie puisse avoir lieu.

Une thématique aussi fondamentale nécessite un débat de fond au Parlement. Avec le rapport introductif, la Chambre dispose d'un instrument particulièrement adapté pouvant servir de base à cette réflexion.

4) Le rapport introductif

Depuis la sixième réforme de l'État, le Règlement de la Chambre des représentants prévoit, à l'article 152*bis*, la possibilité d'établir un rapport introductif. L'objectif de ce rapport introductif consiste à compléter et renforcer la fonction d'information de la Chambre.

Dans l'exposé des motifs de la modification du Règlement, on peut lire ce qui suit:

"Le rapport introductif d'initiative parlementaire a pour objectif de réunir l'information la plus complète possible sur un sujet de société important et d'induire des recommandations politiques sur ce sujet. L'information contenue dans le rapport introductif peut ainsi permettre à la Chambre comme au gouvernement de prendre toutes les initiatives politiques utiles."[7]

"Le contenu du rapport introductif est donc essentiellement informatif et contient un maximum des données et informations collectées par les rapporteurs au cours de la mission qui leur a été confiée. Il a essentiellement pour vocation d'informer et de permettre à la commission et, par suite, aux membres de la Chambre, de prendre toutes les initiatives politiques utiles à l'issue de cette information."[8]

Selon le Règlement, il est également possible de faire appel à des experts dans le cadre de l'élaboration d'un rapport introductif, dans les limites financières déterminées par le Bureau. Dans l'exposé des motifs, les auteurs ajoutent que les rapporteurs peuvent, par ailleurs, organiser toutes les rencontres et visites qu'ils jugent utiles pour établir leur rapport.[9]

[7] Proposition modifiant le règlement en ce qui concerne le rapport introductif d'initiative parlementaire, DOC 53 3159/001, p. 3.
[8] *Idem*, p. 4.
[9] *Idem*.

al naar voren geschoven: een formele deadline, of een deblokkeringsmechanisme.

Andere mogelijkheden zijn daarbij echter niet uitgesloten. Het is van groot belang dat de huidige procedures met een open vizier onderzocht worden, en dat een grondige denkoefening gemaakt kan worden.

Een diepgaand parlementair debat over een dergelijk fundamenteel thema is noodzakelijk. De Kamer beschikt met het inleidend verslag over een uiterst geschikt instrument om daarvoor als basis te dienen.

4) Het inleidend verslag

Het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers voorziet sinds de Zesde Staatshervorming de mogelijkheid tot het opstellen van een inleidend verslag, in artikel 152*bis*. Het doel van een dergelijk inleidend verslag is om de informatiefunctie van de Kamer aan te vullen en te versterken.

De memorie van toelichting bij de wijziging van het Reglement zegt daarover:

"Het inleidend verslag op parlementair initiatief heeft tot doel de meest volledige informatie te verwerven over een belangrijk maatschappelijk probleem en hierover beleidsaanbevelingen te formuleren. De informatie die het inleidend verslag bevat stellen zowel de Kamer als de regering in staat om de nodige beleidsinitiatieven te nemen."[7]

"De inhoud van het inleidend verslag is dus hoofdzakelijk informatief en is gebaseerd op een maximum van door de verslaggevers tijdens hun opdracht verzamelde gegevens en informatie. Het inleidend verslag heeft in essentie tot doel de commissie, en bijgevolg de Kamerleden, te informeren en haar leden toe te laten alle nuttige beleidsinitiatieven te nemen met betrekking tot deze informatie."[8]

Volgens het Reglement kan in het kader van een inleidend verslag ook beroep gedaan worden op deskundigen, binnen de door het Bureau bepaalde financiële voorwaarden. In de memorie wordt daaraan toegevoegd dat de verslaggevers bovendien alle ontmoetingen en bezoeken kunnen organiseren die zij nuttig achten voor het opstellen van het verslag.[9]

[7] Voorstel tot wijziging van het Reglement wat het inleidend verslag op parlementair initiatief betreft, DOC 53 3159/001, blz. 3.
[8] *Idem,* blz. 4.
[9] *Idem.*

5) Conclusion

L'élaboration d'un rapport introductif semble être la manière idéale de lancer la discussion parlementaire sur les mécanismes de formation d'un gouvernement. Ce rapport permettrait à la Chambre d'examiner toutes les solutions qui pourraient être envisagées pour résoudre le problème de la formation d'un gouvernement fédéral dans notre pays en connaissance de cause et sans parti pris. Pour ce faire, la Chambre pourrait en outre bénéficier de l'avis d'experts, qui pourraient ainsi partager des connaissances essentielles avec les parlementaires.

Concrètement, nous proposons dès lors qu'un groupe représentatif de rapporteurs soit désigné et qu'une série d'auditions soient organisées ou que des experts soient invités à rendre un avis, après quoi nous essayerons de répondre aux questions suivantes sous la forme de recommandations ou de conclusions:

Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?

Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?

Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?"

Section 2. Fondement de la demande

Cette demande est fondée sur l'article 152*bis* du Règlement de la Chambre. Cette disposition s'énonce comme suit:

"1. Une commission permanente peut prendre l'initiative d'établir un rapport introductif sur un objet relevant de sa compétence, en vue d'introduire un débat en séance plénière. L'initiative peut être commune à plusieurs commissions lorsque l'objet du rapport relève de leurs compétences.

2. La commission compétente désigne parmi ses membres des rapporteurs, dans le respect de l'article 78, n° 1. Elle fixe le délai dans lequel les rapporteurs doivent établir leur rapport introductif. À la demande des rapporteurs, ce délai peut être prorogé par la commission.

3. Les rapporteurs peuvent faire appel à des experts, dans les limites financières fixées par le Bureau.

4. Le rapport introductif est discuté au sein de la commission permanente compétente et soumis au vote de ses membres.

5) Conclusie

Een inleidend verslag lijkt de ideale manier om de parlementaire discussie over de mechanismen van regeringsvorming op te starten. Middels dit verslag kan de Kamer op geïnformeerde wijze, en met open vizier, alle mogelijke oplossingen voor de problematiek van de federale regeringsvorming in ons land onderzoeken. Ze kan daarin bovendien bijgestaan worden door deskundigen, die hun noodzakelijke expertise met de parlementsleden kunnen delen.

Naar concrete aanpak toe stellen wij daarom voor een representatieve groep van verslaggevers aan te duiden, en een reeks hoorzittingen te houden of adviezen van experten in te winnen, waarbij we vervolgens in de vorm van aanbevelingen of conclusies ingaan op volgende vragen:

Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de huidige federale regeringsvorming?

Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor de lang aanslepende federale regeringsvorming?

Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?"

Afdeling 2. Grondslag van het verzoek

Dit verzoek berust op artikel 152*bis* van het Reglement van de Kamer. Die bepaling luidt:

"1. Een vaste commissie kan het initiatief nemen om een inleidend verslag op te stellen over een onderwerp dat tot haar bevoegdheid behoort, om dit verslag in de plenaire vergadering te bespreken. Het initiatief kan worden ingediend door meerdere commissies als het onderwerp tot hun bevoegdheden behoort.

2. De bevoegde commissie wijst onder haar leden verslaggevers aan, conform artikel 78, nr. 1. Zij bepaalt de termijn waarin de verslaggevers hun inleidend verslag moeten opmaken. Op verzoek van de verslaggevers kan deze termijn verlengd worden door de commissie.

3. De verslaggevers kunnen een beroep doen op deskundigen binnen de door het Bureau bepaalde financiële voorwaarden.

4. Het inleidend verslag wordt besproken in de bevoegde vaste commissie en ter stemming aan de leden ervan voorgelegd.

En cas d'approbation du rapport, les travaux de la commission peuvent se conclure par un avis, une proposition de résolution, une recommandation ou tout autre texte final, qui est soumis à la séance plénière avec le rapport introductif.

En cas de rejet du rapport, la procédure prévue à l'article 88 est applicable *mutatis mutandis* à celui-ci.".

Section 3. Décision de principe

Au cours de sa réunion du 15 juin 2022, votre commission a souscrit à l'unanimité au principe du rapport introductif d'initiative parlementaire sur la base de cette demande.

Section 4. Procédure et décisions prises en application de l'article 152*bis* du Règlement

Lors de sa réunion du 29 juin 2022, elle a décidé de souscrire à la proposition de méthodologie suivante de *M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen)*:

Approche à adopter pour le rapport introductif concernant les mécanismes de formation du gouvernement

Il ne s'agit que de la deuxième application de l'article 152*bis* du Règlement de la Chambre. La commission de la Constitution doit définir préalablement l'approche concrète, en se fondant sur les dispositions du Règlement et en tenant compte de la méthode appliquée et des enseignements tirés lors la première application du rapport introductif intitulé "Le caractère de l'État et les valeurs fondamentales de la société" (DOC 54 2914/001).

Notre ambition est de faire en sorte que la discussion soit suffisamment étayée par des faits et contextualisée dans un climat aussi pluraliste que possible. Débattre à la lumière du rapport introductif pourrait aider les groupes à prendre position et, si possible, également déboucher sur des recommandations partagées.

La méthode suivante vise à permettre de mener les travaux de manière efficace et inclusive:

Nous optons pour une durée limitée (jusque fin 2022) au sein de la commission permanente de la Constitution de la Chambre, qui pourra décider de prolonger ce délai.

À la mi-août, il sera demandé à la bibliothèque et au Centre d'expertise pour les Affaires institutionnelles de fournir un dossier documentaire. Ce dossier devra décrire le fonctionnement actuel, tant la méthode formelle que

In geval van goedkeuring van het verslag, kunnen de werkzaamheden van de commissie worden besloten met adviezen, voorstellen van resolutie, aanbevelingen of andere slotteksten, die samen met het inleidend verslag aan de plenaire vergadering worden voorgelegd.

In geval van verwerping van het verslag, is de in artikel 88 bepaalde procedure *mutatis mutandis* erop van toepassing.".

Afdeling 3. Principiële beslissing

Tijdens haar vergadering van 15 juni 2022 heeft uw commissie eenparig haar goedkeuring gegeven aan het principe van het inleidend verslag op parlementair initiatief op basis van dit verzoek.

Afdeling 4. Procedure en met toepassing van artikel 152*bis* van het Reglement genomen beslissingen

Tijdens haar vergadering van 29 juni 2022 heeft uw commissie beslist in te stemmen met het volgende voorstel van methode van *de heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen)*:

Aanpak inleidend verslag betreffende mechanisme regeringsvorming

Dit is nog maar de tweede toepassing van artikel 152*bis* van het Reglement van de Kamer. De Commissie Grondwet dient de concrete aanpak vooraf te bepalen, op basis van de bepalingen in het Reglement en rekening houdend met de werkwijze en de ervaringen bij de eerste toepassing, het inleidend verslag betreffende "Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving" (DOC 54 2914/001).

Het is de ambitie dat de discussie voldoende gestoffeerd wordt door feiten en achtergronden, in een zo pluralistisch mogelijke sfeer. De discussie naar aanleiding van het inleidend verslag kan bijdragen aan standpuntvorming van de fracties, en, indien mogelijk, ook leiden tot gedeelde aanbevelingen.

Volgende methode wordt bepaald om de werkzaamheden efficiënt en inclusief te laten verlopen:

Er wordt geopteerd voor een beperkte looptijd (tot eind 2022) in de schoot van de reguliere Kamercommissie Grondwet. De Commissie kan beslissen om de termijn te verlengen.

Aan de bibliotheek en Kenniscentrum voor de Institutionele Aangelegenheden wordt tegen midden augustus een documentatiebundel gevraagd. Deze bundel dient de huidige werking te beschrijven, zowel

‘informelle, et informer les membres sur le cadre réglementaire et sur la procédure appliquée dans d’autres pays pertinents. Ce dossier pourra également être source de suggestions pour les auditions.

Les rapporteurs seront considérés comme les “moteurs” de ce rapport. Ce rôle sera organisationnel et axé sur le processus. La discussion de fond se déroulera en commission. Il est prévu de désigner un seul rapporteur par groupe reconnu.

En ce qui concerne l’accompagnement du rapport introductif, il est prévu qu’il sera assuré par les services permanents du Parlement – et il n’est donc pas prévu de désigner des experts permanents et externes. Cet appui implique qu’ils participeront aux auditions et contribueront à la rédaction du rapport introductif, notamment en rédigeant une note de synthèse.

Les questions introductives formulées dans la demande serviront de base de discussion aux travaux. Il ne s’agira donc pas d’examiner rétrospectivement, ni d’évaluer telle ou telle formation de gouvernement, mais bien d’examiner et d’évaluer les mécanismes et les pratiques en vigueur.

Il est proposé d’auditionner un panel d’acteurs: constitutionnalistes, politologues, (anciens) acteurs-clés, personnes connaissant les pratiques d’autres pays, etc. Ces auditions seront regroupées par catégorie. Chaque groupe pourra proposer des experts à auditionner par catégorie.

Avant le début des vacances parlementaires, la liste des orateurs invités et le calendrier seront établis pour la première série d’auditions (catégorie: politologues). Après réception du dossier documentaire, ce calendrier pourra être complété début septembre.

Les experts seront donc invités à répondre, lors des auditions, aux questions introductives formulées dans la demande précitée:

Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l’heure actuelle dans le cadre de la formation d’un gouvernement fédéral?

Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d’un gouvernement fédéral?

Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d’un gouvernement ou de débloquer la situation?

Avant les auditions des experts, les groupes pourront adresser des questions spécifiques et complémentaires aux experts, questions que ces derniers pourront prendre

de formele als de informele werkwijze, en de leden te informeren over het regelgevend kader en de aanpak in relevante andere landen. De documentatiebundel kan ook leiden tot suggesties voor de hoorzittingen.

De rapporteurs worden gezien als de trekkers van het verslag. Die rol is organisatorisch en gericht op het proces, de inhoudelijke bespreking vindt plaats in de schoot van de commissie. Er wordt geopteerd voor één rapporteur per erkende fractie.

Voor de begeleiding van het inleidend verslag wordt geopteerd voor een ondersteuning door de reguliere parlementaire diensten – en dus niet voor de aanstelling van permanente, externe deskundigen. De ondersteuning betekent aanwezigheid tijdens de hoorzittingen en bijdragen aan de redactie van het inleidend verslag o.a. via de opmaak van een synthesenota.

De inleidende vragen die werden geformuleerd in het verzoek vormen de basis voor de werkzaamheden. Het gaat dus niet om een terugblik of een evaluatie van een bepaalde regeringsvorming, maar om een bespreking en een evaluatie van de geldende mechanismes en praktijken.

Er wordt voorgesteld om hoorzittingen te organiseren met diverse actoren: grondwetspecialisten, politicologen, (voormalige) sleutelspelers, praktijken uit andere landen, … Deze hoorzittingen worden geclusterd per categorie. Elke fractie heeft de kans voorstellen te formuleren voor experten voor de hoorzittingen per categorie.

Nog voor het reces wordt de gastenlijst en de kalender bepaald voor de eerste sessie hoorzittingen (categorie: politicologen). Na het ontvangen van de documentatiebundel kan deze kalender begin september worden aangevuld.

De experten worden dus uitgenodigd een antwoord te geven tijdens de hoorzitting op de inleidende vragen in het verzoek:

Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de huidige federale regeringsvorming?

Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor de lang aanslepende federale regeringsvorming?

Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?

In de aanloop van de hoorzittingen met experten krijgen de fracties de kans om specifieke, complementaire vragen in te dienen, waar de gasten rekening mee

en compte pour préparer leurs exposés. Quoique purement indicatives, ces questions contribueront à organiser efficacement les auditions.

Les experts seront encouragés à formuler eux-mêmes les propositions qu'ils jugeront nécessaires. Durant les auditions, l'accent sera mis sur l'apport des experts et le temps de parole des groupes sera limité, étant entendu que le dialogue politique pourra être pleinement mené à l'issue des auditions. Afin que les travaux se déroulent de manière efficace et interactive, les experts pourront aussi transmettre préalablement leurs contributions écrites à la commission.

Après la première série d'auditions, un premier échange de vues politique devra avoir lieu. Au cours de cet échange, l'opportunité d'organiser des auditions supplémentaires sera également examinée. Pour garantir la transparence du débat, il sera demandé à chaque groupe de rédiger une note de réflexion et de discussion intermédiaire, comme pour le rapport introductif intitulé "Le caractère de l'État et les valeurs fondamentales de la société".

Ensuite, une note de synthèse de qualité sera rédigée en collaboration avec les services. Elle mettra en évidence tant les points de convergence que les points de divergence.

Cette note de synthèse pourra ensuite servir de base à la poursuite de l'échange de vues politique. Au cours de cet échange, l'attention se portera sur les points de convergence ou sur les propositions susceptibles de recueillir une large majorité et de déboucher sur la formulation de recommandations. Dans le même temps, les points suscitant une trop grande divergence de vues seront également examinés. Cette diversité sera également exposée dans le rapport final.

Conformément aux dispositions du Règlement, les travaux de la commission peuvent se conclure par un avis, une proposition de résolution, une recommandation ou tout autre texte final pouvant être soumis à la séance plénière avec le rapport introductif."

Lors de cette réunion du 29 juin 2022, votre commission a décidé de désigner dix rapporteurs, soit un rapporteur par groupe reconnu: M. Sander Loones (N-VA), Kristof Calvo (Ecolo-Groen), M. Khalil Aouasti (PS), Mme Katleen Bury (VB), Mme Nathalie Gilson (MR), M. Wouter Beke (cd&v), M. Nabil Boukili (PVDA-PTB), M. Patrick Dewael (Open Vld), Mme Melissa Depraetere (Vooruit) et Mme Catherine Fonck (Les Engagés). À la demande de leur groupe respectif, Mme Nathalie Gilson

kunnen houden bij hun voorbereiding. Deze vragen zijn louter indicatief, maar het draagt wel bij aan de efficiënte organisatie van de hoorzittingen.

De experten worden aangemoedigd om zelf voorstellen te doen, waar zij dat nodig achten. Bij de hoorzitting ligt de focus op de inbreng van experten en wordt de spreektijd van de fracties beperkt, aangezien de politieke dialoog volop kan plaatsvinden na afloop van de hoorzittingen. Om de werkzaamheden efficiënt en interactief te laten verlopen kunnen de experten hun schriftelijke bijdrage ook al vooraf bezorgen aan de commissie.

Na de eerste reeks hoorzittingen dient een eerste politieke gedachtewisseling plaats te vinden waarbij ook dient te worden geëvalueerd of er nog bijkomende hoorzittingen worden georganiseerd. Voor de transparantie van het debat wordt gevraagd dat iedere fractie een tussentijdse reflectie- en discussienota opstelt, zoals dat ook is gebeurd bij het inleidend verslag betreffende "Het karakter van de staat en de fundamentele waarden van de samenleving".

In samenwerking met de diensten zou dan een goede synthesenota moeten worden geformuleerd waarin zowel de punten van overeenstemming als de knelpunten naar voren worden gebracht.

Deze synthesenota kan dan de basis vormen voor het continueren van de politieke gedachtewisseling. Tijdens die gedachtewisselingen wordt aandacht besteed aan de punten van overeenstemming of voorstellen waarrond een brede meerderheid zou kunnen groeien, waarbij aanbevelingen zouden kunnen worden geformuleerd. Tegelijk is er ook aandacht voor de punten waar een te grote diversiteit aan meningen heerst. Ook die diversiteit wordt weergegeven in het uiteindelijke verslag.

Conform de bepalingen in het Reglement, kunnen dan uiteindelijk de werkzaamheden van de commissie worden besloten met adviezen, voorstellen van resolutie, aanbevelingen of andere slotteksten, die samen met het inleidend verslag aan de plenaire vergadering kunnen worden voorgelegd."

Tijdens die vergadering van 29 juni 2022 heeft uw commissie beslist tien rapporteurs aan te wijzen, namelijk één rapporteur per erkende fractie: de heer Sander Loones (N-VA), de heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen), de heer Khalil Aouasti (PS), mevrouw Katleen Bury (VB), mevrouw Nathalie Gilson (MR), de heer Wouter Beke (cd&v), de heer Nabil Boukili (PVDA-PTB), de heer Patrick Dewael (Open Vld), mevrouw Melissa Depraetere (Vooruit) en mevrouw Catherine Fonck (Les Engagés).

a ensuite été remplacée par Mme Sophie Wilmès et M. Nabil Boukili a été remplacé par Mme Sofie Merckx.

Au cours de cette même réunion, les modalités des sources d'informations ont été décidées (voir le chapitre 2 du présent rapport), soit essentiellement l'organisation d'auditions en commission et une demande adressée à la Bibliothèque de la Chambre d'obtenir un dossier documentaire, intégrant également des informations de droit comparé.

CHAPITRE 2. SOURCES D'INFORMATIONS

Au titre de sources d'informations, en vue de permettre aux rapporteurs de rédiger le présent rapport, votre commission a décidé:

1° d'organiser des auditions de politologues belges, de constitutionnalistes belges et de constitutionnalistes étrangers (section 1re);

2° de demander parallèlement à la Bibliothèque de la Chambre de lui fournir certaines informations (section 2);

3° de demander ensuite aux groupes leur position sur les questions posées dans la demande initiale et, sur cette base, rédiger un tableau synoptique; et tenir ensuite un échanges de vues politique (section 3).

Op verzoek van hun respectieve fractie werd mevrouw Nathalie Gilson vervolgens vervangen door mevrouw Sophie Wilmès en werd de heer Nabil Boukili vervangen door mevrouw Sofie Merckx.

Tijdens diezelfde vergadering werden beslissingen genomen in verband met de informatiebronnen (zie hoofdstuk 2 van dit verslag); deze zouden voornamelijk bestaan uit het houden van hoorzittingen in de commissie en uit een verzoek aan de Bibliotheek van de Kamer om een documentatiedossier te verkrijgen, met inbegrip van informatie op het gebied van rechtsvergelijking.

HOOFDSTUK 2. INFORMATIEBRONNEN

Teneinde de rapporteurs in staat te stellen dit verslag op te stellen, heeft de commissie inzake informatiebronnen beslist:

1° hoorzittingen te houden met Belgische politicologen, Belgische grondwetspecialisten en buitenlandse grondwetspecialisten (afdeling 1);

2° tegelijk de Bibliotheek van de Kamer te verzoeken haar bepaalde gegevens te verstrekken (afdeling 2);

3° vervolgens bij de fracties te peilen naar hun standpunt inzake de in het oorspronkelijk verzoek gestelde vragen, en op basis daarvan een synoptische tabel op te stellen en vervolgens een politieke gedachtewisseling te houden (afdeling 3).

SECTION 1RE. AUDITIONS

A. Audition du 21 septembre 2022 (matin) de MM. Lieven De Winter, professeur à la *KULeuven* et à l'UCLouvain, et Patrick Dumont, professeur à l'*Australian National University* (Canberra), M. Stefaan Walgrave, professeur à l'*UAntwerpen*, M. Maxime Vandenberghe, doctorant *UGent*

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé introductif de MM. Lieven De Winter, professeur à la *KULeuven* et à l'UCLouvain, et Patrick Dumont, professeur à l'*Australian National University* (Canberra)

Monsieur Patrick Dumont souligne d'emblée que son exposé, consacré à la formation et au fonctionnement des gouvernements de coalition, se fonde sur de nombreuses études et publications couvrant plus ou moins les vingt-cinq dernières années. Des interviews d'anciens premiers ministres, ministres et autres présidents de partis permettent de disposer d'une perspective assez large de la problématique des gouvernements de coalition de l'après Seconde Guerre mondiale. L'intervenant fait référence à un récent ouvrage de référence dont un chapitre a été consacré par les orateurs à la situation belge des deux dernières décennies.[10]

1. *Un constat et une analyse comparative entre les expériences belges et celles d'autres pays européens*

M. Dumont relève que six années, soit plus de 10 % du temps politique des 50 dernières années (1968-2020), ont été consacrées à former des gouvernements nationaux/fédéraux en Belgique. Il constate le relatif temps perdu pour la prise de décision, déjà difficile en Belgique, car les gouvernements en affaires courantes ne peuvent pas prendre d'importantes initiatives.

Au niveau européen, sur la période 1945-2021, l'expert fait remarquer que la Belgique, avec trois mois en moyenne de temps de formation, est au coude à coude avec les Pays-Bas en ce qui concerne la plus longue durée de formation de gouvernement après les élections. Si l'on tient compte uniquement de la formation

[10] Lieven De Winter and Patrick Dumont. 2021. "From highly constrained and complex coalition bargaining to system paralysis?. In Tor Björn Bergman, Hanna Bäck, and Johan Hellström. *Coalition Governance in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 81-123.

AFDELING 1. HOORZITTINGEN

A. Hoorzitting van 21 september 2022 (voormiddag) met de heer Lieven De Winter, hoogleraar aan de KULeuven en aan de *UCLouvain*, de heer Patrick Dumont, hoogleraar aan de *Australian National University* (Canberra), de heer Stefaan Walgrave, hoogleraar aan de UAntwerpen en de heer Maxime Vandenberghe, doctoraatsstudent aan de UGent

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Inleidende uiteenzetting van de heer Lieven De Winter, hoogleraar aan de KULeuven en aan de *UCLouvain*, en de heer Patrick Dumont, hoogleraar aan de *Australian National University* (Canberra)

De heer Patrick Dumont steelt van wal met de mededeling dat zijn uiteenzetting over de vorming en de werking van coalitieregeringen berust op heel wat studies en publicaties die de afgelopen vijfentwintig jaar bestrijken. Dankzij interviews met voormalige premiers, ministers en partijvoorzitters wordt een vrij breed perspectief geboden op de coalitieregeringen van na de Tweede Wereldoorlog. De spreker verwijst naar een recent naslagwerk, waarin de sprekers een hoofdstuk hebben gewijd aan de Belgische situatie in de afgelopen twee decennia.[10]

1. *Vaststelling inzake en vergelijkende analyse van de ervaring in België en die in andere Europese landen*

De heer Dumont wijst erop dat in België zes jaar, zijnde meer dan 10 % van de politieke tijd van de afgelopen 50 jaar (1968-2020), is besteed aan de vorming van de nationale/federale regeringen. Hij constateert dat in ons land verhoudingsgewijs nogal wat tijd verloren is gegaan aan de besluitvorming, die in België al moeizaam verloopt omdat de regeringen in lopende zaken geen belangrijke initiatieven kunnen nemen.

De deskundige merkt op dat ons land binnen Europa, over de periode 1945-2021, met gemiddeld drie maanden formatietijd op een termijn uitkomt die vrijwel met die in Nederland overeenstemt als het gaat om de langste regeringsformatietijd na verkiezingen. Indien uitsluitend met de vorming van de recentste uitvoerende machten

[10] Lieven De Winter en Patrick Dumont. 2021. *From Highly Constrained and Complex Coalition Bargaining to System Paralysis?* In Tor Björn Bergman, Hanna Bäck en Johan Hellström. *Coalition Governance in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 81-123.

des derniers exécutifs, la Belgique détient alors le terrible record de la mise en place la plus compliquée en termes de durée.

L'orateur contextualise néanmoins ce constat en soulignant que la durée de formation des gouvernements est en nette augmentation dans toute l'Europe de l'Ouest après 1945. Depuis les années 2000, on assiste même à une montée en flèche exponentielle du temps nécessaire à la constitution d'un gouvernement.

Pour M. Dumont, le temps nécessaire à la rédaction de solides accords constitue une des principales raisons de cet allongement de la durée de formation des exécutifs. Ces accords sont de plus en plus nécessaires et fastidieux à rédiger suite à la fragmentation accrue du paysage politique qui nécessite de longues négociations impliquant un grand nombre de partenaires qui tentent d'anticiper les potentiels conflits futurs. L'expert fait également remarquer qu'en Belgique la taille des textes de ces accords de coalition est depuis longtemps bien au-dessus de la moyenne des pays européens.

L'intervenant souligne qu'une série de mécanismes et pratiques peuvent également ajouter à la difficulté de former un gouvernement: l'importance de l'influence et l'intervention des présidents de partis mais aussi le rôle d'instances comme le Conseil des ministres retreint ou celui des cabinets ministériels dans la résolution de conflits. Pour l'orateur, on voit clairement que la Belgique a trouvé une série de solutions permettant d'empêcher les conflits et crises durant la vie des gouvernements. Si la longueur du processus de formation est sans doute une perte de temps pour la mise en place de nouvelles politiques publiques, elle constitue aussi un gage de stabilité de ces exécutifs. M. Dumont constate aussi la relative faiblesse de ces accords acquis dans la durée, au prix d'un manque de transparence, et qui ne proposent que des élans et nouvelles orientations mineurs, tout en ne satisfaisant pas totalement les partenaires et leurs électeurs. L'expert relève donc que, mis à part la législature de 2007, la stabilité gouvernementale s'est améliorée dans notre pays, au prix d'un certain manque de transparence, d'une complexité accrue et d'accords de coalition parfois insatisfaisants, alors que la Belgique reste parmi les pays où les gouvernements durent le moins longtemps.

2. ***Des causes***

A. *La fragmentation au sein des assemblées*

Pour M. Dumont, la répartition des sièges au parlement, entre un nombre grandissant de partis de poids

rekening wordt gehouden, is België de trieste recordhouder van de meest complexe vorming (in duurtijd gemeten).

Desalniettemin relativeert de spreker die vaststelling door erop te wijzen dat de regeringsformatieduur er sinds 1945 in heel West-Europa aanzienlijk langer op is geworden. Sinds de jaren 2000 is de benodigde tijd om een regering te vormen zelfs pijlsnel exponentieel toegenomen.

Eén van de belangrijkste redenen van die langere regeringsformatieduur is volgens de heer Dumont de tijd die nodig is om tot degelijke akkoorden te komen. Die akkoorden worden almaar noodzakelijker en zijn steeds lastiger om te redigeren ingevolge de toegenomen versnippering van het politieke landschap. Zulks vereist langdurige onderhandelingen waarbij een groot aantal partners betrokken is die op mogelijke toekomstige conflicten proberen te anticiperen. Tevens merkt de deskundige op dat de omvang van de teksten van die regeerakkoorden in België al geruime tijd bovengemiddeld is ten aanzien van die in de andere Europese landen.

De heer Dumont benadrukt dat de regeringsvorming daarnaast ook door een aantal regelingen en praktijken kan worden bemoeilijkt, zoals de invloed en de bemoeienis van de partijvoorzitters, alsook de rol van instanties zoals het kernkabinet of de ministeriële kabinetten bij de beslechting van conflicten. Volgens de spreker heeft België duidelijk een aantal oplossingen gevonden om conflicten en crisissen tijdens het bestaan van de regeringen te voorkomen. Ofschoon de langdurigheid van het formatieproces wellicht tijdverlies betekent inzake het instellen van nieuwe overheidsbeleidslijnen, staat ze tevens borg voor de stabiliteit van die uitvoerende machten. Tevens constateert de heer Dumont dat die na lange onderhandelingen verworven akkoorden vrij zwak uitvallen, ten koste van de transparantie ervan. Die akkoorden geven slechts schuchtere aanzetten tot een nieuwe koers en laten de partners en hun kiezers deels in de kou staan. De deskundige wijst er dan ook op dat, afgezien van wat in de regeerperiode van 2007 het geval was, de regeringen in ons land stabieler zijn geworden. Zulks is ten koste gegaan van een zeker gebrek aan transparantie, een toegenomen complexiteit en soms onbevredigende regeerakkoorden, terwijl België niettemin nog steeds een van de landen is waar de regeringen het minst lang standhouden.

2. ***Oorzaken***

A. *Versnippering in de assemblees*

Volgens de heer Dumont heeft de zetelverdeling in het Parlement over een toenemend aantal partijen die

similaires, a une influence directe sur la difficulté à atteindre une majorité. Celle-ci nécessite dès lors l'intégration de davantage de formations politiques. Il fait remarquer qu'en 1999, aucun parti représenté à la Chambre n'obtient 15 % des voix, alors que le dixième parti atteint encore un score de 5 %. L'intervenant observe une tendance à la fragmentation dans la plupart des pays européens suite à une baisse électorale du ou des parti(s) dominant(s). En Belgique, le score électoral cumulé des trois familles traditionnelles a chuté au point de ne plus obtenir de majorité en pourcentage lors des dernières élections de 2019.

L'expert pointe également les succès de nouveaux partis, notamment populistes, de droite et de gauche, ou plus radicaux. Certaines de ces formations politiques sont puissantes mais ne souhaitent pas monter au pouvoir ou ne sont pas invitées à gouverner car considérées comme "non-coalitionables", comme le VB et le PVDA/PTB, qui représentent 30 sièges sur 150, soit 20 % des sièges de la Chambre. Cette situation empêche la concrétisation de certaines formules de coalition et, par leur poids en sièges, en impose d'autres. L'hétérogénéité et l'éloignement idéologique constitue également un facteur important comme conséquence de la fragmentation. De plus, la radicalité de certains nouveaux partis et/ou leur relative inexpérience peut aussi rendre les négociations plus difficiles s'ils sont conviés à la table des négociations.

M. Dumont estime que la Belgique est un pays précurseur dans le domaine de la fragmentation électorale. Le clivage communautaire qui a mené à plusieurs réformes de l'État, du fonctionnement du Parlement et de la composition du gouvernement, a largement contribué à cette fragmentation avec le "splitsing" des partis unitaires, dans les années 1960 et 1970, et l'apparition de dynamiques électorales de plus en plus divergentes (un quart des sièges flamands occupés par des partis de gauche et deux-tiers des sièges francophones en 2019). L'orateur souligne qu'avec la coalition Vivaldi qui compte sept partis qui soutiennent la majorité à la Chambre, la Belgique est toujours à la pointe en termes de fragmentation.

B. *La volatilité électorale*

M. Dumont fait remarquer que la mobilité électorale est un phénomène en augmentation en Europe, où les partis de gouvernement sont souvent sanctionnés, surtout en période de crise. À nouveau, on observe des valeurs belges plus élevées que la moyenne en Europe de l'Ouest, avec des pics en 1981, 1991, 1999, 2003,

elkaar zowat in evenwicht houden, een rechtstreekse impact op de moeilijkheid om een meerderheid te bereiken. Daartoe moeten derhalve meer politieke formaties bij de zaak worden betrokken. De spreker stipt aan dat in 1999 geen enkele in de Kamer vertegenwoordigde partij 15 % van de stemmen heeft behaald, terwijl de tiende partij nog 5 % achter zich heeft gekregen. De spreker constateert in de meeste Europese landen een tendens tot versnippering ingevolge het tanende electorale succes van de dominante partij(en). In België is de gecombineerde verkiezingsuitslag van de drie traditionele families dermate gedaald dat zij bij de recentste verkiezingen in 2019 geen procentuele meerderheid meer hebben behaald.

Daarnaast wijst de deskundige op het succes van nieuwe partijen, met name populistische partijen van links en rechts, dan wel van meer radicale partijen. Sommige van die politieke formaties zijn machtig, maar willen niet aan de macht komen of worden daartoe niet uitgenodigd, omdat zij worden aangemerkt als partijen waarmee men geen coalitie wil vormen, zoals het VB en de PVDA/PTB, die goed zijn voor 30 van de 150 zetels, zijnde 20 % van de zetels in de Kamer. Zulks verhindert de concrete totstandkoming van bepaalde coalitieformules en noopt – wegens het aantal zetels van laatstgenoemde partijen – tot andere coalities. Die versnippering leidt tevens tot heterogeniteit en ideologische vervreemding. Bovendien kan ook het extremisme van bepaalde nieuwe partijen en/of hun relatieve onervarenheid de onderhandelingen bemoeilijken wanneer zij aan de onderhandelingstafel worden uitgenodigd.

Volgens de heer Dumont is België een voorloper op het vlak van electorale versnippering. De communautaire tweespalt, die heeft geleid tot meerdere hervormingen van de Staat, van de werking van het Parlement en van de regeringssamenstelling, heeft die versnippering sterk in de hand gewerkt met een splitsing van de eenheidspartijen tussen 1960 en 1970 en het ontstaan van steeds verder uiteenlopende electorale dynamieken (in 2019 is een vierde van de Vlaamse zetels naar linkse partijen gegaan, tegenover twee derde van de Franstalige zetels). De spreker benadrukt dat België, met zijn Vivaldi-coalitie en zijn zeven meerderheidspartijen, koploper blijft op het stuk van versnippering.

B. *Electorale volatiliteit*

De heer Dumont merkt op dat de electorale mobiliteit in Europa toeneemt. Vooral in tijden van crisis worden regeringspartijen in Europa vaak afgestraft. Ook in dezen wordt vastgesteld dat de cijfers in België hoger uitvallen dan de gemiddelde West-Europese cijfers, met uitschieters in 1981, 1991, 1999, 2003, 2010 en 2019,

2010 et 2019, suivis de scrutins marqués par davantage de stabilité électorale. La proportion minimale de gens qui changent de parti d'une élection à l'autre est ainsi chiffrée à 20 % sur la base des résultats électoraux et culmine à 50 % selon certaines enquêtes.

L'expert souligne qu'en général les partis de gouvernements (y compris les "*junior parties*") sont punis électoralement aux élections suivantes. C'est particulièrement vrai en périodes de crises successives, et au plus la coalition au pouvoir est large, au plus il y a de formations politiques susceptibles de baisser au bénéfice de partis dans l'opposition ou de nouveaux mouvements.

L'intervenant estime que, par anticipation, cette situation rend les partis plus prudents, voire hésitants, à faire partie d'une coalition gouvernementale. Quant à ceux qui ont perdu l'élection, ils ajoutent souvent encore de l'incertitude à la complexité de la situation en pratiquant de l'introspection en interne et en changeant de leaders et/ou de positions. Pour M. Dumont, cette situation doit inviter au questionnement quant à la viabilité d'un système politique face à une telle volatilité électorale.

C. *Le comportement interne des organisations partisanes*

Ce dernier élément constitue également une des causes secondaires selon l'orateur qui rappelle que les partis ne sont pas toujours des "acteurs unitaires" parlant d'une seule et même voix. Des choix idéologiques et des préférences pour certaines formules de coalitions peuvent varier au sein d'une formation, entre présidents, ministres sortants, groupe parlementaire, la base des militants et les membres. C'est d'autant plus vrai que davantage de coalitions sont désormais rendues possibles. M. Dumont fait remarquer qu'un sommet est atteint durant les négociations de formation du gouvernement belge en 2019. La moitié des formations organisent alors des campagnes électorales internes afin d'élire un nouveau leader. Les candidats en lice pour la présidence de leur parti privilégient des formules de coalitions différentes, ce qui, selon l'expert, paralyse clairement les négociations jusqu'au moment où les partis retrouvent leur unité interne.

3. ***Des réformes envisageables***

La fragmentation du paysage politique, cause principale de la longueur des formations de coalitions, appelle une réflexion et un débat élargis et approfondis concernant le système électoral en vigueur et sur les notions de représentation et d'efficacité.

naast jaren waarin de verkiezingsuitslagen een grotere electorale stabiliteit laten zien. Het minimumpercentage van kiezers die bij twee opeenvolgende verkiezingen anders stemmen, wordt op basis van de verkiezingsresultaten op 20 % becijferd en loopt volgens bepaalde peilingen op tot 50 %.

De expert beklemtoont dat de regeringspartijen (inclusief de *junior parties*) doorgaans worden afgestraft bij de eerstvolgende verkiezingen; dat is inzonderheid het geval in periodes van opeenvolgende crisissen. Hoe groter de regerende coalitie, hoe meer politieke formaties erop achteruit kunnen gaan, ten voordele van oppositiepartijen of nieuwe bewegingen.

Volgens de spreker worden de partijen daardoor voorzichtiger en hebben zij zelfs koudwatervrees om in een regeringscoalitie te stappen. In het geval van de partijen die de verkiezing hebben verloren, komt bovenop de complexe situatie ook nog eens de onzekerheid doordat de eigen werking wordt doorgelicht en van partijvoorzitter en/of functies wordt gewisseld. Voor de heer Dumont moet die situatie aan het denken zetten om na te gaan of een politiek bestel wel levensvatbaar is bij een dergelijke electorale volatiliteit.

C. *Het interne gedrag van de partijorganisaties*

Volgens de spreker is dat laatste element tevens één van de secundaire elementen die erop wijzen dat de partijen niet altijd "eenheidsactoren" zijn die unisono naar buiten treden. Ideologische keuzes en voorkeuren voor bepaalde coalitieformules kunnen variëren van de ene formatie tot de andere, van de ene voorzitter tot de andere, onder uittredende ministers, parlementaire fracties, de militantenbasis en de leden. Zulks geldt des te meer daar er voortaan nog meer coalitiemogelijkheden zijn. De heer Dumont merkt op dat die interne verschillen het scherpst waren bij de onderhandelingen voor de federale regeringsvorming in 2019. Eén op twee politieke partijen heeft toen voorzittersverkiezingen in eigen gelederen gehouden. De kandidaten voor het voorzitterschap van hun partij hadden elk een andere coalitievoorkeur. Volgens de expert verlamt zulks de onderhandelingen zolang de partijen hun interne eenheid niet terugvinden.

3. ***Mogelijke hervormingen***

De versnippering van het politieke landschap, de belangrijkste oorzaak van aanslepende coalitievormingen, vraagt om een uitgebreide en grondige denkoefening en debat over het huidige kiesstelsel en over wat moet worden verstaan onder vertegenwoordiging en efficiëntie.

Certaines réformes du processus de formation de gouvernement, comme l'imposition d'un délai ou d'un nombre de tentatives maximales, peuvent inciter les partis à déclarer leurs préférences de coalition voire à former des coalitions pré-électorales afin de réduire le temps de négociations post-élections. L'orateur craint cependant que cela ne réduise le pouvoir des électeurs qui risquent alors de douter de l'utilité du vote comme action citoyenne. Par ailleurs, M. Dumont fait remarquer que les exemples de l'Espagne ou d'Israël montrent que les acteurs ne parviennent pas toujours à surmonter les blocages et ont recours à la sanction du retour aux urnes (avec des résultats qui peuvent complexifier davantage la situation).

L'expert suggère une piste, certes incomplète, qui peut impliquer les acteurs principaux de la Chambre, suite à sa composition après un délai court. Cette proposition permet peut-être de réduire l'effet des causes secondaires tout en accentuant en même temps la parlementarisation du processus, même si le monarque belge ne semble pas être un facteur accentuant les blocages. Comme en Suède et aux Pays-Bas, c'est au président sortant de la Chambre que revient la responsabilité de charger des personnalités de missions de formation avant qu'une motion de méfiance constructive ne mène à un changement de président et oriente la formation vers une formule de coalition. Les députés choisis comme chefs de groupe sont officiellement nommés comme négociateurs en chef de leur parti dont ils constituent *de facto* l'interlocuteur privilégié. Le président de la Chambre peut aussi également informer régulièrement le Parlement de l'avancement des négociations. En cas de blocage de la voie parlementaire, l'initiative revient au Roi.

M. Dumont termine en soulignant qu'il s'agit de potentielles réformes minimalistes par rapport aux enjeux importants de la formation d'un gouvernement et qu'il convient de tenir compte d'une série de facteurs structurels observés également dans d'autres pays européens. Il y apparait compliqué de trouver des solutions à cet enjeu d'importance, comme le prouve le peu de succès rencontré par certaines réformes proposées.

B. **Exposé introductif de M. Stefaan Walgrave, professeur à *UAntwerpen***

M. Stefaan Walgrave a mené des recherches sur l'effet potentiel des réformes institutionnelles sur le comportement des acteurs politiques. Comment l'attitude des partis peut-elle être orientée?

Bepaalde hervormingen van het regeringsvormingsproces, zoals het opleggen van een termijn of van een maximumaantal pogingen, kunnen de partijen ertoe aanzetten hun coalitievoorkeuren aan te geven of zelfs al vóór de verkiezingen coalities te vormen, om aldus de onderhandelingsduur na de verkiezingen te beperken. De spreker vreest echter dat zulks de stem van de kiezers verzwakt; het risico bestaat in dat geval dat zij beginnen te twijfelen of het wel zin heeft te stemmen, een daad van burgerzin. De heer Dumont merkt voorts op dat in Spanje en in Israël het bewijs is geleverd dat de actoren er niet altijd in slagen de patstellingen te deblokkeren en dat zij de kiezer dan maar "straffen" door hem opnieuw naar de stembus te sturen (waarbij de resultaten de situatie nog complexer kunnen maken).

De deskundige stelt een nog niet volledig uitgewerkt denkspoor voor waarbij de belangrijkste actoren van de Kamer kunnen worden betrokken, die kort na de verkiezingen zou worden samengesteld. Dit voorstel zou wellicht de uitwerking van de secundaire oorzaken kunnen milderen, en tegelijk zou het parlementair proces beter in de verf worden gezet, ook al is de Belgische vorst kennelijk geen factor die de patstellingen uitdiept. Net zoals in Zweden en in Nederland zou het de uittredende Kamervoorzitter toekomen formatieopdrachten toe te wijzen, waarna via een constructieve motie van wantrouwen een nieuwe Kamervoorzitter kan worden aangesteld en de formatie naar een coalitieformule evolueert. De tot fractieleider verkozen volksvertegenwoordigers worden officieel aangesteld tot hoofdonderhandelaars van hun partij, waarvan ze *de facto* de geprivilegieerde gesprekspartner zijn. In een dergelijke constellatie zou de Kamervoorzitter het Parlement tevens regelmatig op de hoogte kunnen brengen van de voortgang van de onderhandelingen. Indien het via de parlementaire weg niet lukt, wordt de bal in het kamp van de Koning gelegd.

Tot besluit stelt de heer Dumont dat deze mogelijke hervormingen slechts minimaal zijn ten aanzien van wat er bij een regeringsvorming komt kijken. Er moet rekening worden gehouden met een aantal structurele factoren die ook in andere Europese landen aan de orde zijn. Het blijkt moeilijk oplossingen aan te dragen voor een probleem van die orde van grootte, getuige het feit dat bepaalde voorgestelde hervormingen niet bepaald succesvol waren.

B. **Inleidende uiteenzetting van de heer Stefaan Walgrave, hoogleraar aan de UAntwerpen**

De heer Stefaan Walgrave heeft onderzoek gevoerd naar het effect dat institutionele hervormingen kunnen hebben op het gedrag van politieke actoren. Hoe kan het gedrag van partijen worden gestuurd?

Peu d'études scientifiques portent sur les négociations gouvernementales. MM. De Winter et Dumont sont parmi les rares à avoir eu accès aux ministres et aux dirigeants de parti qui mènent les négociations. Celles-ci restent, pour la plupart, une boîte noire.

L'on dispose d'encore moins d'informations sur la durée des négociations. Selon l'analyse de la littérature que l'orateur a menée, les négociations belges étaient déjà parmi les plus longues d'Europe durant la période 1945-1990 – soit bien avant le "blocus". Depuis 1945, la formation du gouvernement prend en moyenne 57 jours en Belgique. Seuls les Pays-Bas dépassent ce record, avec une moyenne de 88 jours.

L'orateur souligne que les négociations impliquent de passer d'une logique de campagne à une logique de gouvernement; tout ce qui favorise ce changement de cap facilite la discussion. Pendant la campagne électorale, ce sont les divergences qui sont soulignées. Lors des négociations, cette différenciation doit se transformer en convergence et en recherche d'un terrain d'entente. Les partis ne perdent ou ne gagnent plus seuls, mais ensemble. La pureté doit faire place au compromis, les promesses à des politiques à l'aune desquelles la nouvelle majorité pourra être jugée.

Ce changement prend du temps. Les acteurs politiques évoquent parfois des "plaies ouvertes" qui compliquent les négociations. En outre, les partis se retrouvent dans l'impossibilité de tenir l'entièreté de leurs promesses électorales. Ainsi, le gouvernement Vivaldi compte sept partis, ce qui signifie que les partis de la majorité ont dû ravaler plus des trois quarts de leurs promesses. Cette prise de conscience doit mûrir après chaque élection, tant chez les acteurs politiques que dans l'opinion publique.

Les négociations gouvernementales proprement dites ne s'éternisent pas, une fois qu'une "protocoalition" de différents partis a été définie. Cette étape initiale, en revanche, peut prendre des centaines de jours.

Complications en Belgique

Vu la fragmentation et la polarisation du paysage politique, il est nécessaire, pour obtenir une majorité, de réunir un grand nombre de partis idéologiquement très différents. La littérature montre qu'il est aisé de former une coalition lorsque deux partis se positionnent chacun sur des thématiques différentes: ils peuvent gagner chacun sur leur propre territoire. Il est toutefois fréquent, en Belgique, que plusieurs partis proposent des solutions divergentes à une même question fondamentale.

Er wordt weinig wetenschappelijk onderzoek gevoerd naar regeringsonderhandelingen. De heren De Winter en Dumont behoren tot de kleine groep die toegang heeft gekregen tot ministers en partijleiders die de onderhandelingen voeren. Voor de meesten blijven de onderhandelingen een *black box*.

Over de duur van de onderhandelingen is nog minder informatie voorhanden. Uit het literatuuronderzoek van de spreker blijkt dat de Belgische onderhandelingen reeds in de periode 1945-1990, lang voor de "blokkade", tot de langste van Europa behoorden. Sinds 1945 duurt een regeringsvorming gemiddeld 57 dagen. Met 88 dagen duren alleen de Nederlandse regeringsvormingen langer.

De spreker wijst erop dat onderhandelingen gepaard gaan met de overstap van campagnelogica naar regeerlogica. Alles wat die koerswijziging bevordert, leidt tot vlotte regeringsonderhandelingen. Tijdens de campagne wordt divergentie benadrukt. Zulke profilering moet tijdens de onderhandelingen veranderen in convergentie en de zoektocht naar raakvlakken. Partijen verliezen of winnen niet langer alleen maar doen dat samen. Zuiverheid moet wijken voor compromis, beloften moeten wijken voor beleid waarop de nieuwe meerderheid kan worden afgerekend.

De omschakeling vergt tijd. Politici hebben het weleens over "geslagen wonden" die de onderhandelingen bemoeilijken. Bovendien kunnen partijen niet al hun verkiezingsbeloftes waarmaken. De Vivaldi-regering telt zeven partijen, wat betekent dat de meerderheidspartijen meer dan driekwart van hun beloftes moesten inslikken. Dat besef moet na elke verkiezing rijpen, zowel onder politici als in de publieke opinie.

Als er eenmaal een zogenaamde protocoalitie is vastgelegd, duren de eigenlijke regeringsonderhandelingen niet bijzonder lang. De bepaling van de partijformule die daaraan voorafgaat, is echter een dans die honderden dagen kan duren.

Complicaties in België

Door de fragmentatie en polarisatie van het politieke landschap is een groot aantal ideologisch erg uiteenlopende partijen nodig voor een meerderheid. De literatuur wijst uit dat het gemakkelijk is om een coalitie te vormen als twee partijen elk andere thema's naar voren schuiven. Zo kunnen ze elk winnen op hun eigen domein. In België komt het echter vaak voor dat meerdere partijen uiteenlopende oplossingen aanreiken voor eenzelfde *core issue*.

Pour former une majorité, il est nécessaire d'inclure des partis qui ont perdu les élections et dont les dirigeants s'effacent ou se retrouvent affaiblis. Inviter des perdants dans la coalition est difficile mais incontournable en Belgique, vu l'émiettement du paysage politique.

En outre, les acteurs politiques ignorent les intentions exactes des partis venus de l'autre côté de la frontière linguistique; la littérature évoque des incertitudes quant aux préférences des potentiels partenaires. Les partis peuvent en revanche être assez bien au fait des intentions des uns et des autres au sein de leur propre région linguistique, la lutte électorale se déroulant au sein des communautés linguistiques distinctes.

Traditionnellement, tant les partis que l'opinion publique font pression sur les négociateurs pour qu'ils forment une majorité dans les deux parties du pays. Cependant, cet objectif n'est pas une exigence constitutionnelle et il n'a d'ailleurs pas été atteint ces dernières années. Il faut beaucoup de temps aux partis et à l'opinion publique pour accepter que le nouvel exécutif puisse ne pas être majoritaire dans leur région linguistique.

L'exclusion de plusieurs partis en position de force est un autre point épineux. Le cordon sanitaire mis en place contre le VB et le PVDA-PTB limite sévèrement les choix de coalition.

Par ailleurs, l'impact de la formation plus rapide des gouvernements régionaux ne peut-être sous-estimé: elle fait naître des blocs. Les partis s'y associent et entendent s'efforcer de gouverner ensemble au niveau fédéral également. Ces tentatives se soldent régulièrement par un échec, et les partis doivent en retour abandonner leurs coalitions régionales.

Enfin, l'électeur sanctionne toujours plus les partis de gouvernement. Participer à l'exécutif devient dès lors un exercice périlleux, dont les partis veulent en conséquence tirer le maximum de fruits. Par ailleurs, les recherches semblent indiquer que le parti du premier ministre peut être récompensé dans les urnes, au contraire des partis gouvernementaux de moindre importance.

Modifier la formation de l'exécutif peut poursuivre différents objectifs: des négociations gouvernementales plus brèves; des coalitions mieux composées, plus démocratiques ou plus stables; des accords de coalition de meilleure teneur, qui abordent des sujets brûlants tels que la migration, le changement climatique, l'énergie ou les pensions; ou encore des mécanismes permettant d'instaurer des gouvernements plus solides, avec du cran et de la poigne. Ces objectifs peuvent se contredire; l'orateur souligne la nature spéculative de ses

Bij de meerderheidsvorming zijn altijd partijen nodig die de verkiezingen hebben verloren en wier partijleiders verdwijnen of zwak staan. Het is moeilijk om een coalitie te vormen met verliezende partijen, maar door de versnippering kan het in België niet anders.

Een bijkomend pijnpunt is dat politici niet goed weten wat partijen aan de overkant van de taalgrens willen. In de literatuur wordt gesproken van "onzekerheid over de preferenties van de mogelijke partners". Binnen het eigen taalgebied zijn die preferenties wellicht redelijk bekend omdat de kiesstrijd zich binnen de afzonderlijke taalgemeenschappen afspeelt.

Traditioneel oefenen zowel partijen als de publieke opinie druk uit op onderhandelaars om een meerderheid in beide landsdelen te vormen. Dat streefdoel is geen grondwettelijke vereiste en is de voorbije jaren niet gehaald. Het duurt een hele tijd eer de partijen en de publieke opinie aanvaarden dat de nieuwe regering misschien geen meerderheid zal hebben in hun landsgedeelte.

Een ander heikel punt is dat een aantal sterke partijen wordt uitgesloten. Het *cordon sanitaire* tegen VB en de PVDA-PTB beperkt de coalitiekeuzes fors.

De gevolgen van de snellere gewestelijke regeringsvorming mogen evenmin worden onderschat. De regionale regeringsvorming creëert blokvorming. Partijen klikken zich aan elkaar vast in de veronderstelling dat ze zullen proberen om ook op federaal niveau samen te regeren. Regelmatig lukt dat niet en moeten partijen hun gewestelijke coalities loslaten.

Tot slot wordt regeren steeds vaker electoraal afgestraft. Het risico om in een regering te stappen is groot. Daarom willen partijen een grote buit binnenhalen. Overigens lijkt onderzoek uit te wijzen dat de partij van de eerste minister nog kan worden beloond, terwijl vooral kleinere regeringspartijen in de klappen delen.

Mogelijke doelstellingen van wijzigingen aan de regeringsvorming zijn onder andere: kortere regeringsonderhandelingen; beter samengestelde, democratischere of stabielere coalities; inhoudelijk betere regeerakkoorden die hete hangijzers zoals migratie, de klimaatverandering, energie of pensioenen aanpakken; of mechanismen voor het vormen van sterkere regeringen die lef en kracht hebben. Deze doelstellingen kunnen elkaar tegenspreken. De spreker stipt aan dat zijn beschouwingen speculatief zijn. De regeringsvorming is immers niet enkel een

réflexions. Après tout, la formation d'un gouvernement n'est pas uniquement question de règles, mais aussi de culture, de compromis et de perceptions.

Des négociations gouvernementales plus brèves

Il est certain que les mesures doivent agir sur les causes, et non sur les effets. L'orateur met ainsi en garde: poser des limitations légales à la durée des négociations gouvernementales pourrait avoir l'effet inverse. Cette mesure a-t-elle eu le résultat escompté en Israël, sachant qu'en deux ans, les électeurs sont passés cinq fois aux urnes? Les chercheurs israéliens contactés par l'orateur se sont toutefois montrés modérément enthousiastes; ils estiment que le système conduit à une coopération forcée. Dans le contexte belge, en revanche, l'orateur pronostique des conséquences essentiellement négatives: des temps de négociation plus courts compliqueraient encore davantage le passage d'une logique de campagne à une logique électorale. À peine les élections terminées qu'un autre tour de scrutin se profile déjà à l'horizon, ce qui incite d'autant moins à se lancer dans l'aventure. Qui entame les négociations pourrait en effet se voir pointé du doigt si elles échouaient.

En outre, les partis dont l'ambition est de démontrer que le pays Belgique ne fonctionne pas pourraient tirer avantage de la brièveté de la fenêtre de négociation: en se montrant peu constructifs, ils pourraient parvenir à provoquer de nouvelles élections. Les partis radicaux réaliseraient en effet de meilleurs scores dans les urnes après un échec des négociations gouvernementales. Puisqu'ils ne participent pas aux pourparlers, un fiasco ne pourrait leur être imputé. Les scores électoraux du VB le montrent à suffisance.

Même si les négociations gouvernementales devaient être limitées dans le temps, c'est toujours la recherche d'une protocoalition qui durerait le plus longtemps. Ensuite, les partis de la nouvelle majorité devraient rédiger l'accord de coalition au pas de charge – alors que c'est précisément parce qu'ils sont source de stabilité que ces accords ne peuvent en aucun cas être rédigés dans l'urgence.

Autres mesures

L'orateur s'exprime ensuite sur d'autres propositions de mesures visant à raccourcir la formation du gouvernement.

Il doute que faire coïncider les scrutins soit bien démocratique: faire de l'élection fédérale un reflet des

kwestie van regels, maar ook van cultuur, afwegingen en percepties.

Kortere regeringsonderhandelingen

Vast staat dat maatregelen op de oorzaken moeten inwerken, niet op de gevolgen. De spreker waarschuwt bijvoorbeeld dat wettelijke beperkingen inzake de duur van de regeringsonderhandelingen het omgekeerde effect zouden kunnen hebben. De vraag is of deze ingreep in Israël het gewenste resultaat heeft gehad: in twee jaar tijd hebben er vijf stembusgangen plaatsgevonden. Desondanks waren de Israëlische onderzoekers met wie de spreker contact heeft opgenomen, gematigd enthousiast. Volgens hen leidt het systeem tot gedwongen samenwerking. In de Belgische context voorspelt de spreker echter vooral negatieve gevolgen. Door de kortere onderhandelingsduur zullen politici nog moeilijker kunnen omschakelen van campagne- naar verkiezingslogica. Wanneer de verkiezingen net achter de rug zijn, zou aan de horizon al een nieuwe stemronde opdoemen. Dat vergroot de angst om de sprong te wagen. Wie onderhandelingen opstart, kan immers van eventuele mislukkingen worden beschuldigd.

Bovendien zouden partijen die willen aantonen dat België niet werkt de korte onderhandelingsduur kunnen aangrijpen als uitnodiging om zich net niet constructief op te stellen. Zo kunnen ze aansturen op het houden van opeenvolgende verkiezingen. Na mislukte regeringsonderhandelingen zouden radicale partijen beter scoren bij nieuwe verkiezingen. Aangezien zij niet bij de onderhandelingen worden betrokken, kunnen falende gesprekken nooit hun fout zijn. De verkiezingsresultaten van het VB illustreren dat.

Ook als de regeringsonderhandelingen niet lang zouden mogen duren, zou de zoektocht naar een protocoalitie de meeste tijd in beslag nemen. Vervolgens zouden de nieuwe meerderheidspartijen op een drafje het regeerakkoord schrijven. Net omdat regeerakkoorden tot stabiliteit leiden is het geen goed idee om ze in allerijl op te stellen.

Andere maatregelen

Vervolgens geeft de spreker zijn oordeel over andere voorgestelde maatregelen om de regeringsvorming te verkorten.

De spreker betwijfelt of de voorgestelde samenval van kiesmomenten democratisch is. Het voorstel om van de

élections régionales équivaudrait à un confédéralisme où les élections fédérales deviennent superflues.

Il souligne par ailleurs l'importance du maintien du secret des négociations: les concessions et compromis requièrent une certaine intimité. Une transparence accrue à ce niveau peut paraître judicieuse et plus démocratique, mais elle entraînerait également des effets indésirables.

La proposition de suspendre le financement des partis ou de rogner les salaires des parlementaires tant qu'un gouvernement n'a pas été formé serait antipolitique. Certains partis disposant de matelas financiers plus importants, cette mesure accroîtrait en outre les asymétries.

La proposition de réduire le rôle du Roi en renforçant celui du président de la Chambre risque d'entraîner un profilage politicien plus marqué encore. La désignation d'(in)formateurs apolitiques, *a contrario*, induirait l'impossibilité pour les partis aux négociations de s'engager – ce qui est précisément essentiel à ce moment.

Si le Parlement était impliqué dans la formation de l'exécutif, la transparence du processus augmenterait; dans son sillage, la logique de campagne se durcirait et le profilage avec elle.

Le *government shutdown*, l'arrêt des activités gouvernementales tel qu'il existe aux États-Unis, est périlleux puisqu'il compromet la continuité de l'exécutif. Une option aussi radicale pourrait toutefois s'avérer efficace: aux États-Unis, c'est grâce à ce moyen de pression que Démocrates et Républicains finissent par s'accorder sur les dépenses gouvernementales. Restreindre les pouvoirs du gouvernement en affaires courantes correspond à une forme de *government shutdown*.

La dépolitisation de la formation, en recourant à la société civile et à l'administration, semble peu réaliste. Il est en revanche possible de procéder à une vérification plus systématique des programmes des partis et des coûts de leurs propositions.

L'exemple des pays dirigés par des gouvernements minoritaires démontre qu'un tel exécutif prend plus de temps à mettre en place. En outre, ces gouvernements minoritaires requièrent des blocs de partis, ce qui implique que les partis doivent annoncer au préalable leurs intentions d'alliance.

Que la Chambre se prononce sur le délai adéquat pour parvenir à un accord de gouvernement semble

federale verkiezing een afspiegeling te maken van de gewestelijke verkiezingen komt neer op confederalisme waarbij federale verkiezingen niet meer nodig zijn.

De spreker benadrukt dat regeringsonderhandelingen nood hebben aan geheimhouding. Toegeven en compromissen sluiten vergt beslotenheid. Verhoogde transparantie bij de onderhandelingen klinkt goed en democratisch verantwoord, maar zou ook ongewenste effecten hebben.

Een ander voorstel bestaat uit het opschorten van de partijfinanciering of het snoeien in het loon van parlementsleden zolang er geen regering is. Het gaat om een antipolitieke maatregel. Bovendien hebben sommige partijen een grotere financiële buffer, wat asymmetrie in de hand werkt.

Het voorstel om de rol van de Koning te verkleinen en die van de Kamervoorzitter te vergroten dreigt tot nog meer partijpolitieke profilering te leiden. Het aanstellen van niet-politieke (in)formateurs betekent dan weer dat de regeringsvormende partijen zich niet kunnen binden, wat tijdens de onderhandelingen net essentieel is.

Als het Parlement bij de regeringsvorming zou worden betrokken, groeit de transparantie van het proces. In het kielzog daarvan verhardt de campagnelogica en neemt de profilering toe.

De *government shutdown* zoals die in VS plaatsvindt, is gevaarlijk omdat de continuïteit van de overheid in het gedrang komt. Toch zou een dergelijke nucleaire optie kunnen werken. In de VS raken democraten en republikeinen het door dit drukkingsmiddel uiteindelijk eens over de regeringsuitgaven. De macht van de regering in lopende zaken inperken, komt overeen met een vorm van *government shutdown*.

De depolitisering van de formatie door het middenveld en de administratie lijkt weinig realistisch. Wel is het mogelijk de partijprogramma's en de kosten van partijvoorstellen stelselmatiger te laten narekenen.

Landen met een minderheidsregering bewijzen dat het langer duurt vooraleer zo'n regering in het zadel zit. Bovendien vergen minderheidskabinetten partijblokken, wat inhoudt dat partijen op voorhand hun intenties moeten bekendmaken.

Het ligt moeilijk dat de Kamer zou beslissen hoe lang een regeerakkoord hoort te zijn. Het is overigens niet

compliqué. Ce n'est d'ailleurs pas la rédaction de cet accord qui prend du temps, mais la mise en place de la protocoalition.

Permettre aux électeurs de voter pour des coalitions serait une réforme d'envergure, nécessitant la création de blocs de partis. Si les intentions de futures alliances sont annoncées d'emblée, la formation du gouvernement s'en trouvera accélérée. Il est toutefois probable qu'aucun de ces blocs de partis n'obtiendra à lui seul une majorité. Ces blocs vont alors se désagréger, et il faudra davantage de temps encore pour former une coalition.

Conclusion

L'orateur doute que prendre des mesures modifierait la dynamique de la formation des gouvernements. Au contraire, changer les règles pourrait aggraver les problèmes. Les mesures visant à réduire le nombre de partis sont peut-être les plus efficaces, mais elles s'accompagnent aussi d'effets pervers: la présence de nombreux petits partis présente en effet l'avantage de permettre aux électeurs de voter pour un parti proche de leurs convictions. Face à un choix réduit, les électeurs seraient contraints de voter à contrecœur pour un parti dont ils n'approuvent que partiellement le programme. Un tel parti pourrait alors gouverner seul, mais la perte de légitimité ne disparaît pas dans ce cas de figure, elle ne fait que se déplacer.

Dans toute cette question, l'analyse coût-avantage menée par les partis joue un rôle crucial. L'objectif de toute mesure devrait dès lors être de donner de nouveaux incitants aux partis.

La représentation est un équilibre entre la volonté des citoyens et celle des partis. La conciliation de ces objectifs, qui ne coïncident pas toujours, est au cœur des négociations gouvernementales.

C. **Exposé introductif de M. Maxime Vandenberghe, doctorant à l'*UGent***

M. Maxime Vandenberghe explique que la formation d'un gouvernement se décompose traditionnellement en trois étapes: le choix des partenaires de la coalition, la négociation du contenu de l'accord de gouvernement et la répartition interne des postes. Ce sont aux deux premières phases, indissolublement liées, que le plus de problèmes se posent.

Après la Seconde Guerre mondiale, la durée des formations de gouvernement s'est fortement allongée. À la fin des années 1970, le cap des 100 jours de négociation a été atteint. En 2007, la Belgique a flirté avec les 200 jours. En 2010, le record mondial a été battu

het opstellen van het regeerakkoord dat tijd vraagt, wel het maken van de protocoalitie.

Het idee dat kiezers een stem kunnen uitbrengen voor coalities is een fundamentele hervorming die partijblokken vereist. Als op voorhand duidelijk wordt gemaakt welke partijen samen zouden regeren, wordt de regeringsvorming versneld. De kans is echter groot dat geen enkel van de partijblokken op zichzelf een meerderheid zal halen. Daardoor zullen ze uiteenvallen en is er nog meer tijd nodig om een coalitie te vormen.

Besluit

De spreker twijfelt of regels de dynamiek van de regeringsvorming zullen veranderen. Regelwijzigingen kunnen de problemen net verergeren. Maatregelen om het aantal partijen te verminderen zijn wellicht het doeltreffendst, al hebben ze ook perverse effecten. Het voordeel van veel kleine partijen is namelijk dat kiezers in principe kunnen stemmen op een partij die dicht bij hen staat. Als er weinig partijen zijn, moeten kiezers met tegenzin stemmen op een partij met een programma dat ze slechts gedeeltelijk onderschrijven. Zo'n partij zou vervolgens wel alleen kunnen regeren. Het legitimiteitsverlies zit dus in een andere fase maar verdwijnt niet.

Cruciaal in deze overweging is de kosten-batenanalyse die partijen maken. De bedoeling van elke regel hoort dan ook te zijn om partijen nieuwe *incentives* te geven.

Representatie is een evenwicht tussen wat burgers willen en wat partijen willen. De verzoening van die doelen, die niet altijd overeenkomen, is de kern van de regeringsonderhandeling.

C. **Inleidende uiteenzetting van de heer Maxime Vandenberghe, doctoraatsstudent UGent**

De heer Maxime Vandenberghe licht toe dat de regeringsvorming traditioneel uiteenvalt in drie fasen: de keuze van de coalitiepartners, de onderhandeling van het inhoudelijke regeerakkoord en de interne verdeling van de posten. De twee eerste fasen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en vertonen de meeste problemen.

Na de Tweede Wereldoorlog is de formatieduur sterk toegenomen. Eind de jaren 70 wordt de kaap van 100 onderhandelingsdagen bereikt. In 2007 flirt België met 200 dagen, in 2010 wordt het wereldrecord op 541 dagen gezet. Van die eeuwigdurende formatie

avec 541 jours de négociations; le pays ne s'en est jamais vraiment rétabli. En 2014 également, la formation, bien que perçue comme brève, a duré assez longtemps.

Entre 2007 et 2020, l'échelon politique fédéral a été géré 1.485 jours par des gouvernements en affaires courantes. Même comparativement, ce chiffre est excessif. En comparaison avec d'autres pays d'Europe occidentale, la durée moyenne des négociations postélectorales en Belgique est exceptionnellement longue. Énumérer toutes les causes potentielles de ce phénomène serait impossible; l'orateur va en détailler certaines.

Fragmentation

La fragmentation apparue des suites de l'érosion des partis politiques traditionnels est souvent pointée du doigt. Depuis les années 1960, en particulier, ils ont dû systématiquement céder du terrain aux partis régionalistes émergents, qui ont accru la pression pour scinder les partis entre 1968 et 1978. Ce dédoublement est un facteur de fragmentation trop souvent négligé.

Depuis la dépilarisation, le nombre d'adhérents des partis traditionnels est en baisse. De nouveaux groupements ont pu, et peuvent toujours, miser sur des thèmes tels que l'écologie et la migration. De ce fait, le centre s'érode davantage encore. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'électorat s'est fait toujours plus volatil, bien que, comparativement, la mobilité électorale ne soit pas particulièrement élevée en Belgique; elle est plus marquée dans divers autres pays.

Le grand nombre de partis permet un large éventail de coalitions concevables, ce qui impose d'explorer davantage d'options lors de la formation. En outre, les gouvernements comportent de plus en plus de partis, ce qui accroît pour chacun la pression à se différencier des autres. L'incertitude règne davantage sur l'information. Plus il y a de partis, plus le risque grandit que l'un d'entre eux ne puisse obtenir l'assentiment de sa base sur un accord donné. Pour les petits partis, la participation à l'exécutif se mue graduellement en considération existentielle.

(Non-)simultanéité des élections

Sous son titre 1.5, l'Accord papillon a conclu un accord complexe, et contesté, dans le but de faire coïncider les élections. Essentiellement, la durée de la législature à la Chambre a été portée à cinq ans (comme c'était déjà le cas pour les parlements des entités fédérées) et des élections fédérales ont été organisées en 2014. Depuis

is het land nooit echt genezen. Ook in 2014 duurde de formatie vrij lang, hoewel ze als kort werd gepercipieerd.

Tussen 2007 en 2020 werd het federale beleidsniveau 1.485 dagen beheerd door regeringen in lopende zaken. Dat is excessief, ook comparatief bekeken. De gemiddelde duur van postelectorale onderhandelingen is in België uitzonderlijk lang in vergelijking met andere West-Europese landen. Het is onmogelijk om alle oorzaken voor dat verschijnsel op te sommen. De spreker zal bij een selectie van mogelijke verklaringen blijven stilstaan.

Fragmentatie

Een klassiekere boosdoener is de fragmentatie die ontstaan is als gevolg van de afkalving van de traditionele politieke partijen. In het bijzonder sinds de jaren 60 moesten zij systematisch terrein afstaan aan de opkomende regionalistische partijen, die tussen 1968 en 1978 de druk hebben opgevoerd om partijen te splitsen. De ontdubbeling is een drijfveer voor de fragmentatie waaraan te vlot wordt voorbijgegaan.

Sinds de ontzuiling dalen de ledenaantallen van de traditionele partijen. Nieuwe groeperingen konden en kunnen kapitaliseren op thema's zoals ecologie en migratie. Daardoor kalft het centrum verder af. Het electoraat wordt sinds de Tweede Wereldoorlog steeds volatieler, al is de volatiliteit comparatief gezien niet zo uitzonderlijk hoog in België. Meerdere landen laten een hogere volatiliteit optekenen.

Het grote aantal partijen leidt tot een brede waaier aan denkbare coalities, waardoor er tijdens de formatie meer mogelijkheden moeten worden verkend. Regeringen tellen bovendien steeds meer partijen. De druk die een partij ervaart om zich van andere partijen te onderscheiden neemt dan ook toe. Er heerst meer informatieonzekerheid. Hoe meer partijen, hoe groter het risico dat een van hen een bepaalde deal niet verkocht krijgt aan de achterban. Regeringsdeelname wordt stilaan een existentiële afweging voor kleinere partijen.

(Niet-)samenvallende verkiezingen

In het vlinderakkoord is onder titel 1.5 een ingewikkelde en betwiste deal gesloten om de verkiezingen te doen samenvallen. De hoofdzaak is dat de zittingsperiodes voor de Kamer naar vijf jaar werd gebracht (zoals dat reeds het geval was voor de deelstaatparlementen) en dat in 2014 federale verkiezingen werden georganiseerd.

les élections de la Chambre de 2014, les élections coïncident *de facto*.

D'aucuns suggèrent que cette simultanéité permet de contrer l'atmosphère de campagne permanente. Si les élections des entités fédérées ne coïncident pas avec l'élection fédérale, comme ce fut le cas en 2004 et 2009, leur résultat a un impact sur le gouvernement fédéral en exercice. L'orateur en juge cependant l'impact moindre sur la formation fédérale ultérieure. Les données dont dispose l'orateur indiquent que la stablité fédérale n'a pas souffert sensiblement en 2004 et 2009.

Les partisans de la simultanéité soulignent en outre qu'elle favoriserait la cohérence entre les différentes coalitions. C'est exact dans une certaine mesure. Le gouvernement Michel se reflétait dans la majorité flamande et la coalition Vivaldi rejoint en grande partie la majorité wallonne. Cependant, la cohérence espérée reste en partie absente; celle qui régnait dans les années 1990 est difficile à atteindre de nos jours.

Autrement dit, la simultanéité des élections ne répond pas toujours aux attentes, et complique en outre certaines négociations. Le risque qu'un conflit se propage d'un niveau politique à l'autre augmente. La "mère de toutes les élections" mène à la "mère de toutes les formations".

Mandats incompatibles

Il est souvent avancé que les responsables politiques des différentes régions du pays se voient confier des mandats contradictoires. De nombreuses recherches nuancent toutefois cette affirmation et démontrent que, malgré des résultats électoraux partagés, les électeurs ont plus de points communs qu'on ne le pense.

Les acteurs politiques n'ont pas tous la même expérience ou ne se connaissent pas encore. Les négociations sont plus longues lorsqu'elles impliquent des interlocuteurs à l'expérience gouvernementale réduite. La formation est également compliquée lorsque les négociateurs se connaissent peu; depuis le dédoublement des partis politiques, les partis frères mènent peu de délibérations structurelles et formelles.

L'orateur et ses collègues scientifiques ont cherché à savoir si la frontière linguistique était également perceptible sur Twitter, canal de communication très accessible. Même durant la campagne de 2019, les partis politiques opéraient manifestement surtout dans leur propre groupe linguistique et interagissaient avec

Sinds de Kamerverkiezing van 2014 vallen de verkiezingen *de facto* samen.

Sommigen opperen dat de samenval helpt om de permanente campagnesfeer tegen te gaan. Als de deelstaatverkiezing niet samenvalt met de federale verkiezing, zoals in 2004 en 2009 het geval was, heeft de uitslag van de deelstaatverkiezing een impact op de federale regering die in het zadel zit. De daaropvolgende federale formatie blijft echter veeleer gespaard van gevolgen, betoogt de spreker. Data van de spreker geeft aan dat de federale stabiliteit in 2004 en 2009 niet gevoelig heeft geleden.

Voorts werpen voorstanders op dat de samenval tot coherentie tussen de verschillende coalities zou leiden. Tot op zekere hoogte klopt dat. De regering-Michel werd afgespiegeld in de Vlaamse meerderheid en de Vivaldi-coalitie loopt grotendeels gelijk met de Waalse meerderheid. Toch blijft de verhoopte coherentie deels uit. De coherentie van de jaren 90 is tegenwoordig moeilijk te bereiken.

De samenvallende verkiezingen halen met andere woorden niet altijd de verwachtingen. Ze maken bepaalde onderhandelingen bovendien moeilijker. De kans dat een conflict overslaat van het ene beleidsniveau naar het andere neemt toe. De "moeder aller verkiezingen" leidt tot een "moeder aller formaties".

Botsende mandaten

Er wordt vaak geopperd dat politici in de verschillende landsgedeelten botsende mandaten krijgen. Er is echter veel onderzoek dat die stelling nuanceert en aantoont dat kiezers ondanks de verdeelde verkiezingsuitslagen meer raakvlakken vertonen dan wordt aangenomen.

Niet alle politici zijn even ervaren of kennen elkaar nog. Politici die minder lang in het zadel zitten, worden gelinkt aan langere regeringsonderhandelingen. De formatie wordt ook bemoeilijkt als onderhandelaars elkaar minder goed kennen. Sinds de splitsing van de politieke partijen plegen zusterpartijen weinig structureel en formeel overleg.

De spreker en zijn collega-onderzoekers zijn nagegaan of de taalgrens ook zichtbaar is op Twitter, een laagdrempelige vorm van communicatie. Zelfs tijdens de campagne van 2019 bleken politieke partijen hoofdzakelijk binnen hun eigen taalgroep te opereren. Ze gingen in interactie met partijen uit dezelfde taalgemeenschap.

des partis issus de la même communauté. Des ponts étaient rarement jetés, ce qui complique par la suite la formation du gouvernement.

Démocratie consociative et réformes de l'État

Le modèle de démocratie consociative se détourne du principe de la majorité dure pour intégrer en lieu et place une forme de proportionnalité avec principes de parité et vetos, l'objectif étant d'obliger les différentes parties à coopérer. À titre d'exemples, on citera la parité au sein du Conseil des ministres, la procédure de la sonnette d'alarme et la législation spéciale. Ce système fonctionne seulement si les mandataires politiques sont ouverts à une certaine forme de coopération axée sur la recherche de compromis. Ce n'est toutefois pas toujours le cas, de sorte que le système devient une recette pour la confrontation et l'inertie. La démocratie consociative réduit la marge de négociation et place la barre plus haut, ce qui complique la conclusion d'accords (par exemple sur la réforme de l'État).

Les dossiers communautaires sont particulièrement explosifs: dès qu'ils sont sur la table, la formation prend plus de temps et le nombre de tentatives avortées augmente. En outre, le débat communautaire est en train de dégeler. Jusqu'à récemment, la réforme de l'État était synonyme d'autonomie accrue pour les entités fédérées; les désaccords portaient principalement sur l'étendue de cette autonomie et les modalités de son financement. Aujourd'hui, le renforcement de l'échelon fédéral s'invite également au débat: la hiérarchie des normes ou une circonscription électorale fédérale font ainsi partie des thèmes abordés. Le débat ouvert sur les réformes de l'État complique tout accord sur une nouvelle réforme.

Par ailleurs, plusieurs facteurs associés aux réformes de l'État pourraient nuire davantage aux négociations. Les études n'ont pas observé de renforcement de l'identité régionale des suites du transfert de compétences aux entités fédérées: les dualités d'identité sont, depuis longtemps, caractéristiques de la Belgique.

D'aucuns rétorquent que les réformes de l'État ont érodé l'échelon fédéral à un point tel que la base de travail des négociateurs est bien maigre; ils ressentiraient dès lors moins d'urgence à mener à bien la formation du gouvernement fédéral. Les entités fédérées sont si solides qu'en cas d'impasse fédérale, le pays continuerait à fonctionner. L'orateur souligne toutefois que l'échelon fédéral n'a pas été vidé de sa substance au point d'avoir perdu toute pertinence: il dispose de leviers budgétaires majeurs et conserve des paquets de compétences importants.

De oversteek werd zelden gemaakt, wat later de regeringsvorming bemoeilijkt.

Pacificatiedemocratie en staatshervormingen

Pacificatiedemocratie is het idee dat het harde meerderheidsprincipe aan de kant wordt geschoven. In plaats daarvan wordt een vorm van proportionaliteit ingebouwd met pariteitsprincipes en veto's, in de gedachte om weerszijden te dwingen tot samenwerking. Voorbeelden zijn de pariteit in de Ministerraad, de alarmbelprocedure en de bijzondere wetgeving. Dergelijk systeem werkt enkel indien politici een bepaalde vorm van compromisgezinde samenwerking vertonen. Dit is echter niet steeds het geval, waardoor het systeem een recept voor confrontatie en inertie wordt. De pacificatiedemocratie verkleint de onderhandelingsmarge en verhoogt de lat om tot akkoorden te komen (bijvoorbeeld over staatshervorming), waardoor deze moeilijker worden bereikt.

Communautaire dossiers zijn bijzonder explosief. Als ze op tafel liggen, duurt de formatie langer en groeit het aantal gefaalde pogingen. Bovendien is het communautaire debat aan het ontdooien. Tot voor kort was staatshervorming synoniem voor toegenomen deelstaatautonomie. De onenigheid betrof vooral de vraag hoever die autonomie moest reiken en hoe de financiering moest worden geregeld. Tegenwoordig komt ook de versterking van het federale niveau aan bod. Er wordt bijvoorbeeld gepraat over de hiërarchie der normen of een federale kieskring. Het opengetrokken debat over staatshervormingen maakt het moeilijker om een nieuwe hervorming af te kloppen.

Aan de staatshervormingen worden een aantal factoren toegeschreven die de onderhandelingen verder kunnen schaden. Onderzoek toont geen toename aan van de regionale identiteit als gevolg van de naar de deelstaten overgehevelde bevoegdheden. Duale identiteiten zijn al geruime tijd typisch voor België.

Sommigen opperen dat de staatshervormingen het federale niveau zodanig hebben uitgehold dat er weinig overblijft waarmee de onderhandelaars aan de slag kunnen. Daardoor zouden zij minder druk voelen om de federale regeringsvorming tot een goed einde te brengen. Een federale impasse zou er minder toe doen, want de deelstaten zijn dermate sterk dat ze het land draaiend zouden houden. De spreker benadrukt dat het federale niveau niet voldoende is uitgekleed om te stellen dat het irrelevant is geworden. De federale overheid blijft verantwoordelijk voor belangrijke bevoegdheidspakketten en heeft een groot budgettair belang.

Si certains de ces derniers s'avèrent trop explosifs pour une gestion commune, leur transfert aux entités fédérées créerait une certaine stabilité. C'est ce principe qui a sous-tendu plusieurs réformes de l'État. Les recherches doctorales de l'orateur révèlent que les conflits communautaires au sein du gouvernement fédéral se sont raréfiés au fil des décennies. Cette diminution est-elle effectivement imputable à la réforme de l'État? La question est toujours à l'étude. Il est par contre certain que la pacification s'esquisse en termes tant absolus que relatifs.

Les réformes de l'État peuvent conduire à accentuer les différences au sein des groupes linguistiques; même au niveau fédéral, de nombreux conflits se jouent à l'intérieur de ces groupes. Les situations où l'ensemble des néerlandophones est opposé à l'ensemble des francophones sont rares. À mesure qu'ils prennent en importance, les parlements des entités fédérées font l'objet d'une attention croissante. Les électeurs constatent donc plus souvent que la discorde règne également au niveau des entités fédérées, et l'image de communautés linguistiques monolithiques s'effrite.

Solutions

Limiter la fragmentation est une solution évidente; le remembrement spontané fait partie des options envisageables. Il n'est cependant pas à l'ordre du jour, puisque les partis jugent absolu leur droit à exister, malgré les signaux clairs de l'électeur.

La réforme du système électoral est une autre piste de réflexion. Un système majoritaire apporterait des solutions mais soulèverait également d'autres questions. Son instauration nécessiterait une modification de la Constitution, ce qui ne bénéficie bien entendu d'aucun soutien politique. L'orateur plaide cependant pour la poursuite des recherches sur les systèmes majoritaires en Belgique: certains des effets secondaires qui lui sont imputés sont déjà présents aujourd'hui. La piste du système majoritaire est trop vite balayée: certaines de ses versions sont moins lourdes de conséquences, et il convient de mieux peser le pour et le contre.

Le modèle de démocratie consociative impose un exercice exceptionnel de recherche de compromis; pour parvenir à un accord, la barre est placée très haut. Les majorités spéciales sont une exception. Les négociateurs devraient se voir allouer toute la marge de manœuvre nécessaire pour parvenir à un accord.

Déclarer ouverts à révision des articles constitutionnels est une excellente opportunité de leur donner cette liberté. Il serait judicieux de déclarer un maximum d'articles (ou l'art. 195) ouverts à révision. Dresser une liste de ces

Als bevoegdheidspakketten te explosief zijn om gezamenlijk te worden beheerd, zou hun overheveling naar de deelstaten een zekere stabiliteit creëren. Dit principe lag ten grondslag aan meerdere staatshervormingen. Het doctoraatsonderzoek van de spreker toont aan dat het aantal communautaire conflicten in de federale regering doorheen de decennia afneemt. Of die daling daadwerkelijk aan de staatshervorming toe te schrijven is, wordt nog onderzocht. Vast staat dat de pacificatie zich zowel in absolute als relatieve termen aftekent.

Staatshervormingen kunnen ertoe leiden dat verschillen binnen taalgroepen worden beklemtoond. Ook op federaal niveau spelen veel conflicten zich binnen taalgroepen af. Er zijn zeer weinig situaties waarin alle Nederlandstaligen tegenover alle Franstaligen staan. Naarmate het belang van de deelstaatparlementen toeneemt, komen ze steeds meer in beeld. Kiezers zien dus vaker dat er ook op deelstaatniveau onenigheid heerst. Het beeld van de taalgemeenschappen als monoliet brokkelt af.

Oplossingen

De fragmentatie beperken is een voor de hand liggende oplossing. Spontane herverkaveling is een optie. Omdat partijen hun bestaansrecht ondanks duidelijke signalen van de kiezer als absoluut beschouwen, zit die er echter niet aan te komen.

De hervorming van het kiesstelsel is een ander denkspoor. Een meerderheidsstelsel biedt oplossingen maar roept evenzeer vragen op. Er is een grondwetswijziging voor nodig waar vanzelfsprekend geen politieke steun voor bestaat. Toch pleit de spreker voor voortgezet onderzoek naar meerderheidsstelsels in België. Een aantal neveneffecten dat eraan wordt toegeschreven, doet zich nu namelijk ook voor. Het meerderheidsstelsel wordt te vlot aan de kant geschoven. Sommige versies hebben gematigdere gevolgen. De voor- en nadelen moeten beter worden afgewogen.

De pacificatiedemocratie vergt een uitzonderlijke oefening om compromissen te bereiken. De lat om akkoorden te vinden is zeer groot. Bijzondere meerderheden zijn een uitzondering. Onderhandelaars zouden alle ruimte moeten krijgen om een akkoord te bereiken.

Het voor herziening vatbaar verklaren van grondwetsartikelen is een mooie kans om hun daarvoor de vrijheid te geven. Het opstellen van een lijst met zulke artikelen mag niet worden beschouwd als een motie van wantrouwen

articles ne peut être vu comme une motion de méfiance contre la majorité suivante. Il serait trop optimiste de croire qu'une liste limitée, excluant les articles sensibles du point de vue communautaire, garantirait la stabilité communautaire. Les élections de 2019 montrent d'ailleurs que les matières communautaires sont toujours en cours de négociation – en ce compris des concepts qui ne peuvent pas, constitutionnellement, être modifiés. Les négociateurs recherchent dès lors des manières créatives de parvenir à un accord. L'orateur évoque, à titre d'illustration, l'asymétrie au sein du gouvernement dans l'attente d'un transfert de compétences ou les tentatives de mettre au point une réforme hors du cadre constitutionnel. Ces alternatives sont pourtant plus périlleuses qu'une révision classique de la Constitution.

L'orateur en appelle à un débat mûrement réfléchi sur la réforme de l'État. Le transfert de moyens et de compétences peut être bénéfique, mais pas pour l'entièreté de ces dernières. En outre, la tendance pourrait s'inverser. Il convient de mettre en balance la conflictualité potentielle des compétences en place et la conflictualité potentielle des négociations sur le transfert de ces compétences: lorsque les questions communautaires sont sur la table, la formation prend plus de temps. Les débats sur les transferts de compétences sont particulièrement explosifs.

En raison de la boîte noire dans laquelle se déroulent les négociations, les spectateurs ignorent en grande partie quels paquets de compétences sont source de tension et d'instabilité pendant la formation. Une fois le gouvernement en selle, les goulets d'étranglement sont mieux identifiables.

Se passer de négociations est la piste de réflexion la plus dépaysante. Ainsi, le Conseil fédéral suisse n'est pas composé au terme de négociations complexes, mais est élu par l'Assemblée fédérale à l'initiative des partis politiques qui délèguent un certain nombre de candidats. Ces derniers sont généralement des figures consensuelles bénéficiant d'un large soutien; ils doivent obtenir la majorité absolue lors d'un vote bicaméral secret. Le gouvernement suisse est bien un gouvernement, *stricto sensu*, à savoir un pouvoir exécutif. Le Conseil fédéral forme des majorités de rechange pour élaborer les politiques concrètes, ce qui rend le gouvernement moins partisan. Ce modèle mériterait d'être étudié plus avant en Belgique.

ten aanzien van de volgende meerderheid. De gedachte dat een beperkte lijst zonder communautair gevoelige artikelen voor communautaire stabiliteit zou zorgen, is te hoopvol. De verkiezingen van 2019 tonen aan dat er nog steeds wordt onderhandeld over communautaire materies, met inbegrip van concepten die grondwettelijk niet kunnen worden aangepast. De onderhandelaars gaan dan ook op zoek naar creatieve manieren om een akkoord te bereiken. Ter illustratie vermeldt de spreker asymmetrie binnen de regering in afwachting van een bevoegdheidsoverdracht of manieren om buiten de Grondwet om een hervorming uit te werken. De alternatieven zijn gevoeliger dan een standaardherziening van de Grondwet.

De spreker pleit voor een doordacht debat over de staatshervorming. De overheveling van bevoegdheden en middelen kan wel degelijk bevorderlijk zijn, maar dat geldt niet voor elke bevoegdheid. Bovendien zou de tendens kunnen keren. Er moet een afweging worden gemaakt tussen de mate waarin bevoegdheden voor conflict zorgen en de mate waarin de onderhandelingen over de overdracht van die bevoegdheden voor conflict zorgen. Als communautaire thema's op tafel liggen, duurt de formatie namelijk langer. Gesprekken over bevoegdheidsoverdrachten zijn zeer explosief.

Vanwege de *black box* waarin de onderhandelingen plaatsvinden, hebben omstanders weinig zicht op welke bevoegdheidspakketten tijdens de formatie tot spanning en instabiliteit leiden. Als de regering eenmaal in het zadel zit, zijn de pijnpunten gemakkelijker vast te stellen.

Het meest exotische denkspoor is dat de onderhandelingen zouden kunnen worden omzeild. De Zwitserse Bondsraad wordt niet samengesteld na een complexe onderhandeling maar wordt verkozen door de Bondsvergadering, op initiatief van politieke partijen die een aantal kandidaten afvaardigen. Meestal gaat het om breed gedragen consensusfiguren. In een geheime bicamerale stemming moeten zij een absolute meerderheid halen. De Zwitserse regering is een regering in de enge zin van het woord: een uitvoerende macht. De Bondsraad vormt wisselmeerderheden om het daadwerkelijke beleid uit te tekenen. Daardoor is de regering minder partijgevoelig. Het model verdient aanbeveling voor verder onderzoek in België.

II. — **QUESTIONS ET OBSERVATIONS DES MEMBRES**

M. Sander Loones (N-VA) remercie les orateurs pour la nuance dont ils ont fait montre dans le débat. M. Walgrave affirme à juste titre que les mesures doivent agir sur les causes plutôt que sur les effets. Limiter formellement le temps accordé aux négociateurs pour former un gouvernement, comme en Israël et en Espagne, agirait sur le symptôme plutôt que sur la maladie.

La longueur des textes des accords de coalition est-elle une cause ou une conséquence? M. Dumont a avancé que c'est cette longueur accrue qui expliquait la durée de la rédaction des accords. En revanche, M. Walgrave a fait valoir que c'était surtout la recherche de partenaires de coalition qui s'avérait chronophage. Cette dernière thèse semble correspondre à la réalité de la dernière formation de gouvernement. Les invités ont-ils changé d'avis à présent qu'ils ont entendu les autres orateurs?

Les longues négociations sur la sixième réforme de l'État se sont débloquées lorsque Wouter Beke (cd&v) a commencé à rédiger des textes détaillés – il s'agissait même de textes de loi *de facto*, qui pouvaient être votés rapidement. L'intervenant estime dès lors que les textes longs ont renforcé la confiance entre les partis. Cette impression est-elle correcte?

Les gouvernements des entités fédérées sont formés plus rapidement que les gouvernements fédéraux. La position de la N-VA sur ce constat est bien connue. Des recherches ont-elles été menées sur les causes de ce phénomène?

Les problèmes qui se posent lors du passage de la logique de campagne à la logique du compromis découlent-ils de l'obligation de recherche d'un compromis, ou du fait que les acteurs politiques défendent ardemment leur propre vision sociétale? Si la pacification va trop loin, elle aboutit à un pays qui n'est pas gouverné, mais géré. *De facto*, la Belgique se retrouve ainsi dirigée presque continûment par un gouvernement en affaires courantes. Où est la cause et où est la conséquence?

M. Vandenberghe a avancé l'éventuelle possibilité de se passer de négociations. Au Parlement européen, il n'est pas question de majorité et d'opposition mais d'une formation continue de coalitions. Que pensent les autres invités d'un système mobile de formation de majorité au sein d'un parlement? M. Loones souligne que l'UE aussi est un niveau de gestion plutôt qu'un niveau de gouvernance; ses piètres capacités en matière de politique de crise en sont la preuve.

II. — **VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN**

De heer Sander Loones (N-VA) dankt de sprekers voor de nuance in het debat. De heer Walgrave stelt terecht dat maatregelen dienen in te werken op oorzaken in plaats van op gevolgen. De formele beperking van de tijd die onderhandelaars krijgen om een regering te vormen, zoals in Israël en Spanje, grijpt in op het symptoom in plaats van op de ziekte.

Is de lengte van de regeerakkoorden een oorzaak of een gevolg? De heer Dumont voerde aan dat het lang duurt om regeerakkoorden op te stellen omdat ze zo lang zijn geworden. De heer Walgrave stelde daarentegen dat vooral de zoektocht naar coalitiepartners veel tijd kost. Die stelling lijkt aan te sluiten bij de realiteit van de voorbije regeringsvorming. Hebben de genodigden hun mening bijgesteld nu ze de overige sprekers hebben gehoord?

De lange onderhandelingen over de Zesde Staatshervorming zijn uit het slop geraakt toen Wouter Beke (cd&v) uitvoerige teksten begon te schrijven. Het ging zelfs om *de facto* wetteksten die snel konden worden goedgekeurd. Lange teksten hebben het vertrouwen tussen de partijen dus doen groeien, denkt de spreker. Is die inschatting correct?

Deelstaatregeringen worden sneller gevormd dan federale regeringen. De kijk van N-VA op die vaststelling is bekend. Is er onderzoek gevoerd naar de oorzaken?

Is het probleem met de overgang van campagne- naar compromislogica dat politici hun maatschappijvisie vurig verdedigen of dat er een compromis moet worden gezocht? Als de pacificatie te ver doorslaat, leidt dat tot een land dat niet wordt bestuurd maar wordt beheerd. *De facto* wordt België zo bijna de hele tijd geleid door een regering in lopende zaken. Wat is oorzaak en wat is gevolg?

De heer Vandenberghe opperde dat de onderhandelingen misschien kunnen worden omzeild. Ook in het Europees Parlement is er geen sprake van meerderheid en oppositie maar van continue coalitievorming. Wat denken de andere genodigden over een volatiel systeem van meerderheidsvorming in een parlement? Het lid stipt aan dat ook de EU eerder een beheers- dan een bestuursniveau is. De vaststelling dat de EU niet sterk is in crisisbeleid, is daar het bewijs van.

M. Walgrave a affirmé que si deux partis s'axaient sur des thématiques distinctes, chacun pouvait se démarquer dans son propre domaine et en être récompensé dans les urnes. Dans les exécutifs locaux, les partis de gauche se chargent de la politique du CPAS et les partis de droite du commerce local; les deux bords politiques peuvent ainsi se renforcer mutuellement. Ce phénomène a fait l'objet de nombreuses recherches. La coalition suédoise était cependant composée de partis soucieux des mêmes thématiques et pêchant donc dans le même vivier électoral, ce qui n'était guère propice au fonctionnement du gouvernement. Des recherches ont-elles été menées sur ce qui semble instinctivement une solution simple – le regroupement de partis aux idéologies similaires – mais s'avère au bout du compte inefficace?

Le système électoral actuel est-il le résultat ou au contraire la cause des problèmes de formation? La réponse est probablement mixte. La modification du système électoral permettrait-elle de s'attaquer à toutes les causes? Le dossier est manifestement vivace, et la ministre de l'Intérieur proposera cet automne un travail législatif sur ce point. Le vote scindé, lui, est moins au cœur des débats. Les électeurs devraient-ils avoir la possibilité de désigner une coalition sur leur bulletin de vote? L'intervenant appelle de ses vœux une étude plus poussée sur cette proposition.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) explique que la formation du gouvernement est sous le feu des projecteurs parce qu'elle s'éternise, alors que le problème est plus large et qu'il porte également sur le caractère démocratique du processus ainsi que sur la qualité du résultat. M. Walgrave a souligné qu'un processus plus démocratique risquait d'être plus lent. Il est en tout cas certain qu'à l'heure actuelle, la formation de l'exécutif n'est ni rapide, ni démocratique, ni réellement qualitative.

L'une des raisons expliquant la formation au ralenti du gouvernement serait que les dirigeants et les partis se connaissent mal. Plusieurs membres de la commission semblent s'accorder sur cette analyse. M. Walgrave affirme que les mandataires politiques doivent passer d'une logique de campagne à une logique de gouvernement. L'intervenant ajoute que des campagnes internes s'ouvrent au sein même des partis au lendemain des élections; les acteurs politiques doivent alors passer d'une logique de campagne envers les électeurs à une logique de campagne envers les membres de leur parti, qui ont souvent des opinions plus tranchées que l'électorat. Ce facteur joue-t-il?

De nos jours, les gouvernements en affaires courantes ne ressemblent-ils pas à s'y méprendre aux gouvernements de plein exercice? Qu'en pensent les invités?

Als er twee partijen zijn met onderscheiden thema's, stelde de heer Walgrave, kan elke partij zich op haar domein profileren en daarvoor electoraal worden beloond. In lokale overheden verzorgen linksere partijen het OCMW-beleid en rechtsere partijen de lokale handel. Beide kunnen elkaar zo versterken. Er is best wat onderzoek naar dit fenomeen gevoerd. De Zweedse regering bestond echter uit partijen die electoraal met hetzelfde thema bezig zijn en dus uit dezelfde kiesvijver vissen, wat niet bevorderlijk was voor de werking van de regering. Is er onderzoek gevoerd naar wat instinctmatig aanvoelt als een gemakkelijke oplossing – partijen met vergelijkbare ideologieën groeperen –, maar uiteindelijk niet efficiënt blijkt?

Is het huidige kiesstelsel een gevolg of een oorzaak van de formatieproblemen? Het antwoord is waarschijnlijk gemengd. Zou de wijziging aan het kiesstelsel alle oorzaken aanpakken? Het is duidelijk dat het thema leeft. De minister van Binnenlandse Zaken zal dit najaar wetgevend werk op dat vlak voorstellen. Over gesplitst stemmen wordt minder gedebatteerd. Moeten kiezers de mogelijkheid krijgen om een coalitie aan te duiden op het stembiljet? Het lid wenst meer onderzoek naar dat voorstel.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) legt uit dat de regeringsvorming vooral wordt besproken omdat ze zo lang aansleept, terwijl het probleem breder is en ook het democratische karakter van het proces en de kwaliteit van het resultaat betreft. De heer Walgrave stipte aan dat een meer democratisch proces trager dreigt te zijn. Vast staat dat de regeringsvorming momenteel noch snel, noch democratisch, noch erg kwalitatief is.

Een van de oorzaken voor een vertraagde regeringsvorming zou zijn dat leiders en partijen elkaar niet kennen. Meerdere commissieleden leken het met die analyse eens te zijn. De heer Walgrave stelt dat politici moeten omschakelen van campagnelogica naar regeerlogica. Het lid voegt daaraan toe dat er meteen na de verkiezingen interne partijcampagnes plaatsvinden. In dat geval moeten politici omschakelen van campagnelogica richting de kiezer naar campagnelogica richting partijleden, die vaak een meer uitgesproken mening hebben dan het electoraat. Speelt deze factor mee?

Lijken regeringen in lopende zaken tegenwoordig niet erg veel op normale regeringen? Wat denken de genodigden?

Le processus de formation ne s'allonge pas qu'en Belgique. Participer au gouvernement n'est guère payant dans les urnes. La logique de gouvernement se trouve-t-elle partout sous pression? Existe-t-elle d'ailleurs encore?

Au sujet des solutions au problème, M. Dumont a préconisé la parlementarisation du processus. Que pensent les autres orateurs de cette proposition?

Plusieurs d'entre eux ont exprimé leurs réserves sur les échéances impératives telles qu'elles existent en Espagne et en Israël. L'intervenant trouve des avantages au concept d'échéances souples, où les coalitions potentielles doivent avoir obtenu une majorité à des instants T pour pouvoir continuer à négocier. Cette intervention contribuerait à la parlementarisation du processus et elle est pertinente sur le plan démocratique. Des échéances souples suscitent un certain sentiment d'urgence, sans imposer la tenue de nouvelles élections et faire naître l'instabilité. En outre, un calendrier jalonné d'échéances souples peut conduire à une standardisation des procédures. Qu'en pensent les invités?

Durant la dernière formation, M. Calvo s'est étonné de voir la grande place laissée à l'improvisation: rien n'était fixé, pas même la salle où se tiendraient les pourparlers. L'absence d'un protocole concret pour les négociations gouvernementales est problématique. Aux Pays-Bas, le ministère des Affaires générales y joue un rôle important. Pour rendre les formations gouvernementales plus démocratiques et qualitatives, il convient en tout état de cause de prendre en compte le *back-office* qui effectue les calculs et analyse les propositions. Qu'en pensent les invités?

Mme Catherine Fonck (Les Engagés) revient sur l'important volume quantitatif des accords de gouvernement en Belgique. La membre estime que la qualité du texte nécessite de la nuance et de la précision afin d'éviter toute interprétation à géométrie variable durant la législature. L'intervenante souhaite savoir si, aux yeux des experts, il existe des différences significatives au niveau terminologique entre les accords de gouvernement des autres pays européens et ceux de la Belgique.

Mme Fonck désire un complément d'information au sujet de la facilitation de la mise en place de coalition grâce au système dit du panachage, en vigueur au Luxembourg, dans une autre monarchie parlementaire fonctionnant également dans un cadre de scrutin proportionnel. L'oratrice aimerait savoir si les partis pointés en premier choix sont réellement incités à former des alliances avec les formations choisies en second et troisième choix et si, dans le cas contraire, une sanction des électeurs est constatée à l'égard des partis formant

Het formatieproces wordt niet enkel in België steeds langer. Het is weinig electoraal lonend om te regeren. Staat de regeerlogica overal onder druk? Bestaat ze überhaupt nog?

In verband met de oplossingen voor het probleem pleitte de heer Dumont voor de parlementarisering van het proces. Hoe beoordelen de overige sprekers dat voorstel?

Meerdere sprekers drukten hun bezorgdheid uit over harde deadlines zoals in Spanje en Israël. Het lid ziet voordelen in het concept van zwakke deadlines, waarbij potentiële coalities op bepaalde momenten een meerderheid moeten hebben om te kunnen blijven onderhandelen. Die ingreep zou bijdragen tot de parlementarisering van het proces. Vanuit democratisch oogpunt is dat relevant. Zwakke deadlines creëren een zeker gevoel van urgentie zonder te vervallen in nieuwe verkiezingen en instabiliteit. Bovendien kan een tijdpad met zwakke deadlines tot standaardisering leiden van de procedures leiden. Wat vinden de genodigden?

Tijdens de recentste formatie stond het lid versteld van hoeveel er werd geïmproviseerd. Niets lag vast, zelfs niet de zaal die voor de onderhandelingen zou worden gebruikt. Het gebrek aan praktisch protocol voor de regeringsonderhandelingen is problematisch. In Nederland speelt het ministerie voor Algemene Zaken een belangrijke rol. Om regeringsvormingen democratischer en kwaliteitsvoller te maken, moet hoe dan ook worden nagedacht over het *backoffice* dat berekeningen maakt en voorstellen doorlicht. Wat is de mening van de genodigden hierover?

Mevrouw Catherine Fonck (Les Engagés) komt terug op forse kwantitatieve omvang van de regeerakkoorden in België. De spreekster is van oordeel dat nuance en precisering nodig zijn voor een kwaliteitsvolle tekst, om aldus te voorkomen dat de tekst rekbaar is tijdens de zittingsperiode. De spreekster wenst te weten of er volgens de deskundigen grote terminologische verschillen bestaan tussen de regeerakkoorden van de andere Europese landen en die van België.

Mevrouw Fonck wenst aanvullende informatie over het vergemakkelijken van de coalitievorming dankzij het zogenaamde systeem van panacheren, waarvan gebruik wordt gemaakt in Luxemburg, een andere parlementaire monarchie die eveneens met evenredige vertegenwoordiging werkt. De spreekster vraagt of de partijen die als eerste keuze worden aangeduid daadwerkelijk ertoe worden aangezet om allianties te vormen met de als tweede en derde keuze aangeduide formaties en of, indien dat niet zo is, wordt vastgesteld dat de partijen

des coalitions avec des formations choisies en dehors des seconds choix.

L'intervenante revient sur l'idée d'une date limite censée imposer aux partis un devoir d'efficacité et de résultat dans la période post-électorale mais avec un risque d'effet pervers en cas de résultats similaires lors du second scrutin. Afin de rendre la situation plus transparente à ce stade, Mme Fonck sollicite l'avis des experts quant à l'idée d'un second vote imposant un choix direct d'une coalition et non plus l'élection de personnes.

M. Patrick Dewael (Open Vld) aimerait voir le débat se poursuive, pour déterminer si quelques recommandations peuvent être glanées dans cette commission. Les divergences ont un poids politique, ce qui est sain dans une démocratie. Travailler à des majorités spéciales permettrait de résoudre la plupart des problèmes.

La Belgique n'a pas de circonscription électorale fédérale. Certains le déplorent, d'autres diabolisent le concept. L'intervenant affirme que la démocratie belge peut difficilement survivre si le processus d'élection des 150 représentants se poursuit en l'état.

Entre les élections et à l'approche de celles-ci, les partis marquent des points auprès des électeurs lorsqu'ils dépeignent la frontière linguistique comme un mur par delà lequel ils lancent des griefs à l'autre camp. Celui-ci répond sur le même ton, enclenchant une escalade. Après les élections, en revanche, les partis sont censés parvenir rapidement à un accord avec ceux-là mêmes qu'ils invectivaient la veille. Un tel système ne peut pas fonctionner. Les partis ont appris à moins s'écouter les uns les autres, et les citoyens ne suivent pas les médias de l'autre côté de la frontière linguistique. Pour de nombreux négociateurs, s'asseoir physiquement autour de la table avec des acteurs politiques d'un autre groupe linguistique est une nouveauté.

L'intervenant a déposé une proposition en vue d'instaurer une circonscription électorale fédérale (DOC 55 2718/001). Il est possible de débattre du nombre de parlementaires qui seraient élus au sein de dans cette circonscription. Ces représentants devraient avoir le courage de cesser de défendre uniquement les intérêts de leur propre base, et de s'engager en faveur de positions qui bénéficient aux électeurs de chaque entité fédérée.

Que pensent les invités d'une circonscription électorale fédérale? Il est souvent objecté que l'Allemagne en est également dépourvue, mais aucun système fédéral n'est confronté, comme en Belgique, à deux communautés

die coalities vormen met andere partijen dan de partijen van de tweede keuze, electoraal worden afgestraft.

De spreekster komt terug op het idee van een uiterste datum die de partijen, in de periode na de verkiezingen, een efficiëntie- en resultaatsverplichting moet opleggen, maar met het risico op kwalijke gevolgen bij vergelijkbare resultaten bij een tweede stemmingsronde. Om de toestand transparanter te maken in die fase, vraagt mevrouw Fonck aan de deskundigen wat zij denken van een tweede stemmingsronde die een directe keuze voor een coalitie oplegt, en niet meer een verkiezing van personen.

De heer Patrick Dewael (Open Vld) vindt het goed als het debat zou worden voortgezet om na te gaan of uit deze commissie een aantal aanbevelingen kan worden gepuurd. De meningsverschillen zijn politiek geladen, wat gezond is in een democratie. Voor de oplossing van de meeste problemen moet naar bijzondere meerderheden worden toegewerkt.

België kent geen federale kieskring. De ene betreurt dat, voor de andere is het concept de baarlijke duivel. Het lid betoogt dat de Belgische democratie moeilijk kan overleven als de 150 volksvertegenwoordigers zullen worden blijven gekozen zoals nu.

Tussen verkiezingen door en in de aanloop naar verkiezingen is het electoraal lonend voor partijen om de taalgrens als een muur te beschouwen en verwijten naar de overkant te slingeren. De verwijten worden beantwoord, wat tot escalatie leidt. Vervolgens wordt verwacht dat de partijen na afloop van de verkiezingen snel een akkoord bereiken met partijen die ze tot kort daarvoor beschimpten. Zo'n systeem kan niet werken. De partijen hebben geleerd om minder naar elkaar te luisteren. Burgers volgen de media aan de overkant van de taalgrens niet op. Voor veel onderhandelaars is het iets nieuws om fysiek met politici uit een andere taalgroep rond de tafel te zitten.

De spreker heeft een voorstel ingediend om een federale kieskring in te voeren (DOC 55 2718/001). Over het aantal parlementsleden dat uit die kieskring zou worden verkozen, kan worden gedebatteerd. Deze volksvertegenwoordigers zouden de moed moeten hebben om niet langer enkel voor hun eigen achterban te pleiten maar om stellingen te verdedigen in het belang van kiezers uit elke deelstaat.

Wat is de mening van de genodigden over een federale kieskring? Vaak wordt opgeworpen dat Duitsland evenmin een federale kieskring kent. In geen enkel federaal systeem staan twee taalgemeenschappen

linguistiques aussi nettement opposées. Si les conflits communautaires se sont quelque peu apaisés, les braises couvent toujours sous la cendre.

Une modification du système électoral ferait-elle avancer les choses? Le système actuel de représentation proportionnelle est très démocratique, au contraire du système britannique, que l'intervenant juge intrinsèquement antidémocratique. Un système électoral à deux tours, comme en France, pourrait-il contribuer à une formation plus rapide du gouvernement?

M. Dewael a été choqué par les résultats d'un sondage sur la confiance des Néerlandais en la politique. D'aucuns continuent obstinément à voir les Pays-Bas comme un modèle à suivre, mais c'est un leurre: l'électeur néerlandais semble avoir encore moins confiance en ses institutions que l'électeur belge. Il n'existe pas de solution évidente pour restaurer cette confiance; ce sera là une mission à long terme pour le Parlement.

M. Loones déclare que le membre pouvait se présenter comme candidat en Wallonie même en l'absence d'une circonscription électorale fédérale. C'est exact, mais la N-VA devrait admettre que si elle n'est pas en faveur d'une circonscription fédérale, c'est parce qu'elle ne veut pas voir la Belgique survivre.

Mme Sophie Wilmès (MR) relève la difficulté de déterminer de manière exhaustive les causes entraînant la lenteur de la formation des gouvernements en Belgique (méthodologiques mais aussi idéologiques, liées au contexte du moment ou encore à la personnalité des négociateurs). Elle estime qu'il convient ici de se limiter à l'aspect méthodologique et de travailler tant à la manière d'œuvrer après les scrutins qu'en amont de ceux-ci, afin d'éviter de déconnecter les deux phases et de faciliter le processus global.

Mme Wilmès s'interroge sur la plus-value apportée par l'implication et l'intervention accrue des acteurs de la Chambre dans le processus de négociations menant à la formation du gouvernement. L'intervenante estime qu'il ne faut pas sous-estimer le caractère hautement politisé du Parlement et de ses acteurs.

La membre demande davantage de précisions concernant la potentielle limitation de la période de formation d'un gouvernement. Elle juge qu'il convient de réfléchir et travailler d'avantage aux possibilités offertes après un certain *momentum* plutôt qu'à une simple et stricte échéance.

D'autre part, Mme Wilmès pense que la question de la proximité de la campagne électorale est une

echter zo uitgesproken tegenover elkaar als in België. De communautaire geschillen zijn dan wel wat gedoofd, maar zijn steeds ontvlambaar.

Zou een verandering aan het kiesstelsel zoden aan de dijk brengen? Het huidige systeem van evenredige vertegenwoordiging is zeer democratisch. Het Britse systeem beschouwt de spreker als fundamenteel ondemocratisch. Zou een kiesstelsel in twee ronden zoals in Frankrijk kunnen bijdragen tot een snellere regeringsvorming?

Het lid is geschrokken van de resultaten van een peiling over het vertrouwen van Nederlanders in de politiek. Sommigen blijven Nederland halsstarrig als een gidsland beschouwen. Dat is een waanbeeld, want de Nederlandse kiezer blijkt nog minder vertrouwen te hebben in zijn instellingen dan de Belgische kiezer. Er zijn geen rechtstreekse oplossingen voorhanden om dat vertrouwen op te krikken. Die taak is dan ook een langetermijnopdracht voor het Parlement.

De heer Loones zegt dat het lid zich ook zonder federale kieskring kandidaat kan stellen in Wallonië. Dat klopt, maar N-VA moet erkennen geen voorstander te zijn van de federale kieskring omdat de partij niet wenst dat België overleeft.

Mevrouw Sophie Wilmès (MR) merkt op dat het moeilijk is de oorzaken van de trage regeringsvormingen in België exhaustief te bepalen (methodologisch maar ook ideologisch, gerelateerd met de context van het moment of nog met de persoonlijkheid van de onderhandelaars). Zij meent dat het debat hier moet worden beperkt tot het methodologische aspect en dat moet worden gesleuteld aan de manier van werken zowel voor als na de verkiezingen, opdat de twee fases niet van elkaar worden losgekoppeld en het hele proces wordt vergemakkelijkt.

Mevrouw Wilmès vraagt zich af wat de meerwaarde is van een grotere betrokkenheid en tussenkomst van de actoren van de Kamer in het onderhandelingsproces voor de regeringsvorming. De spreekster is van oordeel dat niet mag worden onderschat hoezeer het Parlement en de actoren ervan gepolitiseerd zijn.

De spreekster vraagt meer verduidelijking over de mogelijke inperking van de regeringsvormingstermijn. Zij meent dat er meer moet worden nagedacht over en gewerkt aan de mogelijkheden die zich aandienen na een bepaald momentum, veeleer dan inzake een eenvoudige en strikte deadline.

Anderzijds meent mevrouw Wilmès dat de nakende verkiezingscampagne een problematiek is die reeds volop

problématique déjà bien présente dans le cadre de la formation du gouvernement. L'oratrice n'entrevoit pas de déforcement ou de renforcement de cette situation par un changement de méthode de constitution d'une majorité et aimerait davantage d'explications à propos de possibilités de limitation de la fragmentation parlementaire.

M. Wouter Beke (cd&v) souligne la relative stabilité durant les quinze dernières années, par rapport aux périodes précédentes. Cela n'a toutefois pas facilité la formation des gouvernements. Depuis la fin des années 70 et pour la première fois en quatorze ans, aucune réforme majeure de l'État n'est survenue pour compliquer la formation. Les réformes de l'État n'expliquent donc pas à elles seules ces difficultés.

Par ailleurs, les nombreux partis de la Deuxième Chambre néerlandaise ne sont pas confrontés à l'opposition Flamands-francophones ou à des contacts difficiles entre partis frères. D'autres mécanismes plus profonds sont dès lors à l'œuvre. Aux Pays-Bas, 37 partis se sont présentés aux dernières élections, soit davantage que le nombre de partis qui pourraient se proposer aux électeurs dans une hypothétique circonscription électorale fédérale en Belgique.

M. Walgrave a expliqué que c'était surtout la formation d'une protocoalition, d'une formule politique viable, qui s'avérait très chronophage. Les invités ont-ils des recommandations sur les manières de raccourcir ce "prélude"? Comment rationaliser les cycles préliminaires d'exploration et la manière dont les médias les traitent?

Que pensent les invités de la proposition de M. Dewael d'un vote à deux tours? Les partis devraient partir à la recherche d'alliances entre ces deux tours.

Le gouvernement fédéral dispose encore d'importants paquets de compétences. L'intervenant souligne toutefois que la prochaine majorité devra mettre en œuvre une multitude de décisions prises par le gouvernement actuel. Le budget de la défense va être porté à 2 % du PIB, pour un coût de 10 milliards d'euros. S'y ajoutent des investissements dans les infrastructures (7 milliards d'euros), la hausse des taux d'intérêt (7 milliards d'euros), l'augmentation des dépenses de pension et des dépenses sociales (30 à 40 milliards d'euros), etc. Le prochain gouvernement aura donc peu de marge pour élaborer ses propres politiques. Comment toutes ces dépenses seront-elles financées?

L'intervenant suggère que le Bureau du Plan, la Banque nationale ou un comité de monitoring puissent dresser un "état du pays", vision claire et objective qui permettrait de rationaliser les négociations gouvernementales, faire

speelt bij de regeringsvorming. De spreekster verwacht niet dat zulks er beter of slechter op wordt wanneer de meerderheid via een andere methode wordt samengesteld; zij wenst meer duidelijkheid over de mogelijkheden om de parlementaire fragmentatie te beperken.

De heer Wouter Beke (cd&v) merkt op dat de voorbije vijftien jaar relatief stabiel zijn verlopen in vergelijking met eerdere periodes. Toch is de regeringsvorming er niet makkelijker op geworden. Sinds eind de jaren 70 heeft er thans voor het eerst in veertien jaar tijd geen grote staatshervorming plaatsgevonden die de regeringsvorming heeft bemoeilijkt. Staatshervormingen zijn dus niet de enige oorzaak voor een moeilijke formatie.

De talrijke partijen in de Nederlandse Tweede Kamer worstelen niet met de tegenstelling Vlamingen – Franstaligen of met moeizame contacten tussen zusterpartijen. Er zijn dus andere dieperliggende mechanismen in het spel. In Nederland zijn bij de vorige verkiezingen 37 partijen opgekomen. Dat is meer dan het aantal partijen dat in een hypothetische federale Belgische kieskring naar de kiezer zou gaan.

De heer Walgrave lichtte toe dat vooral de vorming van een protocoalitie, een werkbare politieke formule, veel tijd kost. Hebben de genodigden aanbevelingen over hoe dit "voorspel" kan worden ingekort? Hoe kunnen de voorbereidende snuffelrondes en de manier waarop de media ermee omgaan, worden gerationaliseerd?

Wat denken de genodigden van het voorstel van de heer Dewael in verband met twee kiesrondes? Tussen de rondes in zouden partijen op zoek moeten gaan naar bondgenootschappen.

De federale regering heeft nog enkele belangrijke bevoegdheidspakketten. Het lid wijst er echter op dat de volgende meerderheid een heleboel beslissingen van de huidige regering zal moeten uitvoeren. Het defensiebudget wordt opgetrokken naar 2 % van het bbp, wat 10 miljard euro zal kosten. Komen daarbij: infrastructuurinvesteringen (7 miljard euro), de stijgende rente (7 miljard euro), stijgende pensioenuitgaven en sociale uitgaven (30 tot 40 miljard euro) enzovoort. De volgende regering heeft dus weinig marge om zelf nog beleid uit te stippelen. Hoe zullen al deze uitgaven worden gefinancierd?

De spreker oppert dat het Planbureau, de Nationale Bank of een monitoringscomité een "stand van het land" zou kunnen opstellen. Zo'n heldere objectieve blik kan de regeringsonderhandelingen rationaliseren, taboes doen

tomber les tabous et replacer les promesses dans une perspective différente. À l'heure actuelle, l'obtention de telles informations dépend des acteurs qui se trouvent être en charge, comme l'informateur.

Les attentes européennes en matière de réformes socio-économiques sont un deuxième élément important qui permettrait de rationaliser le débat.

Un accord de coalition doit-il être détaillé ou au contraire pouvoir tenir sur une seule page? M. Beke répond que certains partis faisant campagne avec un programme court étaient contraints de l'étoffer après les élections. Des accords de gouvernement bien négociés sont préférables, mais même eux n'offrent pas de certitude: gouverner est la somme de la politique et de la gestion, un équilibre entre la mise en œuvre de l'accord de coalition et la résolution de problèmes inattendus. Au fil des vingt dernières années, aucun exécutif n'a, au cours de la législature, été épargné par des problèmes inattendus qui n'avaient pas été abordés lors des négociations. Dans de tels cas, la confiance entre les partenaires au gouvernement revêt une importance cruciale; un accord de coalition bien négocié, avec le minimum d'ambiguïté constructive, y est propice. Il est impossible de tout négocier jusqu'à la virgule, mais les bons comptes font les bons amis.

L'intervenant convient, enfin, qu'un protocole pratique sur la tenue des négociations faciliterait la formation du gouvernement.

Mme Barbara Pas (VB) se rallie à la question de M. Loones: où sont les causes et où sont les conséquences?

Elle est favorable à des référendums tels qu'ils se tiennent en Suisse. La formation du gouvernement helvétique et les majorités de rechange dans les Assemblées fédérales favorisent le débat de fond. Le système suisse pourrait-il contribuer à briser la particratie, en Belgique? Les sept membres du Conseil fédéral sont désignés et viennent des rangs des quatre principaux partis. Des situations où les deux plus grands partis du pays sont mis hors-jeu et où le premier ministre est issu du septième parti du pays, comme en Belgique, y seraient impossibles.

Plusieurs orateurs se sont appesantis sur les échéances impératives pour les négociations gouvernementales, telles qu'elles sont appliquées en Espagne. Que pensent les invités d'un autre type d'échéance, portant sur le gouvernement en affaires courantes? Un

sneuvelen en beloften in een ander perspectief zetten. Nu hangt het verkrijgen van zulke informatie af van de actoren die toevallig aan zet zijn, zoals de informateur.

Het Europese verwachtingspatroon over sociaaleconomische hervormingen vormt een tweede belangrijke component dat het debat kan rationaliseren.

In verband met de vraag of een regeerakkoord uitvoerig moet zijn of net op één vel papier dient te passen, merkt de spreker op dat sommige partijen die met een kort programma campagne voeren, verplicht zijn om het na de verkiezingen alsnog uit te breiden. Goed onderhandelde regeerakkoorden zijn beter, maar ook zij bieden geen zekerheid. Regeren is namelijk een optelsom van beleid en beheer, een evenwicht tussen het regeerakkoord uitvoeren en onverwachte problemen aanpakken. De voorbije twintig jaar is er geen enkele regering geweest die tijdens de zittingsperiode geen onverwachte problemen moest aanpakken die bij de regeringsonderhandelingen niet zijn besproken. In zulke gevallen is vertrouwen tussen de regeringspartners van cruciaal belang. Een goed onderhandeld regeerakkoord met zo weinig mogelijk constructieve ambiguïteit is dan ook bevorderlijk. Niet alles kan tot op de laatste letter worden onderhandeld, maar goede afspraken maken goede vrienden.

Tot slot beaamt de spreker dat een praktisch protocol over hoe de onderhandelingen dienen te worden gevoerd de regeringsvorming zou bevorderen.

Mevrouw Barbara Pas (VB) sluit zich aan bij de vragen van de heer Loones over oorzaken en gevolgen.

Het lid is voorstander van referenda zoals ze in Zwitserland worden gehouden. De Zwitserse regeringsvorming en wisselmeerderheden in de Bondsvergaderingen komen het inhoudelijke debat ten goede. Zou het Zwitserse stelsel helpen om de particratie in België te doorbreken? De zeven leden van de Bondsraad worden aangeduid en komen uit de vier grootste partijen. Toestanden zoals in België, waar de twee grootste partijen van het land buiten spel worden gezet en waar de zevende partij van het land de eerste minister levert, zijn dus niet mogelijk.

Meerdere sprekers stonden stil bij harde deadlines voor regeringsonderhandelingen, zoals in Spanje. Wat vinden de genodigden van een ander type deadline, namelijk op de regering in lopende zaken? Zo'n regering heeft beperkte bevoegdheden. Als de Vivaldi-regering

tel exécutif a des compétences limitées; si la Vivaldi était débranchée, elle pourrait encore se traîner jusqu'en 2024. Est-ce bien acceptable?

Sur la base de l'article 96 de la Constitution, le Roi est autorisé à intervenir dans les négociations gouvernementales ou dans un gouvernement en affaires courantes. En 2020, la Belgique a exceptionnellement connu un gouvernement minoritaire de plein exercice. Il est particulièrement remarquable que le Roi soit également intervenu. Pour une fois, tous les constitutionnalistes s'accordaient: le fait était dénué de tout fondement constitutionnel. L'élargissement à un gouvernement majoritaire exige que le Parlement et le chef du gouvernement recherchent un soutien et engagent le dialogue avec l'opposition. La Constitution ne prévoit pas l'intervention du Roi dans de telles situations, ce qui s'est toutefois bel et bien produit. Que pensent les invités de la valeur de précédent de cet événement?

M. Khalil Aouasti (PS) relève l'importance quantitative des causes exogènes expliquant la lenteur de la formation des gouvernements en Belgique. Celles-ci viennent s'ajouter aux causes endogènes, liées à une fragmentation qui implique davantage d'accords précis, mais qui ne semblent pas constituer les facteurs les plus importants d'allongement du processus de formation de l'exécutif.

Le membre interroge les experts à propos de l'intérêt d'une réforme du système électoral et de l'adoption d'un scrutin plus entièrement ou plus du tout proportionnel comme une des seules solutions à ce problème. Dans un tel cas de figure, M. Aouasti estime qu'il serait sans doute judicieux d'anticiper en proposant les articles soumis à une révision de la Constitution et appelés à être discutés, peut-être en 2024, avant d'être peut-être modifiés par le nouveau constituant pour entrer en vigueur, peut-être, en 2029. L'orateur juge qu'il s'agit d'un choix éminemment politique car une telle réforme électorale amène chaque membre de l'assemblée à réfléchir à sa future présence dans l'hémicycle lors de la législature suivante.

Mme Claire Hugon (Ecolo-Groen) souligne que la question de la rapidité ne constitue pas le seul aspect du problème car le processus de formation du gouvernement doit également mener à des majorités qui tiennent la route sur la durée.

À propos des accords de majorité, la membre interroge les experts à propos de la piste de l'adaptation de pratiques communales et locales aux échelons régional et fédéral, comme en matière de délai entre la

er de stekker uittrekt, kan ze alsnog aanmodderen tot in 2024. Kan dat zomaar?

Op basis van artikel 96 van de Grondwet mag de Koning zich mengen in regeringsonderhandelingen of bij een regering in lopende zaken. In 2020 kende België uitzonderlijk een minderheidsregering met volheid van bevoegdheden. Zeer opmerkelijk was dat de Koning zich toen ook had gemengd. Voor een keer waren alle grondwetspecialisten het erover eens: daar was geen grondwettelijke basis voor. Voor de uitbreiding naar een meerderheidsregering moeten het Parlement en het regeringshoofd op zoek gaan naar gedoogsteun en met de oppositie in gesprek gaan. De Grondwet voorziet in zulke gevallen in geen interventie door de Koning, die echter wel heeft plaatsgevonden. Hoe beoordelen de genodigden de precedentswaarde van deze gebeurtenis?

De heer Khalil Aouasti (PS) wijst op het kwantitatieve belang van de exogene oorzaken die de traagheid van de regeringsvormingen in België verklaren. Die komen bovenop de endogene oorzaken die gelinkt zijn aan een fragmentatie die preciezere akkoorden met zich brengt, maar die niet de belangrijkste factoren van een langer regeringsvormingsproces lijken te zijn.

De spreker vraagt de deskundigen naar het belang van een hervorming van het kiesstelsel en de invoering van een meer, dan wel totaal niet evenredig kiesstelsel als een van de enige oplossingen voor dit probleem. In dat geval zou het volgens de heer Aouasti wellicht verstandig zijn daarop te anticiperen door de artikelen voor te stellen met het oog op een herziening van de Grondwet, die dan (misschien in 2024) moeten worden besproken, voordat ze mogelijk door de nieuwe grondwetgever worden gewijzigd om (misschien) in 2029 in werking te treden. De spreker is van oordeel dat dit een uitermate politieke keuze is, aangezien een dergelijke hervorming van het kiesstelsel elk parlementslid ertoe noopt zich te beraden over zijn of haar toekomstige aanwezigheid in het halfrond tijdens de volgende zittingsperiode.

Mevrouw Claire Hugon (Ecolo-Groen) benadrukt dat de snelheid niet het enige aspect van het probleem betreft, aangezien het regeringsvormingsproces ook bestendige meerderheden moet opleveren.

Wat de meerderheidsakkoorden betreft, vraagt de spreekster de deskundigen wat zij denken van de mogelijkheid om lokale en gemeentelijke praktijken af te stemmen op die van het gewestelijke en het federale

décision de former une majorité et le dépôt d'un accord de majorité ferme.

L'intervenante revient sur les propos de M. Beke qui a souligné qu'un accord bien négocié peut néanmoins se voir chamboulé par des faits d'actualité. Elle questionne les experts sur l'intérêt d'introduire une révision systématique et régulière de l'accord de majorité initial afin de davantage pourvoir prendre en compte une évolution contextuelle.

Mme Hugon se pose également la question de savoir s'il ne serait pas utile de revenir à un véritable gouvernement en affaires courantes au champ d'action restreint avant la constitution d'un nouvel exécutif.

III. — **RÉPONSES**

M. Lieven De Winter, professeur à la KULeuven et à l'UCLouvain, souligne que le succès et l'accession au pouvoir d'un parti nationaliste, séparatiste ou confédéraliste, accentue la difficulté de former un gouvernement fédéral en Belgique. Pour l'expert, les formations qui négocient se trouvent dans l'incertitude quant aux choix stratégiques de ce parti, entre réelle volonté de contribution à l'élaboration de réformes (con)fédérales de décentralisation et une attitude menant à l'échec des négociations afin de démontrer l'incapacité à fonctionner de la Belgique.

M. Patrick Dumont, professeur à l'Australian National University (Canberra), revient sur la comparaison de la taille et de la précision des accords de gouvernement avec d'autres pays où les accords peuvent se révéler très différents au niveau du contenu. Il précise que certains États vont jusqu'à spécifier les mécanismes de résolution des conflits à utiliser durant la législature ou à fournir des listes précises de nominations. L'intervenant confirme que la Belgique est bien un des pays qui précise le plus le plus le contenu des politiques publiques à mener en fournissant une feuille de route des différentes priorités du gouvernement. M. Dumont signale au passage qu'il est possible d'analyser le niveau de précision des accords de gouvernement de différents États en travaillant à l'aide de softwares.

L'expert indique que des travaux et études démontrent que, dans une logique de compromis, le positionnement idéologique est sans doute d'autant plus important que ce sont souvent des partis qui ont des positions proches

niveau, zoals inzake de termijn tussen de beslissing om een meerderheid te vormen en de indiening van een krachtig meerderheidsakkoord.

De spreekster komt terug op het betoog van de heer Beke, die heeft aangegeven dat een goed onderhandeld akkoord alsnog kan worden doorkruist door de actualiteit. Zij vraagt de deskundigen naar het belang van het invoeren van een systematische en regelmatige herziening van het oorspronkelijke meerderheidsakkoord, om aldus meer rekening te kunnen houden met een evolutie van de context.

Mevrouw Hugon vraagt zich ook af of het niet nuttig zou zijn terug te vallen op een echte regering in lopende zaken met beperkte bevoegdheden alvorens een nieuwe regering wordt gevormd.

III. — **ANTWOORDEN**

De heer Lieven De Winter, hoogleraar aan de KULeuven en de UCLouvain, benadrukt dat het succes en het aan de macht komen van een nationalistische, separatistische of confederalistische partij de vorming van een federale regering in België nog moeilijker maakt. Volgens de deskundige heerst bij de formatieonderhandelingen onzekerheid over de strategische keuzes van een dergelijke partij. Is zij werkelijk bereid mee te werken aan (con)federale decentraliserende hervormingen of kiest zij voor een houding die tot het mislukken van de onderhandelingen zal leiden, om aldus te kunnen aantonen dat België niet werkt?

De heer Patrick Dumont, hoogleraar aan de Australian National University (Canberra), gaat nader in op de vergelijking van de omvang en de precisie van de regeerakkoorden met die van andere landen, die er inhoudelijk heel anders kunnen uitzien. Hij stipt aan dat sommige Staten zo ver gaan specifiek te bepalen hoe tijdens de zittingsperiode conflicten moeten worden beslecht. Sommige regeerakkoorden bevatten ook nauwkeurige benoemingslijsten. De spreker wijst erop dat België inderdaad een van de landen is die de inhoud van het te voeren overheidsbeleid het nauwkeurigst aankondigt door voor elk van de verschillende speerpunten van de regering een stappenplan aan te leveren. De heer Dumont merkt terloops op dat er software bestaat om na te gaan hoe nauwkeurig de regeerakkoorden van de verschillende Staten worden uitgewerkt.

De deskundige stipt aan dat bepaalde werken en studies aantonen dat, in een logica van een streven naar een compromis, de ideologische positionering ongetwijfeld des te belangrijker is daar het veelal partijen met

qui ont tendance à former des coalitions. Cependant, l'idée que des formations politiques aux idées très différentes puissent être de bons partenaires est en partie confirmée par le gouvernement Verhofstadt, en 1999. Celui-ci est assez rapidement constitué grâce à une compartimentation de l'accord qui attribue des portefeuilles ministériels en fonction de l'idéologie des partis. Le mécanisme fonctionne donc jusqu'à un certain point car, même si Ecolo en paiera le prix fort, les deux grandes familles politiques, libérale et socialiste, qui n'avaient pas gouverné ensemble depuis les années 50, ont pu former un exécutif.

M. Dumont fait remarquer que des études démontrent que les promesses électorales ont davantage de chance d'être rencontrées et réalisées si elles sont intégrées à l'accord de gouvernement. Celui-ci ne doit donc pas être qu'un catalogue de vagues promesses sans valeur qui risque de nuire à la stabilité. Pour l'orateur, la précision du texte a pour effet de réduire les conflits à des questions restées dans l'ambiguïté ou à des causes externes liées à l'actualité. L'expert estime qu'il existe un lien entre la qualité de l'accord préalable et la durée de formation du gouvernement. Il constate que, ces dernières années, davantage de formules ont été tentées sans que les partenaires potentiels ne se soient assis à table pour entamer une véritable négociation. Selon l'intervenant, il s'agit là d'un comportement des partis et de leurs leaders qui nécessiterait peut-être des incitants à davantage de discipline et à se placer en situation de négocier beaucoup plus rapidement. Cette possibilité n'est guère évidente à mettre en place et cela implique que les acteurs y adhèrent et anticipent les règles en adaptant leur comportement.

M. Dumont relève que, malgré le peu d'exemples et de recul, de nouvelles élections sont souvent organisées dans les pays qui ont adopté une dead line, ce qui montre bien que les blocages ne sont pas surmontés pour autant.

L'expert confirme l'importance de la fragmentation parlementaire comme importante cause de lenteur et l'éventuelle nécessité de réformer le système électoral afin de limiter le nombre de partis politiques.

L'idée d'une parlementarisation du processus, à l'heure où certains mettent en cause le rôle du Roi dans la formation du gouvernement, est inspirée d'autres monarchies constitutionnelles qui ont évolué dans ce sens. L'intervenant fait remarquer que rien n'empêche un président de parti de se trouver en position de chef

verwante standpunten zijn die geneigd zijn een coalitie te vormen. Toch kunnen ook politieke formaties met heel uiteenlopende ideeën goede partners worden, wat voor een deel het geval was van de regering-Verhofstadt in 1999. Die regering was vrij snel tot stand gekomen omdat het akkoord dusdanig was opgedeeld dat de ministerportefeuilles werden toegekend naargelang van de ideologie van de partijen. Die aanpak werkt dus in zekere mate, aangezien de twee grote politieke families (de liberalen en de socialisten), die sinds de jaren 50 niet meer samen hadden geregeerd, toen een regering hebben kunnen vormen, hoewel de groenen een hoge prijs hebben moeten betalen.

De heer Dumont merkt op dat uit studies is gebleken dat de kans dat de verkiezingsbeloftes worden nagekomen en verwezenlijkt groter is als zij in het regeerakkoord zijn opgenomen. Dat akkoord mag dus niet zomaar een catalogus met vage, waardeloze beloftes zijn die de stabiliteit in het gedrang kan brengen. Volgens de spreker zorgt een nauwkeurig akkoord ervoor dat de conflicten beperkt blijven tot aangelegenheden waarover onduidelijkheid is blijven bestaan of tot externe oorzaken die verband houden met de actualiteit. Er bestaat volgens de deskundige een verband tussen de kwaliteit van het voorafgaande akkoord en de duur van de regeringsvorming. Hij stelt vast dat er de afgelopen jaren meer formules werden uitgeprobeerd zonder dat de potentiële partners samen aan tafel zijn gaan zitten om een echte onderhandeling op gang te brengen. Een dergelijke houding van de partijen en hun leiders vereist volgens de spreker misschien bepaalde stimulansen om zich gedisciplineerder op te stellen en veel sneller in onderhandelingsmodus te gaan. Zulks is echter allerminst vanzelfsprekend. De actoren moeten daar bovendien toe bereid zijn en moeten op de regels anticiperen door hun houding bij te sturen.

Ondanks de weinige voorbeelden, die bovendien nog niet veel op enige afstand kunnen worden beschouwd, wijst de heer Dumont erop dat in de landen waar een deadline geldt er vaak nieuwe verkiezingen worden georganiseerd, wat wel degelijk aantoont dat de blokkeringen daarmee niet van de baan zijn.

De deskundige bevestigt dat de parlementaire versplintering een belangrijke oorzaak is van de traagheid en dat het kiesstelsel misschien zal moeten worden hervormd om het aantal politieke partijen te beperken.

Het idee om het proces te "parlementariseren" nu sommigen de rol van de Koning bij de regeringsvorming ter discussie stellen, vindt zijn oorsprong in andere constitutionele monarchieën waar zich een dergelijke evolutie heeft voltrokken. De spreker merkt op dat een partijvoorzitter gerust de rol van fractieleider in de Kamer

de groupe à la chambre afin d'empêcher les freins par des changements de position sur les possibilités de formules qui perturbent et ralentissent les négociations. M. Dumont estime qu'il est essentiel pour chaque formation de déterminer d'emblée le négociateur en chef. Il souligne que donner davantage de poids au parlement est un élément désirable, d'autant que la particratie et l'influence du président sont des éléments mal perçus, tant par l'opinion publique que par le monde politique lui-même. Cependant, cette parlementarisation ne solutionne en rien les causes plus structurelles et exogènes.

M. Stefaan Walgrave, professeur à l'UAntwerpen, souligne que la logique de campagne n'est pas intrinsèquement problématique. Les partis présentent des ensembles de préférences à l'électeur, qui choisit les partis et les juge ensuite dans les urnes sur leurs prestations politiques. L'orateur est un grand partisan des tests électoraux, qui rendent le processus très transparent.

Après les élections, les partis poursuivent plusieurs objectifs. Ils veulent réaliser leur programme et s'associent donc généralement à des partis qui leur sont relativement proches. Cependant, ils sont tout aussi susceptibles d'entrer à l'exécutif dans l'espoir de gagner ainsi les prochaines élections. Le raisonnement inverse se produit également. Dès que les partis se préoccupent davantage des urnes que de l'élaboration de politiques, la logique de campagne paralyse tout progrès.

Le système électoral est le facteur fondamental dans tout système politique. Il détermine la fragmentation, la méthode de formation des gouvernements et le partage du pouvoir. Toute modification du système électoral change la logique du système politique. En Europe occidentale, le Royaume-Uni et la Belgique sont des exacts opposés.

L'orateur n'est guère partisan du système électoral majoritaire, en raison de son manque de légitimité: de nombreux votes se perdent en raison de la répartition aléatoire ou de la division en districts électoraux. Dans un système électoral proportionnel, cet écueil est absent. C'est le sentiment des électeurs de ne pas être écoutés qui explique en grande partie leur insatisfaction à l'égard de la politique. Dans le système électoral actuel, même les petits partis sont représentés et peuvent s'exprimer. Dans un système majoritaire, cette représentation disparaît elle aussi.

Cette campagne perpétuelle s'explique par une multitude de facteurs. Un nombre plus élevé de partis mène à une exacerbation de la compétitivité et à une volatilité accrue; les partis se sentent plus souvent menacés et font campagne pour se défendre. En outre, ils peuvent utiliser

op zich kan nemen om te verhinderen dat veranderende standpunten over de mogelijke formules een belemmering gaan vormen en de onderhandelingen gaan verstoren en vertragen. Volgens de heer Dumont is het van wezenlijk belang dat van bij de aanvang van de regeringsvorming af te spreken wie de hoofdonderhandelaar wordt. Hij benadrukt dat het wenselijk is het Parlement meer slagkracht te geven, temeer daar zowel bij de publieke opinie als in het politieke bedrijf zelf ongenoegen heerst over de particratie en de invloed van de partijvoorzitter. De "parlementarisering" biedt echter allerminst een oplossing voor de meer structurele en exogene oorzaken.

De heer Stefaan Walgrave, hoogleraar aan de UAntwerpen, stipt aan dat de campagnelogica op zich niet problematisch is. Partijen stellen preferentiepakketten voor aan de kiezer, die voor partijen kiest en ze vervolgens electoraal op hun politieke prestatie afrekent. De spreker is grote voorstander van stemtesten omdat ze het proces erg transparant maken.

Na de verkiezingen hebben partijen meerdere doelen voor ogen. Omdat ze hun programma willen realiseren, gaan ze meestal in zee met partijen die vrij dicht bij hen staan. Partijen stappen echter net zo goed in een regering in de verwachting dat ze zo de volgende verkiezingen zullen winnen. De omgekeerde redenering komt ook voor. Zodra partijen meer met de race bezig zijn dan met beleidsvorming, legt de campagnelogica alle vooruitgang stil.

De meest bepalende factor van elk politiek systeem is het kiesstelsel. Het bepaalt de fragmentatie, de manier waarop regeringen worden gevormd en de machtsverdeling. Veranderingen aan het kiesstelsel wijzigen de logica van het politieke systeem. Het Verenigd Koninkrijk en België zijn binnen West-Europa elkaars tegenovergestelden.

De spreker is geen voorstander van het meerderheidskiesstelsel, vanwege het gebrek aan legitimiteit. Door toevallige spreiding of indeling in kiesdistricten gaan veel stemmen immers volledig verloren. Dit probleem rijst niet in een proportioneel kiesstelsel. Het ongenoegen jegens de politiek is grotendeels het gevolg van het feit dat kiezers het gevoel hebben dat er niet naar hen wordt geluisterd. In het huidige kiesstelsel worden zelfs kleine partijen vertegenwoordigd en hebben ze een stem. In een meerderheidsstelsel valt ook die representatie weg.

Er zijn allerlei verklaringen voor de permanente campagnevoering. Een groter aantal partijen leidt tot aangescherpte competitiviteit en verhoogde volatiliteit. Partijen voelen zich vaker bedreigd en voeren campagne om zich te verdedigen. Bovendien kunnen ze meer kanalen

davantage de canaux pour s'adresser aux électeurs: les médias sociaux permettent désormais un contact permanent avec l'électorat. L'orateur et ses élèves ont interviewé des parlementaires au sujet de l'état de la démocratie. À la question de ce qu'ils souhaiteraient changer, nombre de mandataires interrogés ont répondu qu'ils supprimeraient les médias sociaux. La possibilité actuelle de communiquer 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 avec les électeurs n'est pas sans conséquence et ébranle la logique de gouvernement.

Israël applique le principe de l'échéance souple. En premier lieu, la balle est à plusieurs reprises dans le camp du président. Vient ensuite l'échéance souple, au terme de laquelle le Parlement peut décider de poursuivre les négociations si une protocoalition a été formée. Il n'est pas certain que les cycles d'exploration s'en trouvent raccourcis. Le parlement est, à cet égard, aussi politisé que les présidents de parti en pourparlers.

Si un système électoral à deux tours était introduit, l'orateur doute que les partis bougeraient d'un pouce quant au fond entre ces deux tours: le second tour des élections consisterait plutôt à pointer du doigt le responsable de l'absence d'un gouvernement à ce stade. Dans une vision plus optimiste, il s'axerait sur la coalition qui devra être formée. Les élections devraient pourtant se concentrer sur le fond, sur lequel les électeurs peuvent s'exprimer.

L'orateur, qui était membre du groupe Pavia, est favorable à une circonscription électorale fédérale. Celle-ci permettrait aux acteurs politiques et aux citoyens de mieux connaître l'autre côté de la frontière linguistique et la légitimité des élections s'en trouverait accrue. En substance, ce système vise à l'élection directe du gouvernement. L'on peut en effet s'attendre à ce que les acteurs politiques populaires des deux côtés de la frontière linguistique et mis en avant par leurs partis puissent entrer au gouvernement fédéral. Si ce débat est distinct des discussions sur la formation, la circonscription fédérale accélérerait probablement cette dernière, en raison de sa plus grande légitimité.

L'orateur approuve la suggestion de faire dresser par des organismes indépendants un état des lieux du pays, rationalisant ainsi le cycle d'exploration. Guy Tegenbos, notamment, préconise la création d'une agence scientifique chargée d'étudier les défis à long terme et d'en faire rapport aux futurs exécutifs.

Il est exact que le système suisse ne connaît guère la particratie; presque toutes les décisions importantes sont initiées ou rejetées par référendum. Le système suisse

gebruiken om zich tot de kiezer te richten. Sociale media maken het mogelijk om in tegenstelling tot vroeger continu in contact te staan met het electoraat. De spreker en zijn studenten hebben parlementsleden geïnterviewd over de staat van de democratie. Op de vraag wat ze zouden veranderen, antwoordden veel respondenten dat ze de sociale media zouden afschaffen. Dat communicatie met de kiezer nu 24/7 mogelijk is, blijft niet zonder gevolgen en ondermijnt de regeerlogica.

In Israël geldt het principe van de zwakke deadline. Eerst ligt de bal een paar keer in het kamp van de president. Daarop volgt de zwakke deadline, waarna het Parlement kan beslissen om de formatieonderhandelingen alsnog voort te zetten indien er een protocoalitie is gevormd. Het is niet duidelijk of de snuffelronde op deze manier wordt ingekort. Het Parlement is in dezen even zeer gepolitiseerd als partijleiders die met elkaar onderhandelen.

Stel dat een kiesstelsel met twee kiesrondes zou worden ingevoerd, dan denkt de spreker dat partijen tussen de rondes in op inhoudelijk vlak geen centimeter zouden verschuiven. De tweede verkiezingsronde zou eerder betrekking hebben op wie de schuld krijgt voor het feit dat er nog geen regering is, of in een optimistischere variant, op de coalitie die zal moeten worden gevormd. Verkiezingen gaan echter het best over inhoud waar de kiezer zich over kan uitspreken.

De spreker is voorstander van de federale kieskring en was lid van de Paviagroep. De federale kieskring zou de kennis van politici en burgers over de overkant van de taalgrens bevorderen. De legitimiteit van de verkiezingen zou toenemen. In wezen streeft het stelsel naar een rechtstreekse verkiezing van de regering. De verwachting is immers dat politici die aan beide kanten van de taalgrens populair zijn en door hun partijen naar voren worden geschoven, wellicht in de federale regering stappen. Dit debat staat los van gesprekken over de regeringsvorming, maar vanwege de hogere legitimiteit zou de federale kieskring de regeringsvorming wellicht versnellen.

De spreker kan zich vinden in de gedachte om onafhankelijke instanties een staat van het land te laten opstellen en zodoende de snuffelronde te rationaliseren. Onder andere Guy Tegenbos is voorstander van de oprichting van een wetenschappelijk bureau dat langetermijnuitdagingen bestudeert en verslag daarover uitbrengt aan regeringen *in spe*.

Het klopt dat het Zwitserse systeem weinig particratie kent. Bijna alle grote beslissingen worden geïnitieerd of tegengehouden door referenda. Het Zwitserse stelsel

ne peut être dissocié de ces consultations populaires. L'orateur souligne que si la Belgique devait introduire elle aussi des référendums, il conviendrait alors d'en organiser fréquemment. Les référendums tenus exceptionnellement ne sont en effet plus des consultations populaires et manquent leur cible: les citoyens ne répondront pas à la question posée mais exprimeront globalement leur mécontentement général à l'égard de (certains volets de) la politique. La Suisse organise tellement de référendums que ce problème ne se pose pas.

Pour l'orateur, la particratie n'est pas le diable incarné. Certes, l'emprise de la particratie sur l'appareil d'État est problématique, mais les partis ont également besoin, dans une certaine mesure, de parlementaires disciplinés, *a fortiori* dans un système où les partis sont très nombreux. Que les membres d'un parti se rallient à une même ligne après un débat acharné et doivent s'y conformer ne pose ainsi aucun souci, pour autant qu'ils soient en mesure de participer pleinement au débat au sein de leur groupe politique. L'interprétation du concept de "particratie" est donc quelque peu subjective.

La Belgique connaît un parlementarisme positif: après un vote d'investiture positif, le gouvernement doit obtenir une majorité. D'autres pays appliquent un parlementarisme négatif: tant qu'il n'y a pas de majorité contre le gouvernement, celui-ci reste en place; ce système conduit à des systèmes minoritaires. À ce sujet, l'orateur ajoute que les cabinets minoritaires ne sont pas formés plus rapidement que les majoritaires.

M. Maxime Vandenberghe, doctorant à l'UGent, souligne que toute la littérature scientifique sur le système belge ainsi que sur les modèles de démocratie consociative fragmentée s'accorde sur l'importance cruciale de la confidentialité. Dans l'histoire politique belge, toutes les crises majeures ont été résolues et tous les pactes conclus dans les coulisses. La transparence y a donc mauvaise réputation – bien que cela soit, peut-être, déplacé d'un point de vue normatif et idéologique.

À M. Loones, l'orateur répond que la formation d'un gouvernement régional est plus rapide que celle d'un gouvernement fédéral parce que plusieurs des facteurs précités pèsent moins lourd. La fragmentation est moindre et les dirigeants de parti se connaissent mieux. En outre, les réformes de l'État ne doivent pas être traitées au niveau des entités fédérées. Le membre a remarqué que l'exécutif européen gérait plutôt qu'il ne gouvernait. Le phénomène est lié à la structure confédérale de l'UE: 27 vetos sont en jeu. Les majorités qualifiées compliquent parfois la prise de décision.

kan niet los van de volksraadplegingen worden gezien. Als België ook referenda zou invoeren, moeten ze frequent worden gehouden, benadrukt de spreker. Uitzonderlijk georganiseerde referenda zijn namelijk geen volksraadpleging meer en leiden tot problemen, omdat mensen in zulke gevallen niet antwoorden op de gestelde vraag maar louter hun algemene ongenoegen jegens (delen van) de politiek op de vraag projecteren. Zwitserland houdt zoveel referenda dat dit probleem zich niet voordoet.

Voor de spreker is particratie niet de baarlijke duivel. De greep die de particratie heeft op het overheidsapparaat is problematisch, maar partijen hebben tot op zekere hoogte nood aan homogeen gedisciplineerde parlementsleden, al helemaal in een systeem met een groot aantal partijen. Dat partijleden na een hevige discussie op dezelfde lijn zitten en die moeten volgen, is dus allerminst een probleem zolang ze bij machte zijn om binnen hun partij volop het debat te voeren. De invulling van het begrip particratie is dus enigszins subjectief.

België kent positief parlementarisme: de regering moet na een positieve investituurstemming de meerderheid halen. In andere landen bestaat negatief parlementarisme: zolang er geen meerderheid tegen de regering is, bestaat de regering. Dit stelsel leidt tot minderheidssystemen. In dat verband werpt de spreker op dat minderheidskabinetten niet sneller worden gevormd dan meerderheidskabinetten.

De heer Maxime Vandenberghe, doctoraatsstudent UGent, benadrukt dat de voltallige wetenschappelijke literatuur over het Belgische stelsel en versnipperde pacificatiedemocratieën stelt dat geheimhouding cruciaal is. In de Belgische politieke geschiedenis zijn achter de schermen alle grote crisissen opgelost en pacten afgesloten. Transparantie heeft dus een kwalijke reputatie in de Belgische politieke geschiedenis, hoewel dat vanuit normatief en ideologisch oogpunt misschien onwenselijk is.

Aan de heer Loones antwoordt de spreker dat de regionale regeringsvorming sneller verloopt dan de federale omdat een aantal van de besproken factoren minder doorweegt. De fragmentatie is kleiner, partijleiders kennen elkaar beter en staatshervormingen hoeven niet op deelstaatniveau te worden behandeld. Het lid merkte op dat de Europese uitvoerende macht eerder beheert dan dat ze regeert. Dat houdt verband met de confederale structuur van de EU die maakt dat er 27 veto's in het spel zijn. De gekwalificeerde meerderheden bemoeilijken soms de besluitvorming.

Imposer aux négociateurs, par souci de transparence, de mener au sein du Parlement leurs négociations visant à la formation d'un gouvernement ne serait guère efficace: les partis exprimeraient les mêmes positions à la Chambre, et la discussion ne ferait que se déplacer. Les sessions s'axeraient sur le profilage, plusieurs partis adoptant une position constructive et accusant d'autres groupes politiques de ne pas en faire de même. Autre issue envisageable: les acteurs politiques pouvant plus facilement se démarquer au sein du Parlement, les négociations pourraient se muer en spectacle politique.

Une échéance impérative suivie de nouvelles élections pourrait inciter certains partis à bloquer les négociations. Il appartient à l'électeur de juger de cette stratégie. Il existe, certes, des sondages et des études, mais nous n'avons à l'heure actuelle aucune indication qu'une telle attitude s'avère payante dans les urnes. Une échéance impérative pourrait constituer un solde moyen de pression et pourrait attiser une deuxième campagne. Pour de nombreux groupes politiques, cette perspective n'est pas réjouissante, notamment vu la conviction que les partis antisystème sortiraient renforcés de nouvelles élections. Ils préféreraient éviter un retour aux urnes où se joueraient non seulement la participation à la majorité, mais aussi la stabilité de la constellation belge. S'ajoutent à ces considérations le coût très élevé de chaque élection et l'argument que ce nouveau scrutin irait à l'encontre du principe de simultanéité des élections.

Une dynamique similaire sous-tend les échéances souples, les partis menaçant de se renvoyer la balle lorsqu'il s'agit de voter sur la prolongation de la formation. Ceux qui votent en faveur de cet allongement risqueraient de se voir imputer l'intention de bloquer de nouvelles élections par peur d'être sanctionnés dans les urnes. Voilà comment la polarisation s'accroît.

La piste de sanctions sur le financement des partis n'est pas judicieuse. L'électeur doit pouvoir donner un mandat aux partis qui bloquent délibérément les négociations ou s'accrochent à un programme; ces stratégies ne peuvent pas être jugées et punies par une majorité de parlementaires. S'y ajoute l'argument que, vu les importants matelas financiers détenus par les partis, la sanction ne serait jamais assez élevée pour enclencher un véritable changement. Par ailleurs, certains partis disposant de trésors de guerre plus importants que les autres, la mesure de sanction ne serait pas équilibrée. La portée de cette proposition serait dès lors purement symbolique.

Les accords de coalition plus succincts sont généralement plus aisés à rédiger, mais augmentent l'importance relative de ce texte. Lors de la formation, le problème ne se situe pas au niveau de l'accord lui-même, mais

Het zou weinig uithalen om onderhandelaars ter wille van de transparantie te dwingen om hun formatiegesprekken in het Parlement te voeren. In de Kamer zouden dezelfde partijstandpunten aan bod komen. De discussie zou dus enkel worden verplaatst. De zitting zou uitmonden in een profileringszitting waarin een aantal partijen zich constructief opstelt en andere partijen verwijt dat niet te doen. Een ander denkbaar resultaat is een politiek spektakel omdat politici zich in het Parlement gemakkelijker kunnen profileren.

Een strikte deadline gevolgd door nieuwe verkiezingen zou voor sommige partijen een drijfveer kunnen vormen om de onderhandelingen te blokkeren. Het is aan de kiezer om die strategie te beoordelen. Er zijn weliswaar peilingen en studies, maar er is vandaag geen harde indicatie dat zulk gedrag electoraal wenselijk is. De harde deadline zou een sterk drukkingsmiddel zijn en een tweede campagne kunnen aanwakkeren. Voor veel partijen is dat geen interessant vooruitzicht, onder meer door de gedachte dat antisysteempartijen sterker uit nieuwe verkiezingen zouden komen. Zij zouden een stembusgang waarin niet enkel deelname aan de meerderheid maar ook de stabiliteit van de Belgische constellatie op het spel staat, liever vermijden. Aanvullende argumenten zijn dat de bijkomende verkiezing ingaat tegen het principe om de stembusgangen te laten samenvallen en dat elke verkiezing een pak geld kost.

Bij zwakke deadlines spelen gelijkaardige dynamieken, met dien verstande dat partijen elkaar de zwartepiet dreigen door te schuiven als er moet worden gestemd over de verlenging van de formatie. Wie voor de verlenging stemt, loopt het risico te worden weggezet als een partij die bang is voor de kiezer en geen nieuwe verkiezingen toelaat. Zo groeit de polarisatie.

Sancties op de partijfinanciering zijn geen goed idee. De kiezer moet een mandaat kunnen geven aan partijen die de onderhandelingen doelbewust blokkeren of aan een programma vasthouden. Die strategieën mogen niet worden beoordeeld en bestraft door een meerderheid van Kamerleden. Een bijkomend argument is dat de sanctie vanwege de grote financiële buffers die partijen bezitten nooit groot genoeg zou zijn om een echte koerswijziging teweeg te brengen. Omdat sommige partijen meer marge hebben dan andere, is de sanctiemaatregel niet evenwichtig. De enige meerwaarde van het sanctievoorstel is dan ook symbolisch.

Kortere regeerakkoorden komen over het algemeen vlotter tot stand maar vergroten het relatieve belang van de tekst. Het probleem met de formatie zit niet bij het regeerakkoord zelf maar in de fase die aan het opstellen

dans la phase qui précède sa rédaction. Des textes plus succincts ont des répercussions sur les politiques: instabilité accrue et risque plus élevé de conflit et de chute du gouvernement.

Si les électeurs étaient autorisés à indiquer une coalition sur leur bulletin de vote, le contexte spécifique de la Belgique devrait être pris en compte: dans l'actuel système de partis dédoublés, les électeurs ne pourraient approuver une coalition qu'au sein de leur propre communauté linguistique. L'addition de coalitions serait à tout le moins aussi difficile que l'actuelle addition de partis des deux côtés de la frontière linguistique.

Mme Pas considère le système suisse comme une sorte de levier permettant *de facto* de placer les plus grands partis aux commandes. Jamais un tel système ne serait accepté en Belgique. Il serait de toute manière ajusté, par exemple en invitant chaque groupe à proposer deux candidats au gouvernement et en y faisant siéger les dix candidats ayant obtenu le plus de voix. Le risque de voir entrer à l'exécutif des candidats totalement dépourvus de soutien populaire serait ainsi évité.

L'on pourrait débattre sans fin de l'absence de référendums en Belgique et de la faible particratie en Suisse. Ces différences ne peuvent toutefois faire obstacle à la traductibilité du système helvétique de formation: l'absence de particratie en Suisse facilite le système référendaire, mais sa présence en Belgique ne l'exclut pas pour autant. Les majorités de rechange et la particratie ne sont pas mutuellement exclusives.

D'aucuns estiment que la circonscription électorale fédérale accroîtrait l'interaction entre les communautés linguistiques en Belgique. D'autres pensent que les partis brandissent leurs homologues de l'autre langue comme épouvantail. Il convient d'affiner l'analyse du problème: soit les partis n'interagissent pas, soit leur interaction est continue, mais négative. À l'heure actuelle, les deux versions sont avancées par différents partisans de la circonscription électorale fédérale.

En outre, les partis néerlandophones qui le souhaitent peuvent présenter une liste dans les circonscriptions wallonnes, et vice versa. Cette solution, ou une collaboration plus étroite entre partis politiques, sont des alternatives moins sensibles politiquement que la circonscription électorale fédérale mais qui aboutiraient au même résultat.

Il serait par trop déterministe d'imaginer que les partis qui ne peuvent pas être sanctionnés dans les urnes par les électeurs de l'autre côté de la frontière linguistique adoptent, par définition, une attitude plus dure envers cet

daarvan voorafgaat. Kortere teksten hebben repercussies op de beleidsvoering: toegenomen instabiliteit en een hoger risico op conflict en de val van de regering.

Indien kiezers op hun stembiljet een coalitie-indicatie zouden mogen aanduiden, moet rekening worden gehouden met de uitzonderlijke Belgische context. In het huidige gesplitste partijsysteem kunnen kiezers enkel binnen hun eigen taalgroep hun fiat voor een coalitie geven. De optelsom van coalities zou minstens even moeilijk zijn als de huidige optelsom van partijen van weerszijden van de taalgrens.

Mevrouw Pas beschouwt het Zwitserse systeem als een soort hefboom om de grootste partijen per definitie aan zet te krijgen. Zo'n stelsel zou in België nooit worden aangenomen. Het zou sowieso worden aangepast, bijvoorbeeld door elke fractie twee kandidaat-regeringsleden te laten voorstellen en de tien kandidaten met de hoogste stemaantallen in de regering zitting te laten hebben. Zo verdwijnt de kans dat compleet ongedragen kandidaten in de regering zouden belanden.

Over het gebrek aan referenda in België en de zwakke particratie in Zwitserland kan eindeloos worden gediscussieerd. De verschillen hoeven de vertaalbaarheid van het Zwitserse systeem van regeringsvorming echter niet te schaden. De afwezigheid van de particratie in Zwitserland faciliteert het referendumstelsel, maar de aanwezigheid van de particratie in België sluit dat stelsel niet uit. Wisselmeerderheden en particratie sluiten elkaar niet uit.

De federale kieskring zou volgens sommigen de interactie tussen de taalgemeenschappen in België vergroten. Volgens anderen gebruiken partijen hun anderstalige tegenhangers als boksbal. De probleemanalyse moet scherper worden gesteld, want ofwel gaan partijen niet met elkaar in interactie, ofwel is de interactie reeds aanwezig, maar negatief van aard. Momenteel worden beide versies aangevoerd door verschillende voorstanders van de federale kieskring.

Bovendien kunnen Nederlandstalige partijen die dat wensen een lijst indienen in Waalse kieskringen en vice versa. Deze oplossing of de aangescherpte samenwerking tussen politieke partijen zijn minder politiek gevoelige alternatieven die dezelfde uitkomst als de federale kieskring zouden bereiken.

Het is een deterministische gedachte dat partijen die electoraal niet kunnen worden afgestraft door kiezers aan de overkant van de taalgrens per definitie een harder standpunt ten aanzien van die overkant innemen. Het

autre côté. Rien n'établit que les électeurs récompenseraient une telle attitude belliqueuse. Les recherches disponibles indiquent au contraire un électorat plutôt modéré. Les électeurs se soucient bien moins de la fracture communautaire que ne le font les partis qu'ils élisent, et cela vaut même la N-VA et le VB.

En outre, certains partis se présentent déjà comme coopératifs dans le système actuel: les partis de gauche, mais aussi le cd&v et Open Vld, soulignent fréquemment leur main tendue aux francophones.

Rien ne garantit par ailleurs qu'une fois inscrits sur une liste fédérale, les acteurs politiques échangeraient davantage, ni que les partis qui optent actuellement pour la confrontation changeraient leur fusil d'épaule après l'introduction d'une circonscription fédérale. Dans cette hypothétique circonscription élargie, certains partis pourraient plus aisément adopter une ligne dure.

Les négociations sur la circonscription électorale fédérale seraient extrêmement délicates. Combien de sièges seraient-ils alloués à cette circonscription? Des équilibres communautaires devraient être intégrés, et il conviendrait de prendre en compte de multiples autres équilibres. Le nombre de parlementaires élus via la liste fédérale serait dès lors bien faible.

L'orateur constate, enfin, que ce ne sont pas les parlementaires qui façonnent la formation. Même si celle-ci devait avoir lieu à la Chambre, les présidents de parti garderaient la main. Les parlementaires élus au niveau fédéral seraient toujours tenus à la ligne de leur groupe politique. Une circonscription électorale fédérale causerait donc bien des remous, demanderait beaucoup d'énergie, mais produirait peu de résultats.

IV. — **RÉPLIQUES ET RÉPONSES COMPLÉMENTAIRES**

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) convient qu'une échéance impérative accentuerait la polarisation du système, mais cela ne serait pas *de facto* problématique, puisque les "partis du système" se trouveraient ainsi contraints de jouer cartes sur table et de veiller à ce système. L'ambiguïté régnant actuellement – les partis affirment prendre leurs responsabilités, mais restent bras croisés durant la formation – serait ainsi dissipée.

S'il comprend que la transparence ne facilite pas les négociations, l'intervenant souligne que l'efficacité n'est pas l'unique facteur en jeu: la transparence a une valeur démocratique, et elle est déjà appliquée aujourd'hui. La question porte sur la nature de cette

staat helemaal niet vast dat kiezers zulk conflictueus gedrag zouden belonen. Het beschikbare onderzoek wijst op een eerder gematigd electoraat. Kiezers zijn op de communautaire breuklijn een pak minder scherp dan hun gekozen partijen. Dat geldt zelfs voor de N-VA en het VB.

Voorts profileren sommige partijen zich in het huidige systeem al als coöperatief. Linkse partijen, maar ook cd&v en Open Vld, benadrukken vaak dat ze de hand reiken naar de overkant.

Het staat evenmin vast dat politici meer met elkaar zouden spreken als ze eenmaal op een federale lijst zouden staan, noch dat partijen die nu voor confrontatie kiezen, hun koers zouden wijzigen na de invoering van een federale kieskring. In de hypothetisch vergrote kieskring zouden sommige partijen misschien gemakkelijker *hardliners* kunnen uitspelen.

De onderhandelingen over de federale kieskring zouden erg gevoelig zijn. Hoeveel zetels zouden aan de federale kieskring worden toegewijd? Er zouden communautaire evenwichten moeten worden ingebouwd. Omdat er met zoveel andere evenwichten rekening dient te worden gehouden, zou het aantal Kamerleden dat via de federale lijst wordt verkozen, gering zijn.

Tot slot merkt de spreker op dat de formatie niet wordt vormgegeven door de Kamerleden. Ook als de formatie in de Kamer zou plaatsvinden, zouden de partijtoppers de onderhandelingen voeren. Federaal verkozen Kamerleden zouden alsnog aan de partijlijn zijn gebonden. De federale kieskring zou veel spanning opwekken en energie vereisen maar weinig resultaat boeken.

IV. — **REPLIEKEN EN AANVULLENDE ANTWOORDEN**

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) beaamt dat de harde deadline de polarisering van het systeem zou aandikken. Dat is echter niet per se een probleem, omdat het de zogenaamde systeempartijen ertoe verplicht om kleur te bekennen en zorg te dragen voor het systeem. Zo verdwijnt de ambiguïteit die nu heerst: de partijen beweren hun verantwoordelijkheid op te nemen maar doen dat niet tijdens de formatie.

Het lid begrijpt dat transparantie de onderhandelingen niet vergemakkelijkt maar werpt op dat doeltreffendheid niet de enige factor is. Transparantie heeft democratische waarde en wordt nu al toegepast. De vraag draait rond de aard van de transparantie: geïnstitutionaliseerd in

transparence: sera-t-elle institutionnalisée au sein du Parlement ou restera-t-elle manipulée et particratique comme aujourd'hui?

Une échéance souple ne doit pas nécessairement dépendre formellement du choix des partenaires de la coalition; elle pourrait toutefois accélérer ce choix. Dans tous les cas, les négociateurs devraient évaluer la possibilité d'une protocoalition. Si une majorité parlementaire constate qu'aucune coalition n'est viable, il faut en accepter les conséquences.

Mme Katleen Bury (VB) regrette de ne pas avoir entendu de réponses aux questions de Mme Pas. Dans son exposé, M. Vandenberghe a déclaré que le système suisse méritait à tout le moins un examen suivi, mais il a semblé faire marche arrière dans sa réplique.

Le Roi est intervenu dans un gouvernement qui n'était pas en affaires courantes. Cet incident constitue-t-il un précédent?

M. Wouter Beke (cd&v) constate que plusieurs variantes du système helvétique sont envisageables.

Le Parlement européen n'étant pas lié à une majorité et une minorité fixes, son rôle, ainsi que celui des parlementaires, s'en trouve renforcé.

Lors de la formation du gouvernement de la Région bruxelloise, les partis néerlandophones et francophones cherchent d'abord à obtenir une majorité dans leur propre groupe linguistique. Ensuite, les deux majorités s'attellent ensemble à la formation de l'exécutif régional. L'application de cette stratégie au niveau fédéral renforce le fédéralisme de coopération.

En 1950, une consultation populaire sur le retour du roi Léopold III a été organisée en Belgique. Avec 57 % de "oui", le Roi disposait d'un mandat solide. Un problème se posait cependant: 72 % des Flamands avaient voté en faveur de son retour, contre 42 % seulement des francophones. Dans un pays comme la Belgique, où les opinions publiques divergent considérablement, il est douteux que des référendums fédéraux facilitent les prises de décision.

Au sujet de la transparence pendant les négociations, l'intervenant remarque que, même pendant les périodes de blocage des pourparlers, les acteurs politiques veillent, en coulisses, à ce que les ponts ne soient pas tous coupés. Ces tentatives ne sont pas toujours couronnées de succès.

Rien n'empêche les partis de présenter des listes dans d'autres parties du pays. Dans les années 80,

het Parlement, of een gemanipuleerde en particratische vorm van transparantie zoals vandaag?

Een zwakke deadline hoeft niet noodzakelijk formeel aan de keuze voor coalitiepartners vast te hangen, maar zou die keuze wel kunnen bespoedigen. In ieder geval zouden de onderhandelaars moeten afwegen of er een protocoalitie mogelijk is. Als een parlementaire meerderheid vaststelt dat geen enkele coalitie levensvatbaar is, moeten de gevolgen worden aanvaard.

Mevrouw Katleen Bury (VB) betreurt geen antwoorden te hebben gehoord op de vragen van mevrouw Pas. De heer Vandenberghe stelde in zijn uiteenzetting dat het Zwitserse stelsel minstens voortgezet onderzoek verdient maar leek daar in zijn repliek op terug te krabbelen.

De Koning heeft zich gemengd in een regering die niet van lopende zaken was. Wat is de precedentwaarde van dat voorval?

De heer Wouter Beke (cd&v) merkt op dat er verschillende varianten op het Zwitserse systeem denkbaar zijn.

Omdat het Europees Parlement niet vasthangt aan een vaste meerderheid en minderheid, wordt de rol van het Parlement en het parlementslid versterkt.

Nederlandstalige en Franstalige partijen zoeken bij de vorming van de Brusselse gewestregering eerst naar een meerderheid in hun eigen taalgroep. Daarna gaan beide meerderheden samenzitten om de gewestregering te vormen. De toepassing van deze strategie op federaal niveau versterkt het samenwerkingsfederalisme.

In België heeft in 1950 een volksraadpleging plaatsgevonden over de terugkeer van koning Leopold III. Met 57 % voorstanders had de koning een stevig mandaat. Problematisch was echter dat 72 % van de Vlamingen voor de terugkeer had gestemd tegenover slechts 42 % van de Franstaligen. In een land als België, waarin de publieke opinies sterk uiteenlopen, is het twijfelachtig of federale referenda de besluitvorming zullen faciliteren.

In verband met transparantie tijdens de onderhandelingen merkt de spreker op dat politici zelfs tijdens periodes van vastgelopen gesprekken er achter de schermen over waakten dat niet alle bruggen werden verbrand, alleen zijn die pogingen niet altijd geslaagd.

Niets belet partijen om lijsten in te dienen in andere landsgedeelten. In de jaren 80 ontstond ophef toen Toon

Toon Van Overstraeten (Volksunie) a été élu au Conseil régional wallon, mais n'a pas été autorisé à y siéger.

Le député ne juge pas en soi problématique la proposition d'une circonscription fédérale. Ses partisans doivent toutefois en tirer les conséquences démocratiques. C'est à l'électeur de décider si un siège d'élu fédéral est occupé par un néerlandophone ou un francophone; le nombre de sièges alloué à chaque groupe linguistique ne peut pas être fixé *a priori*. Il serait logique de lier la répartition des sièges électifs fédéraux à la représentation au sein du gouvernement fédéral.

Mme Sophie Wilmès (MR) revient sur l'idée de mise en œuvre d'une circonscription fédérale, sans doute guère évidente à mettre en place d'autant que la volonté politique est encore relativement réduite. La membre s'inscrit en faux contre l'avis des experts selon lequel une représentation fédérale limitée à dix, vingt ou trente députés élus par ce biais ne serait que peu utile à la dynamique politique. Pour Mme Wilmès, une telle impulsion aurait d'importants effets positifs en termes de responsabilisation des discours par rapport aux autres communautés.

Faisant part de son expérience de parlementaire et de ministre, l'oratrice souligne également toute l'importance de la communication franche et directe dans le cadre de la formation d'un gouvernement. Elle constate que des dialogues sont établis à l'intérieur mais aussi en dehors des canaux officiels et que ce n'est pas pour cela qu'il s'agit de mensonge envers la population. Mme Wilmès estime que la transparence est utile dans ce cadre mais ne doit pas être spécialement rendue obligatoire car des dialogues en off peuvent être enrichis quand la situation est devenue difficile.

Van Overstraeten (Volksunie) werd verkozen in de Waalse Gewestraad maar dat mandaat niet mocht opnemen.

Het lid vindt de federale kieskring op zich geen problematisch voorstel. De pleitbezorgers ervan moeten de democratische consequenties van hun voorstel echter logisch doortrekken. Het is aan de kiezer om te bepalen of een federaal verkozen zetel wordt ingenomen door een Nederlandstalige of een Franstalige. Er mag niet *a priori* worden bepaald hoeveel zetels elke taalgroep krijgt. Het zou logisch zijn om de verdeling van de federaal verkozen zetels te koppelen aan de vertegenwoordiging in de federale regering.

Mevrouw Sophie Wilmès (MR) gaat nader in op het idee van een federale kieskring. De totstandkoming ervan is allerminst vanzelfsprekend, aangezien de politieke bereidheid daartoe nog vrij beperkt is. Het lid is het niet eens met de stelling van de deskundigen dat een beperkte federale vertegenwoordiging van tien, twintig of dertig volksvertegenwoordigers die op die manier zouden worden verkozen slechts weinig zou bijdragen aan de beleidsdynamiek. Volgens mevrouw Wilmès zou een dergelijke impuls een heel positieve invloed hebben in die zin dat men meer verantwoordelijkheid zou moeten opbrengen voor het discours dat men voert ten aanzien van de andere gemeenschappen.

Vanuit haar eigen ervaring als parlementslid en minister beklemtoont de spreekster ook hoe belangrijk het bij de regeringsformatie is open en direct te communiceren. Ze stelt vast dat er zowel binnenskamers als buiten de officiële kanalen wordt overlegd, maar dat zulks daarom niet betekent dat de bevolking wordt voorgelogen. Volgens mevrouw Wilmès is transparantie in dat verband zinvol, al vindt ze dat die niet per se een verplicht karakter moet krijgen, aangezien gesprekken achter de schermen in moeilijke situaties een meerwaarde kunnen bieden.

B. **Audition du 21 septembre 2022 (après-midi) de M. Jeremy Dodeigne, professeur à l'UNamur, de M. Min Reuchamps, professeur à l'UCLouvain, de M. Dave Sinardet, professeur à la VUB et de M. Jean Faniel, directeur général du CRISP.**

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé introductif de M. Jeremy Dodeigne, professeur à l'UNamur

M. Dodeigne propose de s'attarder davantage sur l'identification de deux sources de difficultés freinant le processus de formation d'un gouvernement fédéral ainsi que sur les solutions envisageables.

a. *Des sources de difficultés*

1. *La fragmentation, replacée dans une perspective contextuelle européenne.*

Pour l'expert, les élections de 2019 traduisent bien une série d'évolutions exceptionnelles et confirment aussi des tendances structurelles. Parmi celles-ci, le nombre effectif de partis présents au Parlement, mesure plus fine qui a le mérite de pondérer le nombre de partis en tenant compte de leur force électorale relative. Le poids effectif de chaque formation peut être calculé selon une formule mathématique spécifique. Au Royaume-Uni, par exemple, il existe de nombreux partis alors que la vie électorale est clairement organisée autour des partis conservateur et travailliste. En Belgique, l'intervenant observe une croissance de la fragmentation parlementaire, depuis la scission des partis nationaux dans les années 1960-1970, jusqu'à atteindre aujourd'hui le record de onze partis effectifs au sein de la Chambre. L'orateur fait remarquer que, même si la Belgique atteint un niveau record, cette tendance à la fragmentation est observée de manière systémique et structurelle ailleurs en Europe depuis vingt à trente ans. Un peu partout, retrouver davantage de formations au sein d'une assemblée rend donc la conclusion d'un accord de coalition plus compliquée.

M. Dodeigne constate une perte d'influence des grandes familles politiques traditionnelles et l'émergence de nouvelles formations allant de pair avec l'apparition de nouveaux clivages. Aux élections de 2019, les partis des trois piliers traditionnels n'atteignent plus la majorité en sièges à l'assemblée après avoir perdu une majorité en voix dès 2014. L'orateur fait remarquer une fragmentation très polarisée car l'offre politique s'est diversifiée

B. **Hoorzitting van 21 september 2022 (namiddag) met de heer Jeremy Dodeigne, hoogleraar aan de UNamur, de heer Min Reuchamps, hoogleraar aan de UCLouvain, de heer Dave Sinardet, hoogleraar aan de VUB, en de heer Jean Faniel, directeur-generaal van het CRISP**

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Inleidende uiteenzetting van de heer Jeremy Dodeigne, hoogleraar aan de UNamur

De heer Dodeigne zal nader ingaan op twee elementen die het vormingsproces voor een federale regering bemoeilijken, en op de mogelijke oplossingen.

a. *Elementen die aanleiding geven tot moeilijkheden*

1. *Versnipperd landschap, tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in Europa*

De expert is van mening dat de verkiezingen van 2019 een reeks uitzonderlijke ontwikkelingen goed weerspiegelen en tevens bepaalde structurele trends blootleggen. Een daarvan heeft te maken met het daadwerkelijke aantal partijen in het Parlement; dankzij een verfijndere analysemethode kan een uitgebalanceerd beeld worden verkregen van de relatieve electorale macht van elk van die partijen. Het daadwerkelijke gewicht van elke partij kan worden berekend volgens een welbepaalde wiskundige formule. In het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, bestaat er een breed scala aan partijen, maar het electorale leven draait er rond de conservatieve en de arbeiderspartij. Voor België stelt de spreker een toename van de parlementaire versnippering vast, sinds de nationale partijen in de jaren 1960-1970 werden opgesplitst; vandaag heeft in de Kamer een recordaantal van elf effectieve partijen zitting. De spreker merkt op dat het er in België inderdaad heel veel zijn, maar dat die versnipperingstrend zich de jongste twintig tot dertig jaar ook elders in Europa stelselmatig en structureel voordoet. Zowat overal maakt het grotere aantal partijen in een assemblee het dus moeilijker een coalitieakkoord te sluiten.

De heer Dodeigne stelt vast dat de traditionele grote politieke families aan invloed inboeten en dat nieuwe partijen het daglicht zien langs nieuwe breuklijnen. Bij de verkiezingen van 2019 slepen de partijen van de drie traditionele strekkingen niet langer de meeste zitjes in de assemblee in de wacht, terwijl ze sinds 2014 al niet langer de meeste stemmen verwerven. De spreker vestigt de aandacht op een sterk gepolariseerde versnippering

en tant qu'alternative aux familles traditionnelles. L'axe socio-économique gauche/droite et la question de la redistribution des richesses sont désormais complétés par les questions socio-culturelles et l'opposition entre progressistes et conservateurs au sujet de problématiques, entre autres, liées à l'éthique ou à la migration. Ce n'est donc pas tant le fait de retrouver davantage de personnes autour de la table des négociations que de distinguer plus de personnes en désaccord qui pose problème et ralentit la conclusion d'un accord. M. Dodeigne confirme l'émergence de nouvelles formations politiques alternatives dans d'autres démocraties partout en Europe. Si 2019 traduit une situation exceptionnelle, cette dernière ne doit pas constituer une excuse à toutes les difficultés structurelles puisque celles-ci sont également rencontrées ailleurs en Europe.

Selon l'expert, il convient de relativiser l'exception belge au niveau de la lenteur du processus de formation d'un gouvernement. En effet, des années 1990 au milieu des années 2010, notre pays intègre le peloton de tête des États européens dans le domaine mais ne se trouve pas pour autant très éloigné de la moyenne, en dehors des situations exceptionnelles de 2010-2011 et 2019.

L'impact de l'évolution institutionnelle, par le renforcement progressif des échelons européen, régional et communautaire, est identifié par M. Dodeigne comme un élément pesant directement sur les négociateurs et sur la lenteur du processus. Depuis les années 1960 jusqu'aux années 1990, alors que les compétences de l'Union européenne sont encore très réduites, l'épicentre politique se trouve au fédéral où la chute d'un gouvernement implique *de facto* la fin des exécutifs régionaux et communautaires. De même, si la Chambre est dissoute, ce sont les conseils des régions et communautés qui suivent alors le même chemin. Pour l'orateur, un changement fondamental intervient dans le courant des années nonante jusqu'aux années 2020 avec la mise en place d'une dynamique propre de la formation des gouvernements régionaux et communautaires après des élections directes au niveau des entités fédérées. En plus d'une Union européenne davantage compétente et encadrante, la vie politique régionale est donc de plus en plus indépendante depuis les années 2000 et cette situation implique une capacité à vivre et fonctionner sans gouvernement fédéral. Ce contexte et l'absence d'exigence pèsent sur la lenteur et il est difficile de modifier cela même si les crises récentes nous montrent qu'une série de dispositifs sont en cours d'apprentissage.

doordat het beleidsaanbod diverser is geworden en er alternatieven voor de traditionele politieke families ontstaan. Niet alleen zijn er de sociaaleconomische links/rechts-as en het vraagstuk van de herverdeling van de rijkdom, maar voortaan lopen de breuklijnen ook via de socioculturele kwesties en de tegenstellingen tussen progressieven en conservatieven, onder meer aangaande ethische en migratievraagstukken. Niet zozeer het feit dat aan de onderhandelingstafel meer mensen aanschuiven is een probleem en maakt het moeilijker tot een vergelijk te komen, als wel het feit dat er meer mensen zijn met afwijkende standpunten. De heer Dodeigne wijst erop dat ook in andere democratieën in Europa nieuwe alternatieve politieke partijen opduiken. Hoewel de situatie in 2019 uitzonderlijk was, mag die niet als excuus dienen voor alle structurele pijnpunten; die bestaan immers ook elders in Europa.

De expert vindt dat de Belgische 'exceptie' als het op de traagheid van het regeringsvormingsproces aankomt, enigszins moet worden gerelativeerd. Van de jaren 1990 tot halfweg de jaren 2010 nestelt België zich op dat vlak immers in de kopgroep van Europese landen, maar het verschil met de landen in de middengroep is niet heel groot, de uitzonderlijke situaties in 2010-2011 en 2019 buiten beschouwing gelaten.

Als gevolg van de opeenvolgende institutionele hervormingen komt het zwaartepunt steeds vaker op Europees, gewestelijk of gemeenschapsechelon te liggen, en juist dat element weegt rechtstreeks door op de onderhandelaars en doet het regeringsvormingsproces stokken, aldus de heer Dodeigne. Tussen de jaren 1960 en 1990 – toen de bevoegdheden van de Europese Unie nog heel beperkt waren – lag het politieke epicentrum op het federale niveau; de val van een federale regering betekende *de facto* het einde van elke gewest- of gemeenschapsregering. En zodra de Kamer werd ontbonden, was eenzelfde lot weggelegd voor de gewest- en de gemeenschapsraden. Voor de spreker treedt een fundamentele verschuiving op tussen de jaren 1990 en de jaren 2020, wanneer de vorming van de gewest- en gemeenschapsregering een eigen dynamiek krijgt naar aanleiding van de rechtstreekse deelstaatverkiezingen. Los van het feit dat de Europese Unie inmiddels over meer bevoegdheden beschikt en meer flankerende wetgeving uitvaardigt, is het politieke leven op gewestniveau sinds de jaren 2000 almaar onafhankelijker geworden; aldus heeft men geleerd om zonder federale regering te leven en te werken. Die context en het ontbreken van 'dwang' werken traagheid in de hand en het is moeilijk daar verandering in te brengen, al valt uit de recente crises op te maken dat er zich een leerproces voltrekt met betrekking tot een aantal werkmethodes.

2. *Le comportement politique des mandataires*

M. Dodeigne constate que les années 1960 à 1990 sont marquées par l'institutionnalisation de mécanismes visant à harmoniser la cohabitation entre les communautés (véto, parité au gouvernement, sonnette d'alarme, …) mais aussi par un leadership politique prudent et pacificateur qui a assuré une capacité à aboutir à des compromis malgré des demandes parfois plus radicales émanant de la base. Selon l'expert, les années 2000 voient l'émergence d'un paradoxe. D'une part, les enquêtes montrent que le processus de fédéralisation est globalement accepté par l'opinion publique et les parlementaires qui évitent de mener à des ruptures radicales quant à l'avenir de la Belgique. D'autre part, c'est le leadership au plus haut niveau de l'État qui est devenu source de conflit et de demandes plus radicales pourtant moins présentes au sein de la population ou de la classe politique en général. L'intervenant estime que la nouvelle génération politique n'a pas connu la culture de compromis et de dialogue qui caractérisait la vie politique de la fin du siècle dernier. Cette génération s'est socialisée dans un contexte plus hermétique et marqué par davantage d'étanchéité entre les idéaux des uns et des autres.

b. ***Des pistes de solutions***

M. Dodeigne estime qu'il faut travailler à la fois sur la limitation de la fragmentation et sur le rôle, l'attitude, du leadership politique, afin de faciliter la formation d'un gouvernement fédéral. L'expert pense que travailler à une réforme électorale visant à abandonner ou limiter le mode proportionnel serait aller à contre-courant de la culture politique consensuelle de la Belgique. Il souligne que le Royaume-Uni ou l'Espagne, à culture majoritaire, connaissent également des difficultés à réunir des coalitions. Sur base d'études, l'intervenant fait en outre remarquer qu'une limitation du seuil électoral est inefficace une fois la fragmentation déjà opérée.

L'orateur relève l'importance d'un leadership à la logique centripète et non plus centrifuge. La circonscription fédérale constitue sans doute une piste de solution intéressante mais semble manquer de soutien politique jusqu'à présent.

Des dispositifs participatifs émergent au sein de la population alors que la Chambre est désireuse d'avancer dans ce domaine. Cette implication de la société civile peut mener à des convergences possibles entre les opinions publiques flamande et francophone, comme l'attestent de récentes enquêtes électorales qui accréditent

2. *Politiek gedrag van de mandatarissen*

De heer Dodeigne stelt vast dat de jaren 1960 tot 1990 gekenmerkt worden door de institutionalisering van mechanismen die de gemeenschappen harmonieuzer met elkaar moeten doen samenleven (veto, paritaire regeringssamenstelling, alarmbelprocedure enzovoort), maar ook door behoedzaam en pacificerend politiek leiderschap, waaruit het vermogen is gegroeid compromissen te sluiten in weerwil van soms meer radicale eisen van de achterban. Volgens de expert tekent zich vanaf de jaren 2000 een paradox af. Aan de ene kant blijkt uit onderzoeken dat het federaliseringsproces over het algemeen een draagvlak heeft bij de publieke opinie en bij de parlementsleden, die zich hoeden voor radicale breuken met betrekking tot de toekomst van België. Aan de andere kant is het leiderschap op het hoogste Staatsniveau aanleiding geworden tot conflicten en radicalere eisen, die nochtans minder leven bij de bevolking of de politieke klassen in het algemeen. Volgens de spreker heeft de nieuwe politieke generatie nooit de compromis- en dialoogcultuur gekend die tekenend was voor het politieke bedrijf eind vorige eeuw. Deze generatie heeft zich moeten inwerken in een meer gesloten context, waarin het almaar moeilijker is tot elkaars gedachtegoed door te dringen.

b. ***Denksporen voor oplossingen***

De heer Dodeigne vindt niet alleen dat de versnippering moet worden tegengegaan, maar ook dat op de rol en de houding van het politieke leiderschap moet worden ingewerkt om de vorming van een federale regering te bevorderen. De expert is van mening dat een eventuele kieshervorming waarbij geheel of gedeeltelijk afstand zou worden gedaan van het evenredigheidsbeginsel, haaks zou staan op de politieke consensuscultuur van België. Hij benadrukt dat ook landen als het Verenigd Koninkrijk en Spanje, waar een meerderheidscultuur bestaat, het moeilijk hebben coalities op de been te brengen. Bovendien merkt de spreker op dat volgens onderzoek een beperking van de kiesdrempel niets uithaalt zodra de versnippering een feit is.

De spreker wijst op het belang van centripetaal in plaats van centrifugaal leiderschap. De federale kieskring vormt wellicht een interessante mogelijke oplossing, maar lijkt tot dusver geen politieke steun te genieten.

Binnen de bevolking ontstaan participatieve initiatieven en de Kamer wil op dat vlak vooruitgang boeken. Die betrokkenheid van het middenveld kan mogelijk de Nederlandstalige en de Franstalige publieke opinies dichter bij elkaar brengen, zoals blijkt uit recent verkiezingsonderzoek dat mogelijke oplossingen inzake

des pistes de solution en matière de réforme de l'État. De plus, cette relative externalisation vers la société civile peut permettre de rapprocher le citoyen d'un système politique souvent décrié.

M. Dodeigne juge que l'idée d'une pression directe sur les délais de formation s'avère potentiellement dangereuse car les effets négatifs peuvent dépasser la crise que l'on tente de résoudre. Cette piste visant à toucher à la poche des partis peut véhiculer une vision mercantile du processus de formation d'un gouvernement qui serait loin de rapprocher le citoyen de la classe politique au niveau du message véhiculé.

B. **Exposé introductif de M. Min Reuchamps, professeur à l'UCLouvain**

M. Reuchamps avance quelques propositions de solutions permettant de nourrir le rapport introductif en gestation.

1. *En amont de l'élection et du début du processus de formation du gouvernement*

L'expert fournit trois propositions réalisables dès à présent sans rien changer, à l'encontre d'une certaine forme de culture politique:

— Favoriser la création de cartels permettant de réduire potentiellement le "nombre effectif de partis", et donc de partis "significatifs" ("potentiel de coalition" et "potentiel de chantage"). Pour l'orateur, l'idée serait ici de constituer de plus gros ensembles et d'obtenir ainsi plus facilement une majorité.

— Offrir la possibilité de conclure un accord pré-électoral indiquant, si possible explicitement, avec qui on souhaite gouverner. Une autre piste pourrait permettre de préciser les souhaits de partenariat, sans pour autant marier les formations politiques comme dans un cartel.

— Repenser les pratiques de campagnes et s'orienter vers une campagne "nationale multi-niveaux", avec ou sans parti unitaire, avec ou sans circonscription fédérale. Selon l'expert, cette formule pourrait permettre à chaque parti de débattre directement de sa volonté de gouverner au fédéral auprès de l'ensemble de l'électorat de la Belgique.

staatshervorming onderbouwt. Door thema's in zeker mate uit te besteden aan het middenveld, zou men bovendien de burger kunnen verzoenen met het vaak verguisde politieke bestel.

De heer Dodeigne meent dat eventuele rechtstreekse druk op de formatietermijnen gevaarlijk kan zijn, aangezien de negatieve gevolgen groter zouden kunnen zijn dan die van de crisis die men tracht op te lossen. Het denkspoor dat de portemonnee van de partijen moet worden aangesproken, kan het beeld creëren dat de regeringsvorming een handelstransactie is; een dergelijke boodschap zou de burger absoluut niet dichter bij de politieke klasse brengen.

B. **Inleidende uiteenzetting van de heer Min Reuchamps, hoogleraar aan de UCL**

De heer Reuchamps formuleert enkele voorstellen voor oplossingen, ter verrijking van het op stapel staande inleidende verslag.

1. *Vóór de verkiezingen en bij aanvang van de regeringsvorming*

De deskundige formuleert drie voorstellen die nu al kunnen worden verwezenlijkt, zonder veranderingen door te voeren, maar die ingaan tegen bepaalde politieke gewoonten:

— men zou de oprichting van kartels kunnen bevorderen om aldus mogelijk het daadwerkelijke aantal partijen te verminderen en derhalve ook het aantal partijen die ertoe doen (coalitiepotentieel en chantagepotentieel). De bedoeling zou er volgens de spreker in bestaan grotere gehelen te vormen om aldus gemakkelijker tot een meerderheid te komen;

— men zou de mogelijkheid kunnen bieden om preelectorale akkoorden te sluiten waarin zo mogelijk uitdrukkelijk wordt aangegeven met wie men zou willen regeren. Een ander denkspoor zou erin bestaan het mogelijk te maken om de gewenste regeringspartners te vermelden, zonder echter de politieke partijen een vast verbond te doen sluiten zoals in een kartel;

— men zou de verkiezingscampagnepraktijken anders kunnen opvatten en werk kunnen maken van een nationale campagne met meerdere niveaus, met of zonder eenheidspartijen en met of zonder federale kieskring. Volgens de spreker zou die formule elke partij de mogelijkheid kunnen bieden om ten overstaan van alle Belgische kiezers een rechtstreeks debat te voeren over haar wil om deel uit te maken van de federale regering.

2. *Les élections, le mode de scrutin et les circonscriptions*

M. Reuchamps fournit des pistes qu'il juge peu surprenantes mais qui demanderaient de modifier des éléments du cadre juridico- constitutionnel:

— Modifier le bulletin de vote en ajoutant une deuxième question sous la forme d'un préférendum: "indiquez par ordre de préférence le(s) parti(s) qui devrai(en) t gouverner". On fournit un ensemble de propositions à la population qui peut effectuer un choix qui permet de classer et ordonner des préférences. L'intervenant souligne le risque de complexification mais le système fournit dès lors des informations dont nous ne disposons pas avec le mode de scrutin actuel.

— Réformer le mode de scrutin en dépassant le débat proportionnel contre majoritaire et explorer des modes mixtes et/ou de transfert de voix. M. Reuchamps signale également que le professeur Frédéric Bouhon de l'ULiège a beaucoup travaillé sur la tension inhérente à la démocratie, oscillant entre la volonté d'égalité et le gain d'efficacité.

— Toucher aux circonscriptions électorales, d'une seule (à la néerlandaise) à 150 (scrutin majoritaire), il y a de la marge, avec ou sans circonscription fédérale (plus ou moins importante).

3. *La concrétisation d'un accord de gouvernement*

L'intervenant évoque ici des pistes mêlant sanctions et récompenses:

— La punition individuelle qui fait perdre la main au premier parti ou première famille politique après un délai donné. Au souverain de charger une autre famille de la tâche.

— La punition collective qui voit tous les partis, y compris ceux qui n'ont aucune vocation à gouverner, perdre une part croissante du financement public, au fur et à mesure que les jours passent. Le montant n'est pas chiffré par l'expert à ce stade mais le financement public est fixé à 200.000 euros par jour pour l'ensemble des partis et il s'agit alors d'1 % de perte par jour pour l'ensemble des partis. À la suite du professeur Dodeigne, l'intervenant souligne que la piste constitue une approche

2. *De verkiezingen, de stemwijze en de kieskringen*

De heer Reuchamps formuleert denksporen die volgens hem weinig verrassend zijn, maar die de wijziging van een aantal juridisch-grondwettelijke aspecten zouden vereisen:

— men zou het stembiljet kunnen wijzigen en een tweede vraag in de vorm van een preferendum kunnen toevoegen: "geef in orde van voorkeur aan welke partij(en) zou(den) moeten regeren". Er zou een aantal voorstellen aan de bevolking worden voorgelegd, waaruit die een keuze kan maken opdat de voorkeuren kunnen worden ingedeeld en geordend. De spreker wijst erop dat zulks de zaken ingewikkelder zou kunnen maken, maar ook informatie zou opleveren waarover men via de huidige stemwijze niet beschikt;

— men zou de stemwijze kunnen hervormen en daarbij gemengde regelingen en/of systemen met stemoverdracht kunnen verkennen, waardoor men de tegenstelling 'proportioneel versus meerderheidsstelsel' overstijgt. De heer Reuchamps stipt aan dat prof. Frédéric Bouhon van de universiteit van Luik veel studiewerk heeft verricht omtrent de aan de democratie eigen spanning tussen de hang naar gelijkheid en de roep om meer doeltreffendheid;

— men zou de kieskringen kunnen hertekenen. Tussen één kieskring (zoals in Nederland) of 150 kieskringen (meerderheidsstelsel) zijn veel tussenvormen mogelijk, met of zonder federale kieskring (van grotere of minder grote betekenis).

3. *De verwezenlijking van een regeerakkoord*

De spreker vermeldt denksporen met sancties en beloningen:

— men zou een individuele sanctie kunnen toepassen door de grootste partij of de grootste politieke familie na een bepaalde termijn het initiatiefrecht te ontnemen. De Koning zou dan een andere politieke familie met de taak moeten belasten;

— men zou een collectieve sanctie kunnen toepassen door alle partijen, met inbegrip van de partijen die hoe dan ook niet meeregeren, een deel van de overheidsdotaties af te nemen en dat deel groter te maken naarmate de regeringsvorming aansleept. De deskundige schuift in dit stadium geen bedrag naar voren, maar wijst erop dat alle partijen samen per dag 200.000 euro overheidssteun ontvangen en dat alle partijen samen dus per dag 1 % van hun inkomsten zouden kunnen verliezen. Net zoals

mercantile peut-être peu adéquate au regard de l'opinion publique.

— Une récompense individuelle ciblant les quinze parlementaires les "mieux" élus (nombre absolu de voix de préférence ou taux de pénétration) qui deviennent ministres tant qu'un gouvernement "classique" n'a pas été constitué. Si les présidents travaillent bien, un gouvernement peut être constitué sur cette base.

— Une récompense collective offrant un droit d'initiative parlementaire, éventuellement couplé avec une possibilité de referendum ou de consultation populaire. Le Parlement prend alors l'initiative et trouve la légitimité auprès de la population grâce à la consultation populaire.

4. *Trois conclusions méthodologiques*

— La suggestion de la rédaction d'un rapport introductif fondé sur une véritable délibération entre parlementaires et experts, éventuellement complétée par des règles strictes de discrétion, pour baliser le terrain et ouvrir les horizons.

— Le recours à la constitution d'un panel mixte entre parlementaires et citoyens tirés au sort afin d'émettre des recommandations concrètes.

— La piste de la mise en place d'un panel mixte nécessaire pour toute révision de la Constitution, dont l'article 195 organisant la procédure de révision de la Constitution, afin de davantage légitimiser les décisions.

C. **Exposé de M. Dave Sinardet, professeur à la VUB**

M. Sinardet se félicite de l'initiative parlementaire de réfléchir au fonctionnement de la démocratie et il estime qu'il appartient aux universitaires d'y contribuer.

Dans les exposés des orateurs précédents, il a principalement entendu une analyse détaillée des causes. Par conséquent, il orientera plutôt son exposé sur les solutions à envisager pour améliorer et accélérer la formation d'un gouvernement en Belgique. L'orateur indique qu'une partie de ces solutions circulent déjà dans le débat sociétal et que certaines figurent même dans l'accord de gouvernement.

prof. Dodeigne beklemtoont de spreker dat een dergelijke mercantiele benadering misschien negatief zou kunnen worden gepercipieerd door de publieke opinie;

— men zou een individuele beloning kunnen toepassen door de vijftien parlementsleden met de beste verkiezingsscore (absoluut aantal voorkeursstemmen of penetratiegraad) tot minister te benoemen zolang geen "klassieke" regering is gevormd. Indien de voorzitters goed werk leveren, kan op die basis een regering worden gevormd;

— men zou kunnen voorzien in een collectieve beloning via een parlementair initiatiefrecht, eventueel verbonden met de mogelijkheid om een referendum of een volksraadpleging te houden. Het Parlement zou dan het initiatief nemen en bij de bevolking een draagvlak verwerven dankzij de volksraadpleging.

4. *Drie methodologische conclusies*

— De spreker oppert om een inleidend verslag op te stellen, gebaseerd op daadwerkelijke beraadslagingen tussen parlementsleden en deskundigen, eventueel met toepassing van strikte geheimhoudingsregels, teneinde het thema uit te spitten en nieuwe zienswijzen te stimuleren.

— Om concrete aanbevelingen te formuleren, zou een gemengd panel van parlementsleden en door het lot aangewezen burgers kunnen worden opgericht.

— Men zou kunnen vereisen dat bij elke herziening van de Grondwet een gemengd panel moet worden opgericht, dus ook voor de herziening van artikel 195 betreffende de herziening van de Grondwet, teneinde een groter draagvlak voor de beslissingen tot stand te brengen.

C. **Uiteenzetting van de heer Dave Sinardet, professor aan de VUB**

De heer Sinardet spreekt zijn waardering uit over het parlementaire initiatief om na te denken over de werking van de democratie en acht het de taak van academici om daaraan mee te werken.

Hij heeft in de uiteenzettingen van de voorgaande sprekers vooral een uitgebreide analyse van de oorzaken gehoord. Hij zal in zijn betoog dan ook eerder focussen op mogelijke oplossingen die de regeringsvorming in België kunnen verbeteren en versnellen. Spreker wijst erop dat enkele van deze oplossingen reeds in het maatschappelijke debat circuleren en sommige ervan zelfs zijn opgenomen in het regeerakkoord.

L'orateur s'oppose à l'argument selon lequel la formation d'un gouvernement en Belgique dépend de facteurs spécifiques au contexte belge. Il souligne que la quasi-totalité des pays européens sont confrontés à une fragmentation du paysage politique, à une volatilité électorale accrue, à une baisse de la popularité des partis traditionnels et au succès des partis radicaux et populistes qui ne veulent ou ne peuvent pas former un gouvernement. Ces différents facteurs compliquent et ralentissent la formation d'un gouvernement dans plusieurs pays européens.

Il est toutefois exact que le contexte belge joue également un rôle. M. Sinardet évoque à cet égard la fragmentation du paysage politique causée par la scission des partis sur la base du critère linguistique. En raison de la structure de l'État fédéral, les gouvernements des autres niveaux de pouvoir peuvent continuer de fonctionner, ce qui diminue l'urgence de procéder à la formation d'un gouvernement. Les choix politiques jouent également un rôle. Le fait de lier la formation d'un gouvernement à une réforme de l'État complique par exemple les négociations. À cet égard, l'orateur estime qu'en comparaison avec d'autres pays européens, les mandataires politiques belges sont moins créatifs et moins courageux dans leur recherche d'alternatives. Une dernière constatation "typiquement belge" est que la politique belge est en proie à une forme de procrastination et qu'une certaine pression est nécessaire pour parvenir à des accords.

Partant de ces causes et de ces constatations spécifiques, M. Sinardet aborde quelques pistes pouvant accélérer la formation d'un gouvernement: (1) augmenter la pression pour former un gouvernement dans un délai imparti, (2) supprimer les obstacles empêchant une formation rapide ou (3) réformer le système électoral afin de lutter contre la fragmentation du paysage politique.

Augmenter la pression

Une première piste à explorer consisterait à augmenter la pression pour former un gouvernement par l'instauration d'une date butoir. À cet égard, il conviendra de se demander où placer cette date butoir et quelles conséquences seront associées au non-respect du délai fixé.

M. Sinardet estime qu'un délai de six mois serait raisonnable et propose comme première conséquence, à l'issue de ce délai, que l'on procède à la dissolution du Parlement, ce qui nécessiterait l'organisation de nouvelles élections dans les quarante jours. Il s'agit d'une mesure suffisamment dissuasive, dès lors que les partis craindraient une sanction électorale s'ils font obstacle à la formation d'un gouvernement, que les élus

Spreker verzet zich tegen de argumentatie dat de Belgische regeringsvorming onderhevig is aan factoren die uniek zijn voor de Belgische situatie. Hij benadrukt dat vrijwel alle Europese landen te maken hebben met fragmentatie van het partijlandschap, toegenomen electorale volatiliteit, dalende aanhang van de traditionele bestuurspartijen en daarmee verbonden het succes van radicale en populistische partijen die niet willen of mogen mee besturen. Dit leidt ertoe dat in verschillende Europese landen de regeringsvorming bemoeilijkt en vertraagd wordt.

Toch speelt de Belgische context wel degelijk ook een rol. De heer Sinardet verwijst daarbij naar de fragmentatie van het partijlandschap veroorzaakt door de splitsing van de partijen op taalbasis. Door de Federale Staatsstructuur kunnen regeringen op andere niveaus wel blijven functioneren en neemt de urgentie af om snel tot een regeringsvorming over te gaan. Ook politieke keuzes spelen een rol. De koppeling van de regeringsvorming aan een staatshervorming bemoeilijkt bijvoorbeeld de onderhandelingen. Spreker is daarbij ook van mening dat politici in België minder creatief en minder moedig te werk gaan bij het uitproberen van alternatieven in vergelijking met andere Europese landen. Een laatste 'typisch Belgische' vaststelling is dat de Belgische politiek geplaagd wordt door uitstelgedrag, en dat er nood is aan een zekere druk om tot akkoorden te komen.

Vertrekkend vanuit deze oorzaken en specifieke vaststellingen komt de heer Sinardet tot enkele mogelijke pistes die een snellere regeringsvorming kunnen bewerkstelligen. Men zou kunnen (1) de druk verhogen om een regering te vormen binnen een gestelde termijn, (2) drempels wegwerken die een vlotte formatie belemmeren, of (3) het kiesstelsel hervormen om fragmentatie van het politieke landschap tegen te gaan.

Druk verhogen

Een eerste mogelijke piste zou erin kunnen bestaan de druk te verhogen om een regering te vormen door de invoering van een deadline. Daarbij kan men zich de vraag stellen hoe ver in de toekomst die deadline kan worden geplaatst en welke consequenties er moeten verbonden worden aan het niet respecteren ervan.

De heer Sinardet acht een termijn van zes maanden redelijk en stelt als eerste mogelijke consequentie voor dat men na die zes maand overgaat tot ontbinding van het Parlement, waardoor binnen de 40 dagen dan nieuwe verkiezingen moeten volgen. Dat is een ingreep die voldoende afschrikt omdat partijen bang zouden zijn voor een electorale afstraffing indien ze de regeringsvorming tegenwerken, omdat verkozenen het risico zouden lopen

courraient le risque de perdre leur récent mandat et mettraient ainsi la pression sur leur président de parti. Le coût d'éventuelles nouvelles élections constitue un autre élément dissuasif. M. Sinardet étaye son argumentation en soulignant que des élections anticipées n'ont jamais été organisées en Belgique sans qu'un gouvernement ait d'abord été formé, en raison d'une certaine crainte d'une nouvelle confrontation avec l'électeur.

L'orateur met toutefois en garde contre les dérives potentielles. Les partis qui estiment avoir le vent en poupe pourraient justement être tentés de déclencher de nouvelles élections. Cela pourrait plonger les partis dans une campagne permanente. Cela pourrait également avoir pour effet de limiter la campagne électorale à la formation d'une coalition et d'un gouvernement au détriment des éléments de fond. Enfin, cela pourrait aussi avoir un impact important sur le fonctionnement des parlements régionaux. M. Sinardet indique par ailleurs que l'organisation de nouvelles élections n'entraîne pas nécessairement de meilleurs résultats. Il renvoie à cet égard aux longues formations gouvernementales et aux élections récentes en Israël et en Espagne.

Le professeur Sinardet estime que de nouvelles élections peuvent effectivement débloquer des négociations qui s'enlisent et estime que cette solution est en tout cas préférable à une impasse politique persistante. Un éventuel compromis pourrait consister à instaurer une date butoir dite indicative (*soft deadline*), qui entraînerait, après six mois, l'organisation d'un vote sur la poursuite ou non des négociations gouvernementales.

Une deuxième conséquence possible qui pourrait servir à conférer un caractère plus contraignant à cette date butoir pourrait concerner le financement des partis, qui est déjà très élevé en Belgique. On pourrait prévoir de réduire les dotations des partis politiques après l'expiration du délai de six mois. Cette réduction pourrait être dégressive, par analogie avec le caractère extinctif des allocations de chômage.

M. Sinardet affirme que cette méthode aurait toutefois peu d'incidence sur les partis politiques disposant de réserves importantes, et que les plus petits partis seraient plus fortement touchés, en termes relatifs, par cette mesure, alors que leur responsabilité dans le blocage serait généralement plus limitée. L'orateur propose de remédier à ce problème en combinant le financement dégressif avec des tarifs progressifs, le montant de la retenue s'accroissant à mesure que le montant de la dotation augmente. M. Sinardet reconnaît que l'efficacité de cette mesure peut être contestée, mais indique qu'elle sera néanmoins perçue comme légitime.

hun jonge mandaat te verliezen en ze daardoor dus druk zouden zetten op hun partijvoorzitters, en wegens de kostprijs van eventuele verkiezingen. De heer Sinardet staaft zijn argumentering door erop te wijzen dat in België nog nooit vervroegde verkiezingen zijn gehouden zonder dat eerst een regering werd gevormd vanuit een zekere angst om opnieuw de confrontatie met de kiezer aan te gaan.

Spreker waarschuwt wel voor een mogelijk averechts effect. Partijen die menen dat ze de wind in de zeilen hebben, zouden er eerder juist op uit kunnen zijn om nieuwe verkiezingen uit te lokken. Het zou ertoe kunnen leiden dat partijen in een permanente campagnemodus blijven zitten. Het zou de verkiezingscampagne kunnen beperken tot de regerings- en coalitievorming in plaats van inhoudelijke aspecten, en het zou ten slotte ook een zware impact kunnen hebben op de werking van de regionale parlementen in België. De heer Sinardet wijst er ook op dat het overgaan tot nieuwe verkiezingen niet steeds automatisch tot successen leidt, en verwijst daarbij naar recente aanslepende regeringsvormingen en verkiezingen in Israël en Spanje.

Professor Sinardet is van mening dat nieuwe verkiezingen wel degelijk tot een deblokkering van vastgelopen onderhandelingen kunnen leiden en vindt dit in elk geval beter dan een aanslepende politieke impasse. Een mogelijk compromis zou kunnen zijn dat men een zogenaamde *soft* deadline invoert, waarbij er na zes maanden een stemming komt over het al dan niet verderzetten van de regeringsonderhandelingen.

Een tweede mogelijke consequentie die men zou kunnen hanteren om de deadline kracht bij te zetten, heeft te maken met de partijfinanciering, die in België al zeer hoog ligt. Men zou kunnen knippen in de dotaties van de politieke partijen na het verstrijken van de termijn van zes maanden. Dit kan degressief gebeuren, naar analogie met het uitdovende karakter van de werkloosheidsuitkeringen.

De heer Sinardet voert aan dat dit echter weinig effect zal sorteren op politieke partijen met grote reserves, en dat kleinere partijen relatief gezien zwaarder getroffen zullen worden door deze maatregel, terwijl hun verantwoordelijkheid in de blokkering doorgaans eerder beperkt is. Spreker stelt voor om dit op te lossen door de degressieve financiering te combineren met progressieve tarieven, waarbij de hoogte van de afhouding stijgt naargelang de hoogte van de dotatie. De heer Sinardet erkent dat de effectiviteit van deze maatregel kan worden betwist, maar dat het wel als legitiem zal worden aangevoeld.

Il évoque une troisième conséquence possible si un gouvernement n'a pas encore été formé après six mois. Afin de débloquer la situation, on pourrait mettre en place une coalition forgée "automatiquement", par exemple une coalition miroir constituée à partir des partis qui forment les majorités dans les trois Régions. L'orateur estime que cette solution n'est pas souhaitable.

Dans le contexte actuel, une coalition de ce type signifierait en effet que le gouvernement serait composé de neuf partis différents, ou de six partis si cette coalition miroir ne tenait pas compte de la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, il pourrait très bien arriver que les majorités régionales ne soient pas encore formées ou que ces partis ne disposent pas ensemble d'une majorité de députés au niveau fédéral. M. Sinardet souligne que le recours automatique à une coalition miroir pourrait s'avérer plutôt contreproductif dès lors que certains partis seraient de toute façon assurés de participer au gouvernement, ou pourraient abuser de leur position au sein du gouvernement. Enfin, on peut également s'interroger sur la cohésion et l'efficacité d'un gouvernement composé de partis contraints de coopérer.

M. Sinardet est lui-même plutôt favorable à une quatrième conséquence possible que serait la limitation de la portée du gouvernement démissionnaire en affaires courantes. Le nombre de membres du gouvernement et de collaborateurs des cabinets pourrait être réduit ou les traitements des ministres pourraient être plafonnés dès lors que la charge de travail est moins importante. On pourrait également restreindre les compétences du gouvernement en affaires courantes ou brider l'initiative législative du gouvernement. L'orateur souligne que les "affaires courantes" offrent actuellement une base de repli trop confortable. Certains partis ont tout intérêt à rester en affaires courantes. Restreindre les possibilités disponibles en affaires courantes serait assurément légitime et aurait peu de conséquences négatives.

Supprimer les obstacles

Outre l'augmentation de la pression sur les partis politiques, une autre possibilité consisterait à supprimer les obstacles, ce qui nécessitera surtout un changement de culture politique et d'état d'esprit.

M. Sinardet évoque la possibilité d'un gouvernement minoritaire. Cette option n'est pas antidémocratique en tant que telle, dès lors que les lois doivent évidemment toujours être votées par une majorité au Parlement. Ce ne serait certainement pas non plus une exception, car cette situation se présente dans un tiers de l'ensemble des démocraties parlementaires, notamment en Espagne et au Canada. L'orateur souligne que le recours à des majorités parlementaires alternatives renforce le rôle du

Hij bespreekt een derde mogelijke consequentie voor het geval dat er na zes maanden nog geen regering is gevormd. Om de situatie te deblokkeren zou er dan kunnen overgegaan worden tot een 'automatisch' bepaalde coalitie, zoals een afspiegelingscoalitie gebaseerd op de partijen die in de drie gewesten de meerderheden uitmaken. Spreker acht deze oplossing niet wenselijk.

In de huidige context zou dit immers betekenen dat de regering dan uit negen verschillende partijen zou bestaan, of zes indien men het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet meeneemt in deze afspiegelingscoalitie. Het is daarnaast echter perfect mogelijk dat de regionale meerderheden ook nog niet gevormd zijn of dat die partijen samen op federaal vlak geen meerderheid van de Kamerleden vertegenwoordigen. De heer Sinardet wijst erop dat het automatisch afstevenen op een afspiegelingscoalitie eerder contraproductief kan werken omdat bepaalde partijen dan toch al verzekerd zijn van deelname aan de regering, of binnen die regering misbruik kunnen maken van hun positie. Men kan zich ten slotte ook vragen stellen over de cohesie en efficiëntie van een regering die bestaat uit partijen die gedwongen worden om samen te werken.

De heer Sinardet is zelf meer voorstander van een vierde mogelijke consequentie, met name het inperken van de reikwijdte van de ontslagnemende regering in lopende zaken. Men zou het aantal regeringsleden en kabinetsmedewerkers kunnen inkrimpen of de ministerweddes beperken, omdat er nu eenmaal minder werk is. Men kan ook de bevoegdheden van een regering in lopende zaken in een nauwer kader passen of het wetgevende initiatief van de regering inperken. Spreker wijst erop dat 'lopende zaken' nu een te comfortabele terugvalbasis biedt. Sommige partijen hebben er baat bij om in lopende zaken te blijven, en een beperking ervan zou zeker legitiem zijn en weinig negatieve effecten met zich meebrengen.

Drempels wegwerken

Een andere mogelijkheid naast het verhogen van de druk op de politieke partijen, is het wegwerken van drempels, wat vooral een verandering in politieke cultuur en ingesteldheid vereist.

De heer Sinardet oppert dat er zou kunnen gewerkt worden met een minderheidsregering. Dat is op zich niet ondemocratisch omdat wetten uiteraard nog steeds een meerderheid in het Parlement moeten krijgen. Het is zeker ook geen uitzondering, daar het voorkomt in één derde van alle parlementaire democratieën, zoals onder andere in Spanje en Canada. Spreker wijst erop dat het werken met wisselende parlementaire meerderheden de rol van het Parlement versterkt en de transparantie van

Parlement et accroît la transparence du travail législatif. Des études indiquent que les gouvernements minoritaires peuvent généralement bien fonctionner et ne sont pas sanctionnés sur le plan électoral.

M. Sinardet évoque, à titre de contre-arguments, le fait que la désignation de gouvernements minoritaires n'est pas habituelle dans la culture politique belge et qu'il ressort d'études que cette méthode n'accélère pas la formation des gouvernements. Il se demande également si les partis politiques se réjouiront de participer à la politique menée s'ils n'obtiennent pas de portefeuilles ministériels en contrepartie, et quelles seront la cohésion et l'efficacité d'un gouvernement qui devra chaque fois trouver une majorité parlementaire différente. Malgré ces inconvénients, M. Sinardet préconise d'examiner ouvertement la solution du gouvernement minoritaire.

Le professeur Sinardet aborde ensuite le phénomène des gouvernements qui ne disposent pas d'une majorité dans les deux groupes linguistiques. Il souligne que si certains partis jugent cette situation problématique, cela s'explique plutôt par des intérêts partisans. Ce phénomène fait cependant partie de la culture politique belge. L'orateur souligne que de tels gouvernements ont été en place pendant 26 ans au cours des 54 dernières années. L'analyse des résultats des élections montre que les partis représentés au sein de ces gouvernements ne sont pas sanctionnés par les électeurs. L'orateur souligne également que l'obligation de disposer d'une majorité dans chaque partie du pays n'existe pas dans d'autres États fédéraux.

Pour appréhender cette matière de façon claire et moins rigide, M. Sinardet suggère de prévoir, dans la Constitution, une représentation minimale au sein des deux groupes linguistiques, par exemple d'un quart ou d'un tiers. Il préconise de lier cette condition à la parité au sein du Conseil des ministres imposée par la Constitution (article 99 de la Constitution).

Réformer le système électoral

Une dernière piste évoquée par M. Sinardet concerne la réforme du système électoral. La proportionnalité pourrait être remplacée par un scrutin majoritaire. L'orateur n'y est pas favorable. Il constate que si la fragmentation est moindre dans les pays qui appliquent le scrutin majoritaire, force est de constater que dans ces pays, les conflits et l'instabilité sont davantage susceptibles de se manifester au sein des partis. L'orateur estime que ce système est en contradiction avec la culture politique belge et craint que le scrutin majoritaire ne renforce la polarisation et les blocages entre les régions.

het wetgevend werk verhoogt. Uit onderzoek is gebleken dat minderheidsregeringen doorgaans goed kunnen functioneren en er electoraal niet op afgerekend worden.

Als tegenargumenten haalt de heer Sinardet aan dat het werken met dergelijke minderheidsregeringen niet ingebakken zit in de Belgische politieke cultuur en dat uit onderzoek blijkt dat het de regeringsvorming niet versnelt. Hij stelt zich ook de vraag of politieke partijen wel tevreden zullen zijn om mee te werken aan het beleid als daar geen ministerposten tegenover staan, en wat de cohesie en efficiëntie is van een regering die telkens naar een andere parlementaire meerderheid op zoek moet. Ondanks deze minpunten pleit de heer Sinardet ervoor om de piste van de minderheidsregering met open vizier tegemoet te treden.

Aansluitend hierop bespreekt professor Sinardet het fenomeen van regeringen die geen meerderheid hebben in beide taalgroepen. Hij stelt vast dat dit door bepaalde partijen wordt geproblematiseerd, maar dat daar eerder partijpolitieke belangen spelen. Nochtans maakt dit fenomeen wél onderdeel uit van de Belgische politieke cultuur. Spreker wijst erop dat dergelijke regeringen in de afgelopen 54 jaar gedurende 26 jaar zijn voorgekomen. Analyse van de verkiezingsuitslagen leert daarbij dat dit geen electorale afstraffing met zich mee brengt. Spreker stelt ook vast dat de vereiste om in alle deelgebieden een meerderheid te hebben in andere federale staten niet bestaat.

Om hier op een minder rigide en duidelijke wijze mee om te gaan, oppert de heer Sinardet om in de Grondwet op te nemen dat er een minimum vertegenwoordiging in beide taalgroepen moet zijn, bijvoorbeeld een vierde of een derde deel. Hij pleit ervoor om dit meteen dan ook te koppelen aan de door de Grondwet opgelegde pariteit in de Ministerraad (artikel 99 GW).

Kiesstelsel hervormen

Een laatste piste die de heer Sinardet bespreekt gaat over het hervormen van het kiesstelsel. Men zou in België de proportionaliteit kunnen vervangen door een meerderheidsstelsel. Spreker is daar geen voorstander van. Hij stelt vast dat er in landen met een meerderheidsstelsel weliswaar minder fragmentatie is, maar dat de conflicten en instabiliteit zich dan eerder binnen de partijen manifesteren. Hij voert aan dat een dergelijk stelsel haaks staat op de Belgische politieke cultuur en hij vreest ervoor dat het meerderheidsstelsel eerder nog de polarisatie en blokkering tussen de regio's zal versterken.

M. Sinardet est plutôt favorable au maintien du scrutin proportionnel, mais sous une forme atténuée. On pourrait par exemple décider de réduire le nombre de parlementaires, mais il faudrait idéalement faire de même au niveau des régions.

Il a déjà été suggéré de ne plus faire coïncider les élections des différents niveaux afin que la formation de chaque gouvernement ait moins d'impact sur la formation des autres gouvernements. On a toutefois pu constater par le passé que le fait que les élections ne coïncident pas perturbait le fonctionnement des gouvernements.

Le professeur Sinardet estime que de nombreux arguments plaident en faveur d'une circonscription électorale fédérale. Mais ce n'est pas non plus une solution miracle. L'orateur rappelle que lors de la dernière formation du gouvernement, les problèmes se situaient davantage entre les partis d'un même groupe linguistique plutôt qu'entre les partis d'une même famille au-delà de la frontière linguistique.

Conclusion

Le professeur Sinardet résume son argumentation. Pour augmenter la pression en vue de la formation relativement rapide d'un gouvernement, on pourrait envisager de fixer une date butoir et, si celle-ci n'est pas respectée, de restreindre les possibilités et les compétences du gouvernement en affaires courantes. On pourrait organiser de nouvelles élections ou agiter la menace d'une dégressivité du financement des partis, mais de préférence en prévoyant des taux progressifs. Un mécanisme de déblocage activé automatiquement risquerait quant à lui de bloquer le processus, ce qui n'est pas souhaitable.

M. Sinardet suggère de disposer clairement que les gouvernements qui ne disposent pas d'une majorité dans un groupe linguistique sont légitimes en inscrivant cette possibilité dans la Constitution. Une autre façon de supprimer les obstacles susceptibles d'entraver la formation d'un gouvernement serait d'accepter la possibilité de mettre en place un gouvernement minoritaire ou de prévoir d'autres innovations.

Troisièmement, M. Sinardet estime que l'on pourrait modifier le système électoral, en particulier en atténuant la proportionnalité ou en créant une circonscription électorale fédérale.

En conclusion, M. Sinardet souligne que si les réformes institutionnelles peuvent guider les comportements politiques, c'est en définitive aux responsables politiques qu'il appartient d'adopter l'attitude constructive requise.

De heer Sinardet ziet eerder heil in het behoud van de proportionaliteit, maar dan wel in afgezwakte vorm. Dat kan door bijvoorbeeld het aantal parlementsleden in te krimpen, maar dat gebeurt dan idealiter ook op het niveau van de regio's.

Er is ook reeds geopperd om de verkiezingen op verschillende niveaus niet meer te laten samenvallen om ervoor te zorgen dat de verschillende regeringsvormingen minder impact op elkaar zouden hebben. Anderzijds is het echter wel zo dat niet-samenvallende verkiezingen in het verleden leidden tot verstoring van de goede werking van de regeringen.

Professor Sinardet ziet veel goede redenen om te pleiten voor een federale kieskring. Maar ook dat is geen wonderoplossing. Spreker verwijst daarbij naar de meest recente regeringsvorming waarbij de problemen zich eerder situeerden tussen partijen binnen dezelfde taalgroep dan tussen partijen van dezelfde familie over de taalgrens heen.

Conclusie

Professor Sinardet vat zijn betoog samen. Om meer druk te creëren om relatief snel tot regeringsvorming over te gaan kan worden gewerkt met een deadline. Wordt die deadline niet gehaald, dan kan worden gedacht aan de inperking van de mogelijkheden en bevoegdheden van een regering in lopende zaken. Er kunnen nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven of er kan als stok achter de deur gewerkt worden door het degressief maken van de partijfinanciering, maar dan liefst wel met progressieve tarieven. Een automatisch in werking tredend deblokkeringsmechanisme draagt dan weer het risico in zich dat het de zaak eerder gaat blokkeren, en is dus minder wenselijk.

De heer Sinardet pleit ervoor om regeringen zonder meerderheid in een bepaalde taalgroep duidelijk als legitiem te definiëren door die mogelijkheid in de Grondwet op te nemen. Een andere manier om drempels weg te werken die de regeringsvorming in de weg kunnen staan kan worden bereikt door open te staan voor de mogelijkheid van een minderheidsregering of andere innovaties.

Ten derde kan, aldus de heer Sinardet, gesleuteld worden aan het kiesstelsel. Vooral het verminderen van de proportionaliteit of de invoering van een federale kieskring kunnen hier soelaas bieden.

Afsluitend wijst de heer Sinardet erop dat institutionele hervormingen het politiek gedrag wel kunnen sturen, maar dat het uiteindelijk van de politici afhangt om de nodige constructieve houding aan te leggen. Spreker

L'orateur dénonce la façon souvent problématique dont les institutions sont traitées en Belgique. Il renvoie à cet égard à l'usage abusif de l'article 195 de la Constitution, à la domination des partis politiques et du pouvoir exécutif, qui fausse le fonctionnement du Parlement, ainsi qu'au fait que les partis politiques belges ont tendance à s'accommoder des longues périodes de formation gouvernementale. M. Sinardet appelle donc tous les responsables politiques à prendre la responsabilité de traiter la démocratie parlementaire et ses institutions d'une manière plus éthique.

D. **Exposé de M. Jean Faniel, directeur général du CRISP**

M. Faniel rappelle la célèbre formule de Jean-Luc Dehaene, "Sire, donnez-moi cent jours". En 1988, l'annonce d'une durée de formation du gouvernement supérieure à trois mois peut encore paraître surprenante, voire démesurée. A l'époque, ce processus inclut pourtant un renversement d'alliance politique, la mise sur pied d'une coalition inédite et la préparation d'une réforme de l'État parmi les plus importantes à ce jour. L'expert fait remarquer que l'actuel gouvernement fédéral a été nommé par le Roi le 1er octobre 2020, alors que les élections fédérales, régionales et communautaires remontent au 26 mai 2019. Autrement dit, il a fallu que la législature soit déjà écoulée à hauteur de 27 % pour qu'un gouvernement majoritaire et de plein exercice soit investi, alors que cette législature fait suite à une période d'affaires courantes de plus de six mois. Pour compléter ce tableau, l'orateur souligne que le processus de formation d'un nouveau gouvernement fédéral ne sera réellement entamé qu'une fois tous les gouvernements régionaux et communautaires installés. M. Faniel constate qu'entre 1988 et 2020, plusieurs épisodes de formation ont demandé beaucoup de temps. Même en 2003, lorsque le résultat des urnes était limpide et que la composition politique du futur gouvernement paraissait évidente, il a fallu un mois pour négocier et conclure un accord de gouvernement.

Selon l'intervenant, plusieurs éléments se combinent pour expliquer l'allongement des durées de formation du gouvernement fédéral belge. En 1987, les deux partis arrivés en tête du scrutin, le CVP et le PS, totalisent ensemble 35 % des votes à la Chambre des représentants; en 2019, le cd&v et le PS recueillent 18 % et les deux formations les plus fortes, la N-VA et le VB, rassemblent 28 % des voix. Dans le premier cas, 11 partis sont représentés à la Chambre alors qu'ils sont 12 aujourd'hui. L'orateur constate que ce n'est donc pas tant l'augmentation du nombre de partis disposant d'élus qu'il faut souligner que, d'une part, l'affaiblissement des partis prenant généralement part au gouvernement fédéral

hekelt de in België vaak problematische omgang met de instellingen. Hij verwijst daarbij naar het misbruik van artikel 195 van de Grondwet, de dominantie van de politieke partijen en de uitvoerende macht die de parlementaire werking verstoort, en de sfeer van gewenning in de Belgische politiek wanneer het gaat om lang aanslepende regeringsvormingen. De heer Sinardet roept dan ook alle politici op om hun verantwoordelijkheid te nemen om op een meer ethische wijze om te gaan met de parlementaire democratie en de instellingen.

D. **Uiteenzetting door de heer Jean Faniel, directeur-generaal van het CRISP**

De heer Faniel herinnert aan de beroemde zinssnede van Jean-Luc Dehaene: "Sire, geef mij honderd dagen." In 1988 kon de aankondiging van een langer dan drie maanden durende regeringsformatie nog verrassend of zelfs buitensporig lijken. Het proces omvatte toentertijd nochtans een politieke-alliantiewissel, de uitbouw van een onuitgegeven coalitie en de voorbereiding van een van de tot dusver belangrijkste staatshervormingen. De deskundige merkt op dat de huidige federale regering op 1 oktober 2020 door de Koning is benoemd, terwijl de federale verkiezingen alsook de gewest- en gemeenschapsverkiezingen, al van 26 mei 2019 dateren. Anders gesteld: 27 % van de zittingsperiode was al verstreken voordat een meerderheidsregering met volheid van bevoegdheid kon worden ingezworen, terwijl die zittingsperiode toch volgde op een meer dan zes maanden durende periode van lopende zaken. Om het plaatje compleet te maken, beklemtoont de spreker dat het formatieproces van een nieuwe federale regering pas echt uit de startblokken schiet zodra alle gewest- en gemeenschapsregeringen zijn geïnstalleerd. De heer Faniel constateert dat tussen 1988 en 2020 verscheidene formatieperiodes veel tijd hebben gevergd. Zelfs in 2003, toen de stembusuitslag duidelijk was en de politieke samenstelling van de toekomstige regering voor de hand leek te liggen, was een maand nodig om te onderhandelen en om een regeerakkoord te sluiten.

Volgens de spreker verklaren verschillende elementen samen de langer wordende formatietermijnen van de Belgische federale regering. In 1987 kregen de twee partijen met de beste verkiezingsuitslagen, de CVP en de PS, samen 35 % van de stemmen in de Kamer van volksvertegenwoordigers achter zich. In 2019 behaalden cd&v en de PS 18 % en de twee sterkste partijen, de N-VA en het VB, 28 % van de stemmen. In het eerste geval waren 11 partijen in de Kamer vertegenwoordigd terwijl dat er vandaag 12 zijn. De spreker stelt vast dat dus niet zozeer de toename van het aantal over verkozenen beschikkende partijen moet worden benadrukt, maar veeleer de verzwakking van de partijen die doorgaans

et, d'autre part, la montée en puissance de formations qui ne le désirent pas ou avec lesquelles d'autres partis ne souhaitent pas participer au pouvoir. Atteindre une majorité requiert dès lors de rassembler un nombre croissant de partis alors que, dans le même temps, le nombre de sièges disponibles pour ce faire se restreint.

M. Faniel constate qu'à différentes reprises, la volonté de plusieurs partis de réaliser une nouvelle réforme de l'État a également logiquement allongé la formation du gouvernement, avec des succès variables. L'habitude prise de négocier âprement des accords de gouvernement de plus en plus détaillés a un effet similaire.

L'expert estime que la succession de types de scrutin différents a souvent influencé le rythme de travail et l'identité des membres du gouvernement fédéral, le couplage de l'élection de la Chambre avec les scrutins régionaux et communautaires ralentit le processus de formation du gouvernement fédéral, par exemple en 2014 comme en 2019. Selon l'orateur, étudier la possibilité de découpler à nouveau les scrutins en les espaçant suffisamment ferait donc sens de ce point de vue.

L'intervenant souligne que certains choix posés par le Palais royal, manifestement avec l'assentiment de certains protagonistes, peuvent indisposer certains partenaires potentiels. C'est le cas lorsque le Roi charge Monsieur Koen Geens d'une mission en janvier 2020 alors qu'il décharge le président du parti de celui-ci de la mission précédente. En 2014, le souverain presse, en vain, Monsieur Bart De Wever de former le gouvernement fédéral avant de s'occuper de la formation du gouvernement flamand.

Pour M. Faniel, ces éléments incitent à réfléchir à certaines propositions parfois formulées sur la base d'observations posées ailleurs. En Grèce, les partis disposent de trois jours pour former un gouvernement avant de devoir céder la main à une autre formation. Cette solution paraît cependant peu transposable à la Belgique où, durant un même laps de temps, il arrive que le Roi ou ses chargés de mission aient à peine le temps de rencontrer un représentant de chaque parti disposant d'élus à la Chambre.

L'expert constate que des sanctions financières sont parfois envisagées sous la forme de retenues sur la dotation publique octroyée aux partis. Se pose dès lors la question de la responsabilité de l'échec d'une négociation et de l'attribution d'une sanction financière

aan de federale regering deelnemen én de toenemende macht van formaties die zelf niet aan de macht willen deelnemen of waarmee andere partijen de macht niet willen delen. Om een meerderheid te bereiken, moeten dan ook almaar meer partijen worden samengebracht, terwijl het aantal zetels dat daarvoor beschikbaar is kleiner wordt.

De heer Faniel constateert dat het streven van verscheidene partijen om een nieuwe staatshervorming tot stand te brengen, logischerwijs de regeringsformatie meermaals – met wisselend succes – langer heeft doen aanslepen. De aangenomen gewoonte om bits over steeds gedetailleerdere regeerakkoorden te onderhandelen, heeft een vergelijkbaar effect.

De deskundige is van mening dat de opeenvolging van verschillende soorten verkiezingen vaak het werktempo en de identiteit van de leden van de federale regering heeft beïnvloed, waarbij de koppeling van de Kamerverkiezingen aan de gewest- en de gemeenschapsverkiezingen het formatieproces van de federale regering vertraagt, zoals in 2014 en 2019. Volgens de spreker ware het uit dat oogpunt daarom zinvol de mogelijkheid te bestuderen om de verkiezingen opnieuw te ontkoppelen door ze voldoende te spreiden.

De spreker beklemtoont dat sommige keuzes die het Paleis – kennelijk met de instemming van bepaalde kopstukken – maakt, in slechte aarde kunnen vallen bij potentiële partners. Dat was het geval toen de Koning in januari 2020 Koen Geens met een opdracht belastte, terwijl hij diens partijvoorzitter van de vorige opdracht onthief. In 2014 spoorde de vorst Bart De Wever tevergeefs aan om de federale regering te vormen alvorens zich over de formatie van de Vlaamse regering te buigen.

Volgens de heer Faniel zetten die elementen aan tot reflectie over bepaalde voorstellen die soms worden geformuleerd op grond van elders gedane waarnemingen. In Griekenland hebben de partijen drie dagen de tijd om een regering te vormen voordat zij die opdracht aan een andere partij moeten doorgeven. Die oplossing lijkt echter nauwelijks extrapoleerbaar naar België, waar het voorkomt dat de Koning of Zijn opdrachthouders in diezelfde tijdspanne amper over de benodigde tijd beschikken om een vertegenwoordiger van elke partij met verkozenen in de Kamer te ontmoeten.

De deskundige stelt vast dat soms financiële sancties worden overwogen in de vorm van inhoudingen op de aan de partijen toegekende overheidsdotatie. Dat doet vragen rijzen. Wie is voor het mislukken van de onderhandelingen verantwoordelijk? Wat is een billijke

équitable et de l'attitude à adopter à l'égard de partis qui ne sont pas invités à la négociation.

L'orateur relève que dans quelques pays, après une certaine période sans accord de gouvernement, de nouvelles élections sont convoquées. Il constate que rien n'indique qu'un nouveau scrutin soit synonyme de déblocage d'une situation difficile, comme en atteste la succession rapprochée d'élections législatives en Israël. De plus, opter pour un tel mécanisme signifie que l'incapacité de partis politiques à former une coalition est renvoyée aux électeurs avec le message qu'ils ont, en quelque sorte, mal voté.

Selon l'intervenant, ce cas de figure est à distinguer de celui où un gouvernement en place connaît une crise qui ne trouve pas de solution rapide, par exemple par la mise sur pied d'une coalition alternative. Dans pareil cas, on pourrait réfléchir à la possibilité de prévoir qu'au-delà d'un certain laps de temps (40 jours, par exemple), l'assemblée est dissoute et un nouveau scrutin est organisé. Cela donne alors aux électeurs un rôle de premier plan dans un contexte de crise politique et cela limite la durée de cette crise et la période des affaires courantes, par contraste avec ce que l'on a pu vivre entre décembre 2018 et 2019.

M. Faniel souligne qu'aux Pays-Bas, le rôle du souverain dans le processus de formation du gouvernement a été supprimé en 2012. En Belgique, le Roi n'intervient d'ailleurs pas non plus dans le processus de formation des gouvernements des Régions et de Communautés. L'expert précise que chez nos voisins du nord, c'est la Chambre basse du Parlement qui désigne explorateurs, informateurs et formateurs. Les documents produits au cours de ce processus sont conservés et rendus publics et les missions sont confiées avec une certaine transparence. L'orateur fait remarquer que cette exigence de transparence pourrait peut-être inspirer le législateur belge afin que l'opinion publique puisse mieux cerner les thèmes discutés et les points qui provoquent ou cristallisent le blocage d'une négociation. Cette transparence pourrait alors peut-être constituer une forme de pression en faveur de l'aboutissement d'un compromis.

L'intervenant met l'accent sur une autre formule avancée en vue de faciliter la formation du gouvernement fédéral. Il s'agit de la coalition miroir, qui verrait s'associer les partis qui composent le gouvernement flamand et ceux qui composent le gouvernement wallon ou celui de la Communauté française. M. Faniel signale que cette piste est développée et documentée dans un numéro du *Courrier hebdomadaire* du CRISP: Istasse Cédric,

financiële sanctie? En welke houding hoort te worden aangenomen ten aanzien van de partijen die niet voor de onderhandelingen worden uitgenodigd?

De spreker stipt aan dat in sommige landen na een bepaalde periode zonder regeerakkoord nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. De in Israël kort na elkaar plaatsvindende parlementsverkiezingen tonen volgens de spreker aan dat een nieuwe verkiezing hoegenaamd niet garant staat voor de deblokkering van een lastige situatie. Bovendien betekent de keuze voor een dergelijke regeling dat de politieke partijen, wegens hun onvermogen om een coalitie te vormen, de bal naar de kiezers terugkaatsen met de boodschap dat die op een of andere manier verkeerd hebben gestemd.

Volgens de spreker moet dat geval worden onderscheiden van de situatie waarin een zittende regering een crisis doormaakt die niet snel kan worden opgelost door, bijvoorbeeld, een alternatieve coalitie op de been te brengen. In een dergelijk geval zou de mogelijkheid kunnen worden onderzocht om te bepalen dat de assemblee na een bepaalde tijdspanne (bijvoorbeeld 40 dagen) wordt ontbonden en dat er nieuwe verkiezingen worden georganiseerd. In tegenstelling tot wat we tussen december 2018 en 2019 hebben meegemaakt, verleent die gang van zaken de kiezers een prominente rol in een context van politieke crisis en beperkt hij de duur van die crisis alsook die van de periode van lopende zaken.

De heer Faniel onderstreept dat in Nederland in 2012 de rol van de Vorst bij de regeringsvorming is afgeschaft. In België treedt de Koning trouwens evenmin op bij het formatieproces van de gewest- en van de gemeenschapsregeringen. De deskundige preciseert dat bij onze noorderburen de Tweede Kamer de verkenners, informateurs en formateurs aanstelt. De tijdens dat proces geredigeerde documenten worden bewaard en openbaar gemaakt en de opdrachten worden met enige transparantie toegewezen. De spreker merkt op dat die transparantievereiste misschien als inspiratiebron voor de Belgische wetgever zou kunnen dienen, zodat de publieke opinie beter kan doorgronden welke onderwerpen worden besproken en welke punten de blokkering van onderhandelingen uitlokken of uitkristalliseren. Die transparantie zou dan een vorm van pressiemiddel kunnen zijn dat ertoe aanzet om tot een compromis te komen.

De spreker wijst op een andere vooruitstrevende formule om de federale regeringsvorming te bevorderen. Het betreft de 'spiegelcoalitie', waarbij de partijen die de Vlaamse en de Waalse regering of die van de Franse Gemeenschap vormen, een coalitie vormen. De heer Faniel wijst erop dat die piste is uiteengezet en gedocumenteerd in een uitgave van de *Courrier hebdomadaire* van het CRISP (Istasse Cédric, *La "coalition*

La “coalition miroir” comme modalité de formation du gouvernement fédéral, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2466, Bruxelles, 2020.

L’expert estime que si la formule présente des avantages, elle recèle également des inconvénients. Le moindre n’est pas qu’en faisant dépendre la composition du gouvernement fédéral de celle d’autres majorités, on amoindrit, voire on évacue complètement l’importance de l’élection de la Chambre des représentants et l’arithmétique électorale qui en découle. De plus, l’orateur fait remarquer qu’au niveau des entités fédérées, le processus de formation du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale obéit à des règles particulières, en raison de l’existence de deux groupes linguistiques au parlement régional et de leur représentation au niveau de l’exécutif. Concrètement, néerlandophones et francophones discutent d’abord séparément puis, une fois un consensus dégagé au sein de chaque groupe linguistique, les deux parties du futur gouvernement entament une négociation commune. Pour M. Faniel, rien ne garantit qu’un tel procédé, appliqué au niveau fédéral, permette d’aboutir plus aisément à la formation d’une majorité gouvernementale d’autant que la distance idéologique et politique entre les deux groupes linguistiques de la Chambre est indéniablement plus grande qu’au sein du parlement régional bruxellois.

L’orateur rappelle qu’au début des années 1980, les coalitions ont été formées à la proportionnelle lors de la mise en place des exécutifs communautaires et régionaux. En Suisse, la célèbre “formule magique” qui préside à la répartition des sept portefeuilles du Conseil fédéral amène également des partis d’orientations assez différentes à se coaliser. L’intervenant estime que ce type de formule implique peut-être l’absence de choix politiques clairs. Par ailleurs, ce mécanisme peut fonctionner en Suisse parce qu’il coexiste avec la consultation fréquente de la population sous la forme de votations. En cas de désaccord au sein du Conseil fédéral, les électeurs peuvent être invités à s’exprimer sur la voie qu’ils souhaitent voir la Suisse suivre. À ce stade, il n’existe pas d’équivalent en Belgique.

Pour terminer, M. Faniel attire l’attention sur le processus de réforme de l’État. Généralement, les négociations institutionnelles se déroulent dans des périodes de crise voire de blocage, dans des lieux clos et, pour certaines d’entre elles, parallèlement à la formation du gouvernement, éventuellement en conditionnant celle-ci. Pareille dynamique est sans doute à mettre en relation avec les campagnes électorales, aux tonalités parfois fort différentes de part et d’autre de la frontière linguistique, d’une part, et avec le processus de révision de la Constitution, d’autre part. L’expert souligne que ce dernier est considéré comme assez lourd par de

miroir” comme modalité de formation du gouvernement fédéral, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 2466, Brussel, 2020).

De expert meent dat die formule zeker voordelen, maar ook nadelen heeft. Niet het kleinste daarvan is dat het afhankelijk maken van de samenstelling van de federale regering van die van andere meerderheden het belang van de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de daaruit voortvloeiende aritmetica tot niets herleidt. De spreker merkt bovendien op dat op gemeenschaps- en gewestniveau het formatieproces van de Brusselse hoofdstedelijke regering verloopt volgens geheel eigen regels, wegens het bestaan van twee taalgroepen in het gewestparlement en hun vertegenwoordiging in de regering. Concreet onderhandelen de Nederlandstaligen en de Franstaligen eerst binnen de eigen taalgroep en pas wanneer er een consensus bestaat, starten de twee geledingen van de toekomstige regering gemeenschappelijke onderhandelingen. De heer Faniel ziet hoegenaamd niet hoe een dergelijke werkwijze op federaal niveau de vorming van een regeringsmeerderheid zou vergemakkelijken, temeer daar de ideologische en politieke kloof tussen de twee taalgroepen binnen de Kamer onbetwistbaar groter is dan binnen het Brussels parlement.

De spreker herinnert eraan dat begin jaren 1980 de coalities werden gevormd op basis van evenredigheid bij de vorming van de gemeenschaps- en gewestregeringen. In Zwitserland leidt de beroemde ‘toverformule’ bij de verdeling van de zeven portefeuilles van de Bondsraad er ook toe dat partijen met nogal uiteenlopende strekkingen coalities vormen. De spreker meent dat een dergelijke formule misschien met zich brengt dat er geen duidelijke beleidskeuzes worden gemaakt. Bovendien kan dat mechanisme in Zwitserland werken omdat het samengaat met de geregelde raadpleging van de bevolking via volksstemmingen. Ingeval er binnen de Bondsraad geen akkoord wordt bereikt, kan aan de kiezers worden gevraagd welke weg zij het land willen zien inslaan. Op dit moment bestaat in België geen equivalent.

Tot slot vestigt de heer Faniel de aandacht op het proces van de staatshervorming. Algemeen vinden de institutionele onderhandelingen plaats in periodes van crisis of zelfs van impasse, met gesloten deuren en soms zelfs gelijktijdig met of eventueel gekoppeld aan de regeringsvorming. Een dergelijke dynamiek houdt wellicht verband met, enerzijds, de verkiezingscampagnes, die soms aan weerszijden van de taalgrens sterk verschillend gekleurd zijn, en, anderzijds het Grondwetsherzieningsproces. De expert beklemtoont dat dat laatste proces door veel juristen als behoorlijk log wordt beschouwd, aangezien het gespreid is over twee verschillende zittingsperiodes

nombreux juristes puisqu'il s'étend sur deux législatures différentes et qu'une majorité ne peut présager de la composition et des rapports de force au sein de celle qui lui succédera. L'orateur évoque la piste de la remise en question et en débat de ce processus de révision de la Constitution. Il salue la volonté posée sous cette législature de réfléchir à une possible prochaine réforme de l'État en y associant des experts indépendants et en consultant la population, et ce en dehors des périodes électorales. M. Faniel dit espérer qu'en procédant de la sorte, réforme institutionnelle et formation du prochain gouvernement ne soient pas automatiquement et indissociablement liées. L'adoption de mécanismes, tel celui de la circonscription fédérale, par exemple, susceptibles de rapprocher la tonalité des campagnes électorales menées un peu partout dans le pays pourrait s'avérer potentiellement fructueuse.

II. — **QUESTIONS ET INTERVENTIONS DES MEMBRES**

Mme Catherine Fonck (Les Engagés) souligne, comme certains experts, l'importance de l'éthique et du sens des responsabilités tout au long du parcours politique.

La membre constate les difficultés en matière de fragmentation parlementaire ainsi que les défis à relever en matière de transparence et d'implication du citoyen quant au choix des coalitions gouvernementales.

Mme Fonck interroge les experts à propos de l'intérêt de l'application à la Belgique de la piste du panachage, système en vigueur au Luxembourg dans un modèle de monarchie parlementaire proche du nôtre, qui permet au citoyen de donner le ton dans la désignation d'une future coalition gouvernementale en plus d'élire des représentants. L'intervenante aimerait savoir si les partis du Grand-Duché arrivés en premier choix au terme du scrutin sont poussés à former des coalitions avec les formations politiques arrivés en second et troisième choix. De plus, Mme Fonck demande aux experts quel est le système, entre le préférendum et le panachage, qui à leur sens peut s'avérer le mieux adapté et le plus pertinent dans le cadre belge.

L'oratrice questionne les experts à propos de l'intérêt, en cas de blocage, de retourner aux urnes pour un second scrutin portant sur un choix direct d'une coalition de gouvernement et non plus pour un choix de représentants.

en aangezien een op een gegeven tijdstip bestaande meerderheid niet kan voorspellen wat de samenstelling van en de machtsverhoudingen binnen de volgende meerderheid zullen zijn. De spreker geeft aan dat het Grondwetsherzieningsproces ter discussie kan worden gesteld en dat erover kan worden gedebatteerd. Hij juicht toe dat tijdens deze zittingsperiode de wil bestaat om na te denken over een mogelijke volgende staatshervorming, waarbij buiten een verkiezingsperiode onafhankelijke deskundigen en de bevolking worden geraadpleegd. De heer Faniel hoopt dat op die manier de institutionele hervorming en de volgende regeringsvorming niet automatisch en onlosmakelijk met elkaar zullen zijn verbonden. De goedkeuring van mechanismen zoals de federale kieskring, waardoor de teneur van verkiezingscampagnes in alle landsdelen gelijkaardiger zou zijn, zou vruchten kunnen afwerpen.

II. — **VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN**

Mevrouw Catherine Fonck (Les Engagés) benadrukt, net als sommige experten, het belang van de ethiek en van de verantwoordelijkheidszin tijdens het hele politieke traject.

De spreekster wijst op de moeilijkheden wegens de parlementaire versnippering en op de uitdagingen inzake transparantie en het betrekken van de burger bij de keuze van regeringscoalities.

Mevrouw Fonck vraagt de experten of het relevant is het systeem van panacheren ('bont stemmen') in België toe te passen. Dat systeem is in Luxemburg van kracht, dus in een met ons model vergelijkbaar model van parlementaire monarchie. De burgers kunnen daarbij, naast het kiezen van vertegenwoordigers, ook aangeven hoe zij een toekomstige regeringscoalitie zien. De spreekster wenst te weten of de partijen van het Groothertogdom die op het einde van de stemming als eerste keuze eindigen, ertoe worden aangezet coalities te vormen met partijen die als tweede en als derde keuze eindigen. Voorts vraagt mevrouw Fonck de experten welk systeem, het preferendum of het panacheren, volgens hen het best aangepast aan en geschikt lijkt voor het Belgische model.

De spreekster vraagt de experten of het raadzaam is om, in geval van een impasse, terug te keren naar de stembus voor een tweede stemronde waarbij rechtstreeks voor een regeringscoalitie en niet meer voor vertegenwoordigers zou worden gekozen.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) réagit à l'invitation lancée par le professeur Reuchamps, qui appelle à s'asseoir autour de la table et à se demander à quel problème on souhaite s'attaquer en réalité. Le membre relève personnellement trois problèmes, à savoir la lenteur de la formation d'un gouvernement, le manque de transparence et de contrôle démocratique et la qualité médiocre du travail fourni. La rapidité du processus ne représente à cet égard que la cause de problèmes plus profonds.

M. Calvo pose une question concrète à M. Dodeigne au sujet de son observation selon laquelle il existe à l'heure actuelle une plus grande polarisation qu'autrefois. L'intervenant se demande à cet égard si l'offre politique est à présent réellement plus hétérogène qu'il y a plusieurs années. Il existe en effet de nouvelles lignes de fracture dans la société, mais la ligne de fracture philosophique classique n'est pratiquement plus présente dans le paysage politique. D'autres partis se sont positionnés sur les lignes de fractures socioéconomiques mais ces différences sont-elles réellement plus grandes que les différences socioéconomiques classiques entre socialistes et libéraux?

M. Calvo a entendu M. Sinardet plaider pour une retenue sur le financement du parti au cas où la formation gouvernementale s'éterniserait. L'intervenant souhaiterait que les autres experts donnent leur point de vue à cet égard.

M. Calvo souhaiterait connaître l'opinion des autres experts en ce qui concerne également la proposition de *soft* deadline du professeur Sinardet. Au contre-argument selon lequel une *soft* deadline est peut-être trop peu contraignante, le membre réplique que tout dépend des modalités à cet égard. Il est personnellement favorable à une combinaison de l'utilisation d'une *soft* deadline et de la proposition évoquée par M. Reuchamps de donner l'occasion au plus grand parti politique de former une coalition. À l'issue du délai, un autre parti pourra par exemple avoir sa chance. M. Calvo souligne qu'une telle structure du système et un calendrier contraignant peuvent apporter une solution dans les négociations gouvernementales.

M. Calvo renvoie à un échange de vues durant la réunion du matin au sujet des tensions entre la nécessité de transparence et la nécessité du secret des négociations. Il reconnaît que le secret est nécessaire dans une certaine mesure, mais observe qu'il n'est *de facto* pas appliqué lors des négociations relatives à la formation du gouvernent fédéral. Il prône dès lors la transparence au sujet du processus et de son résultat. Il renvoie à cet égard à la formation gouvernementale aux Pays-Bas où il est de règle que les formateurs partagent leurs documents

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) pikt in op de oproep van Professor Reuchamps om rond de tafel te gaan zitten en de vraag te stellen welk probleem men nu eigenlijk wil aanpakken. Het lid ziet zelf drie problemen: het gebrek aan snelheid voor het vormen van een regering, het gebrek aan transparantie en democratische controle, en de ondermaatse kwaliteit van het geleverde werk. De snelheid van het proces vormt daarbij slechts de aanleiding voor de andere dieperliggende problemen.

De heer Calvo heeft een concrete vraag aan de heer Dodeigne over zijn opmerking dat er vandaag de dag meer polarisering is dan vroeger. Spreker vraagt zich daarbij af of het politieke aanbod nu echt veel heterogener is dan jaren geleden. Er zijn inderdaad nieuwe breuklijnen in de maatschappij, maar de gebruikelijke levensbeschouwelijke breuklijn is nauwelijks nog aanwezig in het politieke landschap. Andere partijen hebben zich op de socio-economische breuklijnen gepositioneerd, maar zijn die verschillen echt groter dan de gebruikelijke sociaaleconomische verschillen tussen socialisten en liberalen?

De heer Calvo heeft de heer Sinardet horen pleiten voor een inhouding van de partijfinanciering in geval de regeringsvorming te lang aansleept. Hij wil graag van de andere experts vernemen hoe zij hiertegenover staan.

Ook met betrekking tot het voorstel van de *soft* deadline van professor Sinardet wil de heer Calvo graag de mening van de andere experten kennen. Op het tegenargument dat een *softe* deadline misschien te vrijblijvend is, repliceert het lid dat alles daarbij afhankelijk is van de nadere voorwaarden. Hij is persoonlijk een combinatie genegen van de hantering van een *softe* deadline met het voorstel dat de heer Reuchamps aanhaalde om de grootste partij als eerste de kans te geven een coalitie te vormen. Na het verstrijken van de deadline kan dan bijvoorbeeld een andere partij de kans krijgen. De heer Calvo wijst erop dat een dergelijk systeemstructuur en een dwingende kalender in de regeringsonderhandelingen kan brengen.

De heer Calvo verwijst naar een gedachtewisseling tijdens de ochtendzitting over het spanningsveld tussen de noodzaak aan transparantie en de noodzaak aan geheimhouding van regeringsonderhandelingen. Hij erkent dat er een zekere mate van geheimhouding noodzakelijk is, maar stelt vast dat dat bij federale regeringsonderhandelingen *de facto* niet van toepassing is. Hij pleit daarom voor transparantie over het proces en het resultaat van het proces. Hij verwijst daarbij naar de regeringsvorming in Nederland waar formateurs

dans le cadre de la publicité de l'administration. Ce n'est pas le cas en Belgique. M. Calvo souhaiterait entendre l'avis des experts à cet égard.

L'intervenant souhaiterait exposer aux experts leur point de vue concernant l'instauration d'un système électoral qui récompense la collaboration entre les partis. Le choix des électeurs est limité à un parti. Ce système contraint les candidats à amplifier les petites différences entre partis et il complique la collaboration. L'instauration d'un vote plural pourrait y remédier.

M. Wouter Beke (cd&v) réagit à la dernière observation de M. Calvo concernant l'instauration possible d'un vote plural. Les élections simultanées en 2014 et 2019 ont déjà permis à l'électeur de bénéficier d'un droit de vote plural *sui generis* en répartissant son vote parmi les différentes assemblées à élire. Des études ont révélé que l'électeur a également procédé davantage de la sorte qu'auparavant. M. Beke estime que ce point est intéressant et demande aux universitaires d'examiner les études qui ont été réalisées sur ce sujet. Dans le même ordre d'idées, l'intervenant indique qu'il est favorable à ne plus faire coïncider les élections, ce qui est parfaitement possible du point de vue constitutionnel.

M. Beke partage son expérience en tant que négociateur royal lors de la formation gouvernementale de 2011. Il souligne que la transparence ne peut fonctionner qu'à posteriori mais qu'il est plutôt nécessaire d'instaurer un climat de confiance durant les négociations. Il observe également que ce qui a été fait aux Pays-Bas à savoir retirer des responsabilités au Roi n'a certainement pas accéléré le processus de formation. Il considère que le colloque singulier peut présenter une plus-value non seulement pour le Roi, mais également pour son interlocuteur qui a été mandaté pour examiner la formation du gouvernement.

L'intervenant émet enfin encore une réserve au sujet du gouvernement "miroir" selon le modèle suisse, en renvoyant à la formation du gouvernement à Bruxelles et à la mise en place de la Commission européenne qui en sont inspirés. M. Beke estime que ce dernier exemple surtout ne plaide pas en faveur d'un gouvernement "miroir", mais présente toutefois l'avantage de renforcer la représentativité de la représentation parlementaire, ainsi que le rôle des parlementaires considérés individuellement. Cela peut également jouer un rôle positif dans le cadre du fédéralisme de coopération. M. Beke souligne que les pouvoirs du gouvernement fédéral ont diminué ces dernières décennies, comme l'a souligné par M. Dodeigne dans son exposé. Les marges politiques

standaard hun documenten delen in het kader van de openbaarheid van bestuur. In België is dat niet het geval. De heer Calvo wil graag de mening van de experten hierover horen.

Spreker wil graag aan de experten voorleggen hoe zij staan tegenover de invoering van een kiesstelsel dat samenwerking tussen partijen beloont. Kiezers zijn in hun keuze tot slechts één partij beperkt. Dit systeem verplicht kandidaten om kleine verschillen tussen partijen uit te vergroten en bemoeilijkt samenwerking. Door een meervoudig stemrecht in te voeren zou dit kunnen verholpen worden.

De heer Wouter Beke (cd&v) pikt in op de laatste opmerking van de heer Calvo aangaande de mogelijke invoering van meervoudig stemrecht. Door de samenvallende verkiezingen in 2014 en 2019 kon de kiezer al van een meervoudig stemrecht *sui generis* genieten door zijn of haar stem te verdelen over de verschillende te verkiezen assemblees. Uit onderzoeken is gebleken dat de kiezer dat ook meer dan vroeger heeft gedaan. De heer Beke vindt dat er dus wel iets voor te zeggen valt, en vraagt de academici de onderzoeken die over dit onderwerp zijn gebeurd eens tegen het licht te houden. Daarbij aansluitend geeft hij mee dat hij er zelf voorstander van is de verkiezingen niet meer te laten samenvallen, wat grondwettelijk perfect mogelijk is.

De heer Beke deelt zijn ervaring als koninklijk onderhandelaar bij de regeringsvorming in 2011. Hij benadrukt dat transparantie enkel achteraf kan werken, maar dat er tijdens de onderhandelingen eerder nood is aan het opbouwen van vertrouwen. Hij stelt ook vast dat wat men in Nederland heeft gedaan, met name het wegnemen van de verantwoordelijkheid bij de Koning de zaken daar zeker niet heeft versneld. Hij is van mening dat het *colloque singulier* niet enkel in hoofde van de Koning, maar ook van zijn gesprekspartner die het mandaat heeft gekregen de regeringsvorming te onderzoeken een meerwaarde kan hebben.

Spreker heeft tot slot nog een bedenking over de afspiegelingsregering naar Zwitsers model, waarbij hij verwijst naar de regeringsvorming in Brussel en de totstandkoming van de Europese Commissie als 'afkooksels' hiervan. Vooral dit laatste voorbeeld is volgens de heer Beke geen argument in het voordeel van een afspiegelingsregering, maar het biedt wel als voordeel dat de representativiteit van de parlementaire vertegenwoordiging wordt versterkt, evenals de rol van individuele parlementsleden. Ook in het kader van het samenwerkingsfederalisme kan dit een positieve rol spelen. De heer Beke wijst erop dat de bevoegdheden van de federale regering de laatste decennia afgenomen zijn, wat door de heer Dodeigne is geduid in zijn exposé. De beleidsmarges zijn minder

sont moindres qu'aux autres niveaux et cela peut certainement légitimer le modèle d'un gouvernement "miroir", en plusieurs étapes ou non. M. Beke indique que la récente crise sanitaire et l'actuelle crise énergétique ont également entraîné une dynamique similaire.

Mme Sofie Merckx (PVDA-PTB) s'enquiert du point de vue des experts à propos de la transparence des négociations gouvernementales, évoquée par M. Faniel. Elle se joint à l'observation de M. Calvo selon laquelle il s'agit non seulement de la rapidité dont les négociateurs font preuve, mais aussi de la confiance dans le monde politique.

Mme Merckx revient sur la proposition de réduire le financement des partis. Elle aimerait savoir si ce mécanisme est appliqué dans d'autres pays, ajoutant que l'on pourrait également décider de mettre fin aux dotations immédiatement après les élections et de ne les réattribuer que lorsqu'un nouveau gouvernement entre en fonction. La membre se demande si la réduction du financement des partis ne peut pas également s'étendre aux rémunérations des ministres, des secrétaires d'État et des parlementaires afin d'accroître la pression pour former rapidement un gouvernement.

L'intervenante renvoie à une carte blanche publiée dans la presse par M. Sinardet à propos des négociations gouvernementales. Dans cet article, M. Sinardet soulevait la question de savoir si les difficultés rencontrées par les partis au cours des négociations gouvernementales sont dues à des mécanismes institutionnels inadéquats ou inexistants et si la véritable raison ne doit pas être recherchée ailleurs. L'intervenante demande à M. Sinardet s'il peut répondre à cette question.

Mme Merckx note qu'en Belgique, nous avons beaucoup de gouvernements, que le gouvernement fédéral est composé de nombreux partis et compte de nombreux ministres, et que cela engendre des coûts élevés. Elle se demande s'il ne serait pas préférable d'établir des règles plus strictes dans ce domaine également.

Mme Melissa Depraetere (Vooruit) revient sur une observation de l'intervenante précédente concernant la non-rémunération des ministres et des secrétaires d'État durant la période des affaires courantes. Elle se demande si c'est une bonne idée car les ministres seront alors plus enclins à quitter le cabinet en affaires courantes, alors que l'objectif est bien sûr d'assurer la continuité de la politique menée. La même observation peut être faite à propos des collaborateurs des cabinets. La membre aimerait connaître l'avis des experts à ce sujet.

groot dan op de andere niveaus en dit kan het model van een afspiegelingsregering, al dan niet in meerdere fases, zeker legitimeren. De heer Beke haalt aan dat ook de recente gezondheidscrisis en huidige energiecrisis hebben geleid tot een gelijkaardige dynamiek.

Mevrouw Sofie Merckx (PVDA-PTB) wil graag van de experten vernemen wat hun standpunt is aangaande de transparantie bij regeringsonderhandelingen, zoals aangehaald door de heer Faniel. Ze sluit zich aan bij de opmerking van de heer Calvo dat het niet enkel draait om de snelheid die de onderhandelaars aan de dag leggen, maar ook om het vertrouwen in het politieke bedrijf.

Mevrouw Merckx komt terug op het voorstel om de partijfinanciering in te perken. Ze wil graag vernemen of dit mechanisme in andere landen wordt toegepast en voegt eraan toe dat ook de mogelijkheid bestaat om na de verkiezingen de dotaties meteen stop te zetten en pas weer te hervatten als een nieuwe regering aantreedt. Het lid vraagt zich af of het inperken van partijfinanciering ook niet kan worden toegepast op de vergoedingen van ministers, staatsecretarissen en parlementsleden om de druk te verhogen snel een regering te vormen.

Spreekster verwijst naar een in de pers verschenen opiniestuk van de hand van de heer Sinardet met betrekking tot de regeringsonderhandelingen. In dat opiniestuk werpt de heer Sinardet de vraag op of *'de moeilijkheden die partijen ondervinden bij regeringsonderhandelingen wel te wijten zijn aan inadequate of onbestaande institutionele mechanismen'*, en of *'de echte reden dan niet elders moet worden gezocht'*. Spreekster wou graag van de heer Sinardet het antwoord op deze vraag vernemen.

Mevrouw Merckx stelt vast dat we in België veel regeringen hebben, dat de federale regering uit vele partijen bestaat, en vele ministers telt, wat voor hoge kosten zorgt. Ze vraagt zich af of het niet beter zou zijn om ook op dit vlak striktere regels in het leven te roepen.

Mevrouw Melissa Depraetere (Vooruit) grijpt terug naar een opmerking van de vorige spreekster betreffende het intrekken van de verloning van ministers en staatssecretarissen tijdens de periode van lopende zaken. Ze vraagt zich daarbij af of dat wel een goed idee is omdat ministers dan eerder geneigd zullen zijn het kabinet in lopende zaken te verlaten, terwijl het natuurlijk net de bedoeling is dat de continuïteit van het beleid wordt verzekerd. Ook voor kabinetsmedewerkers kan men die bedenking maken. Spreekster wil graag weten wat de visie van de experten hierover is.

Mme Depraetere renvoie aux observations concernant la participation citoyenne. Elle souhaiterait obtenir des informations plus concrètes à ce sujet. Elle note au passage que les élections constituent également une forme de participation citoyenne et s'interroge sur la légitimité de la participation citoyenne dans le cadre de la formation des gouvernements.

La membre constate, comme l'intervenante précédente, que le nombre de ministres augmente. Mme Depraetere estime que la limitation du nombre de parlementaires entraînera une diminution de la fragmentation au sein du Parlement, et que cela facilitera la formation de coalitions, et réduira donc également le nombre de ministres essentiels. Elle aimerait que les experts lui indiquent si cette analyse est réaliste.

M. Sander Loones (N-VA) s'adresse aux membres de la commission et leur demande de réfléchir à la portée de la discussion. Il observe à ce propos que la commission a longuement discuté d'ajustements du système électoral mais que cela ne correspond pas à l'objectif initialement fixé à la commission. Il s'interroge également sur les causes et les effets exacts de la longueur des négociations en vue de la formation des gouvernements ces dernières années. Ce n'est pas le système électoral, mais ce sont plutôt les différences de fond qui compliquent la formation des gouvernements.

M. Loones reconnait que toutes les propositions avancées faciliteront et accéléreront considérablement la formation des gouvernements mais il se demande si les gouvernements ainsi formés auront la stabilité et la capacité d'action nécessaires. L'objectif est-il de mettre en place un gouvernement rapidement, ou de mettre en place un gouvernement capable d'agir sur le fond?

Au cours de son intervention, M. Loones note également que les auteurs de la proposition de réduction des dotations des partis ne voient apparemment aucun problème dans le fait de permettre que les voix récoltées par les partis pèsent différemment dans le financement.

Mme Sophie Wilmès (MR) rappelle que l'objectif des débats en cours est d'optimaliser la formation des futurs gouvernements, en en limitant la phase d'installation dans le temps tout en en assurant la stabilité. La membre souligne qu'un gouvernement en affaires courantes nécessite de traiter des affaires urgentes et importantes. Cela nécessite un travail conséquent et complexe d'équipes qualifiées et expérimentées qu'il n'est pas évident de conserver une fois les chambres dissoutes. Mme Wilmès souligne que se trouver en affaires courantes c'est aussi se trouver en déficit de ressources humaines et de capacités sur le terrain.

Mevrouw Depraetere verwijst naar de opmerkingen over burgerparticipatie. Ze wil daar graag meer concrete gegevens over vernemen. Daarbij merkt ze op dat verkiezingen ook een vorm van burgerparticipatie zijn en stelt ze zich vragen bij de legitimiteit van burgerparticipatie in het kader van regeringsvorming.

Het lid stelt samen met voorgaande spreekster vast dat het aantal ministers stijgt. Mevrouw Depraetere is van mening dat het inperken van het aantal parlementsleden ertoe zal leiden dat er minder versnippering zal zijn in het Parlement, waardoor er makkelijker coalities kunnen gevormd worden, waardoor ook het aantal kernministers afneemt. Ze wil graag van de experten vernemen of dit een realistische kijk op de zaak is.

De heer Sander Loones (N-VA) richt zich tot de leden van de commissie en vraagt hen stil te staan bij de reikwijdte van de discussie. Hij stelt daarbij vast dat in de vergadering uitgebreid is ingegaan op aanpassingen in het kiesstelsel, maar dat dat niet aan de oorspronkelijke doelstelling van de commissie beantwoordt. Hij stelt zich daarbij ook de vraag wat er nu juist oorzaak en gevolg is inzake de lang aanslepende regeringsvormingen van de afgelopen jaren. Het is niet het kiessysteem, maar wel de inhoudelijke verschillen die de regeringsvorming bemoeilijken.

De heer Loones erkent dat alle voorstellen die geopperd zijn de regeringsvorming drastisch zullen vergemakkelijken en versnellen, maar daarbij stelt hij zich de vraag of die regering wel over de nodige stabiliteit en daadkracht zal kunnen beschikken. Is de doelstelling dan het snel op poten zetten van een regering, of ligt de focus op een inhoudelijke daadkrachtige regering?

In zijn betoog merkt de heer Loones daarbij ook op dat in het voorstel over het inhouden van de partijdotaties er blijkbaar geen probleem is om stemmen van partijen op verschillende wijze te laten doorwegen in de financiering.

Mevrouw Sophie Wilmès (MR) herinnert eraan dat de huidige besprekingen tot doel hebben de vorming van toekomstige regeringen zo vlot mogelijk te doen verlopen. Daartoe dient de termijn voor regeringsinstallaties te worden beperkt, zonder de stabiliteit in het gedrang te brengen. Het lid onderstreept dat een regering in lopende zaken dringende en belangrijke dossiers te behandelen heeft. Daar kruipt veel en complex werk in van onderlegde en ervaren teams die, zodra de kamers ontbonden zijn, niet gemakkelijk aan boord kunnen worden gehouden. Mevrouw Wilmès benadrukt dat lopende zaken gelijkstaan met een tekort aan personeel en capaciteit in het veld.

L'intervenante juge un peu décevante et particulière l'idée d'une réponse sous la forme d'une sanction financière alors qu'il existe des choses fondamentales à réformer certainement autrement que par l'aspect financier. L'oratrice pense qu'il s'agit d'une erreur d'appréciation car une personne s'engage en politique pour l'intérêt général et non pour favoriser une situation de blocage politique, à moins de suivre une idéologie soutenue par tout un parti.

Mme Katleen Bury (VB) évoque le modèle suisse, très spécifique, et estime qu'il serait utile de l'examiner de plus près. Elle aimerait connaître l'avis des experts à ce sujet.

En ce qui concerne la proposition, évoquée par M. Sinardet, concernant la limitation des pouvoirs d'un gouvernement en affaires courantes, l'intervenante aimerait entendre l'avis des autres experts.

Mme Bury revient sur une question soulevée par Mme Pas lors de la session du matin, mais à laquelle il n'a pas été répondu de manière concluante. La Constitution prévoit que l'intervention du Roi se justifie lorsque le gouvernement est en affaires courantes; or, cela n'a pas été le cas lors de la formation de la coalition Vivaldi. Mme Bury aimerait savoir quelle est la valeur de précédent de ce fait et quel est le point de vue des orateurs à ce sujet.

III. — **RÉPONSES**

M. Jeremy Dodeigne, professeur à l'UNamur, clarifie l'importante distinction entre un gouvernement de plein exercice et un exécutif de plein exercice également en charge de négocier une réforme de l'État qui nécessite une majorité spéciale. Pour l'expert, la lenteur du processus de formation d'un gouvernement fédéral est en partie expliquée par les discussions liées à ces réformes de l'État, comme la sixième et, par anticipation, la septième réforme peut-être à avenir.

L'intervenant revient sur la possibilité d'un second scrutin, menant directement sur un choix de coalitions, et organisé après un certain délai de blocage. M. Dodeigne souligne la difficulté de savoir quel acteur doit déterminer les coalitions possibles et la complexité à cerner la notion même de coalition qui peut simplement reposer sur 76 sièges, ou être fondée sur une majorité au sein de chaque groupe linguistique. Il s'agit selon lui d'un enjeu de clarification non négligeable. L'orateur juge la

De spreekster vindt het idee dat daar via een financiële sanctie aan kan worden verholpen enigszins ontgoochelend en eigenaardig, aangezien op dit vlak fundamentele hervormingen nodig zijn die méér en zeker iets anders vergen dan een financiële oplossing. De spreekster denkt dat hier een inschattingsfout wordt gemaakt. Wie in de politiek gaat, doet dat immers omwille van het algemeen belang en niet om politieke patstellingen te voeden, tenzij men een ideologie aanhangt die een welbepaalde partij onverkort steunt.

Mevrouw Katleen Bury (VB) verwijst naar het zeer specifieke Zwitsers model en vindt het zinvol daar meer onderzoek naar te doen. Ze wil hierover graag de mening van de experten.

Ook over het voorstel over de inperking van de bevoegdheden van een regering in lopende zaken, dat door de heer Sinardet is aangehaald, wil het lid graag de mening van de andere experten kennen.

Mevrouw Bury komt terug op een vraag die door mevrouw Pas is gesteld tijdens de ochtendzitting, maar waarop geen afdoend antwoord kwam. De Grondwet bepaalt dat de inmenging van de Koning gerechtvaardigd is wanneer de regering in lopende zaken is, maar bij de vorming van de vivaldiregering was dat niet het geval. Mevrouw Bury wil graag vernemen wat de precedentswaarde is van dit feit en wat de mening hierover is van de sprekers.

III. — **ANTWOORDEN**

De heer Jeremy Dodeigne, hoogleraar aan de UNamur, verduidelijkt het belangrijke onderscheid tussen een regering met volle bevoegdheid en een met volle bevoegdheid die daarnaast ook over een staatshervorming dient te onderhandelen en daarvoor een bijzondere meerderheid moet zien te vinden. Volgens de expert kan de traagheid waarmee de federale regeringsvorming verloopt, voor een deel worden verklaard door de besprekingen over die staatshervormingen, zoals bij de zesde staatshervorming het geval was en ook bij de zevende staatshervorming, als die er komt, het geval zal zijn.

De spreker komt terug op de mogelijkheid om na een bepaalde periode van blokkering een tweede verkiezingsronde te organiseren die rechtstreeks tot een coalitiekeuze leidt. De heer Dodeigne benadrukt dat het geen sinecure is te weten welke actor aan zet is om de mogelijke coalities te bepalen en om het begrip 'coalitie' zelf eenduidig te vatten. Een coalitie kan louter mathematisch worden gevormd op basis van 76 zetels ofwel op basis van een meerderheid binnen elke taalgroep.

piste du second scrutin intéressante mais met en garde quant aux effets des louables intentions car on constate souvent que si le contexte institutionnel peut orienter les comportements, les acteurs apprennent et s'adaptent aussi. La création d'un second *momentum* électoral offre *de facto* un deuxième instrument aux acteurs politiques dont certains auront alors peut-être intérêt à prolonger la séquence par pure motivation stratégique. L'expert met en avant un récent exemple espagnol où le parti PODEMOS, pensant subtiliser le leadership de la gauche au PSOE, a œuvré en vue d'aboutir à des élections anticipées après un certain nombre de rejets de votes de confiance. M. Dodeigne incite donc à la vigilance dans le domaine afin d'éviter que de nouvelles règles ne créent de nouvelles opportunités stratégiques.

L'intervenant confirme que la polarisation idéologique n'est pas plus importante aujourd'hui mais qu'elle est plus déstabilisante du fait de la croissance de la fragmentation. On retrouve donc d'avantage d'acteurs autour de la table des négociations, avec d'autant plus de possibilités de désaccords.

L'expert revient sur la piste de la deadline et les possibilités d'action après un blocage de six mois par exemple. Il estime qu'une action des parlementaires similaire à celle du Chef de l'État ne serait guère utile et qu'il convient de créer d'autres possibilités dans le cadre d'une parlementarisation du processus. M. Dodeigne souligne l'importance fondamentale de la transparence au niveau de l'état d'avancement des négociations, en envisageant peut-être un moment plus délibératif où la Chambre reprend la main, par exemple avec l'appui de la société civile et d'experts.

Au sujet des réformes électorales, l'intervenant présente deux écoles offrant deux stratégies en matière de sociétés divisées, en communautés culturelles et linguistiques, comme en Belgique par exemple. La première véhicule le modèle consociatif qui vise à garantir une représentation proportionnelle à chaque communauté ainsi qu'un partage du pouvoir, notamment grâce à des mécanismes de vétos mutuels ou de sonnettes d'alarme. Cette vision implique néanmoins une volonté de pacification et de travailler ensemble, comme jusqu'à présent en Belgique, sans quoi le système se grippe. L'école de coopération à priori pousse quant à elle les acteurs à développer des accords de coopération, comme la mise en place d'une circonscription fédérale par exemple. M. Dodeigne estime que nous sommes à un tournant

Daar dient volgens hem een en ander goed te worden uitgeklaard. De spreker vindt het denkspoor van een tweede verkiezingsronde interessant maar waarschuwt voor de effecten van dergelijke nobele intenties. Zo de institutionele context het kiezersgedrag dan al kan sturen, zo ook leren vele politieke actoren bij en passen ze zich aan. Het instellen van een tweede electoraal *momentum* biedt de politieke actoren een *de facto* tweede kans, die sommigen misschien zullen aangrijpen om de periode van regeringsvorming uit louter strategische overwegingen te rekken. De expert haalt er een recent voorbeeld uit Spanje bij. Daar heeft de PODEMOS-partij, die de PSOE als grootste linkse partij van de troon wou stoten, er alles aan gedaan om na een aantal verworpen moties van vertrouwen vervroegde verkiezingen af te dwingen. De heer Dodeigne roept bijgevolg op tot waakzaamheid op dat vlak, wil men niet dat nieuwe regels nieuwe strategische opportuniteiten creëren.

De spreker beaamt dat de ideologische polarisering vandaag niet groter is maar door de toenemende versnippering wel destabiliserender werkt. Er zitten dus meer actoren aan de onderhandelingstafel, wat de kans op tegengestelde visies evenredig vergroot.

De expert komt terug op het denkspoor van het werken met een deadline voor de regeringsvorming en op wat na een blokkering van bijvoorbeeld zes maanden kan worden ondernomen. De volksvertegenwoordigers een mandaat toekennen dat lijkt op dat van het Staatshoofd, zou volgens hem weinig zoden aan de dijk zetten. Hij stelt voor om in het kader van de parlementarisering van het proces in andere mogelijkheden te voorzien. De heer Dodeigne beklemtoont hoe belangrijk transparantie over de stand van zaken van de onderhandelingen is. Op een bepaald moment in de onderhandelingen zou misschien in een delibererende fase kunnen worden voorzien, waarbij de Kamer aan zet komt met de steun van het middenveld en expert bijvoorbeeld.

Wat de kieshervormingen betreft, geeft de spreker uitleg bij twee strekkingen met elk een eigen strategie om om te gaan met samenlevingen die, zoals de Belgische, in culturele en taalgemeenschappen zijn verdeeld. De eerste strekking predikt het consensusmodel, dat waarborgt dat elke gemeenschap evenredig wordt vertegenwoordigd en dat de macht wordt gedeeld, inzonderheid via mechanismen waarbij elke gemeenschap haar veto kan stellen of via alarmbelprocedures. Die visie gaat echter uit van een wil tot pacificatie en samenwerking, zoals die er tot nog toe in België is geweest en die ons tot nog toe voor stilstand heeft behoed. De samenwerkingsstrekking van haar kant zet de politieke actoren er vooral toe aan samenwerkingsakkoorden te sluiten, zoals het instellen van een federale kieskring. Volgens

et qu'il convient d'éventuellement réfléchir au passage de la première formule à la seconde.

L'orateur souligne le caractère fondamental et complexe du débat sur la simultanéité ou la désynchronisation des scrutins fédéraux, régionaux et européens. Il reconnait le besoin de dynamique propre à chaque élection afin de légitimer chaque gouvernement dans son mode d'action mais, en même temps, des scrutins désynchronisés induisent une campagne électorale quasi permanente. En Belgique, l'expert comptabilise huit élections en onze ans, entre 1999 et 2010! Ce tempo est source d'instabilité car les gouvernements de chaque niveau n'ont pas le temps de travailler sérieusement alors que les scrutins locaux font office de sondages et impactent la dynamique de la coalition fédérale. M. Dodeigne se montre personnellement favorable à la synchronisation des élections car les facteurs d'instabilité des scrutins désynchronisés dépassent les défauts de votes regroupés pour le débat démocratique.

L'intervenant souligne qu'il reste d'importantes compétences à l'échelon fédéral, même si cette relativité en termes de pouvoir par rapport à la situation historique crée potentiellement une situation où on ne peut attendre plus longtemps. Il constate que le débat vital portant sur la nature même du modèle fédéral belge n'a jamais réellement été mené, en l'absence d'un grand moment fondateur comme pour la Fédération américaine. M. Dodeigne estime que le modèle belge s'est progressivement installé en fonction d'une logique de contrôle de crise et qu'il est temps de porter un grand débat démocratique, dans une logique participative citoyenne, et de décider ce que l'on fait encore ensemble ou de déterminer les perspectives institutionnelles de la Belgique en 2030.

L'expert estime que l'idée de sanctions financières introduit un message mercantile négatif par rapport au sens de la vie politique. Il considère que toucher aux revenus des députés constitue une erreur car le Parlement représente l'expression des élections et de la voix des Belges. Sanctionner les représentants équivaut dès lors à sanctionner l'électeur et à lui indiquer qu'il a mal voté. M. Dodeigne juge en outre inopportun de toucher aux salaires des ministres d'un gouvernement en affaires courantes qui ne sont en rien responsables de la situation et dont la gestion d'un exécutif en affaires courantes, parfois en situation de minorité, se trouve fragilisée.

de heer Dodeigne staan we op een keerpunt en dienen we er eventueel over na te denken of we niet van de eerste formule naar de tweede zouden overstappen.

De spreker benadrukt dat het debat over het al dan niet samenvallen van federale, gewestelijke en Europese verkiezingen van fundamenteel belang en complex is. Hij begrijpt dat men aan elke verkiezing een eigen dynamiek wil geven teneinde elke regering in haar initiatieven te legitimeren, maar vindt tezelfdertijd dat niet-samenvallende verkiezingen tot een permanente verkiezingsmodus leiden. De expert rekent voor dat er in België tussen 1999 en 2010, dus op elf jaar tijd, acht verkiezingen zijn geweest. Dat ritme zorgt voor instabiliteit. Op geen elk niveau hebben de regeringen de tijd om ernstig aan de slag te gaan, aangezien de lokale verkiezingen, die als peiling dienstdoen, zich algauw aandienen en een impact hebben op de dynamiek van de federale coalitie. De heer Dodeigne zelf is voorstander van het laten samenvallen van de verkiezingen. Volgens hem wegen in het kader van het democratische debat de nadelen van niet-samenvallende verkiezingen zwaarder dan de onvolkomenheden van samenvallende verkiezingen.

De spreker benadrukt dat het federale niveau nog belangrijke bevoegdheden heeft, maar minder macht heeft dan vroeger waardoor we ons mogelijk in een situatie bevinden waarin we niet langer kunnen wachten. Hij stelt vast dat er nooit een debat ten gronde is gevoerd over de specificiteit van het Belgische federale model, wat wenselijk was geweest aangezien België, in tegenstelling tot de Amerikaanse federatie, geen groot stichtend moment heeft gekend. Het komt de heer Dodeigne voor dat het Belgische model gaandeweg ingang heeft gevonden en door een logica van controle en crisis werd ingegeven. Volgens hem wordt het tijd dat model te onderwerpen aan een grootschalig democratisch debat vanuit een burgerparticipatielogica. Het debat moet ruimte scheppen voor beslissingen over wat we nog samen doen of over waar België tegen 2030 op institutioneel gebied moet staan.

De expert ziet achter het idee van financiële sancties een mercantiele boodschap opduiken die indruist tegen het politieke bedrijf. Het zou volgens hem fout zijn te raken aan het inkomen van de volksvertegenwoordigers, aangezien het Parlement de uiting is van het resultaat van de verkiezingen en van de stem van de Belgen. De volksvertegenwoordigers straffen betekent dat men ook de kiezer straft en hem duidelijk maakt dat hij verkeerd heeft gestemd. Bovendien vindt de heer Dodeigne het geen goed idee te raken aan de lonen van de ministers van een regering in lopende zaken. Zij zijn immers geenszins verantwoordelijk voor die situatie, die ook het beheer van een regering in lopende zaken, die soms een minderheid vertegenwoordigt, verzwakt.

M. Min Reuchamps, professeur à l'UCLouvain, livre cinq éléments transversaux afin d'alimenter la réflexion.

Tout d'abord, il souligne qu'il faut accepter la difficulté de cerner les causes des difficultés de formation d'un gouvernement. L'intervenant évoque la théorie du "triangle des trois i" qui illustre bien l'influence des institutions, elles-mêmes influencées par les idées et les intérêts stratégiques. C'est tout un travail collectif qu'il convient de mener au cœur de cette galaxie et au sein d'une société complexe. M. Reuchamps estime qu'il faut se poser les bonnes questions au sujet du sens des élections. Il juge que l'on accorde trop d'importance à cette notion car toucher aux scrutins ne permet que de travailler à un seul des éléments du triangle. L'expert est d'avis qu'il faut également s'interroger et réfléchir à propos de la notion de gouvernement et du rôle que l'on attend de celui-ci.

Deuxièmement, en Belgique, l'enjeu d'une élection est clairement d'élire des représentants dans une assemblée et non d'opter pour des préférences ou la formation d'un gouvernement. L'orateur estime que le système du panachage fonctionne bien pour attribuer de sièges mais est moins approprié pour la formation d'un exécutif. Le préférendum peut alors constituer une stratégie complémentaire à mettre en œuvre.

Troisièmement, M. Reuchamps ne se montre pas favorable à la sanction collective mais cette réflexion permet d'ouvrir un débat à propos du financement des partis politiques. Il souligne l'importance de ces derniers dans le système belge ainsi que le rôle joué par les volumineux cabinets ministériels. L'intervenant soumet la piste de réflexion menant à une super administration dépolitisée ou, au contraire, davantage sous l'emprise du monde politique.

Quatrièmement, l'expert estime que l'on a tendance à vouloir réguler davantage afin de résoudre les problèmes alors qu'un cadre minimal peut permettre de favoriser le rôle des acteurs. M. Reuchamps pense que la solution viendra de la complémentarité et non par l'imposition d'une seule règle. Une deadline, stricte ou soft, ne suffira pas car la solution passe par le cadre entourant cette décision.

Enfin, l'orateur souligne que de nombreuses questions tournent autour du rôle des partis politiques auquel il convient de réfléchir également en dehors de la procédure formelle de l'assemblée.

De heer Min Reuchamps, hoogleraar aan de UCLouvain, reikt vijf transversale aspecten aan als bijdrage aan de denkoefening.

Ten eerste benadrukt hij dat men moet aanvaarden dat het nu eenmaal niet eenvoudig is vat te krijgen op de oorzaken van de moeilijkheden om een regering te vormen. De spreker verwijst naar wat men in het Frans de '*triangle des trois i*' noemt. Die driehoeksverhouding illustreert duidelijk de invloed van de instellingen (*institutions*), die op hun beurt worden beïnvloed door de ideeën (*idées*) en de strategische belangen (*intérêts*). Er moet een heuse collectieve inspanning worden geleverd in de kern van dat driehoeksstelsel en binnen een complexe samenleving. Volgens de heer Reuchamps is het zaak zich de juiste vragen te stellen over de betekenis van de verkiezingen. Er wordt volgens hem te veel belang gehecht aan dat begrip, want als men gaat sleutelen aan de verkiezingen, spitst men zich slechts op één aspect van die driehoek toe. De expert is van mening dat men zich evenzeer moet buigen over het begrip 'regering' en over de rol die men van die regering verwacht.

Ten tweede is het er bij de verkiezingen in België duidelijk om te doen de vertegenwoordigers van een assemblee te verkiezen, dus niet om een voorkeur voor een regering te uiten of een regeringsvorming te bepalen. Volgens de spreker is het 'panacheren' een doeltreffend stelsel om de zetels toe te wijzen, maar werkt het minder goed voor de vorming van een regering. Het preferendum kan hier een aanvullende strategie zijn.

Ten derde is de heer Reuchamps niet bepaald voorstander van een collectieve sanctie, al opent die denkoefening wel de weg naar een debat over de partijfinanciering. Hij benadrukt het belang van de politieke partijen in het Belgische stelsel, evenals de rol van de omvangrijke ministeriële kabinetten. De spreker roept op na te denken over welke richting men uit wil: wil men een gedepolitiseerde superadministratie of daarentegen een administratie waarop het politieke bedrijf meer vat heeft?

Ten vierde stelt de deskundige vast dat men geneigd is de oplossing te zoeken in meer regulering, terwijl een minimaal regelgevend kader de rol van de actoren kan bevorderen. De heer Reuchamps denkt dat de oplossing zal komen van complementariteit en niet van het opleggen van één enkele regel. Een harde of zachte deadline zal niet volstaan, omdat de oplossing afhankelijk is van de ruimere context van die beslissing.

Tot slot beklemtoont de spreker dat tal van vragen betrekking hebben op de rol van de politieke partijen. Daarover moet eveneens worden nagedacht buiten de formele procedure van de assemblee.

M. Dave Sinardet, professeur à la VUB, se réjouit que plusieurs membres de la commission se soient prononcés en faveur d'une forme de droit de vote multiple et indique qu'il est également favorable à une telle proposition. Des recherches ont montré que les électeurs se reconnaissent de moins en moins dans un seul parti politique. Un système électoral multiple répondrait alors davantage au désir de l'électeur d'exprimer son vote de manière plus subtile. L'orateur considère cependant qu'il est peu probable que cela ait un impact sur la rapidité de la formation d'un gouvernement. Pour cela, il faut qu'une certaine pression soit associée à ce système.

M. Sinardet évoque de manière plus détaillée la proposition visant à organiser, au bout d'un certain temps, un autre type de scrutin dans le cadre duquel le citoyen serait invité à s'exprimer sur la future coalition. L'orateur soulève la question de savoir qui pourrait en décider et comment ce choix serait présenté sur le bulletin de vote. Bien que l'idée soit intéressante en soi et qu'elle mérite certainement d'être approfondie, il conviendrait également de se demander si les élections ne devraient pas plutôt être axées sur des questions de fond.

Le professeur Sinardet indique qu'il n'est pas favorable aux référendums. Ce système fonctionne en Suisse parce que les référendums y sont ancrés dans la culture politique et qu'ils sont bien préparés. Le Belgique pourrait certes également travailler en ce sens, mais le danger d'une utilisation abusive des référendums dans le but de sanctionner un gouvernement en place est toujours présent. L'orateur évoque à cet égard certains référendums récents organisés à l'étranger sur des questions européennes. M. Sinardet trouve en revanche que l'organisation de "préférendums" est une bonne idée. En permettant à des citoyens bien informés de débattre et de formuler des propositions (démocratie délibérative), on élimine d'emblée l'inconvénient du questionnement simplifié lié au référendum. Le lien avec la formation rapide et harmonieuse d'un gouvernement est toutefois assez ténu.

En réponse aux questions portant sur la réduction du financement des partis en cas de durée de formation excessive d'un gouvernement, M. Sinardet précise que cette question devrait être examinée dans le cadre du débat plus large sur le financement des partis. Si ce financement des partis est légitime sur le fond, force est de constater qu'en Belgique, il passe à côté de son objectif tant sur le plan quantitatif que dans son utilisation. Selon M. Sinardet, il serait également légitime de limiter les dotations lorsque la formation d'un gouvernement traîne de manière excessive, dès lors que les partis et leur président en sont au moins partiellement responsables. Pour la même raison, M. Sinardet ne considère qu'il n'est pas souhaitable de toucher aux indemnités des

De heer Dave Sinardet, professor aan de VUB, verheugt er zich over dat enkele commissieleden zich uitspraken voor een vorm van meervoudig stemrecht, en is dat voorstel ook genegen. Uit onderzoek is gebleken dat kiezers zich steeds minder in één politieke partij herkennen. Een meervoudig kiesstelsel zou dan meer beantwoorden aan de wensen van de kiezer om een meer verfijnde stem uit te brengen. Spreker acht het wel weinig waarschijnlijk dat dit een impact zal hebben op de snelheid van de vorming van een regering. Daarvoor moet er sprake zijn van een zekere druk gekoppeld aan dit systeem.

De heer Sinardet gaat dieper in op het voorstel om na een bepaalde periode een ander type verkiezing te organiseren, waarbij de burger zich dan moet uitspreken over de coalitie. Spreker werpt de vraag op wie dat dan gaat bepalen, en hoe dat op een stembiljet moet worden weergegeven. Hoewel het idee op zich wel interessant is, en zeker verder onderzoek verdient, moet men zich ook de vraag stellen of verkiezingen niet eerder zouden moeten draaien rond inhoudelijke kwesties.

Professor Sinardet geeft aan geen voorstander te zijn van referenda. In Zwitserland werkt dat omdat referenda daar ingebakken zitten in de politieke cultuur en omdat ze goed voorbereid worden. In die zin kan daar in België ook naar toe gewerkt worden, maar het gevaar dat referenda worden misbruikt om een zittende regering af te straffen loert steeds om de hoek. Spreker verwijst hiervoor naar recente referenda in het buitenland over Europese kwesties. De organisatie van preferenda vindt de heer Sinardet wel een goed idee. Door goed geïnformeerde burgers te laten debatteren en voorstellen te laten formuleren (deliberatieve democratie) valt meteen al het nadeel van de vereenvoudigde vraagstelling bij referenda weg. Desalniettemin is de link met een vlotte en snelle regeringsvorming eerder beperkt.

In antwoord op de vragen over de inperking van de partijfinanciering bij lang aanslepende regeringsvormingen verduidelijkt de heer Sinardet dat dit moet worden meegenomen in het breder debat over de partijfinanciering. Hoewel die partijfinanciering ten gronde legitiem is, moet men toch vaststellen dat ze in België zowel kwantitatief als in de aanwending ervan haar doel voorbijschiet. Het is, aldus de heer Sinardet, ook legitiem om de dotaties in te perken bij lang durende regeringsvormingen vanuit de redenering dat de partijen en hun voorzitter op zijn minst deels verantwoordelijk zijn daarvoor. Om dezelfde reden acht de heer Sinardet het niet wenselijk de vergoedingen van de parlementsleden aan te passen. In het geval van langdurige regeringsvorm moeten

parlementaires. Au contraire, lorsqu'un gouvernement tarde à être formé, les parlementaires devraient précisément recevoir des incitants les poussant à renforcer leur rôle de représentant.

Le professeur Sinardet estime en revanche qu'il serait judicieux d'intervenir au niveau du gouvernement en affaires courantes, pas tant sur le salaire des ministres, mais plutôt sur le nombre de membres des cabinets. Un gouvernement en affaires courantes a en effet moins de travail, ce qui permet de fusionner des compétences et des cabinets. Le Parlement peut toujours déroger à cette règle, comme cela a été effectivement le cas pour le gouvernement Wilmès, qui a reçu les pleins pouvoirs du Parlement.

En ce qui concerne la synchronisation des élections, M. Sinardet estime que ce n'est pas une bonne idée. Quelques membres de la commission ont argué que des élections simultanées génèrent *de facto* un suffrage multiple, mais lui considère que ce type de suffrage néglige le principe qui sous-tend les élections multiples. M. Sinardet précise que la logique fédérale obéit à une dynamique distincte et implique par conséquent des élections séparées, bien que celles-ci se soient révélées infructueuses en Belgique par le passé. Les partis politiques ont mis en avant les mêmes candidats et ont joué sur les mêmes thématiques, de sorte que tel niveau déstabilise tel autre et qu'on aboutit à une sorte de campagne permanente. M. Sinardet cite le modèle fédéral canadien, dans lequel les partis fédéraux et régionaux sont clairement différenciés et qui pourrait, quant à lui, fonctionner. Pour conclure, M. Sinardet lance un appel à ne pas aligner les élections européennes sur d'autres élections, dès lors que le niveau européen est souvent noyé parmi les autres élections et relégué au troisième plan par les partis politiques.

M. Jean Faniel, directeur général du CRISP, fait part de son impression d'une certaine accoutumance à la lenteur du processus de formation du gouvernement. La volonté de mettre davantage de pression est certes louable mais les moyens à mettre en œuvre pour la rétablir impliquent, pour chaque piste, des avantages et des inconvénients. L'expert estime que cette habitude du retard produit un effet négatif sur le processus de formation du gouvernement en causant une perte du sentiment d'urgence, mis à part lors de quelques épisodes ponctuels, comme lors d'une dégradation de la note de la Belgique. Au niveau de la population et des médias, c'est l'impression que l'on peut sans problème se passer d'un exécutif fédéral qui prévaut, alors que la presse finit même par se détourner de l'actualité politique.

ze juist *incentives* krijgen om hun rol als parlementslid te versterken.

Professor Sinardet vindt het dan weer wel zinvol om in te grijpen op de regering in lopende zaken. Niet zozeer op het loon van de ministers, maar wel op het aantal kabinetsleden, met als argumentatie dat er nu eenmaal minder werk op de plank ligt van een regering in lopende zaken, waardoor men bevoegdheden en kabinetten kan samenvoegen. Het parlement kan daar steeds uitzonderingen op maken, zoals effectief ook gebeurd is in het geval van de regering-Wilmès die volle bevoegdheid gekregen heeft van het parlement.

Met betrekking tot het al dan niet samenvallen van de verkiezingen is de heer Sinardet van mening dat dit geen goed idee is. Er werd door enkele commissieleden geopperd dat die samenvallende verkiezingen zorgen voor een *de facto* meervoudig kiesstelsel, maar dit gaat volgens de spreker voorbij aan het principe achter meervoudige verkiezingen. De heer Sinardet verduidelijkt dat de federale logica een aparte dynamiek en dus gescheiden verkiezingen impliceert, maar uit het verleden is echter gebleken dat gescheiden verkiezingen in België niet werken. Politieke partijen schoven dezelfde kandidaten naar voren en bespeelden dezelfde thema's, waardoor het ene niveau het andere destabiliseerde en men in een soort van permanente campagne terechtkwam. De heer Sinardet verwijst naar het Canadees federaal model waar de federale en regionale partijen verschillend zijn van elkaar, en dat zou wel kunnen werken. Afsluitend doet de heer Sinardet een oproep de Europese verkiezingen juist niet met de andere verkiezingen te laten samenvallen omdat dit niveau steeds ondergesneeuwd raakt onder de andere verkiezingen en door politieke partijen pas op het derde plan wordt geplaatst.

De heer Jean Faniel, directeur-generaal van het CRISP, heeft de indruk dat er een zekere gewenning optreedt met betrekking tot de traagheid van de regeringsvormingen. Dat men de druk wil opvoeren valt zeker toe te juichen, maar de middelen die daartoe nodig zijn houden voor elk scenario zowel voordelen als nadelen in. Volgens de deskundige heeft het feit dat de vertraging een gewoonte wordt een negatieve weerslag op de regeringsvorming. De *sense of urgency* gaat er immers door verloren, op enkele specifieke situaties na, zoals wanneer de kredietwaardigheidsbeoordeling van België erop achteruitgaat. Bij de burgers en de media wordt de indruk gewekt dat men probleemloos zonder leidende federale regering kan, terwijl de pers de politieke actualiteit uiteindelijk zelfs de rug toekeert.

M. Faniel insiste sur la question de la transparence du processus qui nécessite la modification d'autres aspects. L'orateur souligne l'intérêt de mieux cerner le modèle des Pays-Bas évoqué par M. Beke. La Chambre y débat et joue un rôle alors que des moments de réflexion et de discussions sont organisés, en toute transparence, à propos de l'évolution de la situation et des éventuels blocages.

L'orateur estime qu'il convient de réfléchir au contenu des accords. Il juge que forcer des formations politiques à créer une coalition risque de ne déboucher que sur un texte minimal et de fréquents futurs blocages. M. Faniel constate que c'est un peu ce qui ressort de la coalition Vivaldi dans la presse. La majorité composée de nombreux partis qui se sentent un peu obligés de rester ensemble provoque des déchirements face à certains dossiers tout en suscitant l'impression que les choses n'avancent pas.

L'expert avance également que si la désynchronisation des scrutins peut s'avérer déstabilisante, en donnant l'impression de se trouver en permanence en campagne électorale, il n'est pas certain que ce soit le cas si on espace et sépare nettement les élections, de deux ou trois ans par exemple. Aux États-Unis, les élections de mi-mandat ne semblent pas créer un sentiment de campagne permanente. M. Faniel souligne que, dans le cas de figure d'un rapprochement des rendez-vous électoraux, un gouvernement met peut-être son action entre parenthèses quelques semaines en raison d'une campagne électorale qui ne le concerne pas directement mais cette situation s'avère sans doute moins dommageable qu'une longue période sans gouvernement effectif.

L'intervenant précise en outre que dans la formule de désynchronisation des scrutins, chaque mandataire est obligé de siéger là où il est élu, ce qui permet peut-être de personnaliser un peu plus les fonctions et de limiter l'impact entre les niveaux de pouvoir.

Pour M. Faniel, toutes ces questions nous renvoient à la problématique centrale de la particratie qu'il convient de recadrer. Évoquer les parlementaires revient à aborder également les puissants appareil des partis dont il faut tenir compte dans une logique fédérale où les entités fédérées et l'échelon fédéral restent très imbriqués. L'expert fait remarquer le rôle réduit du Parlement durant

De heer Faniel gaat nader in op de transparantie van het proces, waartoe ook andere aspecten moeten worden gewijzigd. De spreker vindt het belangrijk dat men meer inzicht krijgt in het Nederlandse model, waarnaar de heer Beke heeft verwezen. In Nederland voert de Tweede Kamer een debat en vervult ze een rol, terwijl er tegelijk in alle transparantie denkoefeningen en gesprekken worden gevoerd over de gang van zaken en de eventuele impasses.

Er moet volgens de spreker worden nagedacht over de inhoud van de akkoorden. Door de formatiegesprekken in de richting van een coalitie te dwingen, dreigt men volgens hem uit te komen op een minimale tekst die in de toekomst aanleiding kan geven tot frequente patstellingen. De heer Faniel stelt vast dat dit min of meer het beeld is dat van de vivaldicoalitie in de pers naar voren komt. Doordat de meerderheid is samengesteld uit vele partijen die zich enigszins verplicht voelen samen te blijven, gaan de standpunten in bepaalde dossiers uiteenlopen en ontstaat tegelijk de indruk dat de zaken er niet op vooruitgaan.

Ook werpt de expert op dat het niet-samenvallen van de verkiezingen weliswaar een destabiliserend effect kan hebben – het wekt immers de indruk dat men permanent in een kiescampagne zit – maar dat zulks misschien niet het geval zou zijn, mocht men de verkiezingen duidelijk van elkaar scheiden, met telkens een tussenperiode van bijvoorbeeld twee of drie jaar. In de Verenigde Staten lijken de tussentijdse verkiezingen althans geen aanleiding te geven tot een gevoel van een permanente campagne. De heer Faniel benadrukt dat wanneer de verschillende verkiezingen dichter op elkaar aansluiten, de regering haar activiteiten misschien voor enkele weken op een laag pitje zet vanwege een kiescampagne die niet rechtstreeks op haar betrekking heeft, maar dat een dergelijke situatie ongetwijfeld minder schadelijk is dan een lange periode zonder regering met volheid van bevoegdheden.

De spreker stipt daarenboven aan dat bij de formule van niet-samenvallende verkiezingen elke mandataris verplicht is zitting te hebben in de assemblee waarvoor hij verkozen is, waardoor de functies misschien wat meer op een persoon kunnen worden afgestemd en de onderlinge gevolgen voor de beleidsniveaus kunnen worden beperkt.

Volgens de heer Faniel kunnen al deze vraagstukken worden teruggebracht tot het centrale probleem van de particratie, die moet worden bijgestuurd. Wanneer men het heeft over de parlementsleden, moet men het ook hebben over de machtige partijapparaten, die moeten worden benaderd volgens een federale logica waarin de deelstaten en het federale niveau sterk verweven blijven.

les périodes d'affaires courantes, alors que l'organe législatif bénéficie de davantage de liberté en l'absence d'une majorité et d'une opposition clairement déterminées.

Pour terminer, M. Faniel insiste sur le caractère essentiel des archives (voir F. GILLET, *Archives et gouvernance de l'information à l'ère numérique*, dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2530-2531, Bruxelles, 2022). Il regrette que la question soit relativement négligée alors que les archives sont essentielles à la démocratie. L'intervenant souligne l'importance de la réflexion à propos du moment où ces documents, garants de la transparence, sont rendus publics et accessibles à la population.

IV. — **RÉPLIQUES**

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) se dit favorable à l'instauration d'une sanction financière lorsque la formation d'un gouvernement n'en finit pas, mais qui ne viserait que les partis politiques. Le raisonnement étant que nous attendons des partis politiques qu'ils mettent de l'ordre dans le chaos et règlent la bonne marche politique. S'ils échouent, il est certainement légitime de les sanctionner.

Quant à la transparence, M. Calvo plaide pour que l'on réglemente la transparence comme la retenue. Aujourd'hui, force est de constater que dans les négociations gouvernementales, la transparence est exposée à l'arbitraire: soit elle se fait *ad hoc*, soit elle ne se fait pas. Dans le même temps, on devrait également pouvoir exiger de la part des protagonistes une certaine retenue dans le cadre des négociations de formation pour pouvoir négocier en toute sérénité.

Le membre partage l'analyse selon laquelle le droit de vote multiple aura peu d'impact sur la formation du gouvernement. Il pourra néanmoins contribuer à créer un climat politique plus collaboratif et plus constructif. M. Calvo préfère le mécanisme du *preferendum,* où l'électeur peut exprimer un deuxième suffrage et indiquer ainsi sa préférence à l'égard d'un formateur. En procédant ainsi, on répond au désir de l'électeur de pouvoir orienter davantage la formation et on confère également plus de légitimité au formateur dans l'accomplissement de sa mission.

De expert vestigt de aandacht op de ingeperkte rol van het Parlement tijdens de periodes van lopende zaken, terwijl het wetgevende orgaan meer vrijheid heeft wanneer er geen duidelijke meerderheid en oppositie zijn.

Tot slot benadrukt de heer Faniel het cruciale karakter van de archieven (zie F. GILLET, *Archives et gouvernance de l'information à l'ère numérique*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, nr. 2530-2531, Brussel, 2022). Hij betreurt dat dit aspect vrij weinig aan bod komt, terwijl de archieven nochtans van wezenlijk belang zijn voor de democratie. De spreker benadrukt hoe belangrijk het is na te denken over het moment waarop die documenten, die een waarborg zijn voor transparantie, openbaar en voor de burgers toegankelijk worden gemaakt.

IV. — **REPLIEKEN**

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) geeft aan voorstander te zijn van financiële sanctionering bij lang aanslepende regeringsformaties, maar dan enkel indien zij gericht zijn op politieke partijen. De redenering daarbij is dat we van politieke partijen verwachten dat zij orde brengen in de chaos en het politieke verkeer regelen. Als zij daarin tekortschieten, is het zeker legitiem hen daarin te sanctioneren.

Met betrekking tot de transparantie pleit de heer Calvo voor het reguleren van zowel de transparantie als het reguleren van de terughoudendheid. Nu is het zo dat transparantie bij regeringsonderhandelingen aan willekeur is blootgesteld: het gebeurt *ad hoc* of het gebeurt niet. Tegelijk mag men van de hoofdrolspelers in de formatiegesprekken ook een zekere terughoudendheid eisen om de onderhandelingen in alle sereniteit te kunnen voeren.

Het lid deelt de analyse dat meervoudig stemrecht weinig impact zal hebben op de regeringsvorming. Het kan wel bijdragen aan het creëren van een politiek klimaat met meer samenwerking en constructiviteit. De heer Calvo ziet eerder het mechanisme van het *preferendum* of het uitbrengen van een tweede stem waarbij de kiezer ook zijn of haar voorkeur voor een formateur kan aanduiden. Op deze manier komt men tegemoet aan het verlangen van de kiezer om meer richting te kunnen geven in de formatie, en verkrijgt de formateur ook meer legitimiteit bij het uitoefenen van zijn opdracht.

C. **Audition du 7 décembre 2022 (matin) de M. Jan Velaers, professeur à l'UAntwerpen; M. Marc Uyttendaele, professeur à l'ULB; M. Toon Moonen, professeur à l'UGent**

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé introductif de M. Jan Velaers, professeur à l'université d'Anvers (UAntwerpen)

Le professeur Jan Velaers souligne qu'en Belgique, la durée de formation des gouvernements est extrêmement longue. La formation du gouvernement Verhofstadt III a duré 194 jours en 2007, ce qui constituait à l'époque le record belge, celle du gouvernement Di Rupo a duré 541 jours entre 2010 et 2011, ce qui constitue un record mondial, celle du gouvernement Michel n'a duré "que" 139 jours et il a fallu de nouveau attendre 494 jours en 2019 avant la formation du gouvernement majoritaire De Croo. Par conséquent, depuis 2007, la Belgique a été dirigée par un gouvernement en affaires courantes durant un total de 1.368 jours.Il est évidemment vrai que le processus de formation d'un gouvernement est également difficile et prend un certain temps dans d'autres démocraties parlementaires. Il convient cependant d'identifier les raisons pour lesquelles la Belgique détient le record dans ce domaine.

Deux causes majeures expliquent ce phénomène. La première est que la formation du gouvernement belge est souvent couplée à une réforme de l'État. Ce fut le cas lors de la formation des gouvernements Verhofstadt III et Di Rupo, et la question de la réforme de l'État a également longtemps joué un rôle dans la formation du gouvernement De Croo. On sait alors que le processus de formation sera long dès lors que les regards du nord et du sud du pays sur l'avenir de la Belgique sont très différents.

Si la dissociation des réformes de l'État de la formation du gouvernement semble être une solution évidente à ce problème, l'orateur entend faire preuve de réalisme plutôt que de naïveté. Dans le contexte actuel, où le nord du pays demande que l'État soit réformé alors que le sud s'y oppose catégoriquement, le nord aborde la question de la réforme de l'État chaque fois que l'opportunité se présente de négocier à ce sujet, c'est-à-dire lors de chaque formation de gouvernement.

La deuxième cause est que le problème dit des deux démocraties se pose lors de toute négociation visant à former un gouvernement qui entend mener principalement une politique socioéconomique. Le niveau fédéral

C. **Hoorzitting van 7 december 2022 (voormiddag) met de heer Jan Velaers, hoogleraar aan de UAntwerpen, de heer Marc Uyttendaele, hoogleraar aan de ULB, en de heer Toon Moonen, hoogleraar aan de UGent**

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Inleidende uiteenzetting van de heer Jan Velaers, professor aan de UAntwerpen

Professor Jan Velaers benadrukt dat regeringsvormingen in België enorm lang duren. In 2007 duurde de vorming van de regering-Verhofstadt III 194 dagen. Dat was toen het Belgisch record. De formatie van de regering-Di Rupo kostte in 2010-2011 maar liefst 541 dagen, een wereldrecord. In 2014 duurde de formatie van de regering-Michel "slechts" 139 dagen. En dan in 2019 opnieuw 494 dagen vooraleer de meerderheidsregering-De Croo kon worden gevormd. Sinds 2007 werd België bijgevolg in totaal 1.368 dagen bestuurd door een regering in lopende zaken. Nu is het natuurlijk zo dat ook in andere parlementaire democratieën, de regeringsvorming moeizaam verloopt en vaak veel tijd in beslag neemt. Het is goed even na te denken over redenen waarom wij koploper zijn en de kroon spannen op dat vlak.

Er zijn twee grote oorzaken voor dit verschijnsel. Ten eerste wordt de regeringsvorming in België vaak gekoppeld aan een staatshervorming. Dat was zo bij de vorming van de regering-Verhofstadt III, bij de vorming van de regering-Di Rupo, ook bij de vorming van de regering-De Croo werd de staatshervorming een tijd lang betrokken. Dan weet men dat men op weg is voor een lange regeringsvorming omdat de visies van het Noorden en het Zuiden van ons land over de toekomst van de Staat zeer sterk verschillen.

De ontkoppeling van de staatshervorming en de regeringsvorming lijkt een voor de hand liggende oplossing voor dit probleem, maar spreker wil niet aan wishfull thinking doen en realistisch zijn. In de huidige context, waarin het Noorden van het land om een staatshervorming vraagt en het Zuiden op de rem staat, zal het Noorden de staatshervorming ter sprake brengen waar er een kans is om erover te onderhandelen en dat is bij de regeringsvorming.

Een tweede oorzaak is dat bij de onderhandeling over een regering die vooral een sociaal-economisch beleid wil voeren er het zogenaamde probleem van de twee democratieën is. We hebben op federaal niveau niet

ne compte pas un mais bien deux espaces politiques. Abstraction faite du PVDA-PTB, tous les partis politiques ont été scindés. Les partis ne s'adressent donc qu'à une partie du corps électoral. Selon l'orateur, ce ne serait pas un problème en soi si le nord et le sud avaient les mêmes préférences politiques. L'orateur est bien conscient que tout n'est pas noir ou blanc et il ne souhaite pas verser dans la caricature, mais constate néanmoins depuis un certain temps une constante dans la politique belge, à savoir que le nord vote principalement pour des partis allant du centre droit à l'extrême droite alors que le sud vote pour des partis allant du centre gauche à l'extrême gauche. Il est difficile de concilier ces préférences, même lorsqu'aucune réforme de l'État n'est négociée au cours de la formation du gouvernement.

Si l'orateur reconnaît que les préférences électorales peuvent changer, ce qui résoudrait une grande partie du problème, il estime qu'il convient toutefois d'analyser ce problème sous sa forme actuelle.

L'orateur doute que des solutions institutionnelles soient envisageables pour résoudre le problème politique précité. Au cours de son exposé, il commentera plusieurs solutions proposées. Certaines propositions visent à modifier directement le système électoral tandis que d'autres concernent d'autres éléments de notre système institutionnel.

Nouvelles élections après le dépassement d'une échéance stricte ou flexible

Une première solution visant directement la formation du gouvernement consiste à fixer une échéance formelle ou une durée maximale pour les négociations gouvernementales. En cas de dépassement de cette échéance, il conviendra de consulter à nouveau l'électeur. Les partisans de ce modèle s'inspirent d'Israël et de l'Espagne. Il existe deux variantes dans ces propositions. Si aucun gouvernement n'est formé après le dépassement d'une échéance stricte de par exemple six mois, de nouvelles élections sont organisées automatiquement. Une échéance souple implique en principe l'organisation de nouvelles élections après un délai donné, à moins que le Parlement estime que des éléments suffisants sont réunis pour permettre encore la formation d'un gouvernement.

L'idée d'organiser de nouvelles élections semble logique: dès lors que les électeurs ont distribué les cartes mais que cette distribution ne permet pas d'obtenir un résultat, on demande aux électeurs de redistribuer les cartes. Cette idée se base toutefois sur l'hypothèse que l'électeur distribuera les cartes autrement. Penser que les électeurs voteront autrement lors du second scrutin relève toutefois de la spéculation pure. Le risque existe

één politieke ruimte, we hebben twee politieke ruimtes. Op PVDA-PTB na zijn de politieke partijen gesplitst. Ze bieden zich dus slechts aan een deel van de kiezers aan. Op zich is dat geen probleem, legt de spreker uit, op voorwaarde dat het Noorden en het Zuiden dezelfde politieke voorkeuren hebben. De spreker weet dat het uiteraard geen zwart-wit verhaal is en hij wil er ook geen karikatuur van maken, maar hij stelt toch vast dat het al vrij lang een constante is in de Belgisch politiek dat het Noorden voornamelijk centrumrechts tot extreemrechts stemt, terwijl het Zuiden centrumlinks tot extreemlinks stemt. Het is een lastige puzzel om die preferenties met elkaar te verzoenen, ook als tijdens regeringsvorming niet over een staatshervorming wordt overlegd.

De spreker erkent dat de kiesvoorkeuren kunnen veranderen, wat het probleem in grote mate zou oplossen. Het vraagstuk dient echter te worden geanalyseerd in zijn huidige vorm.

De spreker betwijfelt of er institutionele oplossingen denkbaar zijn voor het geschetste politiek probleem. Hij zal in zijn uiteenzetting een reeks voorgestelde oplossingen belichten. Een aantal voorstellen grijpen rechtstreeks in op het kiessysteem, andere betreffen andere elementen van ons institutioneel systeem.

Nieuwe verkiezingen na een harde of zwakke deadline

Een eerste oplossing die rechtstreeks ingrijpt op de regeringsvorming bestaat erin een formele deadline, een maximumduur voor de regeringsonderhandelingen vast te leggen. Bij het overschrijden ervan moet de kiezer opnieuw worden geraadpleegd. Voorstanders van dit model halen inspiratie uit Israël en Spanje. Er zijn twee varianten in deze voorstellen. Als de formatie na een harde deadline van bv. zes maanden niet afgerond is, worden automatisch nieuwe verkiezingen gehouden. Een zwakke deadline houdt in dat er in principe na enige tijd nieuwe verkiezingen worden gehouden, tenzij het Parlement oordeelt dat er voldoende elementen zijn om alsnog een regering te vormen.

De idee van nieuwe verkiezingen lijkt logisch; de kiezer heeft de kaarten verdeeld, maar met die kaarten kan het spel niet goed gespeeld worden. Dus laat men de kiezer de kaarten opnieuw verdelen. Achter die hele idee zit echter ook de speculatie dat de kiezer de kaarten anders zal verdelen. Het is echter puur speculatie dat de kiezer bij de tweede stembusgang anders stemt. Het risico bestaat ook dat de antipolitiek zal toenemen door

également que la lassitude engendrée par la répétition des scrutins exacerbe l'antipolitisme. L'orateur craint donc un effet pervers potentiel. Si les responsables politiques prennent conscience de l'imminence de nouvelles élections, ils pourraient être tentés de continuer à faire campagne et de ne pas chercher les compromis. Ce système profitera alors principalement aux partis antisystème qui ne doivent jamais faire de concessions.

L'orateur revient aussi brièvement sur l'échéance souple. La marge de manoeuvre semble plus grande car le Parlement pourrait décider qu'il ne s'indique (provisoirement) pas d'organiser de nouvelles élections. Cette marge dépend toutefois fortement de ce que prévoit la législation. De nouvelles élections peuvent-elles être reportées une ou plusieurs fois? Si elles ne peuvent l'être qu'une seule fois, le risque est de devoir composer avec les conséquences précitées d'une échéance stricte. Si plusieurs reports sont possibles, les formations de gouvernement finiront peut-être par durer aussi longtemps qu'en l'absence d'un système de dates butoirs flexibles.

Enfin, l'orateur indique que la Constitution belge contient des dispositions qui s'apparentent à un système d'échéance souple. L'article 46 de la Constitution précise les moments où le Roi peut dissoudre la Chambre: après l'adoption d'une motion de méfiance non constructive, après le rejet non constructif d'une motion de confiance, et lorsque le gouvernement a démissionné et que la Chambre accepte sa propre dissolution. Cette dernière hypothèse s'assimile à la situation qui se présente lorsqu'un gouvernement démissionne après les élections et que le Roi ne parvient pas à former un nouveau gouvernement. La Chambre pourrait alors également être dissoute avec son consentement.

La Constitution ne définit toutefois pas qui doit prendre l'initiative de déclencher le dépôt d'une motion de dissolution à la Chambre. Il convient de régler ce point dans le Règlement de la Chambre. Le Règlement de la Chambre dispose que la seule personne habilitée à demander à la Chambre de se dissoudre est le premier ministre démissionnaire (article 181, alinéa 4, du Règlement). Or, ce procédé n'est pas évident sur le plan institutionnel. En effet, un premier ministre démissionnaire n'est plus soutenu par une majorité et il a peut-être intérêt à ne pas se présenter (immédiatement) devant l'électeur. L'orateur recommande dès lors de modifier le Règlement de la Chambre afin d'habiliter la Chambre à rédiger elle-même une motion de dissolution.

Déblocage au travers d'une composition fondée sur les groupes linguistiques

Une deuxième proposition visant directement la formation du gouvernement consiste en un déblocage

verkiezingsmoeheid. De spreker vreest ook een mogelijk pervers effect. Als politici beseffen dat er nieuwe verkiezingen aan zitten te komen, zouden ze in de verleiding kunnen komen om in campagnemodus te blijven en geen compromissen na te streven. Voornamelijk antisysteempartijen die nooit toegevingen hoeven te doen, zouden munt slaan uit dit model.

De spreker gaat ook nog even in op de zwakke deadline. Die lijkt soepel te zijn: het Parlement zelf kan immers beslissen dat er (vooralsnog) geen nieuwe verkiezingen komen. Veel hangt echter af van hoe de regelgeving wordt vormgegeven. Kunnen nieuwe verkiezingen eenmaal of meermaals worden uitgesteld? Als het uitstel eenmalig is, ontstaat het risico dat je ook met de hiervoor geschetste gevolgen van een harde deadline te maken krijgt. Als uitstel meermaals mogelijk is, duren de regeringsvormingen uiteindelijk misschien even lang als zonder systeem van zwakke deadlines.

De spreker geeft tenslotte aan dat er in de huidige Belgische Grondwet al iets is dat in de buurt komt van het systeem met een "softe deadline". In artikel 46 van de Grondwet wordt bepaald wanneer de Koning de Kamer kan ontbinden: na een niet-constructieve motie van wantrouwen, het niet-constructief weigeren van het vertrouwen en wanneer de regering ontslag heeft genomen en de Kamer instemt met haar eigen ontbinding. Met die laatste hypothese wordt de hypothese gelijkgeschakeld wanneer een regering na verkiezingen ontslag neemt en de Koning er niet in slaagt een regering te vormen. Ook dan zou de Kamer kunnen worden ontbonden met haar instemming.

De Grondwet regelt echter niet wie het initiatief moet nemen om een motie tot ontbinding uit te lokken bij de Kamer. Dat moet geregeld worden in het Reglement van de Kamer. Het Kamerreglement bepaalt dat de enige die de Kamer kan vragen om zich te laten ontbinden, de ontslagnemende eerste minister is (art. 181, vierde lid, van het Reglement). Institutioneel ligt dat niet voor de hand. De ontslagnemende premier heeft immers geen meerderheid meer achter zich en heeft er misschien belang bij om niet of later naar de kiezer te stappen. De spreker beveelt dan ook aan om het Kamerreglement zodanig aan te passen dat de Kamer zelf een motie tot ontbinding kan opstellen.

Deblokkering door samenstelling op basis van taalgroepen

Een tweede voorstel dat rechtstreeks inwerkt op de vorming van de regering is een deblokkering door de

au travers d'une composition du gouvernement fondée sur les groupes linguistiques. Les collègues de l'orateur D'Hooghe et Stuer ont déjà formulé des propositions concrètes à ce sujet. Ce modèle prévoit de composer un gouvernement à partir des groupes linguistiques de la Chambre au cas où le gouvernement n'aurait pas encore été formé après six mois ou à l'issue d'une autre période prédéterminée. Des systèmes majoritaires comme des représentations proportionnelles seraient envisageables. Ce mécanisme permettrait, en tout cas, de former rapidement un gouvernement.

Toutefois, ce modèle confirmera surtout le problème des deux démocraties. Si le Nord et le Sud affichent des préférences différentes – comme les sondages actuels le laissent présager –, la majorité de droite provenant de Flandre et la majorité de gauche provenant de Wallonie devront former un gouvernement. La question se pose de savoir si ce gouvernement sera capable de gouverner en l'absence d'accord de gouvernement. Gouverner est déjà difficile avec un accord de gouvernement mais ce serait encore plus difficile sans accord. Cette situation pourrait également avoir un effet pervers . En effet, le risque est réel que les mandataires politiques soient inflexibles et opposés à tout compromis lors des négociations s'ils savent qu'ils feront partie d'un gouvernement formé à partir des groupes linguistiques. Ces mandataires ne seront pas enclins à faire des concessions.

Préférence de coalition lors du scrutin

Une troisième proposition qui vise directement la formation du gouvernement consiste à permettre à l'électeur d'exprimer lui-même sa préférence pour une coalition déterminée. Différentes modalités sont envisageables à cet égard.

De nouvelles élections seraient organisées six mois après le premier tour. Lors de ce scrutin, le bulletin de vote permettrait aux électeurs non seulement de voter pour un parti, mais également d'indiquer une préférence de coalition. Une autre proposition consisterait à permettre aux électeurs de voter pour deux partis et ainsi de pouvoir désigner les partis qui devraient, selon eux, coopérer.

L'orateur craint une nouvelle fois que ces propositions entraînent la confirmation de la division de la Belgique en deux démocraties. Il n'est en effet pas exclu que les Flamands et les Wallons fassent des propositions de coalitions différentes. Si l'expression d'une préférence de coalition peut être intéressante en termes démocratiques, elle ne permettra pas de trouver un compromis plus rapidement. L'orateur répète toutefois que tout n'est jamais noir ou blanc et que l'on ne peut que spéculer sur ce qui arrivera exactement.

samenstelling van de regering op basis van de taalgroepen. Collega's D'Hooghe en Stuer hebben hiervoor al concrete voorstellen uitgewerkt. Wanneer de regeringsvorming na zes maanden of een andere vastgelegde periode nog niet klaar zou zijn, zou krachtens dit model een regering worden samengesteld op basis van de taalgroepen van de Kamer. Zowel meerderheidsstelsels als proportionele samenstellingen zijn denkbaar. In ieder geval wordt er dankzij dit mechanisme snel een regering gevormd.

Het model is echter vooral de bevestiging van het probleem met de twee democratieën. Als Noord en Zuid andere voorkeuren hebben – zoals dat uit de huidige peilingen blijkt – zullen de rechtse meerderheid uit Vlaanderen en de linkse meerderheid uit Wallonië een federale regering samenstellen. De vraag rijst of zo'n regering wel in staat zal zijn te regeren, zonder regeerakkoord. Het is al moeilijk met een regeerakkoord, maar zonder regeerakkoord wordt dat nog moeilijker. Ook hier is er een pervers effect mogelijk. Er is immers een reëel risico dat politici bij de onderhandelingen het been stijf zullen houden en geen compromissen zullen sluiten, als ze weten dat ze zullen deel uitmaken van een regering die op basis van de taalgroepen wordt gevormd. Zij zullen niet geneigd zijn om toegevingen te doen.

Coalitievoorkeur tijdens de stembusgang

Een derde voorstel dat rechtstreeks ingrijpt op de vorming van de regering houdt in dat de kiezer zelf zijn voorkeur voor een bepaalde coalitie kan uitspreken. Er zijn verschillende modaliteiten denkbaar.

Zes maanden na een eerste stemronde zouden er nieuwe verkiezingen worden gehouden. Op hun stembiljet zouden kiezers bij die stembusgang niet enkel voor een partij kunnen stemmen maar ook een coalitievoorkeur kunnen aanduiden. Een ander voorstel houdt in dat kiezers op twee partijen een stem kunnen uitbrengen en zo kunnen aanduiden welke partijen volgens hen moeten samenwerken.

De spreker vreest nogmaals dat deze voorstellen ertoe kunnen leiden het verhaal over de twee democratieën te bevestigen. Het is immers niet uitgesloten dat Vlamingen en Walen uiteenlopende coalitievoorstellen doen. Voor de democratie is de uitdrukking van de coalitievoorkeur misschien interessant, maar een compromis zal dan niet sneller worden bereikt. De spreker herhaalt echter dat het nooit een zwart-wit verhaal is en dat het altijd speculeren is over wat er precies zal gebeuren.

Abandon de la simultanéité des élections

Certaines propositions ne visent pas directement la formation du gouvernement mais bien d'autres éléments institutionnels. Une première proposition de cette nature – que l'orateur juge intéressante – concerne l'abandon de la simultanéité des élections fédérales et régionales. Il existe des arguments en faveur et en défaveur des élections simultanées. Dès lors que la sixième réforme de l'État n'a pas apporté de réponse définitive, le système est devenu extrêmement complexe. Un des arguments en défaveur de la simultanéité est que lorsque les élections ont lieu simultanément, la formation des gouvernements aux niveaux fédéral et régional a également lieu simultanément. Or, la formation des gouvernements régionaux est nettement plus rapide que la formation du gouvernement fédéral et il n'est pas exclu que les partis réunis au sein d'un gouvernement régional se coalisent et souhaitent également gouverner ensemble au niveau fédéral. Les partisans de la suppression de la simultanéité des élections estiment que cette simultanéité complique encore la formation du gouvernement fédéral. L'orateur estime que cet argument mérite d'être pris en compte.

Système majoritaire

Une deuxième proposition consiste à remplacer le système électoral proportionnel par un système majoritaire. L'orateur craint que ce système ne confirme totalement la division de la Belgique en deux démocraties. Les plus grands partis du nord et du sud du pays auraient la main et, sur la base des derniers sondages, le VB et/ou la N-VA seraient alors tenus de négocier avec les partis wallons de gauche. L'orateur avertit qu'il serait presque impossible, dans un scénario de ce type, de former un gouvernement.

Circonscription électorale fédérale

Le raisonnement selon lequel la mise en place d'une circonscription électorale fédérale faciliterait la formation du gouvernement pourrait être pertinent. Une circonscription fédérale pourrait affaiblir les oppositions entre les deux démocraties. Les partis ne seraient en effet plus censés s'exprimer uniquement au nom de leur propre communauté politique mais devraient tenter de gagner des sièges de l'autre côté de la frontière linguistique.

L'orateur indique qu'il est toutefois préférable d'être prudent et de ne pas placer trop d'attentes dans cette circonscription fédérale. Son succès dépendra en effet grandement du nombre de députés élus dans la circonscription électorale fédérale. Si l'ensemble du pays constitue une circonscription électorale unique et si les candidats doivent recueillir des voix dans toute la Belgique, les partis élaboreront un programme destiné

Opheffing van de gelijktijdigheid van de verkiezingen

Er zijn dan een aantal voorstellen die niet rechtstreeks ingrijpen op de vorming van de regering, maar wel op andere institutionele elementen. Een eerste voorstel – waar de spreker wel wat in ziet – betreft de opheffing van de gelkijktijdigheid van de federale en de regionale verkiezingen. Er zijn argumenten voor en tegen samenvallende verkiezingen. De zesde staatshervorming bracht geen uitsluitsel, waardoor de regeling ter zake uitermate complex is geworden. Een van de argumenten contra is dat als de verkiezingen samenvallen, ook de regeringsvormingen op federaal en regionaal niveau samenvallen. Gewestregeringen zitten echter veel sneller in het zadel dan de federale regering. Het is niet uitgesloten dat partijen die in hun gewest een regering hebben gevormd, zich aan elkaar vastklikken en federaal ook samen willen regeren. Voorstanders van de afschaffing van gelijktijdige verkiezingen opperen dat die de federale regeringsvorming nog lastiger maken. De spreker vindt dit een argument dat het overwegen waard is.

Meerderheidsstelsel

Een tweede voorstel houdt in het proportioneel kiessysteem door een meerderheidsstelsel te vervangen. De spreker vreest dat dit helemaal tot een bevestiging van het verhaal met de twee democratieën zou kunnen leiden. De grootste partijen in het Noorden en het Zuiden van het land zouden aan zet zijn, waardoor bv. – volgens de huidige peilingen – VB en/of de N-VA zouden moeten onderhandelen met Waalse linkse partijen. De regeringsvorming wordt dan haast onmogelijk, waarschuwt de spreker.

Federale kieskring

De redenering dat de invoering van een federale kieskring de regeringsvorming zou bevorderen, zou kunnen steek houden. Een federale kieskring zou de scherpte van het verhaal over de twee democratieën kunnen afzwakken. Partijen zouden immers niet langer worden geacht enkel voor hun eigen politieke gemeenschap te spreken. Ze zouden zetels moeten proberen te halen aan de overkant van te taalgrens.

De spreker zou evenwel toch voorzichtig zijn er al te grote verwachtingen in te stellen. Veel hangt immers af van hoeveel parlementsleden uit de federale kieskring zouden worden verkozen. Als het hele land een unieke kieskring vormt en politici in heel België stemmen moeten rapen, zullen partijen een programma uitwerken dat het hele land aanspreekt. Als er daarentegen slechts twintig zetels worden verdeeld in de federale kieskring,

à tout le pays. Si, en revanche, la circonscription fédérale ne compte que vingt sièges à répartir, les partis se concentreront d'abord sur les cent trente autres sièges à répartir.

L'orateur estime en outre que les partisans de la circonscription électorale fédérale doivent être cohérents. Ils sapent la crédibilité de leur proposition en considérant que les élus de la circonscription électorale fédérale ne sont pas des parlementaires fédéraux. Ces élus ne pourront pas être qualifiés de francophones ou de néerlandophones. Par conséquent, les partis politiques ne pourront pas déterminer à l'avance combien de néerlandophones ou de francophones occuperont un siège issu de la circonscription électorale fédérale. Les parlementaires fédéraux ne pourront en outre pas être versés dans les groupes linguistiques. Ce point est important pour l'adoption de toute législation nécessitant une majorité spéciale. Soit ces élus ne feront partie d'aucun groupe linguistique, soit ils feront partie des deux groupes. L'orateur estime que cette dernière piste ne manque pas d'intérêt et qu'il convient de l'envisager.

Limitation des gouvernements en affaires courantes

Une autre proposition consiste à limiter les affaires courantes. Cette proposition s'appuie sur l'idée que l'incitation à former un gouvernement est insuffisante dès lors qu'un gouvernement est encore en place et que ce n'est donc pas très grave. Limiter les compétences des gouvernements en affaires courantes permettrait d'accroître l'incitation à former un gouvernement.

L'orateur estime que ce raisonnement est pervers. L'hypothèse selon laquelle la formation du gouvernement Di Rupo aurait été plus rapide en l'absence de gouvernement en affaires courantes dans l'intervalle relève de la pure spéculation. Il est établi, en revanche, que l'absence de gouvernement en affaires courantes ne permet plus de prendre les décisions indispensables durant une longue période. Ces gouvernements sont en effet habilités à prendre des décisions urgentes qui ne peuvent être reportées sans porter préjudice au pays. Il serait curieux de limiter cette compétence. Il en va de même en ce qui concerne les décisions relatives à la gestion journalière, les décisions déjà tranchées par les gouvernements précédents sur le plan politique, et les décisions soutenues par le Parlement.

L'orateur reconnaît que les gouvernements se formaient plus rapidement par le passé pour éviter de menacer le franc belge. Il estime toutefois qu'il s'indique de ne pas créer de problème comparable en limitant les affaires courantes. Les affaires courantes découlent de la lenteur de la formation et n'en sont pas la cause. Les risques

zullen partijen in eerste instantie zich concentreren op de overige honderddertig te verdelen zetels.

De spreker vindt daarenboven dat de voorstanders van de federale kieskring consistent moeten zijn. Ze ondergraven de geloofwaardigheid van hun voorstel wanneer ze de verkozenen van de federale kieskring niet als federale parlementsleden beschouwen. Deze verkozenen kunnen niet als Nederlandstalig of Franstalig worden gekwalificeerd. De politiek mag bijgevolg niet op voorhand bepalen hoeveel Nederlandstaligen of Franstaligen een zetel uit de federale kieskring zouden bekleden. Bovendien mogen de federale parlementsleden niet worden ingedeeld in taalgroepen. Dit is van belang voor de goedkeuring van wetgeving waarbij een bijzondere meerderheid is vereist. Ofwel maken ze van geen enkele taalgroep deel uit, ofwel maken ze van beide taalgroepen deel uit. De spreker vindt die laatste piste interessant. Men zou ze kunnen overwegen.

Inperking van regeringen in lopende zaken

Een ander voorstel gaat over de inperking van de lopende zaken. Het achterliggende idee achter dit voorstel is dat er onvoldoende druk op de regeringsvorming staat omdat er hoe dan ook een regering is, waardoor het allemaal zo erg niet is. Door de bevoegdheden van regeringen in lopende zaken in te perken, zou de druk op de formatie toenemen.

De spreker vindt dat een perverse redenering. Of de regering-Di Rupo vlugger zou zijn gevormd als er ondertussen geen regering in lopende zaken was, is puur speculatie. Daarentegen staat het vast dat noodzakelijke beslissingen gedurende een langere periode niet kunnen worden genomen zonder een regering in lopende zaken. Zulke regeringen zijn bevoegd voor dringende beslissingen die geen uitstel verdragen omdat het land anders schade zou lijden. Het is bizar om deze bevoegdheid te beknotten. Hetzelfde geldt voor beslissingen van dagelijks beheer, beslissingen die beleidsmatig al zijn beslecht onder vorige regeringen en beslissingen die door het Parlement worden gedragen.

Vroeger gingen de regeringsvormingen vlugger om te voorkomen dat de Belgische frank in gevaar zou komen, erkent de spreker. Hij vindt echter dat men geen vergelijkbaar probleem mag organiseren door de lopende zaken terug te dringen. De lopende zaken zijn het gevolg van lange formaties, niet de oorzaak. Het

liés à la limitation des compétences seraient plus grands que leurs avantages éventuels.

Réduction du financement des partis

Une dernière proposition que l'on entend parfois consiste à réduire le financement des partis si la formation du gouvernement s'éternise. L'orateur estime qu'il est souhaitable de réduire progressivement le financement des partis pour de multiples raisons. Il est toutefois d'avis – cela dit avec tout le respect dû aux personnes qui la défendent – que cette proposition s'apparente à du poujadisme et s'inscrit dans le cadre du raisonnement selon lequel les mandataires politiques sont des profiteurs motivés par l'appât du gain et dont il suffit de toucher leur portefeuille pour les inciter à prendre leurs responsabilités. La politique est-elle si mal en point ? Cette proposition n'exprime-t-elle pas surtout une forme d'autodénigrement, le monde politique excellant à cet égard? Cette proposition n'est toutefois pas souhaitable.

Observations finales

Le monde politique devra se contenter des outils institutionnels dont il dispose. Le gouvernement a besoin de la confiance d'une majorité à la Chambre, si possible dans les deux groupes linguistiques. Ce n'est pas toujours possible, comme en témoigne le gouvernement actuel, et le gouvernement Michel ne comptait que 30 % des sièges du côté francophone. Bien que cette répartition soit loin d'être idéale du point de vue politique, elle ne prête pas le flanc à la critique du point de vue constitutionnel. La Belgique est un pays fédéral et une majorité est nécessaire au parlement fédéral. Il a souvent été dit que la Belgique devenait une confédération, mais ce n'est en tout cas pas encore le cas à cet égard. Un gouvernement sans majorité au nord et au sud du pays est également légitime. Certains politologues indiquent que l'absence de majorité des deux côtés de la frontière linguistique n'a pas pénalisé les gouvernements concernés. Cette situation n'est pas idéale et il convient de l'éviter mais c'est l'une des "possibilités envisageables".

Il faut en outre se garder de mépriser excessivement le gouvernement en affaires courantes. Il va de soi que les gouvernements de plein exercice sont préférables mais l'orateur répète que les gouvernements en affaires courantes ne doivent pas être sous-estimés. Outre les trois critères classiques, un quatrième critère a été accepté ces dernières années, à savoir celui de la mise en oeuvre des décisions soutenues par le Parlement. Il s'agit d'une forme alternative de parlementarisme. En effet, un gouvernement minoritaire en mesure de prendre des décisions urgentes peut alors également agir pleinement avec le soutien d'une majorité parlementaire.

risico van de inperking van de bevoegdheden is groter dan de mogelijke voordelen.

Vermindering partijfinanciering

Een laatste voorstel dat men soms hoort is om de partijfinanciering te verminderen als de vorming van de regering te lang duurt. Het afbouwen van de partijfinanciering is, volgens de spreker, om talrijke reden wenselijk. Dit voorstel vindt hij echter – met alle respect voor degenen die het verdedigen – iets weghebben van poujadisme. Het hoort thuis in de redenering dat politici zakkenvullers zijn, die het voor het geld doen. Om hen ertoe aan te zetten hun verantwoordelijkheid te nemen, zou het volstaan om in hun zakken te zitten en wat geld af te nemen. Is het zo erg gesteld met de politiek? Is dit niet vooral nestbevuiling? De politiek is daar goed in. Het voorstel is echter onwenselijk.

Slotopmerkingen

De politiek zal moeten roeien met de institutionele riemen die ze heeft. De regering heeft het vertrouwen van een meerderheid in de Kamer nodig, zo mogelijk van beide taalgroepen. Dat laatste lukt niet altijd, zo bewijst de huidige regering. De regering-Michel had aan Franstalige kant maar 30 % van de zetels. Hoewel dat vanuit politiek oogpunt verre van ideaal is, valt er grondwettelijk niets op aan te merken. België is een federaal land. Er is een meerderheid nodig in het federale parlement. Vaak wordt geopperd dat België evolueert naar een confederatie, maar op dit vlak is het nog niet zo ver. Ook een regering zonder meerderheid in beide landsdelen is legitiem. Sommige politicologen stellen dat regeringen zonder meerderheid aan beide kanten van de taalgrens daar niet voor zijn afgestraft. Het is niet ideaal, het is te mijden, maar het is één van de "riemen waarmee men kan roeien."

Voorts mag men niet al te neerbuigend doen over de regering in lopende zaken. Uiteraard krijgen volwaardige regeringen de voorkeur. Desondanks mogen regeringen in lopende zaken niet worden onderschat. Naast de drie klassieke criteria is in de recente jaren een vierde criterium aanvaard, namelijk de beslissingen die door het Parlement worden gedragen, herhaalt de spreker. Dat komt neer op een alternatieve vorm van parlementarisme: een minderheidsregering die dringende beslissingen kan treffen maar met steun van een parlementaire meerderheid ook volwaardig kan handelen.

Les affaires courantes n'empêchent pas que le gouvernement participe au pouvoir législatif, en déposant un projet de loi ou un projet de budget. Le Parlement doit en effet toujours adopter ces projets. En outre, le gouvernement démissionnaire, en tant que pouvoir exécutif, peut prendre seul non seulement les décisions urgentes, mais aussi les décisions soutenues par le Parlement. L'orateur cite à cet égard l'exemple de la décision du gouvernement Michel de se rendre à Marrakech à la demande du Parlement.

Les gouvernements minoritaires sont souvent présentés comme une solution inhabituelle qui devrait être appliquée plus souvent en Belgique. L'orateur estime que les gouvernements en affaires courantes constituent cependant une forme de gouvernement minoritaire.

La solution fondamentale au problème des formations de gouvernement qui s'éternisent et à de nombreux autres problèmes institutionnels belges consiste selon l'orateur à donner une forme définitive à l'État fédéral, à trouver un nouvel équilibre au travers d'une réforme de l'État. Six réformes de l'État ont déjà eu lieu. Il a chaque fois été possible de créer une situation mutuellement avantageuse pour les deux parties du pays. L'orateur est parfaitement conscient qu'il n'apparaît plus clairement aujourd'hui si un résultat mutuellement avantageux pourra de nouveau être obtenu tant pour le nord que pour le sud du pays. Il conviendra néanmoins de poursuivre la réflexion à ce sujet.

B. **Exposé introductif de M. Marc Uyttendaele, professeur à l'ULB**

Le professeur Marc Uyttendaele, professeur à l'ULB, souligne tout d'abord qu'à bien des égards le fossé entre le nord et le sud du pays n'a pas gagné le monde des constitutionnalistes dans la mesure où il pense exactement la même chose que M. Velaers. M. Uyttendaele précise qu'il travaille étroitement avec M. Marc Verdussen et que, contrairement à une époque révolue, des constitutionnalistes réfléchissent ensemble et entendent être un facteur de cohésion plutôt que de division. Des solutions qui ne sont jamais des méthodes miracles sont proposées au monde politique pour que celui-ci puisse franchir des obstacles qui deviennent de plus en plus compliqués. À ce titre, la formation des gouvernements est devenue une épreuve de force qui fragilise le modèle démocratique.

Précisant que ce phénomène n'est pas nouveau, M. Uyttendaele rappelle que cela a commencé en 2007 lors des négociations de la coalition avortée de l'orange bleue. À cette époque, les observateurs pensaient que la Belgique vivait l'une des crises la plus difficile à appréhender avec 194 jours sans gouvernement fédéral, ce qui paraissait à l'époque une

Lopende zaken verhinderen niet dat de regering deelneemt aan de wetgevende macht, door een wetsontwerp in te dienen of een ontwerp van begroting. Het Parlement moet er immers hoe dan ook mee instemmen. De ontslagnemende regering kan daarenboven niet alleen zelfstandig de dringende beslissingen nemen als uitvoerende macht, maar ook de "door het Parlement gedragen" beslissingen. Een voorbeeld daarvan is de beslissing van de regering-Michel om, op instigatie van het Parlement, naar Marakesh te gaan.

Minderheidsregeringen worden vaak voorgesteld als een niet-ingeburgerde oplossing die in België vaker zou moeten worden toegepast. De spreker werpt op dat regeringen in lopende zaken echter een vorm van minderheidsregering zijn.

De grondoplossing voor het probleem van de lang aanslepende regeringsvorming en voor vele andere institutionele problemen van dit land bestaat er volgens spreker in om de Federale Staat in een definitieve plooi te leggen, een nieuw evenwicht te vinden door een staatshervorming. Er hebben al zes staatshervormingen plaatsgevonden. Het was telkens mogelijk om voor beide landsdelen een win-win-situatie te creëren. De spreker is er zich zeer van bewust dat het nu niet meer duidelijk is of een win-win-situatie opnieuw haalbaar is voor zowel het Noorden als het Zuiden van het land. Men zou daar evenwel verder moeten over nadenken.

B. **Inleidende uiteenzetting van de heer Marc Uyttendaele, hoogleraar aan de ULB**

Professor Marc Uyttendaele, hoogleraar aan de ULB, benadrukt vooreerst dat er in de wereld van de grondwetspecialisten op vele vlakken geen sprake is van een noord-zuidkloof, aangezien hij net hetzelfde denkt als de heer Velaers. De heer Uyttendaele stipt aan dat hij nauw samenwerkt met de heer Marc Verdussen en dat constitutionalisten in tegenstelling tot een lang vervlogen tijdperk samen nadenken en beogen veeleer een factor van cohesie dan van verdeeldheid te vormen. Het politieke bestel krijgt oplossingen aangereikt – zij het nooit wondermiddelen – om de almaar complexere obstakels te overwinnen. Zo is de regeringsvorming ontaard in een krachtmeting die het democratische model verzwakt.

De heer Uyttendaele verduidelijkt dat dit verschijnsel niet nieuw is en dat van een dergelijke krachtmeting voor het eerst sprake was in 2007, meer bepaald bij de onderhandelingen over de mislukte oranje-blauwe coalitie. België zat toen 194 dagen zonder federale regering, wat destijds een eeuwigheid leek. De waarnemers hadden het over één van de diepste crisissen uit de Belgische

éternité. Cette crise ne s'est finalement révélée qu'être la préface de ce qui allait suivre. En 2010, on est passé à 541 jours sans gouvernement fédéral. En 2014, si la durée prise pour la formation d'un gouvernement était plus courte, un seul parti francophone participait à la majorité constituée à l'époque.

Si la Constitution est bien respectée car rien n'interdit le fait qu'il n'y ait pas de majorité dans chacun des groupes linguistiques, M. Uyttendaele observe que cela s'écarte cependant de l'esprit des institutions et que cela n'est jamais sain qu'un gouvernement ne soit pas majoritaire dans chacun des groupes linguistiques. Cela a été le cas avec le gouvernement Di Rupo à un siège près mais c'est aussi le cas du gouvernement De Croo actuellement où il manque 4 sièges. En 2014, il en manquait 12. Si la solution est juridiquement correcte, elle pose un problème démocratique dans la mesure où trois quarts de l'électorat francophone n'étaient pas représentés dans ce gouvernement de 2014.

Depuis 2018, plusieurs dates doivent être mises en évidence: le 3 décembre 2018, le 26 mai 2019 avec les élections, le 19 mars 2020 avec la constitution du gouvernement Wilmès 2 et, enfin, le 1er octobre 2020 et la constitution du gouvernement De Croo actuel. Pendant cette période de cinq mois et demi, la Belgique était dotée d'un gouvernement qui avait obtenu la confiance de la Chambre des représentants mais qui ne pouvait dans son action dépasser le périmètre des affaires courantes. Il s'agissait donc d'un gouvernement pleinement investi, minoritaire, légitime mais qui s'auto-limitait aux affaires courantes liées à la crise du COVID-19. Cette crise d'environ 540 jours apparaît en fait beaucoup plus longue par un aspect incongru, que M. Uyttendaele estime choquant, qui est la période qui a précédé les élections. Entre le 3 décembre 2018 et le 17 mars 2020, la Belgique était dotée d'un gouvernement soutenu par 52 députés sur 150 sans qu'il y ait eu une élection. L'orateur ajoute que personne ne s'est inquiété de cette situation atypique. D'emblée, la Belgique s'est accommodée d'une période de six mois de gouvernement en affaires courantes. Si on chiffre cette période en nombre de jours, M. Uyttendaele la porte à 650 jours, soit une durée colossale. Il estime que le ver est dans le fruit et les inquiétudes sont palpables pour les élections de 2024.

M. Uyttendaele aborde ensuite les causes de cette situation. Il dresse cinq constats qui visent à essayer d'aborder des solutions.

Le premier de ces cinq constats est la différence entre deux réalités sociologiques antinomiques. Si la Belgique

geschiedenis, maar achteraf gezien was die crisis slechts een voorproefje van wat nog zou volgen. In 2010 zat België maar liefst 541 dagen zonder federale regering. In 2014 duurde de regeringsvorming minder lang, maar anderzijds zat er ook maar één Franstalige partij in de toenmalige meerderheid.

Hoewel de Grondwet daarbij wel degelijk werd geëerbiedigd – niets verbiedt immers een regering die niet in de beide taalgroepen een meerderheid heeft – merkt de heer Uyttendaele op dat daarmee wordt afgeweken van de grondgedachte achter de instellingen. Het is immers nooit gezond dat een regering geen meerderheid heeft in elke taalgroep. Dat was op één zetel na het geval van de regering-Di Rupo, maar ook de huidige regering-De Croo heeft vier zetels te kort voor een meerderheid in de beide landsdelen. In 2014 was er een tekort van twaalf zetels. Hoewel daar juridisch niets op aan te merken viel, was er toch sprake van een democratisch probleem, aangezien driekwart van de Franstalige kiezers niet was vertegenwoordigd in die regering van 2014.

Sinds 2018 kunnen een aantal belangrijke data worden aangestipt: 3 december 2018, de verkiezingen van 26 mei 2019, de vorming van de regering-Wilmès-2 op 19 maart 2020 en ten slotte de vorming van de huidige regering-De Croo op 1 oktober 2020. Tijdens die vijf en een halve maand durende periode beschikte België over een regering die het vertrouwen van de Kamer van volksvertegenwoordigers had, maar die zich uitsluitend op lopende zaken mocht toeleggen. Het was dus een volledig gemachtigde en legitieme minderheidsregering die zich beperkte tot de lopende zaken in verband met de COVID-19-crisis. Die circa 540 dagen durende politieke crisis blijkt in feite nog veel langer te zijn en dat heeft te maken met een ongehoord en volgens de heer Uyttendaele schokkend aspect, namelijk de periode die aan de verkiezingen voorafging. Tussen 3 december 2018 en 17 maart 2020 had België een regering die slechts door 52 van de 150 volksvertegenwoordigers werd gesteund, zonder dat er verkiezingen plaatsvonden. De spreker voegt eraan toe dat niemand zich om die atypische situatie zorgen maakte. België nam zonder slag of stoot vrede met een periode van zes maanden waarin de regering in lopende zaken was. Omgerekend naar dagen gaat het volgens de heer Uyttendaele om in totaal 650 dagen, wat ontzettend lang is.. Het ziet er volgens de spreker niet goed uit en de ongerustheid voor de verkiezingen van 2024 is voelbaar.

De heer Uyttendaele gaat vervolgens nader in op de oorzaken van die situatie. Hij licht vijf vaststellingen toe die het pad naar oplossingen kunnen effenen.

De eerste vaststelling gaat over het verschil tussen twee tegengestelde sociologische realiteiten. België

n'est qu'une seule démocratie, pour l'orateur, il existe néanmoins un fossé idéologique entre le nord et le sud du pays. Au nord, les forces conservatrices de droite et d'extrême droite représentent plus de 66 % de l'électorat tandis qu'au sud du pays, les forces progressistes du centre et de l'extrême gauche représentent 69 % de l'électorat. Ni les juristes, ni le constituant ne pourront remédier à cette situation. Selon M. Uyttendaele, il s'agit d'une réalité avec laquelle il faut vivre. Ce premier constat conditionne les autres.

Le deuxième constat posé par M. Uyttendaele est l'affaiblissement majeur des trois grandes familles politiques traditionnelles autour desquelles s'est structurée la vie politique en Belgique depuis la fin du 19e siècle. En 2019, les six partis traditionnels ne détenaient même plus ensemble la majorité à la Chambre des représentants avec 72 sièges sur 150, ce qui constituait une première historique alors que ces mêmes partis disposaient encore de 88 sièges en 2014 et de 126 sièges en 2003. La famille sociale-chrétienne, qui a été durant des décennies l'ossature de la plupart des gouvernements, est devenue confidentielle, observe l'orateur. Au sud, ce parti a rompu avec l'héritage chrétien alors qu'il disparaît quasiment de la carte politique bruxelloise et qu'en Flandre, il est juste au-dessous des 10 pourcents. Ce deuxième constat constitue, selon M. Uyttendaele, un élément essentiel dans l'appréhension générale de la carte politique mais conditionne aussi des solutions qui peuvent être dégagées.

Le troisième constat, basé sur le deuxième, voit les voix traditionnelles dédiées aux trois grandes familles se porter au sud vers les écologistes et au nord vers la N-VA. Un certain nombre de partis sont considérés comme hors-jeu soit parce qu'ils sont considérés comme étant infréquentables ou bien parce qu'ils n'ont pas vocation à l'exercice du pouvoir. Sous l'actuelle législature, ces partis représentent 30 sièges sur 150. Un cinquième des sièges de la Chambre est gelé quand il s'agit de former un gouvernement. Ceci entraîne la nécessité de former un gouvernement totalisant deux tiers des sièges restant. En considérant que ces partis qui ont donc plutôt vocation à gouverner vont de la droite conservatrice à une gauche vigoureuse, M. Uyttendaele estime extrêmement difficile d'arriver à des accords de gouvernement. Il rejoint les réserves émises par M. Velaers sur l'idée qu'ont certains constitutionnalistes de pénaliser financièrement les partis qui refuseraient de former un gouvernement. Il s'agit d'une ineptie démocratique. Une démocratie a besoin de partis d'opposition et il ne peut être question de sanctionner des partis qui s'érigent par essence en s'opposant. Ensemble, avec M. Velaers, M. Uyttendaele

mag dan wel één democratie zijn, volgens de spreker bestaat er evenwel een ideologische kloof tussen het noorden en het zuiden van het land. In het noorden vertegenwoordigen de conservatieve krachten van rechts en extreemrechts meer dan 66 % van het kiezerskorps, terwijl in het zuiden van het land de progressieve krachten van het centrum en extreemlinks 69 % van het kiezerskorps vertegenwoordigen. Noch de juristen noch de grondwetgever kunnen die situatie verhelpen. Volgens de heer Uyttendaele gaat het om een realiteit waar men nu eenmaal niet omheen kan. Die eerste vaststelling is bepalend voor de volgende vaststellingen.

De tweede vaststelling van de heer Uyttendaele is de aanzienlijke verzwakking van de drie grote traditionele politieke families waarrond het politieke bedrijf in België sinds het einde van de 19e eeuw gestalte heeft gekregen. In 2019 hadden de zes traditionele partijen samen met 72 van de 150 zetels zelfs niet langer een meerderheid in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dat was een historische primeur, aangezien diezelfde partijen in 2014 en 2003 aanspraak konden maken op respectievelijk 88 en 126 zetels. De spreker merkt op dat de christendemocratische familie, die decennialang de ruggengraat van de meeste regeringen vormde, heel klein is geworden. In het zuiden van het land heeft die partij gebroken met haar christelijke erfenis, terwijl ze in Brussel vrijwel van de politieke kaart is geveegd en in Vlaanderen net geen tien procent haalt. Die tweede vaststelling is volgens de heer Uyttendaele een cruciaal aspect voor een algemeen begrip van de politieke landkaart, maar ook een voorwaarde voor het uitwerken van oplossingen.

De derde vaststelling, die voortvloeit uit de tweede, is dat de traditionele stemmen voor de drie grote families in het zuiden naar de groenen gaan en in het noorden naar de N-VA. Van een aantal partijen wordt gezegd dat ze buitenspel staan, hetzij omdat ze als te mijden worden beschouwd, hetzij omdat ze er niet op gericht zijn mee te regeren. In de huidige regeerperiode zijn die partijen goed voor 30 van de 150 zetels. Een vijfde van de Kamerzetels kan dus niet worden benut voor de vorming van een regering. Dit betekent dat een regering moet worden gevormd met twee derde van de resterende zetels. Aangezien die partijen, die dus meer kans maken om te regeren, variëren van conservatief rechts tot uitgesproken links, is het volgens de heer Uyttendaele uiterst moeilijk om tot regeerakkoorden te komen. Hij is het eens met de bezwaren van de heer Velaers tegen het idee van sommige grondwetspecialisten om partijen die weigeren een regering te vormen financieel te straffen. Uit een democratisch oogpunt is dat onzin. Een democratie heeft oppositiepartijen nodig en er kan geen sprake van zijn dat partijen die er in wezen op gericht zijn oppositie te voeren, worden gestraft. Samen met

s'opposent donc à cette idée de sanction pour refus de négocier et de gouverner.

Le quatrième constat a été la fausse bonne idée des réformes institutionnelles de concentrer les élections européennes, fédérales et régionales le même jour. Il s'agit tout d'abord d'un mépris absolu à l'égard de l'idéal européen car les enjeux européens ne sont guère débattus pendant la campagne électorale. Ensuite, il s'agit d'une négation des principes du fédéralisme qui exige qu'il y ait d'une part des débats sur les enjeux fédéraux et, d'autre part, des débats sur les enjeux régionaux. Il ne s'agit pas de tout mélanger. Par ailleurs, ce type d'élection regroupée crée une des interférences délétères dans les négociations politiques qui suivent au niveau fédéral.

Le cinquième constat est le fait que le monde politique belge vit dans la hantise des élections et dans la peur de les imposer aux citoyens. Il ne faudrait pas déranger les citoyens et encore moins les faire lever plusieurs fois par an pour remplir leur obligation constitutionnelle. L'orateur rappelle qu'en décembre 2018, on a assisté à cette sorte de consensus mou qui a voulu ne pas tirer les conséquences logiques d'une crise politique majeure. Il n'y a pas eu de dissolution des chambres. Il s'agissait coûte que coûte d'éviter deux élections en six mois. M. Uyttendaele estime que cette manière de procéder est extrêmement révélatrice de ce qu'il appelle une "mérule démocratique" soit la peur du monde politique des élections, de leurs résultats et du prétendu dérangement occasionné aux citoyens. Comme si la démocratie devant être la gérante du confort et de la paresse du peuple.

M. Uyttendaele admet que les constitutionnalistes doivent faire preuve d'humilité. Parfois, ces derniers expérimentent des solutions potentielles en puisant dans le régime grec, espagnol ou français et tentent de concocter des systèmes qui sollicitent à l'excès le droit comparé. À ce propos, il cite l'exemple du parlementarisme rationnalisé en Allemagne, déjà insatisfaisant dans ce pays, qui complique inutilement la formation des gouvernements en Belgique.

Dans la mesure où les prochaines élections auront lieu en 2024, il est peu imaginable politiquement, et impossible juridiquement, de procéder à une révision constitutionnelle permettant des réformes en profondeur. Il faut donc imaginer deux types de perspectives: les réformes qui peuvent être réalisées à droit constitutionnel

de heer Velaers verzet de heer Uyttendaele zich dan ook tegen het idee van sancties wegens weigering tot onderhandelen en regeren.

De vierde vaststelling is dat bij de institutionele hervormingen het slechts ogenschijnlijk goede idee wordt gehuldigd dat de Europese, de federale en de regionale verkiezingen moeten samenvallen. Die nepoplossing houdt allereerst een volstrekte miskenning in van het Europese ideaal, daar tijdens de verkiezingscampagne amper wordt gesproken over wat er op Europees vlak op het spel staat. Daarnaast betekent dat idee een ontkenning van de beginselen van het federalisme, met enerzijds debatten over de federale uitdagingen en anderzijds debatten over de regionale uitdagingen. Het is niet de bedoeling alles door elkaar te haspelen. Bovendien creëren dergelijke gegroepeerde verkiezingen schadelijke interferenties in de daaropvolgende politieke onderhandelingen op federaal echelon.

De vijfde vaststelling is dat de Belgische politieke wereld in een verkiezingspsychose verkeert en dat bang is om de burgers verkiezingen op te leggen. De burgers zouden niet mogen worden gestoord, laat staan dat ze meerdere keren per jaar de hort op zouden worden gestuurd om aan hun grondwettelijke verplichting te voldoen. De spreker verwijst naar december 2018: toen bestond er een dergelijke halfslachtige consensus, waarbij werd verzuimd de logische gevolgen uit een grote politieke crisis te trekken. De Kamers werden niet ontbonden en tot elke prijs mochten geen twee verkiezingen in zes maanden plaatsvinden. De heer Uyttendaele vindt die aanpak uitermate veelzeggend voor wat hij een "democratische huiszwam" noemt, namelijk de angst van de politieke wereld voor verkiezingen, voor de resultaten ervan en voor de vermeende hinder die zij de burgers berokkenen. Alsof de democratie moet toezien op het comfort en de luiheid van het volk.

De heer Uyttendaele erkent dat de grondwetspecialisten blijk horen te geven van nederigheid. Soms experimenteren zij met potentiële oplossingen waarbij zij uit het Griekse, het Spaanse of het Franse bestel putten, en proberen zij systemen uit te dokteren die de grenzen van de rechtsvergelijking opzoeken. In dat verband haalt hij het voorbeeld aan van het gerationaliseerde parlementarisme in Duitsland, dat in dat land reeds onbevredigend is en dat de regeringsvorming in België onnodig bemoeilijkt.

Aangezien de volgende verkiezingen in 2024 zullen plaatsvinden, is het politiek haast ondenkbaar, en bovendien juridisch onmogelijk, om tot een grondwetsherziening over te gaan die diepgaande hervormingen mogelijk maakt. Er dient dus aan twee types van perspectieven te worden gedacht: de hervormingen die

constant et celles qui impliquent une révision constitutionnelle. La question à se poser est dès lors de trouver d'éventuelles solutions existantes dans le droit positif actuel ou ancien à transposer au niveau fédéral.

À titre d'exemple, M. Uyttendaele cite les gouvernements proportionnels qui ont été imaginés lors de la première phase de la réforme de l'État entre 1981 et 1985. En effet, à l'époque, les gouvernements régionaux et communautaires étaient composés en respectant la proportion de la composition de l'assemblée correspondante. Cette solution doit être récusée étant donné que certains partis n'ont pas de vocation à gouverner, M. Uyttendaele ne pense pas qu'organiser des coalitions forcées soit opportun. Rejoignant M. Velaers, l'orateur confirme qu'il n'y aura jamais une homogénéité de vues au sein de tels gouvernements proportionnels afin de mener une politique ayant du sens.

Une autre formule existante dans le droit positif actuel – même si elle n'a jamais été utilisée – est la formule subsidiaire de formation de gouvernements régionaux et de communautés. En principe, lors de la première réunion des parlements qui suit les élections, s'il n'y a pas de dépôt d'une liste par une majorité des membres des parlements régionaux ou communautaires, il est procédé à l'élection séparée de chacun des membres du gouvernement et, spécifiquement pour la Région de Bruxelles–Capitale, leur portefeuille est indiqué. Cette solution n'est pas transposable en l'état car c'est le Roi qui, à défaut de choisir les ministres, les nomme. Ensuite, la Chambre des représentants n'a actuellement pas le droit d'élire des membres du gouvernement. Plus fondamentalement, ce type de formule vise à désigner des personnalités sans qu'il y ait eu la moindre réflexion sur ce qu'elles vont faire.

En se basant sur l'enseignement des dernières années, deux objectifs doivent être poursuivis pour aborder la formation des gouvernements. Le premier objectif est d'éviter que ne se reproduise ce qui s'est passé en 2018-2020: un gouvernement en affaires courantes, qui est de surcroit minoritaire, reste durablement en fonction sans qu'il n'y ait de validation parlementaire. Le deuxième objectif est d'éviter que le pays ne s'enlise trop longtemps dans la crise comme ce fût le cas pour trois des quatre dernières législatures.

Le premier objectif est atteint si les partis politiques qui forment le gouvernement démissionnaire ont encore une majorité à la Chambre. Cela leur donne une

bij gelijkblijvend grondwettelijk recht tot stand kunnen worden gebracht en die welke een grondwetsherziening impliceren. De vraag rijst dan ook of er in het vigerende of in het vroegere positieve recht eventueel bestaande oplossingen kunnen worden gevonden die op federaal niveau moeten worden omgezet.

Bij wijze van voorbeeld vermeldt de heer Uyttendaele de evenredige regeringen die tijdens de eerste fase van de staatshervorming tussen 1981 en 1985 zijn bedacht. In die tijd werden de gewest- en gemeenschapsregeringen immers samengesteld met inachtneming van de verhoudingen binnen de dienovereenkomstige assemblee. Die oplossing moet worden afgewezen aangezien sommige partijen zich niet geroepen voelen om te regeren. Derhalve acht de heer Uyttendaele het niet opportuun gedwongen coalities te organiseren. De spreker is het met de heer Velaers eens en bevestigt dat het binnen dergelijke proportionele regeringen nooit tot eensgezinde standpunten zal komen die een zinvol beleid mogelijk maken.

Een andere formule die in het vigerende positieve recht bestaat – ook al is ze nooit toegepast – is de subsidiaire formule voor de vorming van gewest- en gemeenschapsregeringen. Indien er geen lijst is ingediend door een meerderheid van de leden van de gewest- of gemeenschapsparlementen, wordt in beginsel tijdens de eerste vergadering van de parlementen na de verkiezingen overgegaan tot de afzonderlijke verkiezing van elk van de regeringsleden, waarbij tevens, specifiek voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hun portefeuille wordt bepaald. Die oplossing is in de huidige stand van zaken niet omzetbaar omdat de Koning de ministers benoemt indien er geen worden gekozen. Voorts heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers momenteel niet het recht om regeringsleden te verkiezen. Meer fundamenteel beoogt dit soort formule persoonlijkheden aan te stellen waarbij niet in het minst is nagedacht over wat de betrokkenen zullen doen.

Op grond van de lessen van de afgelopen jaren moeten voor de aanpak van de regeringsvormingen twee doelstellingen worden nagestreefd. De eerste doelstelling bestaat erin een herhaling te voorkomen van wat zich in 2018-2020 heeft afgespeeld, met name dat een regering in lopende zaken, die bovendien een minderheidsregering is, langdurig in functie blijft zonder dat van enige parlementaire bekrachtiging sprake is. De tweede doelstelling bestaat erin te voorkomen dat het land te lang in een crisis verzandt, zoals dat tijdens drie van de recentste vier zittingsperiodes.

Het eerste doel wordt bereikt indien de politieke partijen die de ontslagnemende regering vormen nog een meerderheid in de Kamer bezitten. Dat verleent

sorte de légitimité passive puisque ce gouvernement démissionnaire n'est pas démocratiquement récusable. Néanmoins, la formule du gouvernement Wilmès 2 est estimée intéressante par M. Uyttendaele car la Belgique se trouvait en période de crise COVID-19 sans accord sur une nouvelle coalition. La première ministre a fait une déclaration gouvernementale devant la Chambre, a fixé le périmètre de ses actions et une majorité de parlementaires lui ont accordé la confiance. L'orateur estime que, dès le moment où les partis qui soutenaient l'ancien gouvernement démissionnaire ont encore la majorité, ils devraient pouvoir s'entendre sur ce périmètre d'actions. Cela permet de nuancer la notion d'affaires courantes et de s'accorder sur plus que ces dernières. M. Uyttendaele qualifierait cette formule de "gouvernement transitoire" (entre le gouvernement démissionnaire et le gouvernement issu d'une nouvelle coalition).

Les négociations sur les réformes de l'État durent des mois. En 2010, un certain nombre de partis politiques ont eu une communauté de vues sur un objectif à défaut d'avoir un accord sur le fond. Il serait donc parfaitement concevable d'imaginer un autre gouvernement de transition composé des partis qui ont cette communauté de vues, tout en développant un programme limité. Cette formule change la définition technique et juridique des affaires courantes.

Aujourd'hui, le monde politique abandonne à une juridiction, le Conseil d'État, le soin de définir ce qu'un gouvernement peut faire ou ne pas faire. La formule du gouvernement de transition permet, quant à elle, à la Chambre de reprendre la main et de déterminer le périmètre d'actions du gouvernement de transition et de ne pas abandonner cette tâche au Conseil d'État. Cette formule permet aussi à la Chambre d'être plus dynamique dans son contrôle dans la mesure où une feuille de route existe et peut être suivie et contrôlée. Ce gouvernement de transition permet de conférer une légitimité démocratique à l'action publique pendant une période de fragilité institutionnelle qui peut parfois durer particulièrement longtemps. Cette formule ne doit pas cependant durer éternellement. M. Uyttendaele partage le constat de M. Velaers en affirmant que les élections ne règleront pas nécessairement la difficulté de former une coalition. M. Uytendaele y voit un enjeu philosophique et démocratique car les acteurs de la crise ne sont pas uniquement les responsables politiques mais aussi le peuple qui doit pouvoir être cogestionnaire de la crise. Si une fois son vote exprimé, on ne le dérange plus pendant cinq ans, il est mis hors-jeu et le fossé entre le monde politique et les citoyens s'accroit encore plus. Est ainsi nié le droit démocratique des citoyens à exprimer

die partijen een soort passieve legitimiteit aangezien die ontslagnemende regering democratisch gesproken niet voor betwisting vatbaar is. Desalniettemin vindt de heer Uyttendaele de formule van de regering-Wilmès II interessant, omdat België de COVID-19-crisisperiode doormaakte zonder een akkoord over een nieuwe coalitie. De eerste minister heeft voor de Kamer een regeringsverklaring afgelegd en heeft de actieradius van haar optreden vastgelegd, waarna een meerderheid van de parlementsleden haar het vertrouwen heeft geschonken. Telkens als de partijen die de vroegere ontslagnemende regering steunden nog een meerderheid hebben, zouden zij het volgens de spreker over die actieradius eens moeten kunnen worden. Zulks maakt het mogelijk om het begrip "lopende zaken" te nuanceren en om het over méér dan louter die lopende zaken eens te worden. Een dergelijke formule zou de heer Uyttendaele kwalificeren als een "overgangsregering" (tussen de ontslagnemende regering en de uit een nieuwe coalitie ontstane regering in).

De onderhandelingen over de staatshervormingen duren maanden. In 2010 waren een aantal politieke partijen het weliswaar eens over een doel maar niet over de grond van de zaak. Een andere overgangsregering, bestaande uit de partijen die deze gemeenschappelijke zienswijze huldigen, zou dus ook perfect denkbaar zijn, waarbij die regering een beperkt programma uitwerkt. Die formule geeft een andere technische en juridische invulling aan het begrip "lopende zaken".

Vandaag laat de politiek het aan een rechtscollege, namelijk de Raad van State, over om te definiëren wat een regering al dan niet mag doen. Dankzij de formule van de overgangsregering, dan weer, kan de Kamer de zaken in handen nemen en de perimeter van de acties van de overgangsregering afbakenen, zonder die taak over te laten aan de Raad van State. Die formule maakt het de Kamer ook mogelijk een dynamischer toezicht uit te oefenen, aangezien er een *roadmap* bestaat die kan worden gevolgd en gecontroleerd. Die overgangsregering verleent het overheidsoptreden democratische legitimiteit in een periode van institutionele kwetsbaarheid die soms bijzonder lang kan duren. Die formule kan evenwel niet eeuwig duren. De heer Uyttendaele deelt de vaststelling van de heer Velaers dat verkiezingen niet noodzakelijk de moeilijkheid om een coalitie te vormen zullen wegnemen. De heer Uyttendaele ziet daarin een filosofische en een democratische uitdaging, aangezien niet enkel de politici actoren van de crisis zijn, maar ook het volk; dat moet mee de crisis kunnen beheren. Indien het na het uitbrengen van haar stem vijf jaar lang niet meer wordt aangesproken, dan wordt zij buitenspel gezet en groeit de kloof tussen de politiek en de burgers nog wat meer. Men ontzegt dan immers de burgers het democratische recht om uiting te geven aan wat ze denken

ce qu'ils pensent et à éventuellement changer leur vote lors d'un autre scrutin. Personne ne peut prédire les résultats d'une élection et il faut, à un moment donné, rendre la parole à l'électeur.

Dans le modèle espagnol, qui n'est pas transposable en tant que tel en Belgique car il accorde une importance à la présidence du gouvernement qui n'existe pas en droit belge, la Constitution prévoit d'annoncer les futures élections à partir du vote de méfiance (ou une absence de vote confiance) des *Cortes* lors de l'investiture du nouveau chef de gouvernement tandis qu'en Belgique le vote de confiance et l'identification du premier ministre ont lieu tout au bout du processus. Cependant, on peut s'inspirer l'idée selon laquelle des élections doivent être organisées en cas de blocage dans le processus de formation du gouvernement. Dans ce cas, il s'avère possible de conserver le système des gouvernements de transition qui offre une solution démocratiquement viable avec une période sans élections un peu plus longue. L'orateur émet l'hypothèse d'un gouvernement de transition investi durant une période s'étendant par exemple à six mois avant que des élections ne soient à nouveau organisées si les négociations de formation d'un gouvernement de plein exercice échouent. Il lui semble parfaitement normal que si celles-ci échouent, on retourne vers les électeurs. Ces échéances et le fait que les électeurs doivent se prononcer à nouveau met en quelque sorte une pression sur les partis pour rechercher un compromis. Ce rendez-vous électoral a une incidence certaine qu'il convient de ne pas négliger.

À ce titre, cette formule composant un gouvernement de transition à durée limitée débouchant sur une nouvelle organisation d'élection est une formule qui a le mérite d'être étudiée. Pour la rendre opérationnelle, il faut une révision constitutionnelle. Cependant, il peut y avoir un accord au sein des partis dits de gouvernement pour mettre cette formule spontanément en œuvre dès 2024. Cela nécessiterait aussi de modifier le règlement de la Chambre pour que cette dernière reprenne la main sur un droit qui lui appartient constitutionnellement. M. Uyttendaele rappelle cependant que, à part celle de 1985, toutes les dissolutions ont été la conséquence d'une déclaration de révision de la Constitution. Dès lors, il suffirait d'un engagement politique d'une majorité de la Chambre pour programmer qu'après six mois d'échec des négociations après les élections, une déclaration de révision de la Constitution serait votée permettant le retour aux urnes.

Lorsqu'il n'y a pas de gouvernement fédéral, peuvent intervenir aussi les coalitions miroirs où les partis qui forment les majorités dans les entités fédérées sont chargés

en eventueel een andere stem uit te brengen tijdens een andere verkiezing. Niemand kan de resultaten van een verkiezing voorspellen en op een gegeven moment moet het woord weer naar de kiezer gaan.

In het Spaanse model, dat niet zomaar naar België kan worden getransponeerd aangezien het een bepaald belang toekent aan het voorzitterschap van de regering dat niet in het Belgische recht bestaat, schrijft de Grondwet de aankondiging van toekomstige verkiezingen voor vanaf de motie van wantrouwen (of het ontbreken van een motie van vertrouwen) van de *Cortes* (het Spaanse Parlement) bij de investituur van de nieuwe regeringsleider, terwijl in België de motie van vertrouwen en de aanwijzing van de eerste minister helemaal aan het eind van het proces plaatsvinden. Nochtans valt iets te zeggen voor het idee nieuwe verkiezingen te houden wanneer de regeringsvorming vastloopt. In dat geval lijkt het mogelijk het systeem van de overgangsregeringen te behouden, want dat biedt een uitvoerbare democratische oplossing bij een iets langere periode zonder verkiezingen. De spreker oppert de hypothese van een overgangsregering voor een periode tot bijvoorbeeld zes maanden alvorens opnieuw verkiezingen worden georganiseerd, indien de onderhandelingen over de formatie van een regering met volle bevoegdheid mislukken. Hem lijkt het perfect normaal terug naar de kiezer te stappen indien die onderhandelingen mislukken. Die termijnen en het feit dat de kiezers zich opnieuw moeten uitspreken leggen een bepaalde druk op de partijen om op zoek te gaan naar een compromis. Het vooruitzicht van nieuwe verkiezingen heeft een duidelijke impact die niet over het hoofd mag worden gezien.

In die zin is die formule van een in de tijd beperkte overgangsregering die uitmondt in nieuwe verkiezingen, het onderzoeken waard. Om ze operationeel te maken is een grondwetsherziening vereist. Er kan echter binnen de zogenaamde regeringspartijen een akkoord bestaan om die formule spontaan in werking te stellen vanaf 2024. Dat zou ook nopen tot de wijziging van het Reglement van de Kamer opdat zij opnieuw greep krijgt op een recht dat haar grondwettelijk toebehoort. De heer Uyttendaele herinnert er echter aan dat, behoudens in 1985, alle ontbindingen een verklaring tot herziening van de Grondwet tot gevolg hebben gehad. Een politiek engagement van een meerderheid binnen de Kamer zou dan ook volstaan om te regelen dat na zes maanden van mislukte onderhandelingen na de verkiezingen, een verklaring tot herziening van de Grondwet zou worden aangenomen, hetgeen een terugkeer naar de stembus mogelijk maakt.

Bij het ontbreken van een federale regering zijn ook spiegelcoalities denkbaar, waarbij de partijen die de meerderheden vormen in de gefedereerde entiteiten

de gérer les affaires au niveau fédéral. Cependant, cela nécessitera également une élection des membres de ce gouvernement fédéral. Si cela n'est pas possible aujourd'hui, on peut imaginer un accord politique qui permettrait au Roi de désigner les ministres choisis à cette fin de former un gouvernement fédéral. Cette formule ferait cependant entrer la Belgique dans une logique confédérale: le niveau fédéral serait dans ce cas cogéré par les entités fédérées. M. Uyttendaele rappelle que si cette logique confédérale est souhaitée par certains partis, elle est aussi violement rejetée par d'autres. Si M. Uyttendaele parle volontairement d'"entités fédérées" dans cette formule de coalition miroir, c'est pour éviter de désigner quelles entités fédérées servent de base pour ces coalitions miroirs. Il faut effectivement déterminer quels sont les partis qui constitueront ces coalitions miroirs. Pour M. Uyttendaele, il parait évident qu'en vertu du principe d'égalité, et même s'il ne s'agit pas d'une représentation égalitaire, toutes les entités fédérées, y compris la Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale, doivent être associées au processus.

Du reste, cette solution alternative de coalition miroir ne doit cependant pas être rejetée et n'est pas a priori absurde à condition de ne pas engendrer un phénomène structurel. Ainsi, durant la phase de négociation visant à former un gouvernement fédéral qui serait limitée dans le temps avant un retour éventuel devant l'électeur en cas d'échec, M. Uyttendaele estime qu'on pourrait permettre momentanément à des partis qui ont une légitimité démocratique – de par leur participation dans les coalitions gouvernementales des entités fédérées – de gérer les affaires fédérales. Les conditions qu'il associe à cette formule sont la limitation dans le temps et le fait que cela n'apparaisse pas comme une réforme vers une gestion confédérale des affaires qui a par ailleurs été rejetée.

En conclusion, M. Uyttendaele rejoint M. Velaers pour ce qui est de la demande de désolidarisation des élections. Il s'agit de la réforme à opérer le plus rapidement possible en organisant à chaque niveau de pouvoir de vraies élections indépendantes avec un débat sur les enjeux concernant chaque niveau de pouvoir. Ceci s'inscrit dans la logique fédérale. La dernière remarque de M. Uyttendaele porte sur la future déclaration de révision de la Constitution qui sera éventuellement faite avant les élections de 2024. Il appelle à ne pas commettre à nouveau les erreurs du passé: il recommande une révision large qui inclut l'article 195 de la Constitution. Il ne faut pas craindre une future réforme d'État. Il rappelle que la réforme doit toujours obtenir deux tiers des voix à la Chambre et au Sénat et que cela prend énormément

ermee worden belast de federale dossiers te beheren. Dat zal echter ook nopen tot een verkiezing van de leden van die federale regering. Hoewel dat vandaag niet mogelijk is, kan men zich een politiek akkoord voorstellen dat het de Koning mogelijk zou maken de daartoe gekozen ministers aan te wijzen om een federale regering te vormen. Die formule zou België echter in een confederale logica doen stappen: het federale niveau zou in dat geval mede worden beheerd door de gefedereerde entiteiten. De heer Uyttendaele herinnert eraan dat, hoewel die confederale logica door sommige partijen wordt nagestreefd, zij tevens stellig wordt verworpen door andere partijen. De heer Uyttendaele gebruikt in die spiegelcoalitieformule opzettelijk de term "gefedereerde entiteiten", om te voorkomen dat wordt aangegeven welke gefedereerde entiteiten als basis voor die spiegelcoalities dienen. Er moet inderdaad worden bepaald welke partijen die spiegelcoalities zullen uitmaken. Voor de heer Uyttendaele is het op grond van het gelijkheidsbeginsel een evidentie – ook al gaat het niet om een gelijke vertegenwoordiging – dat álle gefedereerde entiteiten, ook de Duitstalige Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bij het proces worden betrokken.

Daarnaast moet die alternatieve oplossing van een spiegelcoalitie niet worden verworpen en is ze a priori niet absurd, op voorwaarde dat ze geen structureel verschijnsel wordt. De heer Uyttendaele is dan ook van oordeel dat, tijdens een onderhandelingsfase over de federale regeringsvorming die in de tijd zou worden beperkt alvorens bij een mislukking eventueel terug naar de kiezer te gaan, de partijen met een democratische legitimiteit – door hun deelname aan de regeringscoalities van de gefedereerde entiteiten – tijdelijk de federale dossiers zouden moeten kunnen beheren. De voorwaarden voor die formule zijn de beperking in de tijd en het feit dat ze niet mag overkomen als een hervorming die de weg effent voor een confederaal beheer van de zaken, wat bovendien werd verworpen.

Tot slot sluit de heer Uyttendaele zich aan bij de vraag van de heer Velaers om de verkiezingen niet langer te doen samenvallen. Die hervorming moet zo snel mogelijk worden doorgevoerd, door op elk bevoegdheidsniveau echte onafhankelijke verkiezingen te houden met een debat over de vraagstukken die op elk beleidsniveau spelen.. Dat past in de federale logica. De laatste opmerking van de heer Uyttendaele heeft betrekking op de verklaring tot herziening van de Grondwet die eventueel zal worden goedgekeurd voor de verkiezingen van 2024. Hij roept op om niet opnieuw de fouten uit het verleden te maken: hij beveelt een brede herziening aan, ook van artikel 195 van de Grondwet. Er mag geen angst zijn voor een toekomstige staatshervorming. Hij herinnert eraan dat de hervorming altijd twee derden van de stemmen

de temps. Selon M. Uyttendaele, le réflexe de survie serait de permettre que l'on puisse, sous la prochaine législature, modifier n'importe quelle disposition de la Constitution.

C. **Exposé de M. Toon Moonen, professeur à l'UGent**

Le professeur Toon Moonen se félicite que les membres de la commission aient invité des professeurs de sciences politiques à une audition fin septembre. Les questions soumises aux orateurs étant largement de nature empirique, les politologues sont certainement mieux placés pour y répondre à la lumière de leurs propres recherches. L'orateur se propose cependant d'en examiner le contexte juridique et a transmis une note écrite à ce sujet à la commission.

Causes de la longue durée de la formation du gouvernement

L'augmentation du nombre de partis politiques depuis le dédoublement communautaire et suite au morcellement des préférences électorales a entraîné une augmentation du nombre d'interlocuteurs devant prendre part aux négociations. Il en résulte que des accords de gouvernement toujours plus complexes et plus détaillés doivent être conclus pour concilier les préférences divergentes des partenaires du gouvernement. Le gouvernement actuel, composé de sept partis disposant chacun de son propre programme, illustre bien ce problème.

Certains partis politiques ne se sentent en outre pas toujours appelés à entrer dans le gouvernement. Ils craignent parfois de ne pas pouvoir concrétiser suffisamment de points ou ne souhaitent pas être sanctionnés par les électeurs.

Enfin, les tentatives de lier les négociations gouvernementales à des réformes institutionnelles prolongent aussi la durée de la formation.

Si les analystes s'accordent sur les causes de cette situation, ils ne s'accordent pas sur les solutions. On ne sait pas, par exemple, si une modification du droit entraînera une modification de la pratique politique.

L'orateur souligne que les discussions doivent se fonder sur le contexte juridique existant. L'article 96 de la Constitution prévoit que le Roi nomme et révoque ses ministres. Le règlement de la Chambre règle les votes de confiance liés à la formation du gouvernement. Et la Constitution prévoit en outre quelques conséquences en cas de crises gouvernementales, en particulier en ce

moet behalen in de Kamer en in de Senaat en dat dit enorm veel tijd vergt. Volgens de heer Uyttendaele zou de overlevingsreflex erin bestaan het mogelijk te maken dat, tijdens de volgende zittingsperiode, eender welke bepaling van de Grondwet kan worden gewijzigd.

C. **Uiteenzetting van de heer Toon Moonen, professor aan de UGent**

Professor Toon Moonen is tevreden dat de commissieleden eind september professoren in de politieke wetenschappen hebben uitgenodigd voor een hoorzitting. De vragen die aan de sprekers werden voorgelegd, zijn in belangrijke mate empirisch van aard. Politicologen zijn allicht beter geplaatst om op basis van hun eigen onderzoek op zulke vragen te antwoorden. Wel kan de spreker ingaan op de juridische context. Hij heeft een schriftelijke nota aan de commissie overgezonden.

Oorzaken van de lange regeringsvorming

Het toegenomen aantal politieke partijen door de communautaire ontdubbeling en versnipperde kiesvoorkeuren betekent dat er meer onderhandelingspartners rond de tafel moeten zitten. Daaruit vloeit de nood voort om steeds ingewikkeldere en gedetailleerdere regeerakkoorden te sluiten, teneinde de uiteenlopende preferenties van de regeringspartners te verzoenen. De huidige regering is een goed voorbeeld: ze bestaat uit zeven partijen, elk met hun eigen programma.

Sommige politieke partijen voelen zich bovendien niet altijd geroepen om toe te treden tot de regering. Mogelijk vrezen ze dat ze te weinig zouden kunnen verwezenlijken of zijn ze op hun hoede voor afstraffing door de kiezer.

Tot slot leiden de pogingen om de recentste regeringsonderhandelingen te koppelen aan institutionele hervormingen evenzeer tot langere formaties.

Over de oorzaken bestaat eensgezindheid. Over de oplossingen kan niet hetzelfde worden gezegd. Het is bijvoorbeeld nog maar de vraag of een aanpassing van het recht ertoe zal leiden dat de politieke praktijk zal wijzigen.

De spreker wijst erop dat de bestaande juridische context als uitgangspunt voor de gesprekken dient te worden genomen. De Grondwet bepaalt dat de Koning zijn ministers benoemt en ontslaat (art. 96 G.W.). Het Kamerreglement regelt de vertrouwensstemmingen die met de regeringsvorming samenhangen. Voorts hecht de Grondwet enkele gevolgen aan regeringscrisissen

qui concerne la succession du premier ministre par voie de motion constructive, et les scénarios de dissolution de la Chambre des représentants.

Il apparaît toutefois qu'il n'existe guère de base textuelle à propos des modalités des négociations gouvernementales. Le Roi prend une série d'initiatives pour la formation du gouvernement proprement dite. Il est cependant certain que ce processus repose largement sur des pratiques non écrites. C'est un élément que les membres du Parlement ne doivent pas perdre de vue.

Solutions envisagées

Plusieurs propositions de réforme concernent le système électoral. Pour pouvoir les mettre en œuvre, la Constitution devra être révisée. Il ne serait du reste guère raisonnable d'envisager de procéder à des réformes profondes du système électoral dans une optique purement utilitariste, c'est-à-dire, en l'occurrence, dans le but d'accélérer la formation du gouvernement fédéral.

L'opportunité de chacune des propositions avancées peut faire l'objet d'un débat distinct, indépendamment de la question de leur impact sur la rapidité de la formation du gouvernement. Dans ce sens, une certaine retenue s'impose. Les différents scénarios impliquent des choix démocratiques importants.

La suppression progressive de la proportionnalité ou le retour à un système majoritaire sont des propositions de réforme qui vont très loin, sachant notamment que le principe de proportionnalité est garanti par la Constitution. La fixation du seuil électoral à 5 % a certes passé le test de la Cour constitutionnelle, mais il est assez vraisemblable qu'un relèvement de ce pourcentage se heurterait, à juste titre, à des critiques de la Cour. Il y aurait notamment une perte de représentativité trop importante.

La circonscription fédérale est, elle aussi, une proposition qui nécessiterait un débat spécifique. Il y a une dizaine d'années, la Chambre a organisé des auditions approfondies à ce sujet. Le débat est donc connu. Il serait curieux de plaider en faveur de la création d'une circonscription fédérale dans le seul but d'accélérer la formation du gouvernement.

L'orateur estime qu'il n'est pas non plus certain que dissocier les élections fédérales des élections régionales aura un effet bénéfique sur la formation du gouvernement. La question a suscité d'âpres discussions lors des négociations préalables à la sixième réforme de l'État, et une disposition transitoire complexe en la matière a été inscrite dans la Constitution.

vast, in het bijzonder op het vlak van de opvolging van eerste ministers bij constructieve moties en in verband met ontbindingsscenario's van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Er blijkt echter amper een tekstuele basis te zijn voor de manier waarop de regeringsonderhandelingen plaatsvinden. Voor de eigenlijke vorming van de regering neemt de Koning een aantal initiatieven. Vast staat echter dat het proces grotendeels berust op ongeschreven praktijken. De parlementsleden dienen dit in het achterhoofd te houden.

Bevraagde oplossingen

Een aantal hervormingsvoorstellen heeft betrekking op het kiessysteem. Om ze door te kunnen voeren, zal de Grondwet moeten worden herzien. Bovendien zou het onverstandig zijn om verregaande hervormingen van het electoraal stelsel louter instrumenteel te benaderen teneinde de federale regeringsvorming te versnellen.

Over de opportuniteit van elk voorstel kan een apart debat worden gevoerd, los van de vraag of de voorstellen een impact zullen hebben op de snelheid van de regeringsvorming. In dit opzicht is terughoudendheid belangrijk. De scenario's impliceren belangrijke democratische keuzes.

Het afbouwen van de evenredigheid of de terugkeer naar een meerderheidsstelsel zijn verregaande hervormingsvoorstellen. Het evenredigheidsbeginsel wordt immers gegarandeerd door de Grondwet. De invoering van de kiesdrempel van 5 % heeft de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaan, maar het is zeer denkbaar dat de optrekking van het percentage terecht op kritiek van het Hof zou stuiten. Er zou te veel worden ingeboet op representativiteit.

De federale kieskring is nog een voorstel waar een autonoom debat over zou moeten worden gevoerd. Een tiental jaar geleden heeft de Kamer er uitgebreide hoorzittingen over georganiseerd. Het debat is dus bekend. Het zou merkwaardig zijn om louter met het oog op snellere regeringsvormingen te pleiten voor een federale kieskring.

Het is evenmin zeker of het loskoppelen van de federale en regionale verkiezingen een gunstig effect zou hebben op de regeringsvorming, oppert de spreker. Het thema heeft bij de gesprekken over de zesde staatshervorming tot hevige discussies geleid en er is een complexe overgangsregeling in de Grondwet ingeschreven.

D'autres scénarios consistent à soumettre la formation du gouvernement à une pression temporelle, en prévoyant par exemple que le non-respect de l'échéance prescrite entraîne automatiquement la tenue de nouvelles élections. Les exemples espagnol et israélien ne permettent toutefois pas de savoir si l'introduction d'une échéance constitue une mesure efficace. Là encore, il faut tenir compte du fait que les partis politiques ont parfois des intérêts autres qu'une participation au gouvernement. La fixation d'une échéance pourrait attiser l'envie de se profiler pendant le processus de formation et avoir un effet négatif sur les négociations. Bouclés à la hâte, les accords de gouvernement risquent par ailleurs d'être bancals, ce qui serait néfaste pour la stabilité du gouvernement. En d'autres termes, l'introduction d'un tel système présenterait un caractère assez expérimental.

L'idée de mettre en place une coalition miroir au cas où la formation d'un gouvernement fédéral s'éterniserait est fortement teintée de confédéralisme. Comme les entités fédérées gagneraient considérablement en importance, les résultats des élections fédérales seraient mis quelque peu de côté. Ce serait particulièrement vrai dans un scénario où les élections fédérales et régionales ne coïncideraient plus nécessairement. Une telle situation est déjà possible aujourd'hui, par exemple si le gouvernement fédéral devait tomber prématurément. Quelles entités fédérées contribueraient-elles à la formation de cette coalition miroir et dans quelles proportions?

L'orateur estime que le modèle de la coalition miroir est tout sauf évident. Des solutions juridiques complexes pourraient certes être proposées, mais la question se pose de l'espérance de vie dont serait gratifiée cette coalition. L'orateur doute également de la légitimité démocratique du modèle de la coalition miroir, étant donné que la Chambre des représentants est composée sur la base d'élections directes et qu'elle doit donner son feu vert au gouvernement fédéral.

La suggestion de former la coalition fédérale sur la base des groupes linguistiques fédéraux entraîne une certaine simplification, même si l'orateur souligne une nouvelle fois la faible durabilité de cette solution une fois que le gouvernement est en place et que les partis majoritaires doivent s'accorder sur leurs politiques.

Les précédents orateurs ont critiqué à juste titre la proposition de pénaliser financièrement les partis si la formation du gouvernement prend trop de temps. Il s'agit en effet d'un discours extrêmement négatif.

En conclusion, l'orateur souligne que certaines des propositions évoquées ci-dessus nécessiteraient par ailleurs une révision de la Constitution. La déclaration

Andere scenario's hebben betrekking op het invoeren van tijdsdruk bij de regeringsvorming. Als een deadline niet wordt gehaald, zouden bijvoorbeeld automatisch nieuwe verkiezingen kunnen worden gehouden. De Spaanse en Israëlische voorbeelden geven echter geen uitsluitsel over de vraag of de invoering van een vervaltermijn daadwerkelijk helpt. Opnieuw dient rekening te worden gehouden met het feit dat politieke partijen soms andere belangen hebben dan regeringsdeelname. Door de profileringsdrang tijdens het vormingsproces zou een deadline een negatief en aanjagend effect kunnen hebben. Regeerakkoorden die wel worden gesloten, dreigen met haken en ogen aan elkaar te hangen vanwege de tijdsdruk. Dat is nefast voor de stabiliteit van de regering. Het zou met andere woorden vrij experimenteel zijn om een dergelijk systeem in te voeren.

Het idee om een afspiegelingscoalitie in het zadel te tillen als de federale regeringsvorming te lang aansleept, heeft een hoog confederaal gehalte. Doordat de deelstaten sterk aan belang zouden winnen, worden de federale kiesresultaten enigszins aan de kant geschoven. Dat geldt in het bijzonder in een scenario waarbij de federale en regionale verkiezingen niet langer noodzakelijk samenvallen. Dat is nu al mogelijk, bijvoorbeeld als de federale regering vroegtijdig ten val zou komen. Welke deelstaten zouden bijdragen tot de vorming van de afspiegelingscoalitie en in welke verhoudingen?

Het afspiegelingsmodel ligt allesbehalve voor de hand, besluit de spreker. Er zouden complexe juridische oplossingen voor kunnen worden aangereikt. Alsnog rijst echter de vraag of een dergelijke coalitie een lang leven zou zijn beschoren. Voorts twijfelt de spreker aan de democratische legitimiteit van het afspiegelingsmodel voor de regeringsvorming, aangezien de Kamer van volksvertegenwoordigers op basis van rechtstreekse verkiezingen wordt samengesteld en omdat de Kamer zijn fiat moet geven aan de federale regering.

De suggestie om de federale coalitie te vormen op basis van de federale taalgroepen houdt enige vereenvoudiging in, al wijst de spreker nogmaals op de geringe duurzaamheid van deze oplossing zodra de regering van start gaat en de meerderheidspartijen het eens moeten raken over hun beleidslijnen.

De voorgaande sprekers hadden terecht kritiek op het voorstel om partijen financieel te bestraffen als de formatie te lang duurt. Dat discours is bijzonder negatief.

Voor een aantal van de aangehaalde oplossingen zou overigens een herziening van de Grondwet nodig zijn, besluit de spreker. De verklaring van welke artikelen

reprenant les articles ouverts à révision devra être soigneusement planifiée si la Chambre veut concrétiser ces pistes de réflexion.

Initiateurs de la formation du gouvernement

L'orateur doute que des modifications du pilotage de la formation du gouvernement améliorent notablement le processus. Bien que le Roi soit théoriquement aux commandes, l'initiative incombe *de facto* surtout aux présidents de parti. Il importe de ne pas orienter excessivement le débat parlementaire sur la rapidité de la formation du gouvernement. Il existe des arguments valables pour et contre des modifications en la matière, indépendamment de la vitesse à laquelle le gouvernement est formé.

Dans les entités fédérées, le pilotage du processus de formation est confié aux partis. Les parlements des entités fédérées choisissent ensuite eux-mêmes leur gouvernement. Vu le caractère communautaire des négociations, il n'est pas certain qu'une approche comparable accélérerait la formation du gouvernement au niveau fédéral. Cette piste constitue une solution extrême qui n'offre aucune garantie de succès.

Laisser l'initiative à la Chambre est une autre piste qui s'apparente, sur le plan politique, à la proposition susmentionnée. Dans ce scénario, la Chambre se verrait toutefois confier un rôle formel, si bien que certaines décisions devront être prises de manière plus transparente.

L'orateur cite l'exemple des Pays-Bas, où la formation des cabinets peut également être assez longue. Jusqu'en 2012, c'est le chef de l'État qui pilotait la formation du gouvernement. Depuis la réforme, c'est la *Tweede Kamer* qui mène la danse. L'objectif de cette modification n'était toutefois pas d'accélérer la formation, mais d'augmenter la transparence et la légitimité du processus de formation du gouvernement. La *Tweede Kamer* est aujourd'hui elle-même responsable de la nomination des informateurs et des formateurs, ainsi que de la description de leur mission. La *Tweede Kamer* dispose en outre du droit d'être informée.

La Chambre des représentants n'est pas composée immédiatement après les élections. L'orateur met donc en garde contre le risque d'un vide politique au lendemain de la publication des résultats. Aux Pays-Bas, pour résoudre ce problème, la première initiative est confiée au président sortant de la Chambre, jusqu'à ce que la *Tweede Kamer* reprenne la main.

La désignation d'un formateur par la Chambre nécessiterait toutefois un accord élémentaire entre les partis. C'est déjà le cas dans une certaine mesure, car le Roi ne

voor herziening vatbaar zijn, moet zorgvuldig worden gepland indien de Kamer deze denksporen uitwerkt.

Initiatiefnemers van de regeringsvorming

De spreker betwijfelt of wijzigingen aan de leiding van de regeringsvorming zoden aan de dijk zouden zetten. Hoewel de Koning in theorie de touwtjes in handen houdt, ligt het initiatief *de facto* vooral bij de partijleiders. Het komt erop aan om het parlementair debat niet overmatig toe te spitsen op louter de snelheid van de regeringsvorming. Er bestaan volwaardige argumenten voor en tegen wijzigingen op dit vlak, die echter losstaan van het tempo waarin de regering wordt gevormd.

In de deelstaten wordt de leiding over het formatieproces aan de partijen toevertrouwd. De deelstaatparlementen kiezen hun regering vervolgens zelf. Het staat niet vast of een vergelijkbare aanpak op het federale niveau de regeringsvorming vlotter zou maken, gelet op het communautaire karakter van de onderhandelingen. Dit denkspoor is een verregaande oplossing zonder garantie op succes.

Het initiatief aan de Kamer geven is een ander denkspoor dat politiek gesproken lijkt op het hierboven besproken voorstel. In dit scenario krijgt de Kamer echter een formele rol, waardoor een aantal beslissingen op transparantere wijze zal moeten worden genomen.

De spreker verwijst naar Nederland, dat ook best lange kabinetsformaties kent. Tot 2012 had het staatshoofd er de leiding over de regeringsvorming. Sindsdien leidt de Tweede Kamer de dans. Die wijziging was echter niet bedoeld om de formatie te versnellen maar om de transparantie en de legitimiteit van het regeringsvormingsproces te verhogen. De Tweede Kamer is nu zelf verantwoordelijk voor de benoeming van informateurs en formateurs en de omschrijving van hun opdracht. Bovendien heeft de Tweede Kamer recht op inlichtingen.

De Kamer van volksvertegenwoordigers wordt niet onmiddellijk na de verkiezingen samengesteld. Er bestaat dus een risico op een vacuüm vlak na de bekendmaking van de uitslag, waarschuwt de spreker. In Nederland is dit probleem opgelost door de uittredende Kamervoorzitter het eerste initiatief te laten nemen totdat de Tweede Kamer de regie kan overnemen.

De aanduiding van een formateur door de Kamer zou echter een elementair akkoord tussen partijen vereisen. In zekere mate is dat al zo, zegt de spreker, want de

désigne pas un formateur sans consulter les partis. Une nomination par un vote, en toute transparence, risquerait d'attiser les tensions entre partis. La transparence dans les négociations n'aide pas toujours à obtenir un résultat. Lors des précédentes formations de gouvernement, les négociations ont plus d'une fois mal tourné. La question demeure de savoir si la Chambre serait suffisamment en mesure de gérer les conflits.

Une autre proposition consiste à confier l'initiative non pas à la Chambre, mais à son président, à l'instar de la Suède. À l'issue des élections, le président demande aux présidents de parti de composer un cabinet sur la base des rapports de force. Si les négociations se déroulent bien, le président du *Riksdag* présente un candidat ministre-président. La législation prévoit l'organisation de nouvelles élections si cette présentation échoue à quatre reprises, ce qui rejoint les scénarios axés sur la limitation de la période de formation dans le temps. En Suède, on n'en est toutefois jamais arrivé là: la formule a prouvé son efficacité.

La présentation d'un premier ministre en Suède est d'ailleurs considérée comme acceptée à moins qu'une majorité du *Riksdag* ne s'y oppose activement. Un vote est donc organisé, comme en Belgique, mais la confiance ne doit pas être exprimée explicitement. L'absence de méfiance à l'encontre de la proposition du président du Parlement est suffisante.

L'orateur répète néanmoins que le droit comparé est très hasardeux. En Belgique, l'attribution de la présidence fait partie des négociations gouvernementales. Si le président se voit également confier le pilotage des négociations gouvernementales, les partis commenceront à voir cette fonction d'un autre œil. L'attribution de la présidence pourrait donner lieu à des discussions. En théorie, un président pourrait préparer le terrain pour une future majorité, même si son parti n'en fait pas partie. D'un point de vue politique, il va sans dire que cela ne serait pas évident.

La Belgique pourrait également élaborer son propre modèle, par exemple avec une orientation bicommunautaire. Un rôle pourrait être réservé aux chefs de groupe, qu'ils proviennent des plus grands partis ou non. L'orateur avertit qu'à partir du moment où la tâche est confiée à un mandataire politique, aucun scénario ne sera exempté de discussions et la porte restera ouverte à des critiques plus virulentes à propos du processus de formation du gouvernement.

La question de savoir si des réformes sont également possibles sans révision de la Constitution dépend de la qualification de la pratique actuelle. Si le rôle réservé au Roi dans la formation est considéré comme une coutume

Koning duidt niet zomaar iemand aan als formateur. Als de benoeming in alle transparantie bij stemming plaatsvindt, zou de verhouding tussen partijen op scherp kunnen worden gesteld. Transparantie in onderhandelingen is niet altijd bevorderlijk voor de uitkomst. In vorige regeringsvormingen liep het onderweg weleens mis. De vraag blijft of de Kamer voldoende aan conflictbeheersing zou kunnen doen.

Een ander voorstel bestaat eruit om niet de Kamer maar de Kamervoorzitter het initiatief te geven, zoals in Zweden. Na de verkiezingen vraagt de voorzitter aan de partijleiders om op basis van de machtsverhoudingen een kabinet samen te stellen. Als de onderhandelingen goed verlopen, draagt de voorzitter van de *Riksdag* een kandidaat-minister-president voor. De wetgeving bepaalt dat er nieuwe verkiezingen worden gehouden als de voordracht vier keer misloopt, wat aansluit bij de scenario's die op tijdsdruk berusten. In Zweden komt het echter niet zover, want de formule is succesvol.

Overigens wordt de voordracht van een eerste minister in Zweden aanvaard tenzij een meerderheid van de *Riksdag* zich er actief tegen verzet. Zoals in België is er dus een stemming maar het vertrouwen hoeft niet nadrukkelijk te worden gegeven. Het volstaat dat er geen wantrouwen tegen het voorstel van de parlementsvoorzitter wordt uitgesproken.

Rechtsvergelijking is een mijnenveld, herhaalt de spreker. In België maakt de invulling van het voorzitterschap deel uit van de regeringsonderhandelingen. Als de voorzitter ook de regie van de regeringsonderhandelingen krijgt, zullen partijen die functie anders beginnen te beschouwen. Er zou discussie kunnen ontstaan over wie het voorzitterschap uitoefent. In theorie zou een voorzitter het pad kunnen effenen voor een toekomstige meerderheid, ook als zijn partij er geen deel van uitmaakt. Politiek gezien zal dat uiteraard niet voor de hand liggen.

België zou ook zijn eigen model kunnen uitwerken, bijvoorbeeld met een bicommunautaire inslag. Er zou een rol kunnen worden weggelegd voor fractieleiders, al dan niet van de grootste partijen. Zodra de taak aan een politicus wordt toevertrouwd, waarschuwt de spreker, zal geen enkel scenario vrij zijn van discussie en staat de deur open voor hevigere kritiek op het regeringsvormingsproces.

Of hervormingen ook zonder herziening van de Grondwet mogelijk zijn, hangt samen met de kwalificatie van de huidige praktijk. Als de rol van de Koning bij de formatie als een grondwettelijke gewoonte wordt

constitutionnelle, une révision de la Constitution semble d'abord indispensable. L'orateur indique toutefois que des coutumes peuvent être amenées à évoluer si les institutions admettent qu'il convient d'abandonner certaines anciennes pratiques, comme cela a été le cas aux Pays-Bas. La coutume modifiée y est inscrite dans le règlement de la *Tweede Kamer*, pas dans la Constitution.

Certains juristes affirment que le rôle du Roi ne relève pas d'une coutume constitutionnelle et qu'il convient de le considérer comme une simple pratique politique. Dans cette hypothèse, une modification du Règlement de la Chambre suffirait, d'autant plus que ce règlement inclut déjà des dispositions relatives au vote de confiance. L'ajout de règles concernant le rôle de la Chambre dans la formation du gouvernement s'inscrirait dans la même logique.

Gouvernements minoritaires

D'aucuns estiment que les gouvernements minoritaires constitueraient une bonne solution dans la mesure où ils seraient plus aisés à mettre en place. Mais plusieurs raisons permettent d'en douter. Même si ces gouvernements se composent de partis qui n'ont pas ensemble la majorité à la Chambre, ils devraient toujours obtenir la confiance d'une majorité de députés pour pouvoir gouverner en disposant de la plénitude des compétences. Un gouvernement minoritaire n'est donc en réalité pas minoritaire d'un point de vue juridique.

Les partis qui ne composent pas le gouvernement minoritaire doivent le soutenir explicitement ou opter pour une abstention stratégique. Les partis et groupes de l'opposition qui se positionnent entre le gouvernement et l'opposition devraient alors souscrire aux grandes lignes de l'accord de gouvernement. Or, les partis belges ont jusqu'à présent toujours estimé qu'il leur était plus bénéfique de participer pleinement au gouvernement que de le soutenir sans y participer.

La situation peut être différente dans d'autres pays. En Suède, par exemple, les gouvernements minoritaires ne sont pas exceptionnels, l'opposition pouvant encore peser sur le pouvoir exécutif grâce au travail parlementaire. La mise en place de gouvernements minoritaires nécessite donc un changement de culture politique auquel, de l'avis de l'orateur, la Belgique n'est pas encore prête.

Des réformes plus profondes sont théoriquement envisageables. On pourrait envisager de ne plus exiger d'un gouvernement qu'il obtienne explicitement la confiance pour pouvoir entrer en fonction. Quoi qu'il en soit, le Parlement devra cependant aussi garder la main. En effet, tout gouvernement doit pouvoir survivre à

beschouwd, lijkt de herziening van de Grondwet in eerste instantie vereist. De spreker wijst er echter op dat gewoontes kunnen evolueren wanneer instellingen aannemen dat ze van de oude praktijk dienen af te stappen, zoals in Nederland is gebeurd. De gewijzigde gewoonte is daar geregeld door het reglement van de Tweede Kamer, niet in de grondwet.

Sommige rechtsgeleerden werpen op dat de rol van de Koning geen grondwettelijke gewoonte is maar louter moet worden beschouwd als een politieke praktijk. Een wijziging aan het Kamerreglement zou dan ook volstaan, des te meer omdat het reglement reeds bepalingen over de vertrouwensstemming bevat. De toevoeging van regels over de rol van de Kamer bij de regeringsvorming is niet vergezocht.

Minderheidsregeringen

Minderheidsregeringen zijn volgens sommigen een goede oplossing omdat ze gemakkelijker in het zadel te brengen zouden zijn. Er bestaan echter redenen om daaraan te twijfelen. Ook al zijn ze samengesteld uit partijen die samen geen meerderheid hebben in de Kamer, ze zouden nog steeds het vertrouwen moeten krijgen van een meerderheid in de Kamer om met volle bevoegdheden te kunnen regeren. Juridisch is een minderheidsregering dus eigenlijk geen minderheidsregering.

Partijen die geen deel uitmaken van de minderheidsregering moeten uitgesproken hun steun betuigen of zich strategisch onthouden. Oppositiepartijen en fracties die zich ergens tussen regering en oppositie in positioneren, zouden zich achter de grote lijnen van het regeerakkoord moeten scharen. Zulke partijen zagen er tot nu toe in België het meeste heil in om volwaardig tot de regering toe te treden in plaats van om gedoogsteun te bieden.

In andere landen kan dat anders zijn. In Zweden bijvoorbeeld zijn minderheidsregeringen niet uitzonderlijk. De oppositie kan er dankzij parlementair werk wegen op de regering. Minderheidsregeringen vergen dus een wijziging aan de politieke cultuur waar België volgens de spreker nog niet aan toe is.

Verregaandere hervormingen zijn in theorie denkbaar. Het is mogelijk om niet langer te vereisen dat een regering uitdrukkelijk het vertrouwen moet krijgen om van start te mogen gaan. Hoe dan ook moet het Parlement echter de touwtjes in handen houden. Zelfs in scenario's waarbij de regering in het begin van de regeerperiode

une motion de méfiance, même dans les scénarios où il n'obtiendrait pas explicitement la confiance du Parlement au début de la législature. Se pose la question de savoir si le climat politique permettrait de mener cette réforme.

Affaires courantes

Le professeur Velaers indique à juste titre que les gouvernements en affaires courantes sont davantage la conséquence que la cause des formations de gouvernement de longue durée. L'orateur souligne que l'on pourrait imaginer que des partis bien représentés au sein du gouvernement démissionnaire participent avec une certaine réticence aux négociations sur la formation d'un nouveau gouvernement, même si cette probabilité est sans doute très faible.

Des voix critiques arguent que les partis ne doivent pas se hâter de former un gouvernement puisque le gouvernement en affaires courantes "fait tourner la boutique". L'orateur doute toutefois que le sens des responsabilités des partis politiques soit aussi faible.

D'aucuns s'interrogent toutefois sur la question de savoir si l'actuel régime des affaires courantes est adéquat. Le Conseil d'État a encore indiqué récemment que les périodes d'affaires courantes de longue durée doivent effectivement être prises en considération lorsqu'il s'agit de déterminer si l'action du gouvernement était légale. Le Conseil d'État est en effet la juridiction chargée d'examiner si les ministres et le Roi respectent les règles du mécanisme des affaires courantes. La jurisprudence commence à tenir compte de la lenteur des formations de gouvernement.

En principe, un gouvernement en affaires courantes ne peut pas prendre de décisions présentant un intérêt politique, à moins que ces décisions soient urgentes. Plus la période d'affaires courantes sera longue, plus la probabilité que des questions qui n'étaient initialement pas urgentes le deviennent sera grande, avec pour conséquence qu'un gouvernement démissionnaire sera peut-être contraint d'élargir son champ d'action.

Si la Chambre devait estimer qu'un gouvernement en affaires courantes exerce ses compétences de manière trop étendue, elle pourrait modifier le processus décisionnel relatif à ces dossiers urgents. L'orateur ne fait qu'évoquer cette option et il souligne qu'il n'y est pas forcément favorable.

Au cours de la décennie écoulée, des gouvernements en affaires courantes ont tout de même pris, en matière de politique étrangère, certaines décisions qu'ils n'auraient normalement pas pu prendre, parce que la Chambre a explicitement soutenu ces choix politiques. Les affaires

niet uitdrukkelijk het vertrouwen krijgt, moet ze een motie van wantrouwen kunnen overleven. Het is de vraag of het politieke klimaat zo'n hervorming toelaat.

Lopende zaken

Professor Velaers heeft gelijk wanneer hij stelt dat regeringen in lopende zaken eerder een gevolg zijn van lange regeringsvormingen dan een oorzaak. Het is wel denkbaar dat partijen die goed vertegenwoordigd zijn in de ontslagnemende regering met enige tegenzin deelnemen aan de onderhandelingen over een nieuwe regering, merkt de spreker op, al is dat effect wellicht erg klein.

Critici voeren aan dat partijen zich niet zouden haasten om een regering te vormen omdat de regering in lopende zaken "op de winkel past". De spreker betwijfelt echter dat de zin voor verantwoordelijkheid bij politieke partijen zo laag is.

Wel bestaat er discussie over de vraag of het huidige regime van lopende zaken adequaat is. De Raad van State verklaarde onlangs nog dat de lange periodes van lopende zaken wel degelijk in overweging moeten worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de overheid wel wettig heeft opgetreden. De Raad is immers het rechtscollege dat oordeelt of de ministers en de Koning zich houden aan het stelsel van de lopende zaken. De rechtspraak begint de trage formatieprocessen in rekening te brengen.

In principe kunnen regeringen in lopende zaken geen beslissingen met een politiek belang nemen, tenzij ze dringend zijn. Hoe langer de lopende zaken aanslepen hoe groter de kans dat aangelegenheden die aanvankelijk niet dringend waren dat alsnog worden. Op die manier zou een ontslagnemende regering haar werkterrein dus misschien moeten uitbreiden.

Mocht de Kamer oordelen dat de regering in lopende zaken haar bevoegdheden te veel uitbreidt, dan zou zij de besluitvorming in verband met die dringende dossiers kunnen aanpassen. De spreker wijst louter op deze optie en benadrukt dat hij er niet per se voorstander van is.

In het voorbije decennium werden bepaalde beslissingen inzake buitenlands beleid die een regering in lopende zaken normaal gezien niet mag treffen, toch genomen omdat de Kamer uitdrukkelijk haar steun voor het beleid had uitgesproken. Lopende zaken zetten dus

courantes ne constituent donc pas toujours un frein aux choix politiques. Pour les décisions en attente qui ne deviennent urgentes qu'en raison de la durée des affaires courantes, l'approbation de la Chambre pourrait être exigée de façon comparable.

Il convient néanmoins de veiller à un équilibre avec la continuité de l'administration. Il n'est pas judicieux d'exiger des gouvernements en affaires courantes qu'ils obtiennent l'approbation du Parlement pour toutes les décisions urgentes. Un gouvernement est parfois amené à prendre inopinément certaines décisions urgentes, comme l'a récemment montré la pandémie de COVID-19.

Il n'existe aujourd'hui aucun texte définissant le champ d'action des gouvernements en affaires courantes. La jurisprudence du Conseil d'État en définit le périmètre. À cet égard, le Conseil se fonde sur une coutume constitutionnelle, qui pourrait être revue par une modification de la Constitution. Cette coutume pourrait également évoluer sur la base de modifications apportées en pratique, même s'il s'agirait d'un travail de plus longue haleine. Certains juristes évoquent même un principe général du droit. L'orateur conclut en indiquant que ce point de vue implique dès lors que la Constitution doit être modifiée.

II. — **QUESTIONS ET INTERVENTIONS DES MEMBRES**

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) fait observer que le professeur Velaers s'est montré plutôt sceptique à l'égard de la plupart des pistes envisagées. Il est exact qu'il faudra essentiellement se contenter de spéculations pour ce qui est des conséquences de ces propositions. En revanche, les constats relatifs à la lenteur de la formation du gouvernement et à d'autres éléments de la situation actuelle sont sans ambiguïté. Certaines considérations philosophiques et de principe doivent être prises en compte dans la fixation des règles du jeu. Le membre est convaincu qu'il faut également tenir compte de considérations de principe qui n'ont pas nécessairement un effet sur la rapidité de la formation.

Le professeur Velaers soutient à juste titre que la réduction du financement des partis a des relents poujadistes. L'intervenant souligne toutefois que les partis politiques ont une mission de gouvernance et de stabilisation. S'ils ne remplissent pas cette mission, il est normal de pointer leurs défaillances.

L'audition a été organisée dans le but de remédier à la lenteur de la formation du gouvernement, mais il y a encore d'autres problèmes. L'intervenant pointe

niet altijd een rem op de beleidsvoering. Voor wachtende beslissingen die louter door de duur van de lopende zaken dringend worden, zou op een gelijkaardige manier vereist kunnen worden dat het fiat van de Kamer nodig is.

Hier dringt zich niettemin een evenwicht op met de continuïteit van het bestuur. Het is niet verstandig om te vereisen dat regeringen in lopende zaken voor alle dringende beslissingen de goedkeuring van het Parlement moeten krijgen. Sommige dringende beslissingen duiken onverhoeds op, zoals de covidpandemie onlangs aantoonde.

Op dit moment bestaat er geen tekstuele basis voor regeringen in lopende zaken. De rechtspraak van de Raad van State bepaalt er de perimeter van. De Raad gaat daarbij uit van een grondwettelijke gewoonte, die middels een wijziging van de Grondwet zou kunnen worden bijgestuurd. De gewoonte zou ook kunnen evolueren op basis van wijzigingen in de praktijk, al is dat een proces van langere adem. Sommige rechtsgeleerden hebben het zelfs over een algemeen rechtsbeginsel. Dat standpunt houdt bijgevolg in dat de Grondwet dient te worden aangepast, besluit de spreker.

II. — **VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN**

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) merkt op dat professor Velaers eerder sceptisch is voor de meeste denksporen. Het klopt dat er over veel gevolgen enkel kan worden gespeculeerd. Het oordeel over de trage regeringsvorming en andere elementen van de huidige situatie is daarentegen ondubbelzinnig. Bij het bepalen van de spelregels moeten een aantal filosofische en principiële overwegingen meespelen. Het lid is ervan overtuigd dat zelfs principiële overwegingen met een onzeker effect op de snelheid van de formatie niet links mogen blijven liggen.

Professor Velaers stelt terecht dat de beknotting van de partijfinanciering poujadistisch klinkt. Politieke partijen hebben echter een bestuurlijke en stabiliserende opdracht. Als ze die niet vervullen, mag ook duidelijk worden gemaakt dat ze tekortschieten.

De trage regeringsvorming vormt de aanleiding voor de hoorzitting maar de pijnpunten zijn talrijker. De spreker wijst onder andere op het weinig democratische verloop

notamment le déroulement peu démocratique de la formation. En effet, la formation du gouvernement n'est pas transparente et elle s'appuie fortement sur la particratie. Le Roi y joue encore un rôle majeur. Les partisans du maintien de ce rôle sont eux-mêmes forcés de reconnaître que le système n'est pas très démocratique.

Ce processus chronophage ne donne en outre que très peu de résultats. Les accords de gouvernement sont parfois volumineux, mais ils ne prévoient pas pour autant beaucoup de changements. La liberté et la démocratie parlementaires sont limitées par des accords de gouvernement qui enferment la Chambre dans un carcan.

L'intervenant estime dès lors que les propositions de réforme ne devraient pas porter uniquement sur la rapidité du processus de formation. Certaines règles méritent ainsi d'être envisagées, même si elles sont susceptibles d'entraîner un ralentissement du processus.

Le membre se dit, lui aussi, préoccupé par le succès des partis anti-système, mais il estime que ce n'est pas un motif suffisant pour ignorer certaines propositions de réforme. Si la démocratisation des règles de la formation du gouvernement doit conduire à une victoire des partis anti-système, qu'il en soit ainsi: l'intervenant est prêt à payer ce prix. Les partis politiques qui soutiennent le système devraient du reste prendre davantage soin de ce système. Lors des précédentes formations gouvernementales, ils ont longtemps tergiversé avant d'accepter de prendre des risques. Ils étaient plus préoccupés par les intérêts de leur parti que par le système.

Les orateurs se sont dans l'ensemble exprimés contre les propositions de réforme examinées. Ils ne semblent toutefois pas défavorables à l'idée de combiner la fixation d'une échéance souple – exclusivement ou non par le biais du règlement de la Chambre – et la réforme du système des affaires courantes dans le sens du recours à un cabinet de transition ou de la limitation des compétences d'un gouvernement en affaires courantes. Les orateurs pourraient-ils apporter davantage de précisions quant à cette possibilité dans leur réplique?

Une adaptation de l'article 181, alinéa 4, du règlement de la Chambre permettrait au Parlement d'initier lui-même la dissolution. Non seulement cela aurait un impact positif sur la formation du gouvernement, mais cela démocratiserait également la procédure de dissolution. Y a-t-il selon le professeur Velars d'autres modifications à apporter au règlement de la Chambre? Les experts invités sont-ils convaincus que le système de l'échéance souple pourrait être instauré par le biais d'une modification du règlement? Le membre est favorable à cette idée.

van de formatie. De regeringsvorming is immers niet transparant en erg particratisch van aard. Ook de Koning speelt nog een grote rol. Zelfs wie voorstander is van het behoud van die rol moet erkennen dat het stelsel niet erg democratisch is.

Voor een proces dat zo lang duurt, levert het bovendien erg weinig op. De regeerakkoorden zijn soms omvangrijke documenten maar dat betekent niet dat ze veel veranderingen inhouden. De parlementaire vrijheid en de parlementaire democratie worden beknot door regeerakkoorden die de Kamer in een korset dwingen.

Hervormingsvoorstellen mogen dus niet enkel betrekking hebben op de snelheid van de formatieprocessen, besluit de spreker. Zelfs al zijn er spelregels die tot vertraging zouden kunnen leiden dan nog zijn ze het overwegen waard.

De spreker deelt de bezorgdheid over het succes van antisysteempartijen maar acht dat die bezorgdheid niet volstaat om een aantal hervormingsvoorstellen buiten beschouwing te laten. Als het resultaat is dat antisysteempartijen winnen nadat de spelregels van de regeringsvorming zijn gedemocratiseerd dan is de spreker bereid om die prijs te betalen. De systeem- en beleidspartijen moeten overigens meer zorg dragen voor het systeem. Tijdens de vorige regeringsvormingen heeft het zeer lang geduurd voordat ze bereid waren om risico's te nemen. Ze maakten zich meer zorgen over hun partij dan over het systeem.

De genodigden waren voornamelijk tegenstander van de besproken hervormingsvoorstellen. Ze lijken evenwel iets te zien in de combinatie van een zwakke deadline, al dan niet uitsluitend via het Kamerreglement, en de hervorming van het stelsel van de lopende zaken richting een overgangskabinet of door de bevoegdheden van zulke regeringen meer aan banden te leggen. Kunnen de sprekers in hun repliek meer bij deze mogelijkheid blijven stilstaan?

Middels een aanpassing aan artikel 181, vierde lid, van het Kamerreglement zou het Parlement zelf de ontbinding kunnen initiëren. Dat is niet alleen goed voor de regeringsvorming, het democratiseert ook de ontbindingsprocedure. Zijn er volgens professor Velaers nog andere wijzigingen aan het Kamerreglement nodig? Zijn de gastsprekers ervan overtuigd dat de aanpassingen aan het reglement zouden volstaan voor de invoering van de zwakke deadline? Het lid is gevonden voor dat idee.

Le professeur Moonen a indiqué que l'adaptation du rôle de la monarchie ne suppose pas nécessairement une modification de la Constitution. Qu'en pensent les autres orateurs?

Le membre invite les orateurs à s'attarder sur la période précédant la formation du gouvernement, sur le résultat de la formation du gouvernement et sur l'accord de gouvernement. Ils n'ont pas abordé ces éléments lors de leurs présentations.

Le membre a pu constater lors de la dernière formation du gouvernement que le contenu et le processus mis en œuvre reposaient sur l'improvisation. Ce n'est pas seulement vrai au niveau fédéral. Il n'existe pas de procédures consacrées ni de conventions concernant la logistique ou la préparation du contenu. Les administrations sont sollicitées de manière informelle, par exemple lorsque le ministre compétent fait partie de l'équipe de négociation. Ce manque de structure est ahurissant.

Une promesse de campagne omniprésente était la fixation de la pension minimum à 1500 euros. Toutefois, jusqu'à la dernière ligne droite, aucun calcul précis n'était disponible pour cette mesure. Il n'est pas question en l'espèce de nonchalance budgétaire de la part de la Vivaldi. Cette situation témoigne de l'absence de réglementation concernant le soutien à apporter par la Cour des comptes et le Bureau du Plan. Aux Pays-Bas, c'est le *ministerie van Algemene Zaken* qui veille au bon déroulement des opérations. La Belgique devrait se doter d'un système similaire.

M. Patrick Dewael (Open Vld) est un fervent partisan du fédéralisme. Il souligne que la construction européenne n'a pas été soudainement remise en question après l'arrivée au pouvoir dans certains États membres de partis ayant une orientation politique complètement différente. La structure des États-Unis n'est pas non plus remise en question bien que certains États du sud ne votent pas du tout comme les États de la côte Est ou de la côte Ouest. Si les partis affichent la volonté politique de chercher des convergences, ils réussiront dans cette entreprise, tant que des obstacles constitutionnels ou autres ne les en empêcheront pas.

L'intervenant souligne qu'il n'est pas bon d'intégrer les réformes de l'État dans les négociations gouvernementales. Cela allonge la formation ou cela a pour conséquence que la réforme envisagée est conçue à la hâte parce qu'un gouvernement doit être formé rapidement.

L'intervenant estime, comme les invités, que les règles coutumières peuvent être modifiées. Il est apparu que la simultanéité des élections n'a pas donné de bons

Professor Moonen heeft aangegeven dat de aanpassing van de rol van de monarchie niet noodzakelijk een wijziging aan de Grondwet vergt. Wat vinden de overige genodigden van die stelling?

Het lid nodigt de genodigden uit om na te denken over de aanloop naar de regeringsvorming, het resultaat van de regeringsvorming en het regeerakkoord. Op deze elementen zijn ze tijdens hun uiteenzettingen niet ingegaan.

Tijdens de laatste regeringsvorming stelde het lid vast dat zowel de inhoud als het proces berusten op improvisatie. Dat geldt niet alleen voor het federale niveau. Er bestaan noch geijkte procedures noch afspraken over de logistiek of de inhoudelijke voorbereiding. Informeel wordt er een beroep gedaan op administraties, bijvoorbeeld als de bevoegde minister deel uitmaakt van het onderhandelingsteam. Het gebrek aan structuur is waanzin.

Een alomtegenwoordige campagnebelofte was de vastlegging van het minimumpensioen op 1500 euro. Tot en met de laatste rechte lijn waren er echter geen nauwkeurige berekeningen voor die ingreep beschikbaar. Het gaat niet om budgettaire nonchalance van Vivaldi. Wel bewijst die vaststelling dat er geen afspraken worden gemaakt over de ondersteuning door het Rekenhof en het Planbureau. In Nederland staat het ministerie van Algemene Zaken in voor het goede verloop van de werkzaamheden. België heeft een vergelijkbaar systeem nodig.

De heer Patrick Dewael (Open Vld) is uitgesproken voorstander van het federalisme. Het lid wijst erop dat de Europese constructie niet plotsklaps in vraag wordt gesteld omdat in een aantal lidstaten een volstrekt andere politieke oriëntering aan de macht is. De staatsstructuur van de Verenigde Staten wordt, ook al stemmen zuidelijke staten heel anders dan staten aan de oost- en westkust, evenmin in vraag gesteld. Als partijen de politieke wil opbrengen om convergenties te zoeken, slagen ze, zolang er geen constitutionele of andere obstakels in de weg staan, in hun opzet.

Het is niet goed dat staatshervormingen worden geïntegreerd in de regeringsonderhandelingen, betoogt de spreker. Het resultaat is dat de formatie langer duurt of dat de staatshervorming te snel wordt ontworpen omdat er snel een regering moet worden gevormd.

De spreker treedt de genodigden bij: gewoonterechtelijke regels kunnen worden aangepast. Samenvallende verkiezingen zijn geen goede zaak gebleken. Het lijkt

résultats. Il ne semble toutefois pas judicieux non plus d'assortir la formation d'un délai contraignant ou de sanctions financières.

En ce qui concerne le rôle du Roi, l'intervenant souligne que la formation se déroule dans un cadre de droit coutumier constitutionnel. Les termes de cette formule sont contradictoires, mais cette pratique est néanmoins courante depuis longtemps en Belgique. Dès lors que le rôle du Roi n'est pas précisé, l'intervenant s'interroge sur son caractère démocratique. Qui a la main et quand? Par qui les négociateurs du gouvernement sont-ils entourés? Quel rôle le Parlement joue-t-il? L'intervenant estime que le débat sur le rôle du Roi ne doit pas se limiter à des constatations critiques. À l'heure actuelle, le chef de l'État a effectivement le pouvoir de nuire s'il le souhaite.

L'intervenant a déposé une proposition de loi visant à faire élire vingt députés dans une circonscription électorale fédérale. Ce nombre pourrait être plus élevé. Le professeur Velaers s'est arrêté sur la question de la proportion éventuelle de parlementaires francophones et de parlementaires néerlandophones. Pour déterminer les majorités spéciales, il importe que ces parlementaires ne fassent pas partie d'un groupe linguistique.

Le modèle conflictuel opposant deux régions linguistiques fait partie intégrante des pratiques politiques belges. Les partis situés d'un côté de la frontière linguistique trouvent facilement un ennemi commun de l'autre côté de cette frontière et les partis ne sont pas sanctionnés pour ce comportement, au contraire.

Sur le plan idéologique, le gouvernement flamand de centre-droit se heurte souvent au gouvernement de centre-gauche de la Vivaldi. L'intervenant souligne toutefois que le gouvernement flamand est lui-même parfois en proie à de profonds clivages politiques. Les divergences d'opinions font partie de l'action politique.

Si la circonscription électorale fédérale était créée, les invités seraient-ils favorables à un plus grand nombre de parlementaires issus de cette circonscription électorale? Comment conçoivent-ils la liaison à la langue?

Les invités estiment-ils que certaines règles du droit coutumier constitutionnel doivent être codifiées? La Constitution prévoit actuellement que le Roi nomme et révoque ses ministres. Le Règlement de la Chambre contient en outre un article sur les motions divergentes. L'intervenant souligne que ces dernières dispositions sortent cependant du cadre du règlement et qu'il convient dès lors de les codifier.

echter evenmin een goed idee om de formatie te koppelen aan een dwingende termijn of aan financiële straffen.

Inzake de rol van de Koning wijst de spreker erop dat de formatie zich afspeelt in een kader van constitutioneel gewoonterecht. Hoewel die uitspraak een *contradictio in terminis* is, gaat het wel degelijk om praktijken die in België al sinds jaar en dag worden beoefend. Omdat de rol van de Koning niet nader is omschreven, plaatst de spreker vraagtekens bij het democratisch gehalte. Wie komt aan zet en wanneer? Hoe worden de regeringsonderhandelaars omringd? Welke rol speelt het Parlement? Het debat over de rol van de Koning mag volgens het lid niet beperkt blijven tot kritische vaststellingen. Het staatshoofd heeft momenteel wel degelijk de macht om indien gewenst kwaad te berokkenen.

Het lid heeft een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekt om twintig Kamerleden uit een federale kieskring te laten verkiezen. Hun aantal mag ook hoger liggen. Professor Velaers stond stil bij de eventuele verhouding tussen Nederlands- en Franstalige parlementsleden. Voor het bepalen van bijzondere meerderheden is het daarbij belangrijk dat de parlementsleden in kwestie niet tot een taalgroep behoren.

Het conflictmodel tussen twee taalgebieden zit ingebakken in de Belgische beleidsvoering. Partijen aan een kant van de taalgrens vinden gemakkelijk een gemeenschappelijke vijand aan de overkant van de taalgrens. Voor zulk gedrag worden partijen niet afgestraft, integendeel.

Ideologisch botst de Vlaamse centrumrechtse regering vaak met het centrumlinkse Vivaldi. De spreker stipt echter aan dat ook in de Vlaamse regering zelf soms diepe politieke kloven gapen. Meningsverschillen horen nu eenmaal bij de politiek.

Stel dat de federale kieskring wordt ingevoerd, zouden de genodigden dan kiezen voor een groter aantal parlementsleden dat uit die kieskring wordt verkozen? Wat is hun kijk op de taalgebondenheid?

Vinden de genodigden dat delen van het constitutionele gewoonterecht gecodificeerd dienen te worden? Nu staat in de Grondwet dat de Koning zijn ministers benoemt en ontslaat. Het Kamerreglement bevat voorts een artikel over uiteenlopende moties. Die laatste bepalingen overstijgen het reglement echter, betoogt de spreker. Ze horen dan ook te worden gecodificeerd.

Le fait que seul le premier ministre puisse actuellement déposer une motion de dissolution semble constituer une lacune importante. L'intervenant estime qu'il serait relativement simple d'y remédier, car il ne serait pas nécessaire, à cet effet, de réviser la Constitution.

Il ne serait pas bon d'allonger inutilement la durée de la législature. La crainte de l'électeur n'est pas non plus un bon motif.

Après la chute du gouvernement Michel fin 2018, ce gouvernement a dû continuer à travailler péniblement jusqu'aux élections simultanées de mai 2019. Cet incident a éloigné l'électeur de la démocratie au lieu de l'y associer.

M. Jan Briers (cd&v) souligne que le pouvoir des présidents de parti est souvent critiqué. Les invités peuvent-ils formuler des propositions qui permettraient à la fois d'accélérer la formation du gouvernement et de renforcer la démocratie parlementaire en limitant le rôle des présidents de parti?

Sur quels programmes un gouvernement "miroir" doit-il s'appuyer pour gouverner? Si les partis de la majorité s'accordent sur peu de points, leur majorité ne sera probablement pas solide. Que se passera-t-il si la Chambre n'accorde pas sa confiance au gouvernement "miroir"? On peut douter de la solidité de gouvernements composés de partis qui ne se sont pas spontanément coalisés. Existe-t-il d'autres raisons de ne pas adhérer à cette solution? Les invités sont-ils y sont-ils favorables ou défavorables?

Tous les invités sont opposés à la simultanéité des élections. Le monde politique doit-il abandonner définitivement cette simultanéité? Dans quelle mesure l'autonomie constitutive des entités fédérées – qui permet de mettre fin aux élections simultanées – permettra-t-elle de contribuer à accélérer la formation selon les orateurs?

Dans quelle mesure la modernisation de l'article 195 de la Constitution relatif à la procédure de révision de la Constitution peut-il contribuer à faciliter la formation du gouvernement? Les orateurs estiment-ils que cette modification est souhaitable? Au cours de l'année 2021, le gouvernement actuel a établi une liste provisoire d'articles qui pourraient être ouverts à révision. Les articles 46 et 96 ont été inscrits sur cette liste en vue de l'accélération des processus de formation. Les orateurs sont-ils favorables à cette révision?

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, la Constitution ne contient que des dispositions relatives à la composition du gouvernement, à la responsabilité ministérielle et au mode de dissolution de la Chambre.

Het lijkt een ernstige tekortkoming dat de motie van ontbinding momenteel enkel kan worden ingediend door de eerste minister. De spreker acht dat het relatief eenvoudig is om het euvel te verhelpen, want er is geen herziening van de Grondwet voor noodzakelijk.

Het is geen goede zaak om de legislatuur langer dan noodzakelijk te rekken. Angst voor de kiezer is ook geen gepaste drijfveer.

Na de val van de regering-Michel eind 2018 bleek dat ze toch moest aanmodderen tot mei 2019 om de samenvallende verkiezingen te halen. Dat voorval heeft de kiezer eerder vervreemd dan hem te hebben betrokken bij de democratie.

De heer Jan Briers (cd&v) wijst erop dat de macht van de partijvoorzitters vaak aan de kaak wordt gesteld. Kunnen de genodigden voorstellen doen die tegelijkertijd de regeringsvorming versnellen en de parlementaire democratie versterken door de rol van partijvoorzitters te beperken?

Op basis van welke programma's moet een afspiegelingsregering regeren? Als de meerderheidspartijen het over weinig eens zijn, zal de meerderheid waarschijnlijk niet sterk zijn. *Quid* als de Kamer geen vertrouwen heeft in de afspiegelingsregering? Omdat de partijen elkaar niet gezocht hebben, bestaat er twijfel over de duurzaamheid van zulke regeringen. Zijn er andere redenen om niet in deze oplossing te geloven? Zijn de genodigden voor of tegen?

Alle genodigden zijn tegenstander van samenvallende verkiezingen. Moet de politiek er definitief van afstappen? In welke mate kan de constitutieve autonomie van de deelstaten om verkiezingen niet langer te laten samenvallen volgens de sprekers bijdragen tot een oplossing voor de lange formatie?

In welke mate kan een modernisering van artikel 195 G.W. over de grondwettelijke herzieningsprocedure bijdragen tot een vlottere regeringsvorming? Achten de sprekers een dergelijke wijziging wenselijk? De huidige regering heeft in de loop van 2021 een voorlopige lijst opgesteld met artikelen die voor herziening vatbaar zouden kunnen worden verklaard. De artikelen 46 en 96 staan in de lijst, met het oog op de versnelling van de formatieprocessen. Zijn de sprekers voorstander van zo'n wijziging?

In verband met de federale regering bevat de Grondwet enkel bepalingen over de samenstelling van de regering, de ministeriële verantwoordelijkheid en de wijze waarop de Kamer kan worden ontbonden. Over het proces van

La Constitution ne contient aucune disposition visant le déroulement des négociations et la formation du gouvernement. Serait-il judicieux d'inscrire de nombreuses règles dans la Constitution? Par exemple, le rôle du Roi ne semble pas évident. Qu'en pensent les invités?

Le professeur Moonen a expliqué que la modification de la nomination et du rôle du président de la Chambre pourraient avoir une influence positive sur la formation du nouveau gouvernement. Les autres invités partagent-ils cette analyse? Quels ajustements conviendrait-il d'apporter?

Le professeur Moonen indique en outre que toute révision de la Constitution devrait aller au-delà du simple ajout de dispositions visant à accélérer la formation. Le professeur Uyttendaele souhaite même lever tous les tabous. Il estime que la révision de la Constitution s'impose surtout pour mettre fin à l'interminable crise actuelle. Les partis francophones semblent toutefois s'opposer aux réformes de ce type. Par exemple, un parlementaire du PS déclare régulièrement qu'il n'est absolument pas pressant de modifier la Constitution. Le professeur Uyttendaele pourrait-il à nouveau résumer les arguments en faveur de la révision? Les autres invités pourront évidemment compléter ce résumé.

Mme Katleen Bury (VB) se réjouit que le professeur Uyttendaele estime que tout article de la Constitution doit pouvoir être modifié. Cela fait longtemps que son parti insiste sur ce point.

Que pensent les orateurs de la décision néerlandaise de priver le chef de l'État de son rôle dans la formation du gouvernement? Que pensent-ils par ailleurs des propositions visant à confier les rênes de la formation d'un gouvernement au président de la Chambre ou aux chefs de groupe?

Le Roi est autorisé à intervenir dans les gouvernements en affaires courantes, par exemple en refusant la démission d'un formateur. Alors que le gouvernement Wilmès était déjà en selle, le Roi est intervenu, créant ainsi un précédent important. Les orateurs estiment-ils que le Roi a agi à cette occasion de manière légale?

L'intervenante regrette que les orateurs aient formulé peu de nouvelles propositions et se soient limités à évoquer des solutions peu originales. En Suisse, par exemple, il n'y a pas d'accord de gouvernement. Les quatre plus grands partis sont de toute façon à la manœuvre et proposent des personnes qui peuvent bâtir des ponts. Vu que ce sont les plus grands partis qui doivent définir la politique à mener, des majorités de rechange se forment régulièrement. Le nombre de crises gouvernementales est faible. Les orateurs ont-ils

de regeringsonderhandelingen en de formatie is de Grondwet stil. Is het opportuun om veel regels in de Grondwet op te nemen? De rol van de Koning lijkt bijvoorbeeld niet voor de hand te liggen. Wat is de mening van de genodigden?

Professor Moonen legde uit dat wijzigingen aan de benoeming en de rol van de Kamervoorzitter de vorming van een nieuwe regering gunstig kunnen beïnvloeden. Zijn de overige genodigden het daarmee eens? Welke aanpassingen zouden moeten worden aangebracht?

Voorts stelt professor Moonen dat een herziening van de Grondwet meer moet inhouden dan louter bepalingen die de formatie versnellen. Professor Uyttendaele wil zelfs alles bespreekbaar maken. Volgens hem is een herziening van de Grondwet vooral nodig om een einde te maken aan de huidige aanslepende crisis. De Franstalige partijen lijken echter tegenstander te zijn van zulke hervormingen. Een parlementslid van de PS verklaart bijvoorbeeld regelmatig dat er alle tijd van de wereld is om de Grondwet te wijzigen. Kan professor Uyttendaele de argumenten die voor de herziening pleiten nogmaals samenvatten? De overige genodigden kunnen het overzicht uiteraard aanvullen.

Mevrouw Katleen Bury (VB) is verheugd dat professor Uyttendaele vindt dat elk artikel van de Grondwet moet kunnen worden gewijzigd. Haar partij hamert daar al lang op.

Wat denken de genodigden van de Nederlandse beslissing om het staatshoofd zijn rol bij de regeringsvorming te ontnemen? Wat vinden ze van de voorstellen om de regie bij de Kamervoorzitter of bij de fractieleiders te leggen?

De Koning mag ingrijpen in regeringen van lopende zaken, bijvoorbeeld door het ontslag van een formateur te weigeren. Toen de regering-Wilmès al in het zadel zat, heeft de Koning ingegrepen en daarmee een belangrijk precedent gesteld. Vinden de genodigden dat de Koning toen wettig heeft gehandeld?

Het lid betreurt dat de genodigden weinig frisse voorstellen hebben gedaan of zijn blijven stilstaan bij oplossingen die *out of the box* zijn. In Zwitserland bijvoorbeeld wordt niet met een regeerakkoord gewerkt. De vier grootste partijen zijn er sowieso aan zet. Ze schuiven personen naar voren die bruggen kunnen slaan. Omdat de grootste partijen het beleid wel moeten vormen, ontstaan regelmatig wisselmeerderheden. Het aantal regeringscrisissen is gering. Hebben de genodigden het Zwitserse stelsel bestudeerd? Het land kent bovendien

étudié le système suisse? Ce pays dispose également de référendums contraignants, un système auquel le parti de l'intervenante est également favorable.

Mme Özlem Özen (PS) revient sur la proposition de M. Uyttendaele de désolidariser les élections et sur le regret qu'il a émis sur le fait que l'on ne tienne pas assez compte de l'avis des citoyens dans les formations des gouvernements. Elle souhaiterait savoir si le fait de découpler les élections ne va pas encore plus donner aux citoyens le sentiment qu'ils sont encore exclus du jeu, car les partis replacent souvent des candidats d'une élection à l'autre en jouant le jeu du shopping électoral. Cela reviendrait alors à devoir à nouveau déplorer que le vote du citoyen s'exprime vers des candidats qui ne les représentent plus. Est-ce que cette désolidarisation des élections ne devrait pas s'accompagner de garde-fous? Comment concrètement tenir compte de l'électeur et de l'avis du citoyen dans la formation des gouvernements et des gouvernements de transition?

bindende referenda, waar ook haar partij voorstander van is.

Mevrouw Özlem Özen (PS) komt terug op het voorstel van de heer Uyttendaele om de verkiezingen los te koppelen van elkaar en op het feit dat die spreker betreurt dat bij de vorming van de regeringen onvoldoende rekening wordt gehouden met de mening van de burgers. Zij zou willen weten of de loskoppeling van de verkiezingen de kiezers niet nog meer de indruk zal geven dat zij buitenspel worden gezet, want de partijen herpositioneren vaak verkozenen bij een volgende stembusslag om ze in te zetten op een ander niveau. Dat zou er dus op neerkomen dat de burger andermaal op kandidaten stemt die hem uiteindelijk niet zullen vertegenwoordigen. Zou die loskoppeling van de verkiezingen niet gepaard moeten gaan met flankerende maatregelen? Hoe kan concreet rekening worden gehouden met de kiezer en met de mening van de burger bij de vorming van de regeringen en van overgangsregeringen?

III. — **RÉPONSES ET RÉPLIQUES**

Le professeur Jan Velaers adhère au principe philosophique selon lequel les citoyens doivent pouvoir être acteurs et jouer un rôle lors des élections, comme le préconisent également MM. Calvo et Uyttendaele. C'est en pensant à ce principe que l'orateur a évoqué l'article 181, alinéa 4, du règlement de la Chambre: si c'est vraiment nécessaire, le Parlement doit pouvoir décider lui-même de retourner devant les électeurs. Actuellement, le premier ministre pourrait toutefois bloquer une telle initiative. L'orateur insiste toutefois également sur la nécessité d'apprécier chaque situation en fonction des circonstances spécifiques et d'éviter les automatismes en matière de dissolution.

L'orateur estime que l'échéance souple est un système qui peut fonctionner, mais il souligne qu'Israël et l'Espagne ont des systèmes différents de celui de la Belgique en ce moment. En Israël, par exemple, lorsque l'échéance est dépassée, le Parlement est dissous, à moins qu'il n'y ait des signes indiquant qu'un gouvernement est quand même en train de se former. En Belgique, la dissolution se produit si la Chambre y consent.

Le cabinet de transition évoqué par le professeur Uyttendaele est une piste de réflexion intéressante. Il s'agirait d'un gouvernement minoritaire jouissant encore de la confiance du Parlement et qui pourrait dès lors faire davantage qu'un gouvernement en affaires courantes. Il pourrait notamment gérer la politique s'inscrivant dans le périmètre délimité par le Parlement.

III. — **ANTWOORDEN EN REPLIEKEN**

Professor Jan Velaers onderschrijft het filosofische principe dat burgers een actor moeten kunnen zijn en dat ze bij verkiezingen hun rol moeten kunnen spelen, zoals ook de heren Calvo en Uyttendaele voorstaan. Met dit beginsel in het achterhoofd heeft de spreker gewezen op artikel 181, vierde lid, van het Kamerreglement: als het echt moet, moet het Parlement zelf kunnen besluiten om weer naar de kiezer te stappen. Nu zou de eerste minister zo'n initiatief kunnen tegenhouden. De spreker hamert er echter ook op dat telkens moet worden geoordeeld op basis van de specifieke omstandigheden. Automatismen inzake ontbinding zijn te mijden.

De zwakke deadline is een haalbaar stelsel, vindt de spreker, al herhaalt hij dat Israël en Spanje andere systemen kennen dan België op dit ogenblik. Als in Israël bijvoorbeeld de termijn is verstreken, wordt het Parlement ontbonden tenzij er aanwijzingen zijn dat er toch een regering in de maak is. In België komt er een ontbinding indien de Kamer ermee instemt.

Het overgangskabinet dat professor Uyttendaele heeft toegelicht, is een interessant denkspoor. Het houdt een minderheidsregering in die alsnog het vertrouwen krijgt en bijgevolg meer kan ondernemen dan een regering van lopende zaken. Ze kan zich met name ook bezighouden met beleid dat valt binnen de perimeter die het Parlement heeft afgebakend.

Cette solution pose toutefois un problème institutionnel. Supposons que le gouvernement ait obtenu la confiance du Parlement, mais que celui-ci estime par la suite que le gouvernement de transition a outrepassé les limites de son mandat politique. Dans pareil cas, le système actuel prévoit que le Parlement ne peut mettre le gouvernement hors-jeu que s'il dispose d'une alternative. C'est ce qu'on appelle la motion de méfiance constructive.

Si Mme Sophie Wilmès n'avait pas elle-même annoncé son départ ou n'avait pas tenu sa promesse, le Parlement n'aurait pas pu, constitutionnellement parlant, forcer la démission du gouvernement, à moins de pouvoir proposer une alternative. Le Parlement aurait bien sûr la possibilité de rejeter tout budget de tels gouvernements.

L'orateur répond à Mme Bury qu'il estime que le Roi n'a pas outrepassé ses compétences à l'époque. Il s'agissait d'une situation inédite. Pour la première fois, un gouvernement a demandé la confiance en annonçant qu'il la demanderait à nouveau dans les six mois et qu'il démissionnerait s'il ne l'obtenait pas à l'issue de ce deuxième vote. À l'approche de l'échéance de septembre 2020, les partis au pouvoir ont compris que la confiance ne leur serait pas accordée une seconde fois. Ils ont donc commencé à former un nouveau gouvernement, alors que le gouvernement Wilmès était encore aux commandes. Le Roi, sous la responsabilité du premier ministre, a estimé qu'il avait un rôle à jouer en la matière. Une situation inédite requiert des solutions inédites.

L'orateur considère, lui aussi, que le rôle du Roi lors de la formation du gouvernement est largement régi par le droit coutumier. Les coutumes ne sont pas immuables. Elles s'appuient sur une pratique constante et sur la conviction qu'elles doivent être respectées. Elles disparaissent à partir du moment où elles ne sont plus suivies dès lors que la conviction s'installe qu'elles sont désuètes. Toute coutume a une dimension précaire. Le fait d'avoir toujours fait quelque chose d'une certaine manière n'impose pas de poursuivre sur la même voie. Ceux qui ont créé la coutume peuvent ensuite la modifier.

L'orateur indique que la modification du rôle du Roi dans la formation du gouvernement pourrait faire l'objet de débats entre constitutionnalistes. Lors de l'élaboration des règles relatives au gouvernement de législature, il a été inscrit dans la Constitution que la Chambre peut voter une motion de méfiance constructive. Dans un tel cas, le gouvernement en place perd éventuellement la confiance, mais un nouveau premier ministre est nommé dans le même temps. Le Roi ne peut pas opposer son refus à cette présentation.

Wel stelt zich een institutioneel probleem. Stel dat de regering het vertrouwen heeft gekregen, maar dat het Parlement achteraf acht dat de overgangsregering haar beleidsperimeter heeft overtreden, dan bepaalt het huidige systeem dat het Parlement de regering enkel uit het zadel kan tillen als het een alternatief heeft, met name een constructieve motie van wantrouwen.

Indien mevrouw Sophie Wilmès niet zelf had aangekondigd dat ze zou vertrekken of zich niet aan haar belofte had gehouden, had het Parlement haar aftreden constitutioneel bekeken niet kunnen afdwingen, tenzij het een alternatief kon voorstellen. Het Parlement zou uiteraard wel elke begroting van zulke regeringen kunnen afwijzen.

Aan mevrouw Bury antwoordt de spreker dat hij niet vindt dat de Koning destijds zijn boekje te buiten is gegaan. De situatie was onuitgegeven. Voor de eerste keer gaf een regering die het vertrouwen vroeg, aan om binnen zes maanden nogmaals het vertrouwen te vragen en te zullen vertrekken indien het vertrouwen die tweede keer niet zou worden gegeven. Naarmate de deadline van september 2020 naderde, zagen de regeringspartijen in dat het vertrouwen geen tweede keer zou worden gegeven. Daarom begonnen ze aan de vorming van een nieuwe regering terwijl de regering-Wilmès nog aan het stuur stond. De Koning, daarin gedekt door de eerste minister, achtte dat hij daarin een rol te spelen had. Bij onuitgegeven situaties horen onuitgegeven oplossingen.

De spreker deelt het standpunt dat de rol van de Koning bij de vorming van de regering in grote mate door het gewoonterecht wordt beheerst. Gewoonten kunnen wijzigen. Ze veronderstellen een constante praktijk en de overtuiging dat ze moeten worden nageleefd. Gewoonten verdwijnen als ze niet meer worden nageleefd omdat de vaste overtuiging is gegroeid dat ze achterhaald zijn. Een gewoonte heeft iets precairs. Het is niet omdat het altijd zo geweest is, dat het ook zo moet blijven. Het zijn degenen die de gewoonte hebben tot stand gebracht die haar ook weer kunnen wijzigen.

De spreker stelt dat er over het wijzigen van de rol van de Koning bij een regeringsvorming wel discussie kan ontstaan onder constitutionalisten. Bij het neerschrijven van de regels over de legislatuurregering is in de Grondwet vastgelegd dat de Kamer een constructieve motie van wantrouwen kan stemmen. In voorkomend geval verliest de zittende regering het vertrouwen maar wordt er tegelijkertijd een nieuwe eerste minister aangeduid. De Koning kan deze voordracht niet weigeren.

Il a toutefois alors été précisé, au cours des débats, que le rôle du Roi demeurait inchangé dans les autres types de formation du gouvernement. Le droit coutumier relatif au rôle du Roi restera d'application. D'aucuns en déduiront que ce droit a acquis un statut constitutionnel. L'orateur ne partage pas cette opinion. Selon lui, il a seulement été confirmé que le droit coutumier restait applicable, mais cela ne signifie pas que de nouvelles coutumes ne peuvent pas voir le jour. Le droit coutumier en vigueur n'est pas inscrit dans la Constitution écrite.

En réponse à la question de savoir s'il est utile de retirer le Roi du système, l'orateur indique qu'il convient d'abord de se demander s'il est nécessaire de disposer d'un accompagnateur neutre dans le cadre du processus de formation. Ce n'est apparemment pas le cas dans les entités fédérées mais la situation n'est-elle pas différente au niveau fédéral ? Seuls les mandataires politiques ayant déjà participé à la formation d'un gouvernement peuvent répondre à cette question. L'orateur estime qu'ils sont les seuls à savoir si le Roi joue effectivement un rôle important ou non. Si ce rôle d'accompagnateur n'est pas indispensable, l'orateur est d'avis que l'on rendrait service à la monarchie en ne le confiant plus au Roi dès lors que ce rôle le contraint parfois à s'aventurer sur des terrains politiquement glissants. Si, au contraire, ce rôle est jugé indispensable, l'orateur ne voit pas qui d'autre que le Roi pourrait le jouer. Il est en effet difficile de trouver un autre acteur neutre susceptible de le reprendre. Selon l'orateur, le président de la Chambre ne serait pas le bon candidat. L'orateur compare le rôle joué par le Roi à celui d'une sage-femme : elle n'a ni conçu ni mis au monde l'enfant, mais elle l'aide à venir au monde. On sait que la naissance d'un gouvernement est souvent très difficile en Belgique. L'orateur se demande dès lors si, dans ce contexte, le rôle de sage-femme joué par le Roi n'est pas nécessaire. Si ce rôle est nécessaire, l'orateur pense qu'il n'y ait pas de meilleure alternative.

L'orateur émet également des doutes sur la proposition visant à rendre la procédure de formation du gouvernement plus transparente. L'orateur émet également des doutes sur la proposition visant à rendre la procédure de formation du gouvernement plus transparente.Le processus serait plus transparent si tout ce que les présidents de parti confient au Roi était rendu public, de façon à montrer clairement que le chef de l'État n'est pas guidé par des motivations politiques et qu'il opte pour le plus grand dénominateur commun. Mais l'orateur craint que l'on ignore souvent en quoi consiste exactement le plus grand dénominateur commun. La monarchie essaie

Er is dan tijdens de debatten echter ook verklaard dat de rol van de Koning in de andere types van een regeringsvorming, ongewijzigd blijft. Het gewoonterecht inzake de rol van de Koning blijft daarvoor gelden. Sommigen zullen hieruit afleiden dat dit gewoonterecht een constitutioneel statuut heeft gekregen. De spreker deelt die mening niet. Volgens hem heeft men slechts bevestigd dat het gewoonterecht ter zake blijft gelden, maar niet dat er geen nieuwe gewoonten zouden kunnen ontstaan. Het bestaande gewoonterecht maakt geen deel uit van de geschreven grondwet.

Op de vraag of het helpt om de Koning uit het systeem te halen, antwoordt de spreker dat eerst de vraag moet beantwoord worden of de formatie behoefte heeft aan een neutrale procesbegeleider. In de deelstaten blijkbaar niet, maar ligt dat in België niet anders? Alleen de politici die al aan een regeringsvorming hebben deel genomen, kunnen die vraag beantwoorden. Alleen zij weten of de rol van de Koning ertoe doet of niet, oppert de spreker. Als die rol van procesbegeleider niet noodzakelijk is, denk ik dat men de monarchie een dienst zou bewijzen door die rol niet meer te laten spelen door de Koning, want men verplicht hem daardoor soms zich op politiek glad ijs te begeven. Als die rol echter wel noodzakelijk is, ziet spreker niet in wie anders dan de Koning deze rol wel zou kunnen spelen. Het is immers moeilijk om een andere neutrale figuur te bedenken die de rol zouden kunnen overnemen. De Kamervoorzitter is volgens de spreker geen goede kandidaat. De rol die de Koning speelt vergelijkt de spreker met deze van een vroedvrouw: zij heeft het kind niet verwekt, zij baart het ook niet, maar zij helpt het wel ter wereld komen. Het is bekend dat in België het bevallen van een regering vaak zeer moeizaam verloopt. Hebben wij dan de rol van de Koning als vroedvrouw niet nodig, zo vraagt hij zich af. Als die rol nodig is, denkt spreker dat er geen beter alternatief is.

Ook over het voorstel om het proces van regeringsvorming transparanter te maken, heeft spreker zijn twijfels. Door alles wat partijleiders aan de Koning toevertrouwen, bekend te maken zodat duidelijk blijkt dat het staatshoofd geen politieke drijfveren heeft maar voor de grootste gemene deler kiest, wordt het proces transparanter. De spreker vreest echter dat het vaak niet duidelijk is wat de grootste gemene deler precies is. De monarchie tracht wellicht zoveel mogelijk objectieve criteria in te bouwen en vooral de slaagkansen van coalities in het achterhoofd te houden. Maar dat is uiteraard nooit een exacte wetenschap. Het proces is al ingewikkeld genoeg

vraisemblablement d'appliquer un maximum de critères objectifs et surtout de garder à l'esprit les chances de succès des coalitions. Il ne s'agit toutefois évidemment pas d'une science exacte. Le processus est déjà suffisamment compliqué; accroître la transparence n'aurait pas un impact positif sur les négociations.

On a du reste pu constater aux Pays-Bas que les notes communiquées au chef de l'État ne correspondaient pas toujours à ce qui était effectivement discuté par les partis en coulisse. Aujourd'hui, le formateur néerlandais est nommé par la Chambre. Il n'a pas été nécessaire de réviser la Constitution néerlandaise à cet effet. L'orateur a le sentiment que les responsables politiques néerlandais ne sont pas unanimement heureux de ce changement. D'aucuns pensent qu'il aurait été préférable de désigner un accompagnateur neutre pour le processus. L'orateur se demande quant à lui si la désignation d'un tel acteur est vraiment nécessaire et, dans l'affirmative, qui doit jouer ce rôle si cela ne peut pas non plus être le chef de l'État.

L'orateur confirme les propos de M. Calvo selon lesquels l'accord de gouvernement est souvent le fruit d'une improvisation. Le processus actuel s'explique toutefois probablement par différents éléments. Il va sans dire que ce processus pourrait être mieux étayé, par exemple par un conseil scientifique pour la politique gouvernementale et par une série d'études et d'analyses. La mise en place de cadres de réflexion mieux objectivés ne facilite toutefois pas nécessairement la formation. La politique repose en effet toujours sur des choix. Cet exercice demeure délicat, a fortiori dans un pays qui compte deux démocraties.

Le nombre de parlementaires fédéraux inscrits dans la circonscription fédérale joue un rôle important. L'orateur comprend la tendance de fixer à l'avance le nombre de sièges attribués à chaque groupe linguistique. Ne pas définir le nombre de sièges est risqué. En effet, si tous les francophones votent pour des Flamands et si tous les Flamands font de même, seuls des Flamands seront élus au sein de la circonscription fédérale. Pour éviter de modifier les proportions de façon trop drastique, il est logique de fixer dans une certaine mesure le nombre de sièges attribués à chaque groupe linguistique, bien que ce choix porte atteinte, selon l'orateur, à la philosophie de la circonscription fédérale, selon laquelle le peuple belge élit des représentants belges.

L'orateur estime que le droit constitutionnel coutumier doit être codifié le moins possible. Il est tout à fait acceptable que le fonctionnement des institutions ou le rôle des présidents de parti soient régis par le droit coutumier, qui permet en effet d'adapter les règles de façon naturelle. Par ailleurs, de nouvelles coutumes en bijkomende transparantie zou de onderhandelingen niet vooruithelpen.

In Nederland blijkt overigens dat nota's die aan het staatshoofd werden overhandigd, niet altijd overeenkwamen met wat partijen achter de schermen daadwerkelijk hadden besproken. Nu wordt de Nederlandse formateur aangeduid door de Kamer. Daar is geen herziening van de Nederlandse grondwet voor nodig geweest. De spreker heeft de indruk dat Nederlandse politici niet onverdeeld tevreden zijn met de wijziging. Sommigen denken dat het beter was geweest om een neutrale procesbegeleider aan te stellen. De spreker vraagt echter of dat inderdaad echt moet, en zo ja, wie dat moet zijn als ook het staatshoofd afvalt.

De spreker stelt met de heer Calvo vast dat het regeerakkoord vaak tot stand komt door improvisatie. Wellicht zijn er echter redenen voor de huidige gang van zaken. We zouden uiteraard het proces beter kunnen onderbouwen door bijvoorbeeld een wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid en een reeks studies en doorlichtingen. Beter geobjectiveerde denkkaders leiden echter niet automatisch tot een vlottere formatie. Politiek berust immers altijd op het maken van keuzes. En dat blijft moeilijk, zeker in een land met twee democratieën.

Het aantal federale parlementsleden in de federale kieskring is van belang. De spreker begrijpt de neiging om op voorhand vast te leggen hoeveel zetels er naar de ene of de andere taalgroep gaan. De zetelaantallen niet bepalen is een risico. Stel immers dat alle Franstaligen op Vlamingen stemmen en alle Vlamingen hetzelfde doen, dan zijn er in de federale kieskring enkel Vlamingen verkozen. Om te voorkomen dat de verhoudingen te veel veranderen, is het logisch om het aantal zetels per taalgroep enigszins vast te leggen. Die keuze ondergraaft volgens de spreker echter de filosofie van de federale kieskring. Die bestaat namelijk uit het idee dat het Belgische volk Belgische volksvertegenwoordigers kiest.

De spreker is van mening dat constitutioneel gewoonterecht zo weinig mogelijk dient te worden gecodificeerd. Het is geen enkel probleem dat de werking van instellingen of de rol van partijvoorzitters wordt geregeld door het gewoonterecht, dat immers toelaat om de regels op organische manier aan te passen. Bovendien kunnen

peuvent ainsi voir le jour. Le fonctionnement du système parlementaire du XIXe siècle ne peut pas être comparé au fonctionnement actuel. Les changements ont eu lieu spontanément, en fonction des besoins politiques. Il n'est pas souhaitable de tout couler dans un texte, car cela peut avoir des effets indésirables.

La Constitution n'exige pas que le gouvernement bénéficie de la confiance d'une majorité au Parlement. La règle de confiance est basée sur un droit coutumier relativement stable. En 1993, le constituant a réglé expressément dans la Constitution la fin de la relation de confiance par le biais notamment de la motion de méfiance constructive. Une interprétation erronée de ces dispositions a conduit à une situation impensable: lorsque la N-VA a quitté le gouvernement Michel, celui-ci n'a pas démissionné et a prétendu ne pas être tenu de demander la confiance, en invoquant l'article relatif à la motion de méfiance constructive.

L'orateur souligne que le gouvernement aurait dû démissionner. Il y a eu une confusion parce que la fin de la relation de confiance est réglée, mais pas le début. Certains constitutionnalistes ont estimé que le gouvernement Michel existait toujours dès lors qu'il n'avait pas démissionné et qu'il n'était pas forcé de le faire. Ils considéraient que le Roi n'avait fait que remplacer certains ministres et que dès lors qu'il ne s'agissait pas d'un nouveau gouvernement, il n'était pas non plus nécessaire de redemander la confiance. La Chambre par contre a, à juste titre, invité le gouvernement à demander la confiance.

La confusion découlait du fait que la Constitution n'avait pas réglé la fin de la relation de confiance, mais seulement le début, et cela pourrait être une raison pour régler ces deux questions dans la Constitution. L'orateur estime quant à lui qu'il n'est pas indiqué de trop réglementer dans la Constitution. Le droit coutumier non écrit doit suffire.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) demande ensuite comment le problème peut être résolu afin d'éviter qu'une situation similaire à celle de la fin du gouvernement Michel se présente à nouveau. *Le professeur Velaers* indique que la Constitution n'a jamais prévu qu'un gouvernement devait être soutenu par une majorité au Parlement, ce qui n'a pas empêché la tenue, pendant cent ans, de votes de confiance. Ces votes ont toujours été considérés comme normaux. Comme un mécanisme prévoyant que le gouvernement ne doit démissionner qu'après l'adoption d'une motion de méfiance constructive avait été adopté, le gouvernement Michel a fait valoir que le Roi n'avait fait que désigner d'autres ministres. La Chambre n'a pas suivi cette interprétation et a résolu le problème en votant ensuite une motion prévoyant que le

er zo nieuwe gewoonten ontstaan. De werking van het parlementaire systeem in de negentiende eeuw is niet te vergelijken met de huidige werking. De veranderingen vonden spontaan plaats, aangestuurd door politieke behoeften. Het dreigt tot ongelukken te leiden als alles in tekst wordt gebeiteld.

De Grondwet vereist niet dat de regering het vertrouwen moet krijgen van een meerderheid in het Parlement. De vertrouwensregel is gebaseerd op vrij stabiel gewoonterecht. Wel heeft de grondwetgever in 1993 het einde van de vertrouwensrelatie uitdrukkelijk in de Grondwet geregeld middels onder andere een constructieve motie van wantrouwen. Een verkeerd begrip van deze bepalingen heeft geleid tot de ondenkbare situatie dat de regering-Michel na de uittreding van de N-VA geen ontslag heeft genomen en beweerde dat ze het vertrouwen niet hoefde te vragen, daarbij verwijzend naar het artikel over de constructieve motie van wantrouwen.

De spreker benadrukt dat de regering het ontslag wel had moeten vragen. Er is verwarring ontstaan doordat het einde van de vertrouwensrelatie is geregeld, maar het begin niet. Sommige grondwetspecialisten vonden dat de regering-Michel nog steeds bestond aangezien ze zelf nooit ontslag had genomen en niet tot ontslag is gedwongen. Volgens hen had de Koning slechts enkele ministers vervangen. Dat was, zo stelden ze ten onrechte, geen nieuwe regering en er was dus ook niet nodig opnieuw het vertrouwen te vragen. De Kamer heeft de regering echter wel – en terecht – verzocht om het vertrouwen te vragen.

De verwarring was ontstaan doordat de Grondwet niet het vestigen van het vertrouwen, doch alleen het beëindigen van het vertrouwen had geregeld en dat zou een reden kunnen zijn om beide in de Grondwet te regelen. De spreker zelf echter is van oordeel dat het niet echt aangewezen is om teveel in de Grondwet te regelen. Het ongeschreven gewoonterecht moet volstaan.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) vraagt vervolgens hoe men dit dan oplost en voorkomt dat er zich opnieuw een situatie voordoet zoals bij het einde van de regering-Michel. Professor Velaers geeft aan dat het nooit in de Grondwet is opgenomen dat een regering een meerderheid van het Parlement achter zich moet krijgen, maar honderd jaar lang zijn er vertrouwensstemmingen gehouden zonder die bepaling. Zulke stemmingen zijn altijd als normaal beschouwd. Doordat er een regeling werd ingevoerd waarbij de regering pas moet opstappen als er een constructieve motie van wantrouwen is aangenomen, heeft de regering-Michel geschermd met het argument dat de Koning enkel andere ministers had aangeduid. De Kamer heeft die interpretatie niet gevolgd en heeft daarop een motie gestemd krachtens dewelke

gouvernement devait solliciter la confiance du parlement. L'orthodoxie a dès lors été rétablie, même si le débat à ce sujet suit son cours parmi les constitutionnalistes.

Le professeur Marc Uyttendaele explique, en réponse à M. Calvo, que l'opposition parlementaire ne peut exiger du gouvernement qu'il sollicite la confiance. Il lui appartient de déposer une motion de méfiance.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) indique qu'au final, aucune motion n'avait été adoptée. Le gouvernement Michel a présenté lui-même sa démission dès qu'il était devenu clair qu'une majorité du Parlement lui retirerait sa confiance.

Le professeur Jan Velaers indique qu'en d'autres termes, le Parlement a menacé de voter une motion de méfiance si le gouvernement ne sollicitait pas la confiance. Il s'agit d'une situation particulière. Le gouvernement n'ayant jamais obtenu explicitement la confiance, comment le Parlement pouvait-il retirer sa confiance à l'égard du gouvernement? La Chambre a invité à juste titre le gouvernement à demander la confiance. L'orateur espère que cette interprétation sera acceptée comme étant l'interprétation correcte et qu'un incident similaire ne se produira plus.

L'orateur espère que des situations de cette nature ne se reproduiront plus. C'est une tout autre question de se demander si la solution consisterait à revoir les règles régissant les motions constructives de méfiance.

L'orateur pense que le professeur Uyttendaele indique qu'un gouvernement miroir pourrait aussi être formé à partir des groupes linguistiques, et non à partir des entités fédérées. Le gouvernement fédéral doit obtenir la confiance d'une majorité fédérale. Se fonder sur les entités fédérées renforcerait encore la division de la Belgique en deux démocraties. En effet, les majorités au sein des parlements des entités fédérées ne sont pas nécessairement identiques à celles au sein des groupes linguistiques. Reste en outre la question de savoir quels gouvernements des entités fédérées serviraient de base à cette formation. *Quid* du gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale?

L'orateur répète qu'il estime qu'il serait préférable de cesser de faire coïncider les dates des scrutins.

Le plus grand nombre possible de dispositions doivent figurer dans la déclaration de révision de la Constitution. Aucun autre article de la Constitution n'a été si souvent violé que l'article 195. Lorsqu'un accord sur une réforme de l'État est conclu, le constituant ne s'est jamais retenu de le mettre en œuvre au motif qu'une disposition

de regering het vertrouwen moest komen vragen. De Kamer heeft het probleem zo opgelost. De orthodoxie is bijgevolg hersteld, al blijft er een discussie onder grondwetspecialisten.

Professor Marc Uyttendaele antwoordt de heer Calvo dat de oppositie in het Parlement niet van de regering kan eisen dat ze het vertrouwen vraagt. Het komt de oppositie toe een motie van wantrouwen in te dienen.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) wijst erop dat er uiteindelijk geen motie is goedgekeurd. Zodra het duidelijk werd dat een meerderheid van het Parlement het vertrouwen zou intrekken, heeft de regering-Michel zelf haar ontslag ingediend.

Professor Jan Velaers stipt aan dat het Parlement met andere woorden heeft gedreigd een motie van wantrouwen te stemmen als de regering het vertrouwen niet zou vragen. Dat is een eigenaardige situatie. De regering heeft het vertrouwen nooit expliciet gekregen, dus hoe kan het Parlement het vertrouwen in die regering opzeggen? De Kamer heeft wel terecht de regering verzocht het vertrouwen te vragen. De spreker hoopt dat dit als de juiste interpretatie zal worden aanvaard en dat een dergelijk incident zich niet meer zal voordoen.

De spreker hoopt dat zulke situaties zich niet langer zullen voordoen. Het is een andere vraag of de oplossing eruit bestaat om de regels over de constructieve motie van wantrouwen te herzien.

Spreker vindt dat professor Uyttendaele terecht stelt dat een afspiegelingsregering zou moeten worden gevormd op basis van de taalgroepen, niet op basis van de deelstaten. De federale regering moet het vertrouwen krijgen van een federale meerderheid. Uitgaan van de deelstaten versterkt het verhaal van de twee democratieën nog. De meerderheden in de deelstaatparlementen lopen immers niet noodzakelijk gelijk met de meerderheden in taalgroepen. Bovendien rest de vraag welke deelstaatregeringen aan de basis zouden liggen. *Quid* met de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

De spreker herhaalt dat de geforceerde samenval van verkiezingen volgens hem het beste wordt stopgezet.

De verklaring tot herziening van de Grondwet moet zoveel mogelijk bepalingen bevatten. Geen enkel ander artikel van de Grondwet werd zo vaak geschonden als artikel 195. Het is nog nooit gebeurd dat de grondwetgever zich bij de uitvoering van een staatshervormingsakkoord heeft laten tegenhouden door het feit dat een

constitutionnelle qui devait voir sa portée modifiée n'avait pas été ouverte à révision. Le meilleur exemple à cet égard s'est produit en 1970. Le cœur du système fédéral belge n'a pas vu le jour de manière orthodoxe.

L'orateur conclut en indiquant que le gouvernement Di Rupo a agi de manière plus honnête que les gouvernements précédents en modifiant de manière transitoire l'article 195 de la Constitution afin qu'il ne soit pas un obstacle à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État.

Le professeur Marc Uyttendaele n'est pas hostile au principe de la circonscription fédérale. Cette idée vise à inscrire une véritable logique fédérale en Belgique. Cependant, pourquoi faudrait-il limiter cette circonscription à 20 députés? M. Uyttendaele recommande plutôt que tous les députés fédéraux soient élus dans le cadre de cette circonscription. Un tel régime impliquerait un seuil minimum d'éligibilité afin d'éviter que, comme aux Pays-Bas, un pourcent des voix permette l'élection d'un représentant. L'ensemble des députés fédéraux élus dans une circonscription fédérale est une proposition cohérente. Le problème linguistique est résolu par la prestation de serment de chaque parlementaire. Par contre, le système qui consiste à saupoudrer quelques changements sera producteur de davantage de problèmes que de solutions.

La loi de financement des partis doit être repensée. En Espagne, la Constitution consacre le principe selon lequel les partis politiques sont le moteur du système démocratique mais qu'ils doivent eux-mêmes avoir un fonctionnement démocratique. Or, M. Uyttendaele estime que le fonctionnement des partis en Belgique n'est pas démocratique. Il estime qu'on pourrait subordonner le financement de ces partis à leur fonctionnement démocratique.

Le gouvernement transitoire devrait avoir une durée de vie limitée et être démissionnaire à une date butoir déterminée, comme Mme Wilmès s'y était d'ailleurs engagée à l'époque. En ayant la liberté de voter une motion de méfiance simple, les membres de la Chambre auraient le pouvoir de provoquer plus tôt la démission du gouvernement transitoire s'il ne respecte pas sa feuille de route, provoquant ainsi plus rapidement des élections.

M. Uyttendaele réaffirme le fait que l'électeur est un partenaire de l'existence de la crise et de sa résolution. Le retour éventuel aux urnes en cas de blocage est la consécration de ce principe essentiel.

grondwetsartikel waarvan de strekking gewijzigd diende te worden, niet voor herziening vatbaar was verklaard. Het beste voorbeeld dateert van 1970; de kern van het Belgische federale bestel heeft op niet bepaald orthodoxe wijze het levenslicht gezien.

De spreker geeft tot slot aan dat de regering-Di Rupo het eerlijker heeft aangepakt dan de voorgaande regeringen door bij wijze van overgangsmaatregel artikel 195 van de Grondwet te wijzigen, zodat het de uitvoering van de zesde staatshervorming niet langer in de weg zou staan.

Professor Marc Uyttendaele is in beginsel geen tegenstander van een federale kieskring. Dat idee beoogt in België een daadwerkelijk federaal bestel tot stand te brengen. Waarom zou die kieskring echter beperkt moeten blijven tot 20 volksvertegenwoordigers? De heer Uyttendaele beveelt aan dat in plaats daarvan alle federale verkozenen uit die kieskring moeten komen. Een dergelijke regeling zou impliceren dat er met een kiesdrempel wordt gewerkt om te voorkomen dat, zoals in Nederland, 1 % van de stemmen volstaat om één volksvertegenwoordiger verkozen te krijgen. Het voorstel om alle federale volksvertegenwoordigers in één kieskring te verkiezen getuigt van samenhang. Het probleem van het taalevenwicht zou worden opgelost door de eedaflegging van elk parlementslid. De werkmethode waarbij enkele losse veranderingen zouden worden doorgevoerd, zou echter meer problemen veroorzaken dan oplossingen bieden.

De wet op de partijfinanciering moet worden herzien. De Spaanse Grondwet bekrachtigt het beginsel dat de politieke partijen de drijvende kracht van het democratische bestel zijn, maar zelf ook op democratische wijze moeten functioneren. Volgens de heer Uyttendaele is de werking van de partijen in België echter niet democratisch. Hij meent dat de financiering van die partijen zou kunnen worden verbonden aan de eis om democratisch te functioneren.

De overgangsregering zou een beperkte levensduur moeten hebben en op een overeengekomen einddatum ontslag moeten nemen, zoals mevrouw Wilmès destijds overigens had toegezegd. Dankzij hun vrijheid een gewone motie van wantrouwen aan te nemen, zouden de Kamerleden het ontslag van de overgangsregering vroeger kunnen uitlokken mocht die regering haar stappenplan niet naleven. Zo zouden er sneller nieuwe verkiezingen komen.

De heer Uyttendaele stelt opnieuw dat de kiezer deelgenoot is: hij is deel van de crisis én van de oplossing ervoor. Eventuele nieuwe verkiezingen bij blokkering bekrachtigen dat cruciale beginsel.

Le rôle du Roi a évolué. Sous le règne de Baudouin, le Roi avait un rôle actif et personnel, et il prenait des initiatives qu'il estimait lui-même opportune. Le Roi Baudouin faisait des choix politiques et on parlait d'ailleurs à l'époque des "chouchous du palais" avec Willy Claes, Charles-Ferdinand Nothomb notamment. Ensuite, un basculement fondamental a eu lieu en 1999. Cette année-là, le bruit a couru que le Roi Albert II voulait nommer deux formateurs (Annemie Neyts et François-Xavier de Donnéa) et que Louis Michel a estimé qu'il devait être le seul à être désigné pour son parti. C'est ainsi que le Roi a nommé Louis Michel en tant que formateur. L'orateur estime que c'est un basculement. Dorénavant, le Roi doit sentir le monde politique et n'a plus aucun rôle personnel. En 2010, le Roi a fait ce que lui avait suggéré le premier ministre. Dans certaines communautés, on estime que c'est le président de parti qui doit prendre la main. En 2009, ce sont deux présidents de petits partis qui se pensaient indispensables qui ont décidé de mener les négociations pour voir avec qui ils pourraient gouverner. En d'autres termes, la dynamique du monde politique peut se suffire à elle-même et M. Uyttendaele ne pense pas qu'une intervention royale soit nécessaire car il n'est plus un arbitre. Le Roi ne peut pas prendre de risque car s'il devait pencher pour une formule ou une autre, le débat institutionnel sur la monarchie serait immédiatement lancé.

La coutume est un droit non écrit qui complète le droit écrit et qui est indispensable à la mise en œuvre de ce droit écrit. La coutume s'efface toujours derrière le droit écrit. Ainsi, le règlement de la Chambre fait partie du droit écrit et il primera sur les règles coutumières qui ont pu être d'usage pendant des décennies, tout en étant subordonné à la Constitution. Celle-ci pose le principe selon lequel le Roi nomme et révoque les ministres mais le rôle constitutionnel du Roi se limite à signer des arrêtés de nomination ou de démission. Quand Mme Eva De Bleeker a dû quitter le gouvernement De Croo, elle a affirmé qu'elle avait présenté sa démission à son président de parti. Il s'agissait là de la manifestation d'une réalité politique et de la démonstration que le rôle du Roi est plutôt celui d'un notaire. Ce n'est pas lui qui choisit les ministres, ni qui décide de leur démission. Rien n'interdit donc de prévoir d'autres règles dans le règlement de la Chambre. Cependant, M. Uyttendaele rejoint son collègue Jan Velaers lorsqu'il estime qu'il ne faut pas trop "codifier" car plus on codifie, plus on crée des instruments de paralysie ultérieure. Il vaut mieux fixer des grands principes car en allant dans les détails, on ne mesure pas toujours les pièges que l'on sème sur le chemin ultérieur de ceux qui devront mettre en œuvre les principes. La force de la Constitution belge était sa brièveté. Elle fixait des grands principes qui ont

De rol van de Koning is geëvolueerd. Ten tijde van Koning Boudewijn vervulde de Koning een actieve en persoonlijke rol; hij nam initiatieven die hij zelf wenselijk achtte. Koning Boudewijn maakte politieke keuzes; destijds was zelfs sprake van "lievelingen" van het Paleis, onder meer Willy Claes en Charles-Ferdinand Nothomb. Vervolgens heeft in 1999 een fundamentele kentering plaatsgevonden. In dat jaar deed het gerucht de ronde dat Koning Albert II twee formateurs wou aanstellen (namelijk Annemie Neyts en François-Xavier de Donnéa), terwijl Louis Michel vond dat hij als enige van zijn partij moest worden aangewezen. Derhalve heeft de Koning Louis Michel tot formateur benoemd. Volgens de spreker was dat een kentering. Voortaan moet de Koning aanvoelen wat de politici willen en vervult hij geen enkele persoonlijke rol meer. In 2010 heeft de Koning gevolg gegeven aan de suggesties van de eerste minister. In sommige gemeenschappen is men van oordeel dat de partijvoorzitter het initiatief moet nemen. In 2009 hebben twee voorzitters van kleine partijen die dachten dat zij onontbeerlijk waren beslist om de onderhandelingen te voeren, teneinde na te gaan met wie zij konden regeren. De dynamiek binnen de politiek is met andere woorden toereikend; de heer Uyttendaele denkt niet dat het optreden van de Koning noodzakelijk is, aangezien de Koning niet langer een scheidsrechter is. De Koning kan geen risico nemen, want indien hij een voorkeur kenbaar zou maken voor de ene of de andere vorm, zou onmiddellijk een institutioneel debat over de monarchie losbreken.

Gewoonten vormen een niet-schriftelijke rechtsbron die het schriftelijke recht vervolledigt en die onontbeerlijk is bij de tenuitvoerlegging ervan. Het gewoonterecht moet evenwel steeds wijken voor het schriftelijke recht. Het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers maakt bijvoorbeeld deel uit van het schriftelijke recht en heeft voorrang op de gewoonten die eventueel tientallen jaren lang de regel vormden; tegelijk heeft de Grondwet voorrang op het Reglement. De Grondwet verankert het beginsel dat de Koning de ministers benoemt en ontslaat; de grondwettelijke rol van de Koning is er echter toe beperkt benoemings- en ontslagbesluiten te ondertekenen. Toen mevrouw Eva De Bleeker de regering-De Croo moest verlaten, heeft zij verklaard dat zij haar ontslag had aangeboden aan haar partijvoorzitter. Daarmee werd een politieke realiteit weerspiegeld en het bewijs geleverd dat de Koning veeleer optreedt als een notaris; hij kiest immers niet de ministers en beslist niet over hun ontslag. Niets belet dus om andere regels op te nemen in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers. De heer Uyttendaele is het echter eens met zijn collega Jan Velaers wanneer die stelt dat niet te veel zaken in regelgeving mogen worden gegoten, want meer regelgeving leidt later tot meer instrumenten die tot blokkering kunnen leiden. Het verdient de voorkeur om de grote beginselen vast te leggen, want als men

été appliqués grâce à cette coutume institutionnelle. Tout en conservant cette plus-value, M. Uyttendaele estime que rien n'empêche d'imaginer un autre système de formation du gouvernement et d'en fixer en partie les règles dans le règlement de la Chambre. Ce dernier est adopté par les représentants du peuple belge et cela donne une validité juridique et démocratique plus forte que toute autre pratique qui ne figure pas dans la Constitution.

L'échéance accordée au gouvernement de transition peut être abordée dans le règlement de la Chambre après un délai donné. Il faut cependant savoir que l'article 195 de la Constitution reste, de l'avis de l'orateur, un "boulet" car si une dissolution de la Chambre a lieu sans vote d'une déclaration de révision de la Constitution, la législature suivante ne pourra pas opérer de réformes importantes. Il ajoute que dans la réalité politique belge, il n'est pas concevable qu'il y ait une dissolution des Chambres sans qu'elle ne trouve sa source dans l'article 195 de la Constitution. Dès lors, si on doit trouver une solution immédiate, on peut fixer une échéance au gouvernement de transition mais à l'issue de cette échéance se posera inévitablement la question de savoir si la Chambre vote une déclaration de révision de la Constitution. Il est aberrant que la capacité d'initier ce processus de dissolution soit laissée à la discrétion du premier ministre et c'est le règlement de la Chambre qui doit être modifié.

Si M. Uyttendaele rappelle les limites d'une coalition miroir, il peut accepter qu'elle soit envisageable si c'est dans une logique strictement transitoire et parce qu'on ne trouve pas de solutions pour créer autrement un gouvernement fédéral.

L'action du Roi, sous le gouvernement Wilmès, évoquée par le VB n'est pas criticable. D'une part, on sait que ce n'est pas l'initiative du Roi qui a permis à ce gouvernement de gérer la crise sanitaire. Ce sont les responsables politiques qui négociaient un accord de gouvernement qui ont demandé au Roi de poser les actes qui ont été les siens. Dans le processus de formation des gouvernements, le Roi prend plus de risques qu'il n'exerce de pouvoirs. M. Uyttendaele estime que le Roi n'a plus beaucoup d'influence, pour ne pas dire plus du tout. Dans le cas contraire, il risquerait de devoir supporter la responsabilité d'initiatives qui ne

details begint te regelen, is men zich niet altijd bewust van de valstrikken die worden gelegd op het pad van diegenen die later de beginselen ten uitvoer moeten leggen. De kracht van de Belgische Grondwet schuilde in de beknoptheid ervan. De Grondwet behelsde de grondbeginselen en die werden toegepast dankzij de voormelde institutionele gewoonten. De heer Uyttendaele meent dat die meerwaarde kan worden behouden, terwijl niets belet een andere regeringsvormingsregeling uit te denken en een deel van de regels ter zake op te nemen in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dat Reglement wordt aangenomen door de Belgische volksvertegenwoordigers en heeft dus een grotere rechtskracht en democratische legitimiteit dan elke andere werkwijze die niet in de Grondwet is opgenomen.

De duur van de overgangsregering kan worden opgenomen in het Reglement van de Kamer. Artikel 195 van de Grondwet blijft volgens de spreker echter een permanente hinderpaal vormen, want wanneer de Kamer wordt ontbonden zonder stemming over een verklaring tot herziening van de Grondwet kunnen tijdens de volgende zittingsperiode geen diepgaande hervormingen worden doorgevoerd. Hij voegt daaraan toe dat het rekening houdend met de Belgische politieke toestand ondenkbaar is dat de wetgevende Kamers zouden worden ontbonden zonder dat zulks zou zijn gegrond op artikel 195 van de Grondwet. Als er onverwijld nood is aan een oplossing, zou derhalve een termijn kunnen worden verbonden aan de overgangsregering; daarna echter zal onvermijdelijk de vraag rijzen of de Kamer al dan niet een verklaring tot herziening van de Grondwet aanneemt. Het houdt geen steek dat de eerste minister naar eigen goeddunken de ontbinding op gang kan brengen, maar een bijsturing vergt een wijziging van het Kamerreglement.

De heer Uyttendaele wijst op de beperkingen van een afspiegelingsregering. Hij kan die oplossing aanvaarden indien het strikt om een overgangsregeling zou gaan en het niet lukt om op een andere manier een federale regering te vormen.

Met het door het VB ter sprake gebrachte optreden van de Koning tijdens de regering-Wilmès is niets mis. Enerzijds weten we dat niet het initiatief van de Koning ervoor heeft gezorgd dat die regering de gezondheidscrisis heeft kunnen beheren. De politieke leiders die over een regeerakkoord onderhandelden hebben de Koning verzocht de handelingen te stellen die hij uiteindelijk heeft gesteld. Bij het vormen van regeringen neemt de Koning meer risico's dan dat hij macht uitoefent. De heer Uyttendaele is van oordeel dat de Koning niet veel of zelfs helemaal geen invloed meer heeft. Mocht dat wel zo zijn, dan dreigt Hij de verantwoordelijkheid

seraient pas bien comprises par le public, en raison de la confiance qu'il aurait accordée à un interlocuteur qui n'était peut-être pas de bon conseil. En fonction de cela, M. Uyttendaele recommande que le Roi n'intervienne pas de manière personnelle dans le processus de formation des gouvernements.

Peu de choses sont à dire à propos du système fédéral suisse car la Suisse n'est pas comparable à la Belgique. Le parlementarisme rationalisé allemand a été adapté et intégré dans la Constitution belge. Le constat à ce sujet est que la plus-value de cet apport est nulle. Au contraire, cet apport génère plus d'inconvénients que d'avantages. Le modèle suisse et la vie politique suisse n'ont rien à voir avec le modèle belge selon l'orateur. Les Suisses vivent avec un gouvernement qui n'en est pas un, mais qui est un simple gouvernement d'assemblée. Tout est piloté par le Parlement suisse. Les pouvoirs accordés aux cantons sont bien plus étendus que ceux qui sont accordés aux entités fédérées en Belgique. Ensuite, le modèle référendaire suisse qui est idéalisé de par le monde et qui a des avantages présente aussi des inconvénients avec, notamment des taux d'abstention importants. M. Uyttendaele n'est pas contre l'organisation de référendums décisionnels, s'ils sont assortis de certaines garanties dont le vote obligatoire, car il ne voit pas de raison d'abandonner un pouvoir décisionnel à une majorité circonstancielle. L'orateur estime également qu'il faut un contrôle préalable de la Cour constitutionnelle sur le respect des libertés publiques par rapport aux questions posées dans le référendum et un avis de la Cour des comptes sur l'impact budgétaire des mesures envisagées.

Il répète que la désolidarisation des élections est une priorité car la simultanéité des élections ne présente que des inconvénients. Pour ce qui est du shopping électoral évoqué par la présidente de la commission, le droit répond déjà à cette préoccupation puisque le candidat qui se présente à une élection est, pour autant qu'il soit élu, démissionnaire de plein droit de l'assemblée dans laquelle il avait été élu précédemment. La sixième réforme de l'État a cassé le principe du shopping que pratiquaient les partis politiques en présentant toujours les mêmes personnalités les plus marquantes à différentes élections où elles se faisaient élire et ne siégeaient finalement pas. Ce problème est donc résolu.

Du reste, M. Uyttendaele estime qu'il faut rééduquer le citoyen belge au civisme car le vote obligatoire est un cadeau institutionnel avec l'obligation d'être acteur de la vie publique. Devoir se déplacer et se poser la question de savoir comment l'État fédéral et les entités fédérées

te moeten dragen voor initiatieven die door het publiek niet goed worden onthaald, omdat Hij vertrouwen zou hebben gesteld in iemand die misschien geen goede raadgever was. Derhalve beveelt de heer Uyttendaele aan dat de Koning niet persoonlijk tussenbeide komt in de regeringsvorming.

Over het Zwitserse federale systeem valt niet veel te zeggen omdat Zwitserland niet vergelijkbaar is met België. Een aangepaste vorm van het Duitse gerationaliseerd parlementarisme werd in de Belgische Grondwet opgenomen. De bevinding dienaangaande is dat de meerwaarde van die bijdrage *nihil* is. Integendeel, die bijdrage levert meer nadelen dan voordelen op. Het Zwitserse model en de Zwitserse politiek hebben volgens de spreker niets te maken met het Belgische model. De Zwitsers hebben een regering die er eigenlijk als dusdanig geen is, maar die veeleer een gewone assembleeregering is. Alles wordt namelijk door het Zwitserse parlement gestuurd. De bevoegdheden van de kantons zijn veel uitgebreider dan die van de deelstaten in België. Overigens heeft het Zwitserse referendummodel, dat over de hele wereld wordt geïdealiseerd, naast voordelen ook nadelen, met name hoge onthoudingspercentages. De heer Uyttendaele is er niet tegen om besluitvormingsreferenda te houden, mits zij gepaard gaan met bepaalde waarborgen, waaronder de stemplicht. De spreker ziet immers geen enkele reden om de beslissingsbevoegdheid over te laten aan een door de omstandigheden bepaalde meerderheid. De spreker vindt het ook noodzakelijk dat het Grondwettelijk Hof vooraf nagaat of de vragen die in het referendum worden gesteld de openbare vrijheden eerbiedigen; daarnaast moet het Rekenhof een advies verstrekken over de budgettaire gevolgen van de maatregelen die worden beoogd.

Hij herhaalt dat het loskoppelen van de verkiezingen een prioriteit is, omdat de huidige koppeling alleen maar nadelen met zich brengt. Wat de door de commissievoorzitter aangehaalde electorale shopping betreft, komt het recht reeds aan dit zorgpunt tegemoet, daar de kandidaat die zich verkiesbaar stelt, voor zover hij daadwerkelijk wordt verkozen, van rechtswege ontslagnemend is in de assemblee waarin hij eerder werd verkozen. De zesde staatshervorming heeft het principe van die shopping door de partijen een halt toegeroepen, waardoor zij niet langer bij de verschillende verkiezingen steeds dezelfde figuren – de meest markante – naar voren kunnen schuiven zonder dat die, als ze eenmaal verkozen zijn, hun mandaat opnemen. Dat probleem is dus opgelost.

Voor het overige is de heer Uyttendaele van oordeel dat de Belgische burger opnieuw burgerzin moet worden bijgebracht, omdat de stemplicht een institutioneel geschenk is waarbij men wordt verplicht een rol op te nemen in het openbare leven. De spreker vindt het een

dans lesquelles on vit doivent être gouvernés semble à l'orateur être une exigence démocratique minimale. Comparés au service militaire qui durait une année, les quelques dimanches consacrés aux élections sur cinq ans sont une obligation bien légère et il faut cesser de considérer qu'aller voter est une punition pour le citoyen.

Enfin, l'article 195 de la Constitution, qui a déjà fait l'objet de plusieurs colloques, est une disposition aberrante et périmée. En 1830, on pensait qu'on pouvait faire évoluer la Constitution tous les 50 ans alors qu'aujourd'hui, cet instrument doit évoluer en permanence. Au nom de cette disposition, c'est une assemblée à la majorité simple qui, en fin de course, va décider de ce que pourra entreprendre, à la majorité des deux tiers, une assemblée nouvellement élue. En ouvrant l'article 195 à révision et en le modifiant, on réoxygènera l'ensemble de notre système institutionnel. L'orateur recommande donc d'ouvrir à révision le plus d'articles possible de la Constitution et au minimum l'article 195.

Le professeur Toon Moonen indique que la Constitution poursuit notamment l'objectif d'ancrer des principes majeurs. La pratique politique, la loi et les règlements qui donnent exécution à la Constitution doivent pouvoir concrétiser ces principes. L'orateur n'est toutefois pas opposé à ce que certains principes entrés dans l'ordre constitutionnel par le biais du droit coutumier soient inscrits, dans une certaine mesure, dans la Constitution. Il faut toutefois continuer à préserver l'équilibre existant.

Ce débat a déjà été mené à plusieurs reprises au sujet des effets secondaires du Titre II de la Constitution. Plusieurs droits n'y ont pas été inscrits pour des raisons historiques. Il s'agit de droits qui sont depuis lors totalement d'application mais dont l'existence ne se déduit pas de la Constitution en elle-même.

L'orateur est donc favorable à la proposition d'encore inscrire dans la Constitution des éléments relatifs au régime parlementaire, pour qu'ils puissent être mieux retrouvés.

La réforme du système parlementaire menée en 1993 a suscité la controverse après la chute du gouvernement Michel et durant la période de flou qui l'a suivie. Le fait que certains principes ont été formulés de manière vague dans le texte constitutionnel ne constitue toutefois pas un argument justifiant de ne pas y inscrire d'autres principes. Il suffit uniquement de mener les travaux de manière plus réfléchie.

minimale democratische vereiste dat men zich verplaatst en zich de vraag stelt hoe de Federale Staat en de deelstaten waarin men leeft moeten worden bestuurd. Vergeleken met de destijds één jaar durende militaire dienst zijn de enkele zondagen die om de vijf jaar aan de verkiezingen worden besteed een heel schappelijke verplichting en men moet afstappen van de idee dat zijn stem uitbrengen een straf is voor de burger.

Tot slot is artikel 195 van de Grondwet, waarover al tal van colloquia zijn gehouden, een afwijkende en achterhaalde bepaling. In 1830 dacht men dat de Grondwet om de 50 jaar weleens kon worden bijgewerkt, terwijl die thans onophoudelijk bij de tijd moet worden gebracht. Overeenkomstig die bepaling beslist een assemblee aan het einde van de rit met een gewone meerderheid wat een nieuw verkozen assemblee met een tweederdemeerderheid zal kunnen ondernemen. Door artikel 195 voor herziening vatbaar te verklaren en te wijzigen, zal men het hele institutionele bestel nieuw leven inblazen. In dat verband beveelt de spreker dus aan om zoveel mogelijk artikelen van de Grondwet en in ieder geval artikel 195 voor herziening vatbaar te verklaren.

Professor Toon Moonen stipt aan dat de Grondwet onder andere bedoeld is om belangrijke principes vast te leggen. De politieke praktijk, de wet en de reglementen die de uitvoering zijn van de Grondwet moeten de gelegenheid krijgen om concreet vorm te geven aan die principes. De spreker heeft er echter geen bezwaar tegen dat een aantal principes die via het gewoonterecht in de constitutionele rechtsorde zijn geslopen, in zekere mate in de Grondwet worden opgenomen. Het blijft echter zaak om het evenwicht te bewaren.

Dit debat is al meermaals gevoerd op het stuk van de bijwerking van Titel 2 van de Grondwet. Om historische redenen is een aantal rechten daar niet in opgenomen. Het gaat om rechten die ondertussen volop van toepassing zijn maar waarvan het bestaan niet af te leiden valt uit de Grondwet op zich.

De spreker is dus te vinden voor het voorstel om elementen in verband met het parlementair stelsel alsnog in te schrijven in de Grondwet opdat ze beter kunnen worden teruggevonden.

De hervorming van het parlementair systeem uit 1993 heeft controverse veroorzaakt bij de val van de regering-Michel en de onduidelijkheid achteraf. Het feit dat sommige principes onduidelijk in de tekst zijn uitgeschreven, is echter geen argument om andere principes niet in de tekst op te nemen. Het werk dient enkel op een beter doordachte wijze te worden gevoerd.

M. Calvo déplore le degré d'amateurisme élevé du déroulement des négociations gouvernementales. Il n'est néanmoins pas possible de tout réglementer. Certains éléments mineurs pourraient peut-être l'être, par exemple la désignation des services ou institutions auxquels les négociateurs peuvent faire appel, mais cette approche ne pourra pas n'être réglementée qu'au travers du règlement de la Chambre puisque, dans ce cas précis, des obligations seraient imposées à d'autres institutions que le Parlement. La proposition devrait donc au moins être inscrite dans la législation.

L'orateur avertit cependant que les partis politiques doivent bénéficier de suffisamment de flexibilité au cours des négociations gouvernementales. Si cette flexibilité débouche sur une approche peu réfléchie ou infructueuse, la responsabilité en incombe aux négociateurs, et pas tant au droit.

Il serait extrêmement difficile de composer un gouvernement miroir sur la base des gouvernements des entités fédérées. Si un gouvernement de cette nature était composé sur la base des groupes linguistiques représentés à la Chambre, le déficit démocratique serait déjà plus faible. Dans ce cas, il serait en outre plus facile pour le Parlement de retirer sa confiance à une coalition de cette nature. Abstraction faite de la question de nature juridique, la question de savoir si cette proposition pourrait fonctionner continue toutefois toujours de se poser. Elle impliquerait inévitablement que des partis et des ministres manifestement incapables de trouver un accord initialement arrivent à s'entendre.

L'orateur souligne qu'il n'a examiné d'éventuelles solutions alternatives au rôle du Roi que parce que les groupes l'avaient demandé. Il n'est absolument pas convaincu de leur efficacité. Rien n'indique que les solutions alternatives existant à l'étranger fonctionneraient également en Belgique.

La création d'une régie bicommunautaire serait peut-être une bonne idée. Les deux communautés auraient alors le sentiment que leurs intérêts sont déjà défendus au cours de la formation du gouvernement. La question se pose de nouveau de savoir qui dirigera alors cette régie. L'orateur souligne que la suppression du rôle dévolu au Roi soulève automatiquement d'innombrables questions qui sont peut-être impossibles à résoudre sur le plan politique.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) remercie le professeur Velaers pour ses explications utiles, bien qu'il ne partage pas sa lecture particulièrement communautaire de la politique belge.

De heer Calvo betreurt dat de regeringsonderhandelingen erg amateuristisch verlopen. Niet alles kan echter wettelijk worden geregeld. Enkele minieme elementen zouden misschien wel kunnen worden geregeld, bijvoorbeeld door diensten of instellingen aan te duiden waarop onderhandelaars een beroep kunnen doen. Deze insteek kan echter niet uitsluitend door het Kamerreglement worden geregeld omdat er verplichtingen zouden worden opgelegd aan andere instellingen dan het Parlement. Het voorstel zou dus minstens in de wet moeten worden ingeschreven.

De spreker waarschuwt echter dat politieke partijen voldoende flexibiliteit moeten krijgen tijdens de regeringsonderhandelingen. Als die flexibiliteit leidt tot een weinig doordachte of onsuccesvolle benadering, ligt de verantwoordelijkheid bij de onderhandelaars en niet zozeer bij het recht.

Het zou erg moeilijk zijn om een afspiegelingsregering samen te stellen op basis van de deelstaatregeringen. Mocht zo'n regering worden gevormd op basis van de taalgroepen in de Kamer, dan is het democratische deficit al wat kleiner. Op die manier zou het bovendien gemakkelijker liggen om het vertrouwen aan een dergelijke coalitie te ontnemen. Los van het juridische vraagstuk blijft echter de vraag of dit voorstel succesvol zou zijn. Onvermijdelijk zullen partijen en ministers met elkaar door één deur moeten kunnen terwijl ze op voorhand kennelijk geen overeenkomst konden bereiken.

De spreker benadrukt dat hij eventuele alternatieven voor de rol van de Koning enkel heeft besproken omdat de fracties daarom hadden gevraagd. Hij is niet per se overtuigd van hun doeltreffendheid. Het feit dat alternatieven in het buitenland bestaan, betekent niet dat ze ook in België werken.

Misschien is een bicommunautaire regie een goed idee. Beide gemeenschappen hebben dan het gevoel dat hun belangen tijdens de regeringsvorming al worden behartigd. Alsnog rijst de vraag wie de regie dan in handen krijgt. De rol van de Koning schrappen roept automatisch talrijke vragen op die misschien politiek onoplosbaar zijn, benadrukt de spreker.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) dankt professor Velaers voor zijn nuttige toelichting maar sluit zich niet aan bij diens bijzonder communautaire lezing van de Belgische politiek.

Le député est convaincu que le Parlement doit examiner la liste des articles soumis à révision avec un esprit ouvert. La Constitution a besoin d'être rénovée. En outre, le gouvernement doit faire preuve de modestie et de retenue. L'intervenant a déposé une proposition de résolution demandant au gouvernement d'adopter la liste que la Chambre et le Sénat approuveront, sauf en cas de conflits communautaires majeurs.

Cela permet d'éviter qu'un gouvernement en affaires courantes sans majorité parlementaire puisse à nouveau ignorer certaines parties des listes de la Chambre et du Sénat. Cette situation a posé un problème démocratique. Une longue liste d'articles soumis à révision permet d'éviter une utilisation abusive de l'article 195 de la Constitution. Avant tout, le gouvernement doit être le notaire de la démocratie parlementaire.

L'intervenant ne se prononce pas encore sur la question de savoir si l'organisation des élections au même moment est une bonne idée ou non. Toutefois, il ne fait aucun doute que la réglementation actuelle est imparfaite. Grâce à la sixième réforme de l'État, les fausses candidatures ne sont plus possibles: celui qui est élu doit siéger. Cela évite que les partis fassent du shopping de candidats, mais pas que les élus changent de niveau politique. Si l'on prévoit que les élections ne coïncident plus, les responsables politiques élus lors des élections organisées précédemment se présenteront lors du scrutin suivant et assumeront ensuite ce nouveau mandat. Cette pratique est déstabilisante. Les mêmes figures politiques reviendraient dans les différentes campagnes.

L'affirmation selon laquelle la tenue simultanée des élections est nécessaire pour éviter d'organiser trop d'élections est une attitude malsaine. Les partis politiques ne doivent pas avoir peur de l'électeur, même lorsque la formation du gouvernement dure trop longtemps. C'est la pire des solutions lorsque les partis sont à la fois obsédés par les électeurs et effrayés par les élections.

Les invités ont formulé des suggestions pour adapter le Règlement de la Chambre. Ont-ils le temps de transformer leurs contributions en modifications concrètes, ou peuvent-ils charger des doctorants de le faire? Il est peu probable qu'une majorité parlementaire se dégage d'ici la fin des travaux pour adopter un nouveau mécanisme. Ces réflexions auront toutefois été utiles si le rapport introductif peut déjà inventorier les mécanismes possibles ainsi les modifications législatives ou réglementaires correspondantes. Cette approche semble plus crédible au membre que la formulation de propositions par les groupes politiques.

Het lid is ervan overtuigd dat het Parlement de lijst met voor herziening vatbare artikelen met een open vizier moet bespreken. De Grondwet is toe aan renovatie. Bovendien dient de regering zich bescheiden en terughoudend op te stellen. De spreker heeft een voorstel van resolutie ingediend dat ertoe strekt de regering te verzoeken om de lijst die de Kamer en de Senaat zullen goedkeuren over te nemen tenzij zich grote communautaire conflicten voordoen.

Zo wordt voorkomen dat een regering in lopende zaken zonder parlementaire meerderheid nogmaals delen van de lijst van de Kamer en de Senaat naast zich neerlegt. Dat voorval was een democratisch probleem. Een lange lijst met voor herziening vatbare artikelen voorkomt misbruik van artikel 195 van de Grondwet. De regering moet bovenal notaris zijn van de parlementaire democratie.

De spreker is er nog niet uit of de samenval van verkiezingen al dan niet een goed idee is. Het staat echter vast dat de huidige regeling mankt. Dankzij de zesde staatshervorming zijn valse kandidaturen niet langer mogelijk: wie verkozen is, moet zetelen. Het voorkomt dat partijen kandidaten gaan *shoppen*, maar niet dat verkozenen gaan *hoppen*, dat wil zeggen van beleidsniveau veranderen. Door te bepalen dat verkiezingen niet langer samenvallen, zullen politici die bij de eerder georganiseerde verkiezingen werden verkozen, worden opgevoerd bij de daaropvolgende stembusgang en vervolgens dat nieuwe mandaat opnemen. Die praktijk is destabiliserend. Dezelfde politieke figuren zouden opduiken in de verschillende campagnes.

De stelling dat samenvallende verkiezingen noodzakelijk zijn omdat te veel verkiezingen geen goed idee zouden zijn, is een ongezonde houding. Politieke partijen mogen niet bang zijn voor de kiezer, ook niet wanneer de regeringsvorming te lang aansleept. Het is het slechtste van twee werelden indien partijen zowel geobsedeerd zijn door de kiezer als bang voor verkiezingen.

De genodigden hebben suggesties gedaan om het Kamerreglement aan te passen. Hebben zij tijd of kunnen ze doctoraatsstudenten opdragen om hun bijdragen om te zetten in concrete aanpassingen? De kans is klein dat er op het einde van de werkzaamheden een parlementaire meerderheid zal zijn ontstaan om een nieuw mechanisme goed te keuren. Toch zullen de werkzaamheden zinvol zijn geweest indien het inleidende verslag al een catalogus kan bevatten van de mogelijke mechanismen met de bijbehorende wetgevende of reglementaire aanpassingen. Deze aanpak lijkt het lid geloofwaardiger te zijn dan wanneer fracties voorstellen zouden indienen.

Le professeur Toon Moonen répète qu'il y a deux ans, un gouvernement a été formé alors qu'un gouvernement doté des pleins pouvoirs était déjà en place. Cette situation était très curieuse. Pourtant, le rôle du Roi était alors moins compromis que ce n'est parfois le cas lors d'élections normales. En effet, le premier ministre a pu prendre la responsabilité de l'action du chef de l'État devant le Parlement précisément parce qu'un gouvernement doté des pleins pouvoirs existait déjà.

Le professeur Jan Velaers explique qu'il existe des arguments pour et contre la simultanéité des élections. Il est exact que la sixième réforme de l'État a éliminé les pires excès du système. Il n'est plus possible de faire du shopping de candidats, mais il est normal qu'un candidat change de niveau politique. À titre d'exemple, on ne peut interdire à un député du Parlement flamand d'obtenir un siège à la Chambre et de l'occuper. Les opposants à la dissociation des élections objectent qu'elle prolonge les phases de campagne électorale. L'orateur fait toutefois observer que même lorsque les élections sont organisées simultanément – comme c'est le cas actuellement –, la phase de campagne électorale semble également durer pesque toute la législature. Il semble que ce soit dû au climat politique et aux réseaux sociaux.

L'article 181 du Règlement de la Chambre peut être modifié assez facilement en ne prévoyant plus que le premier ministre soit le seul à pouvoir prendre l'initiative de la dissolution du parlement. En réponse à la question de M. Calvo, l'orateur est prêt à rédiger cette proposition.

Ce texte pourrait par exemple s'énoncer comme suit : "Cependant, si un gouvernement n'est pas formé après x mois, les membres peuvent déposer une motion invitant la Chambre à marquer son accord sur sa dissolution par le Roi.".

Le professeur Marc Uyttendaele souscrit aux propos du professeur Velaers: il n'y a rien de choquant à ce que des parlementaires passent d'un hémicycle à l'autre.

La gestion de la révision de la Constitution par le gouvernement Michel en 2014 a été scandaleuse. Le gouvernement a alors, pour ainsi dire, mené un coup d'État contre la démocratie. En outre, les fondements juridiques de ses décisions étaient d'une qualité déplorable. L'orateur souligne que l'article 195 de la Constitution doit faire l'objet d'une révision complète.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) estime que la proposition du professeur Uyttendaele est beaucoup plus complexe qu'il ne le laisse entendre. Le professeur Velaers suggère d'introduire une nouvelle motion, le

Professor Toon Moonen herhaalt dat er twee jaar geleden een regering werd gevormd terwijl er een regering met volwaardige bevoegdheden in het zadel zat. Die situatie was erg merkwaardig. Toch was de rol van de Koning toen minder gecompromitteerd dan soms bij normale verkiezingen het geval is. De eerste minister kon immers in het Parlement verantwoordelijkheid opnemen voor het optreden van het staatshoofd precies omdat er al een regering met volwaardige bevoegdheden bestond.

Professor Jan Velaers legt uit dat er zowel argumenten voor als tegen de samenvallende verkiezingen bestaan. Het klopt dat de zesde staatshervorming de ergste uitwassen uit het systeem heeft gehaald. *Shoppen* is niet langer mogelijk maar *hoppen* is een normaal verschijnsel. Ter illustratie: het mag niet worden verboden dat een Vlaams parlementslid een zetel haalt in de Kamer en die ook opneemt. Tegenstanders van niet-samenvallende verkiezingen werpen op dat de verkiezingsmodus hierdoor langer aanhoudt. De spreker stelt echter vast dat ook bij samenvallende verkiezingen – het systeem dat thans geldt – de campagnemodus eveneens bijna de hele legislatuur lijkt te duren. Dat lijkt te wijten aan het politieke klimaat en de sociale media.

Artikel 181 van het Kamerreglement kan behoorlijk eenvoudig worden gewijzigd door niet langer te bepalen dat enkel de eerste minister de ontbinding van het Parlement kan initiëren. Ingaand op de vraag van de heer Calvo is de spreker bereid om het voorstel op tekst te zetten.

Die tekst zou bv. als volgt kunnen luiden. "Wanneer evenwel na x maanden nog geen regering is gevormd, kunnen de leden een motie indienen om de Kamer uit te nodigen er mee in te stemmen dat de Koning haar ontbindt."

Professor Marc Uyttendaele treedt professor Velaers bij: er is niets schokkends aan parlementsleden die van het ene halfrond naar het andere verhuizen.

Het is schandalig hoe de regering-Michel in 2014 is omgegaan met de herziening van de Grondwet. De regering pleegde toen als een ware een staatsgreep op de democratie. Bovendien was de juridische onderbouwing van haar beslissingen van erbarmelijke kwaliteit. Artikel 195 van de Grondwet moet helemaal worden herzien, benadrukt de spreker.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) stelt dat het voorstel van professor Uyttendaele veel complexer is dan hij laat uitschijnen. Professor Velaers stelt voor om een nieuwe motie in te voeren, professor Uyttendaele

professeur Uyttendaele propose un véritable cabinet de transition. Peut-il mettre sa proposition par écrit?

Le professeur Jan Velaers doute de la nécessité de rédiger des textes à propos du cabinet de transition. Le gouvernement Wilmès a suivi les règles du jeu. Le parlement peut également accorder sa confiance à des gouvernements minoritaires. En outre, le vote de confiance peut être soumis à une condition, comme ce fut le cas pour le gouvernement Wilmès. Il n'est pas certain que cette nouvelle pratique doive être inscrite quelque part. Selon la lettre de la Constitution, il est impossible de rejeter un gouvernement de législature à moins qu'une alternative ne soit disponible. Cela pose problème. En effet, le Parlement n'aurait pas pu démettre la première ministre Wilmès de ses fonctions si elle n'avait pas l'intention de faire elle-même un pas de côté. Le Parlement n'aurait pu que paralyser le gouvernement.

stelt een heus overgangskabinet voor. Kan hij zijn voorstel uitschrijven?

Professor Jan Velaers betwijfelt of het nodig is om over het overgangskabinet teksten op te stellen. De regering-Wilmès volgde de spelregels. Het Parlement kan ook aan minderheidsregeringen het vertrouwen schenken. Aan de vertrouwensstemming kan bovendien een voorwaarde worden verbonden, zoals bij de regering-Wilmès het geval was. Het is niet duidelijk of die nieuwe praktijk ergens moet worden ingeschreven. Volgens de letter van de Grondwet is het onmogelijk om een legislatuurregering weg te stemmen tenzij er een alternatief voorhanden is. Dat is wel problematisch. Het Parlement had premier Wilmès immers niet uit het zadel kunnen tillen als zij niet van plan was om zelf een stap opzij te zetten. Het Parlement had de regering enkel vleuggellam kunnen maken.

D. **Audition du 7 décembre 2022 (après-midi) de Mme Stéphanie Wattier, professeure à l'UNamur; M. Marc Verdussen, professeur à l'UCL; M. Hugues Dumont, professeur à USaint-Louis et M. Jonathan Renaux, assistant à USaint-Louis**

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé introductif de Mme Stéphanie Wattier, professeure à l'UNamur

Mme Wattier commence par refaire brièvement le point sur le cadre constitutionnel relatif à la formation du gouvernement. Hormis les articles 96 et 104, les autres dispositions constitutionnelles touchent à la composition du gouvernement, mais ne disent rien quant à la manière dont le processus de formation s'opère, notamment les délais. Par ailleurs, elle rappelle deux règles à prendre en considération: la coutume constitutionnelle qui veut que le Roi nomme un formateur qui, en général, devient premier ministre, et un usage constitutionnel selon lequel le Roi nomme au préalable un informateur. Ce cadre constitutionnel permet de comprendre les principaux obstacles et les raisons expliquant la lenteur de la formation du gouvernement.

— Des arguments plus juridiques que politiques

Mme Wattier examine la situation sous l'angle juridique et avance différents types d'arguments. Si aucun cadre juridique formel n'encadre les négociations politiques en amont de la formation du gouvernement, elle pointe le fait qu'il n'existe pas non plus de cadre juridique au moment où le gouvernement est en affaires courantes. Les compétences de ce dernier sont pourtant très étendues: les affaires de la gestion journalière, les affaires entamées *in tempore non suspecto* et les affaires urgentes. Force est de constater que le gouvernement en affaires courantes fonctionne bien et que le pays ne s'effondre pas, ce qui constitue aussi un indicateur juridique pouvant expliquer la lenteur de la formation du gouvernement. Enfin, elle fait remarquer que l'augmentation du nombre de partis politiques engendre une fragmentation des résultats électoraux, une situation qui s'explique juridiquement par un seuil électoral fixé à 5 % (article 165 bis du Code électoral). Si ce seuil était plus élevé, il y aurait moins de partis politiques représentés.

D. **Hoorzitting van 7 december 2022 (namiddag) met prof. dr. Stéphanie Wattier, hoogleraar aan de universiteit van Namen, prof. dr. Marc Verdussen, hoogleraar aan de UCL, prof. dr. Hugues Dumont, hoogleraar aan de Université Saint-Louis en de heer Jonathan Renaux, assistent aan de Université Saint-Louis.**

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Inleidende uiteenzetting van prof. dr. Stéphanie Wattier, hoogleraar aan de universiteit van Namen

Mevrouw Wattier schetst om te beginnen de grondwetsregels met betrekking tot de regeringsvorming. Behalve de artikelen 96 en 104 betreffen de overige grondwetsbepalingen dienaangaande de samenstelling van de regering, maar die zeggen niets over de wijze waarop de formatie verloopt en al evenmin over – meer specifiek – de termijnen. Voorts herinnert de spreekster aan twee regels die in acht moeten worden genomen, namelijk het grondwettelijk gebruik op grond waarvan de Koning een formateur benoemt die doorgaans eerste minister wordt, alsook een grondwettelijke gewoonte op grond waarvan de Koning in de fase daarvoor een informateur benoemt. Die grondwettelijke ijkpunten verschaffen inzicht in de voornaamste hinderpalen en in de oorzaken van de trage regeringsvorming.

— Veeleer juridische dan politieke argumenten

Mevrouw Wattier analyseert de situatie juridisch en draagt argumenten van diverse aard aan. Sowieso bestaat er geen enkel formeel juridisch raamwerk voor de politieke onderhandelingen met het oog op de regeringsvorming, maar de spreekster wijst erop dat een dergelijk raamwerk ook ontbreekt wat de werking van de regering in lopende zaken betreft. De bevoegdheden van een regering in lopende zaken zijn nochtans heel uitgebreid, want ze behelzen het dagelijks bestuur, de afhandeling van initiatieven die *in tempore non suspecto* werden opgestart, alsmede de dringende aangelegenheden. Men kan er niet omheen dat een regering in lopende zaken goed werkt en dat het land niet in de afgrond wordt gestort; uit een juridisch oogpunt kan men in die elementen een verklaring vinden voor het trage verloop van de regeringsvorming. Tot slot merkt de spreekster op dat de toename van het aantal politieke partijen leidt tot versnipperde verkiezingsuitslagen; dat kan juridisch worden verklaard door de kiesdrempel van 5 % (artikel 165*bis* van het Kieswetboek). Indien die drempel hoger zou zijn, zouden er minder politieke partijen vertegenwoordigd zijn.

— Quels mécanismes pour faciliter la formation d'un gouvernement ou débloquer une situation?

Mme Wattier envisage tout d'abord deux pistes nécessitant une modification de la Constitution, et une troisième piste à droit constitutionnel constant.

1. Prévoir un cadre juridique formel pour le processus de formation du gouvernement fédéral?

Elle s'interroge sur la pertinence de cet argument à la fois pour le processus de désignation et pour la période d'affaires courantes. Celle-ci devrait-elle être davantage limitée pour devenir un incitant et accélérer le processus de formation du gouvernement? Et dans quel texte inscrire ce cadre juridique formel? L'oratrice propose de l'inscrire dans la Constitution.

L'avantage de la formalisation d'un tel régime est de gagner en transparence et en prévisibilité, y compris pour les citoyens. En effet, certains d'entre eux s'étonnent de ne pas voter pour les membres du gouvernement comme pour les membres du Parlement. L'article de la Constitution selon lequel le Roi nomme et révoque les ministres ne suffit donc pas pour faire comprendre aux citoyens le processus de formation du gouvernement.

Mme Wattier note cependant que formaliser le cadre aurait pour conséquence de réduire la marge de manœuvre des négociateurs. Se pose également la question des sanctions en cas de non-respect du cadre juridique. Elle s'oppose en tout cas à la sanction financière évoquée par certains politologues.

Par ailleurs, l'oratrice considère que le droit comparé offre de riches enseignements. Transposer un élément juridique d'un autre système dans le sien ne signifie pas 'copier-coller' un système, mais plutôt s'en inspirer prudemment en tenant compte de la réalité politique du pays, de la culture et de l'histoire constitutionnelles.

Elle souligne l'intérêt d'examiner la Constitution espagnole dont l'article 99 explique le déroulement du processus de formation du gouvernement. Une fois le Congrès des députés renouvelé, le candidat président au gouvernement tente de former un gouvernement. Il s'agit en général de la personne qui dirige le parti politique vainqueur aux élections, même si la réalité politique montre que ce n'est pas toujours le cas. Lorsque le socialiste Pedro Sanchez a été désigné en 2018, son parti était arrivé deuxième aux élections.

— Welke regelingen zouden de vorming van een regering kunnen vergemakkelijken of een blokkering kunnen verhelpen?

Mevrouw Wattier bespreekt om te beginnen twee mogelijke oplossingen die een grondwetswijziging vergen, en vervolgens een derde mogelijkheid zonder grondwetswijziging.

1. Een formeel juridisch raamwerk voor de vorming van de federale regering?

De spreekster gaat in op de relevantie van die oplossing voor de aanwijzingsprocedure en voor de periode van lopende zaken. Zou die periode meer moeten worden beperkt, teneinde de regeringsvorming te stimuleren en te versnellen? In welke tekst zou dat formeel juridisch raamwerk voorts moeten worden opgenomen? De spreekster stelt voor het in de Grondwet op te nemen.

Een dergelijk formeel raamwerk zou de transparantie en de voorspelbaarheid doen toenemen, ook voor de burgers. Sommige burgers zijn immers verwonderd dat zij niet voor de regeringsleden mogen stemmen, zoals zij voor de parlementsleden stemmen. Het grondwetsartikel waarin wordt bepaald dat de Koning de ministers benoemt en ontslaat, volstaat dus niet om de burgers diets te maken hoe de regeringsvorming verloopt.

Mevrouw Wattier merkt evenwel op dat de formalisering van die regeling de ruimte voor de onderhandelingen zou beperken. Voorts rijst de vraag van de sancties ingeval het juridische kader niet in acht wordt genomen. De spreekster kant zich in elk geval tegen de financiële sanctie die sommige politicologen voorstaan.

Voorts meent mevrouw Wattier dat uit het vergelijkend recht veel lering kan worden getrokken. De opname van een juridisch element uit een ander rechtsbestel in het binnenlandse recht mag geenszins knip- en plakwerk zijn. In plaats daarvan moet men er voorzichtig inspiratie uit putten, rekening houdend met de politieke realiteit van het land, alsmede met de grondwettelijke cultuur en geschiedenis.

Mevrouw Wattier wijst nadrukkelijk op de Spaanse Grondwet, waarvan artikel 99 bepaalt hoe de regeringsvorming dient te verlopen. Wanneer het Congreso de los Diputados hernieuwd is, tracht de kandidaat-regeringsleider een regering te vormen. Meestal is die kandidaat de leider van de politieke partij die de verkiezingen heeft gewonnen, hoewel uit de politieke werkelijkheid blijkt dat zulks niet altijd het geval is. Toen in 2018 de socialist Pedro Sanchez werd aangewezen, was zijn partij bij de verkiezingen tweede geworden.

Le candidat présente son programme et sa proposition de gouvernement au Congrès et demande la confiance de ce dernier. Soit il obtient la majorité absolue, soit il ne l'obtient pas, et dans ce cas, un nouveau vote est demandé 48 heures plus tard. S'il obtient alors la majorité simple, le gouvernement peut être formé, mais dans le cas contraire, un autre candidat est désigné. La Constitution espagnole fixe un délai de deux mois pour finaliser la formation du gouvernement sans quoi le Roi dissout les deux Chambres et convoque de nouvelles élections.

Mme Wattier voit un réel intérêt dans ce mécanisme, car au bout du délai fixé, il est fait appel au citoyen pour cogérer la crise en lui rendant son rôle d'électeur lors de nouvelles élections. Certes, former un gouvernement peut impliquer d'aller deux ou trois fois aux urnes. L'oratrice apprécie néanmoins cet aspect du système espagnol, la logique démocratique exigeant que l'on rende la voix aux citoyens. C'est pourquoi elle privilégierait cette première piste.

2. Modifier le système électoral?

Instaurer un système majoritaire n'est pas du tout adapté à l'ADN belge qui est le système proportionnel. Ce changement impliquerait par ailleurs une modification de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution.

En revanche, augmenter le seuil électoral à 10 %, par exemple, nécessiterait seulement de modifier l'article 165*bis* du Code électoral et pas la Constitution. Certes, cette augmentation permettrait de diminuer le nombre de partis politiques représentés, mais l'oratrice attire l'attention sur le fait que la perte de nombreux éléments démocratiques pourrait engendrer un sentiment de défiance dans le chef de certains citoyens.

Et que penser de la création d'une circonscription fédérale où francophones et néerlandophones se présentent respectivement aux électeurs de l'autre Communauté? Pareil projet pourrait recréer de la cohésion face aux clivages communautaires actuels, mais rencontrerait quelques difficultés: il conviendrait en effet de modifier l'article 63 de la Constitution – ouvert à la révision actuellement – et l'article 87.

Pour l'oratrice, le nœud du problème réside dans la question des groupes linguistiques. Créer une circonscription électorale fédérale signifie que certains deviennent asexués linguistiquement avec des conséquences sur

De kandidaat legt zijn programma en zijn regeringsvoorstel voor aan het *Congreso de los Diputados* en vraagt het vertrouwen van die assemblee. Ofwel krijgt hij een absolute meerderheid, ofwel niet; in laatstgenoemd geval grijpt 48 uur later een nieuwe stemming plaats. Indien hij dan een gewone meerderheid haalt, kan de regering worden gevormd; haalt hij die meerderheid niet, dan wordt een andere kandidaat aangewezen. Volgens de Spaanse Grondwet moet de regeringsvorming binnen twee maanden zijn afgerond, zo niet ontbindt de Koning beide wetgevende kamers en schrijft hij nieuwe verkiezingen uit.

Mevrouw Wattier vindt dat een heel interessante regeling, want na de vastgestelde termijn wordt een beroep gedaan op de burger om mee de crisis aan te pakken, door hem in nieuwe verkiezingen opnieuw zijn rol als kiezer te laten spelen. Weliswaar kan een regeringsvorming aldus leiden tot twee of drie verkiezingen, maar de spreekster waardeert dat aspect van de Spaanse regeling. Uit een democratisch oogpunt is het namelijk maar logisch is dat de burgers zich opnieuw kunnen uitspreken. Om die reden zou zij de voorkeur geven aan dat eerste denkspoor.

2. Een wijziging van het kiessysteem?

De instelling van een meerderheidssysteem is absoluut niet aangepast aan het Belgische DNA, want dat is gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging. Een dergelijke wijziging zou trouwens een aanpassing vergen van artikel 62, tweede lid, van de Grondwet.

De verhoging van de kiesdrempel tot bijvoorbeeld 10 % zou daarentegen louter een wijzing van artikel 165*bis* van het Kieswetboek vereisen, dus geen grondwetswijziging. De spreekster wijst erop dat dankzij die verhoging het aantal vertegenwoordigde politieke partijen weliswaar zou kunnen dalen, maar dat de niet-vertegenwoordiging van talrijke democratische strekkingen bij sommige burgers wantrouwen zou kunnen teweegbrengen.

En wat te denken van de oprichting van een federale kieskring waarbij Franstaligen en Nederlandstaligen respectievelijk naar de stem van de kiezers van de andere gemeenschap dingen? Dat zou opnieuw voor cohesie kunnen zorgen in het licht van de huidige communautaire breuklijnen, maar zou ook enkele moeilijkheden met zich brengen. Het idee zou immers de aanpassing vergen van artikel 63 van de Grondwet – dat momenteel voor herziening vatbaar is – alsook van artikel 87.

Volgens de spreekster ligt de kern van het probleem bij de taalgroepen. Een federale kieskring houdt in dat bepaalde personen taalneutraal worden, wat een impact heeft op andere artikelen van de Grondwet, onder

d'autres articles de la Constitution, notamment l'article 4. Elle rappelle que ce projet de circonscription fédérale a déjà fait l'objet de travaux par le groupe Pavia emmenés par Philippe Van Parijs en 2007.

3. Et pourquoi pas un gouvernement "minoritaire de plein exercice"?

Ce type de gouvernement est composé de partis politiques qui, ensemble, n'ont pas la majorité absolue des sièges au Parlement, mais obtient néanmoins la confiance du Parlement. Il existe en Belgique des exemples récents et passés. Par ailleurs, des pays comme le Danemark, la Suède ou le Canada sont des spécialistes des gouvernements minoritaires. Il est donc possible de s'inspirer prudemment de ces pays qui fonctionnent globalement bien.

Mme Wattier fait remarquer qu'un tel gouvernement risque toutefois d'être renversé à tout moment. De plus, sa marge de manœuvre est très limitée, car il doit compter sur "l'abstention bienveillante" de certains partis politiques ou sur d'autres partis politiques qui acceptent d'avancer avec un gouvernement d'une couleur différente de la leur. Au Canada, les gouvernements minoritaires survivent environ deux ans.

B. **Exposé de M. Marc Verdussen, professeur à l'UCLouvain**

M. Verdussen se concentre sur un problème en particulier, à savoir la longueur potentielle des crises politiques. Il en rappelle brièvement les causes: le système électoral à la représentation proportionnelle conjugué à un système politique très clivé sur le plan linguistique, avec une absence presqu'absolue de partis nationaux, engendre une offre politique fragmentée et un éclatement de la représentation politique. Cette situation engendre inévitablement de nombreux écueils dans la formation des gouvernements et des crises politiques qui se résolvent sur un temps moyen, long, voire très long.

Premièrement l'orateur observe que le silence du droit est vertigineux quant au déroulement des crises politiques, et n'y voit d'ailleurs pas nécessairement un problème. En effet, le droit se préoccupe des causes de déclenchement des crises politiques (démissions, dissolutions, renvois, etc.) et assure la continuité de l'État pendant la crise par le biais des affaires courantes. Par ailleurs, le droit dicte les conditions juridiques de la sortie de crise, puisque la composition de tout gouvernement fédéral doit obéir à des règles très précises et à des équilibres imposés par la Constitution.

andere artikel 4. Ze herinnert eraan dat het ontwerp van federale kieskring in 2007 al werd behandeld door de Paviagroep, onder leiding van Philippe Van Parijs.

3. En waarom geen "minderheidsregering met volheid van bevoegdheid"?

Dat type regering wordt samengesteld uit politieke partijen die samen geen absolute meerderheid van de zetels in het Parlement hebben, maar krijgt toch het vertrouwen van het Parlement. Er bestaan in België recente en oude voorbeelden. Landen zoals Denemarken, Zweden of Canada hebben overigens een "traditie" van minderheidsregeringen. Het is dus mogelijk om bedachtzaam inspiratie te halen bij die landen, die over het algemeen goed functioneren.

Mevrouw Wattier merkt op dat een dergelijke regering echter op elk moment kan worden omvergeworpen. Bovendien is haar manoeuvreerruimte erg beperkt omdat zij moet rekenen op de "welwillende onthouding" van bepaalde politieke partijen of op andere politieke partijen die willen verdergaan met een regering van een andere kleur dan de hunne. In Canada gaan de minderheidsregeringen ongeveer twee jaar mee.

B. **Inleidende uiteenzetting van prof. dr. Marc Verdussen, hoogleraar aan de UCLouvain**

De heer Verdussen concentreert zich op een specifiek probleem, namelijk de mogelijke duur van politieke crisissen. Hij somt kort de oorzaken op: het kiesstelsel met evenredige vertegenwoordiging in combinatie met een politiek systeem dat op taalvlak erg opgesplitst is en met een bijna absolute afwezigheid van nationale partijen, veroorzaakt een verdeeld politiek aanbod en een verbrokkeling van de politieke vertegenwoordiging. Die situatie zorgt onvermijdelijk voor verschillende valkuilen bij de regeringsvorming en bij politieke crisissen waarvan de oplossing enige tijd, veel tijd of zelfs zeer veel tijd vergt.

Ten eerste merkt de spreker op dat het recht zich in een diep stilzwijgen hult aangaande het verloop van de politieke crisissen; hij ziet daar overigens niet noodzakelijk een probleem in. Het recht houdt zich immers bezig met de oorzaken van de politieke crisissen (ingediend of opgelegd ontslag, ontbinding…) en garandeert de continuïteit van de Staat tijdens de crisis via de lopende zaken. Het recht dicteert overigens de juridische voorwaarden van de beëindiging van de crisis, aangezien de samenstelling van elke federale regering aan erg strikte regels en door de Grondwet opgelegde evenwichten moet voldoen.

Toutefois, le droit ne règle pas le déroulement proprement dit de la crise. M. Verdussen est convaincu qu'à l'intérieur du cadre juridique, tracé notamment par la Constitution, les acteurs politiques doivent pouvoir mener un dialogue libre de toute contrainte juridique. Il y va d'un impératif démocratique essentiel pour la légitimité de la solution qui marquera l'issue de la crise. Cela étant, il précise que le cadre juridique peut tout de même être renforcé.

L'orateur insiste cependant sur le fait que dans une crise politique, le droit ne pourra jamais régler certaines variables, comme la longueur, et donc le contenu, de l'accord gouvernemental. Il est partisan d'accords plus réduits pour renforcer le rôle de la Chambre des représentants durant la législature et considère qu'actuellement, l'accord gouvernemental est tellement précis et long qu'il devient une bible durant cinq ans, réduisant de ce fait la marge d'appréciation des parlementaires en tant que représentants de la Nation.

Deuxièmement, M. Verdussen analyse la solution proposée selon laquelle, en cas de blocage dans la formation du gouvernement fédéral, il conviendrait de mettre en place de manière automatique la formule de "la coalition miroir", c'est-à-dire un gouvernement formé à partir des majorités régionales. Cette idée lui paraît hautement problématique à tout le moins pour former des gouvernements de plein exercice, et ce, pour plusieurs raisons.

1. Elle est problématique au regard du fédéralisme car il s'agit d'injecter dans le système fédéral belge un élément confédéral. Dans une confédération d'États, les organes sont composés de délégués des États membres. Dans le présent cas de figure, le gouvernement serait composé de ministres délégués par les Régions en fonction des majorités régionales. Certes, la Belgique est un État fédéral, et il est de règle dans les État fédéraux qu'une des deux Chambres fédérales soit composée de parlementaires désignés par les collectivités fédérées (États-Unis, Suisse, Belgique) et que l'autre soit constituée sur une base nationale. Mais cette caractéristique concerne seulement le Parlement fédéral et pas le gouvernement fédéral.

2. Elle est également problématique au regard de la Région bruxelloise, car la formule de la coalition miroir prévoit que seules la Région wallonne et la Région flamande seraient amenées à participer à la composition du gouvernement fédéral. Il s'agit donc d'une dérogation majeure au principe en vertu duquel la Belgique a trois Régions et trois Communautés qui sont sur un pied d'égalité (articles 1, 2 et 3 de la Constitution).

Het recht regelt het eigenlijke verloop van de crisis evenwel niet. De heer Verdussen is ervan overtuigd dat de politieke actoren binnen het juridisch kader dat onder andere door de Grondwet werd bepaald een dialoog moeten kunnen voeren vrij van enige juridische dwang. Van die essentiële democratische vereiste hangt de legitimiteit af van de oplossing die een uitweg uit de crisis zal betekenen. Niettemin preciseert de spreker dat het juridisch raamwerk versterkt kan worden.

De spreker benadrukt wel dat het recht in een politieke crisis niet altijd greep heeft op bepaalde variabelen, zoals de lengte en dus de inhoud van het regeerakkoord. Hij is voorstander van beknoptere akkoorden om de rol van de Kamer van volksvertegenwoordigers tijdens de zittingsperiode te versterken. Hij vindt ook dat het regeerakkoord momenteel zodanig uitvoerig en lang is dat het na vijf jaar een bijbel wordt, wat de appreciatiemarge van de parlementsleden als vertegenwoordigers van de Natie beknot.

Ten tweede analyseert de heer Verdussen de voorgestelde oplossing volgens welke, ingeval de federale regeringsvorming geblokkeerd wordt, er automatisch een "spiegelcoalitie" moet komen. Het gaat dan over een regering die wordt gevormd met de gewestelijke meerderheden. Dat idee lijkt hem om meerdere redenen erg problematisch, althans voor het vormen van regeringen met volheid van bevoegdheden.

1. Het is problematisch voor het federalisme, want het introduceert een confederaal element in het Belgische federaal systeem. In een confederatie van Staten zijn de organen samengesteld uit afgevaardigden van de lidstaten. In het voorliggende scenario zou de regering samengesteld zijn uit door de gewesten afgevaardigde ministers, naargelang van de gewestelijke meerderheden. België is een federale Staat en daarin is het normaal dat een van de twee federale Kamers wordt samengesteld uit parlementsleden die door de gefedereerde entiteiten worden aangesteld (Verenigde Staten, Zwitserland, België) en dat de andere op nationale basis wordt samengesteld. Er zij evenwel op gewezen dat die eigenschap alleen het federaal Parlement betreft, en niet de federale regering.

2. Het idee lijkt ook problematisch voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien de formule van de spiegelcoalitie erin voorziet dat alleen het Waals en het Vlaams Gewest deelnemen aan de samenstelling van de federale regering. Het gaat dus om een belangrijke afwijking van het principe dat België drie gelijkwaardige gewesten en gemeenschappen heeft (artikel 1, 2 en 3 van de Grondwet).

3. Enfin et surtout, elle est problématique au regard de la démocratie. La démocratie repose sur l'idée d'autodétermination. L'autorité fédérale est une collectivité politique à part entière, à l'instar des collectivités fédérées que sont les Régions. Une collectivité politique se définit notamment par le fait qu'elle dispose d'institutions qui lui sont propres et qui, dans une démocratie, sont désignées directement ou indirectement par la population de cette collectivité dans une logique d'autodétermination. Ainsi, le gouvernement fédéral doit être l'émanation du Parlement fédéral et constitué à partir des équilibres au sein du Parlement fédéral et de la Chambre des représentants en particulier.

M. Verdussen ajoute que la formule de la coalition miroir permet d'avoir rapidement un gouvernement, mais pas un accord gouvernemental. Et cet accord sera d'autant plus difficile à établir que les partis gouvernementaux au nord et au sud du pays seront diamétralement opposés politiquement et idéologiquement. Il en conclut que cette formule ne résout rien en matière de temporalité et ne fait que reporter le problème. L'accord est négocié et conclu non plus avant mais après la formation du gouvernement, avec le risque que l'équipe gouvernementale ne peut s'accorder que sur un minimum et laisse à l'abandon des pans entiers de compétences fédérales. En outre, la coalition miroir est basée, dans le chef de la Chambre des représentants, sur deux types de confiances successives: une confiance aveugle liée aux majorités régionales – sans accord de gouvernement – et une confiance éclairée lorsque l'équipe gouvernementale parvient à se mettre d'accord.

Enfin, M. Verdussen fait remarquer que la formule de la coalition miroir reste très imprécise juridiquement et suscite dès lors de très nombreuses questions:

— Qui va formellement nommer et révoquer le gouvernement? Le Roi en vertu de l'article 96 de la Constitution? Les gouvernements régionaux?

— Que se passera-t-il lorsqu'une majorité dans une Région sera renversée au profit d'une autre majorité régionale?

— Que se passera-t-il le jour où les élections fédérales et régionales n'ont plus lieu le même jour?

— Quel est encore le rôle de la Chambre des représentants dans l'exercice de la fonction de contrôle politique du gouvernement dès le moment où une motion de censure n'entraînerait aucune conséquence sur la

3. Ten laatste – maar vooral – is het idee problematisch voor de democratie. De democratie berust op het idee van zelfbeschikking. De federale overheid is een volwaardige politieke gemeenschap, net als de gefedereerde entiteiten, namelijk de gewesten. Een politieke gemeenschap wordt onder andere gedefinieerd door het feit dat ze over instellingen beschikt die haar eigen zijn en die in een democratie direct of indirect door de bevolking van die gemeenschap worden samengesteld, volgens het principe van de zelfbeschikking. Zo moet de federale regering voortvloeien uit het Federaal Parlement en samengesteld worden vanuit evenwichten binnen dat Parlement en de Kamer van volksvertegenwoordigers in het bijzonder.

De heer Verdussen voegt eraan toe dat de formule van een afspiegelingscoalitie weliswaar snel een regering kan opleveren, maar daarom nog geen regeerakkoord. Het zal bovendien des te moeilijker zijn om tot een akkoord te komen, daar de regeringspartijen in het noorden en die in het zuiden van het land politiek en ideologisch diametraal tegenover elkaar zullen komen te staan. Hij besluit daaruit dat die formule geen enkele tijdwinst zal opleveren en het probleem alleen maar voor zich uit zal schuiven. Het regeerakkoord zou dan niet langer vóór maar na de regeringsformatie worden besproken en gesloten, met het risico dat de regeringsploeg het slechts over een minimaal aantal zaken eens kan worden en grote delen van federale bevoegdheden ongemoeid zal laten. Bovendien is de afspiegelingscoalitie bij de Kamer van volksvertegenwoordigers gebaseerd op twee opeenvolgende vormen van vertrouwen: een blind vertrouwen in de gewestelijke meerderheden – in een scenario zonder regeerakkoord – en een "verlicht" vertrouwen indien de regering er toch in slaagt tot een akkoord te komen.

Ten slotte merkt de heer Verdussen op dat de formule van de afspiegelingscoalitie juridisch heel onduidelijk is en dus tal van vragen oproept:

— Wie zal de regering formeel benoemen en afzetten? De Koning, op grond van artikel 96 van de Grondwet? De gewestregeringen?

— Wat gebeurt er wanneer een meerderheid van een gewest aan de kant wordt geschoven voor een andere gewestelijke meerderheid?

— Wat gebeurt er wanneer de federale en gewestverkiezingen niet langer op dezelfde dag plaatsvinden?

— Wat is de rol van de Kamer van volksvertegenwoordigers bij de uitoefening van het toezicht op het beleid van de regering wanneer een motie van wantrouwen niet langer gevolgen zou hebben voor de aanwezigheid

présence de partis au sein du gouvernement fédéral puisque ces partis dépendraient des majorités régionales?

— Que devient le scénario de la dissolution anticipée de la Chambre des représentants qui ne sert plus à rien puisque le gouvernement n'est plus constitué à partir de la répartition des sièges à la Chambre?

Troisièmement, M. Verdussen s'interroge sur la formule consistant à retourner automatiquement aux urnes en cas de blocage prolongé dans la formation du gouvernement, comme décrit dans la Constitution espagnole. Faut-il s'en inspirer? Il reconnaît qu'elle pourrait avoir un effet accélérateur en abrégeant certaines phases des négociations. Aurait-elle pour autant un effet incitatif? Garantirait-elle la formation d'un gouvernement dans le délai imposé?

Il émet deux réserves à cet égard.

1. Tout d'abord, la transplantation constitutionnelle est une opération hasardeuse. Toute règle constitutionnelle s'inscrit dans un contexte politique et socioculturel qui ne la rend pas nécessairement transposable. En Espagne, le Congrès des députés est élu au scrutin proportionnel plurinominal selon le mécanisme D'Hondt, comme en Belgique, avec un seuil électoral de 3 %. Le rapprochement avec la Belgique est donc tentant. Cependant, depuis la Constitution de 1978, deux partis dominent la scène politique espagnole: le Parti socialiste ouvrier et le Parti populaire. Tous deux ont pu gouverner en s'appuyant sur une majorité absolue, le Parti socialiste de 1982 à 1993, et le Parti populaire de 2011 à 2016. Le paysage politique est donc très différent de celui de la Belgique et la formation des gouvernements espagnols ne se heurte pas aux mêmes difficultés. Le parti qui a le plus de députés fournit le candidat premier ministre qui, s'il n'a pas la majorité absolue, s'allie à un autre parti pour avoir la confiance du Congrès des députés. Jusqu'en 2016, dégager une majorité en Espagne a été assez aisé, mais depuis, le Congrès présente un visage plus fragmenté avec la montée en puissance d'autres partis dont Podemos. Une différence de contexte politique entre l'Espagne et la Belgique subsiste néanmoins et peut être de nature à compromettre une opération de transposition constitutionnelle.

van bepaalde partijen in de federale regering, aangezien die regeringen zouden afhangen van de gewestelijke meerderheden?

— Wat zou het scenario zijn voor de vervroegde ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die zinloos zou worden aangezien de regering niet langer zou zijn samengesteld op basis van de zetelverdeling in de Kamer?

Ten derde heeft de heer Verdussen vragen bij de formule die erin voorziet om bij een langdurige blokkering van de regeringsvorming automatisch opnieuw verkiezingen te organiseren, zoals ook de Spaanse Grondwet voorschrijft. Verdient dit voorbeeld navolging? Hij erkent dat die aanpak een versnellend effect zou kunnen hebben doordat bepaalde fases van de onderhandelingen daardoor worden verkort. Zou die aanpak daarom ook een stimulerend effect hebben? Zou die aanpak waarborgen dat er binnen de opgelegde termijn een regering wordt gevormd?

Hij heeft hierbij twee bedenkingen.

1. Vooreerst is het een hachelijke onderneming om een grondwetsbepaling van elders zonder meer over te nemen. Elke grondwettelijke regel past binnen een politieke en sociaal-culturele context, waardoor die niet altijd zo maar kan worden overgenomen. In Spanje wordt het *Congreso de los Diputados* verkozen op basis van een evenredig stelsel met meerdere kandidaten volgens de methode-D'Hondt, zoals in België, met een kiesdrempel van 3 %. Het is dan ook verleidelijk om parallellen te zien met België. Het is evenwel zo dat het Spaanse politieke bedrijf sinds de Grondwet van 1978 wordt overheerst door twee partijen: de *Partido Socialista Obrero Español* en de *Partido Popular*. Beide partijen konden telkens regeren met een absolute meerderheid; de socialisten van 1982 tot 1993 en de *Partido Popular* van 2011 tot 2016. Het Spaanse politieke landschap verschilt dus sterk van het Belgische en bij de vorming van de Spaanse regeringen botst men niet op dezelfde moeilijkheden als in België. De partij met de meeste volksvertegenwoordigers levert de kandidaat-premier die, indien hij geen absolute meerderheid achter zich heeft, een coalitie met een andere partij aangaat om het vertrouwen van het *Congreso de los Diputados* te krijgen. Tot in 2016 raakte men in Spanje vrij eenvoudig aan een meerderheid, maar sindsdien ziet het *Congreso* er door de opmars van andere partijen, zoals Podemos, meer gefragmenteerd uit. Toch blijft de politieke context in Spanje anders dan in België, wat de omzetting van een Spaanse grondwettelijke bepaling in het Belgische recht in het gedrang kan brengen.

2. En faisant du droit comparé, il faut éviter de tomber dans le piège du nominalisme qui consiste à croire que la réalité et la complexité d'un mécanisme juridique peuvent être appréhendés uniquement à partir des textes qui l'organisent. L'orateur admet qu'un retour aux urnes est comme une ultime épée de Damoclès, la menace d'élections anticipées pouvant inciter les partis à trouver rapidement une solution pour ne pas perdre la face devant l'électeur. Le retour automatique aux urnes a seulement été utilisée à deux reprises en Espagne et n'a pas toujours produit les effets escomptés. Et lorsque la menace n'a pas l'effet incitatif espéré, la formule peut conduire à un enchaînement oiseux d'élections qui ne permet pas de débloquer la situation et s'avère catastrophique à long terme pour la crédibilité du monde politique.

Par ailleurs, la formule repose sur le postulat qu'un retour aux urnes consécutif à un échec dans la formation du gouvernement conduirait inéluctablement les électeurs à sanctionner les partis politiques responsables de cet échec. L'orateur en doute notamment parce que la détermination de l'imputabilité de l'échec sera à géométrie variable, chacun se renvoyant la balle devant ses électeurs. Quoiqu'il en soit, la consécration de cette formule nécessiterait de réviser l'article 46 de la Constitution qui énumère limitativement les causes de dissolution de la Chambre des représentants par le Roi.

Quatrièmement, M. Verdussen revient sur la piste de la sanction financière. Les partis politiques qui auraient échoué dans la formation d'un gouvernement verraient leur dotation suspendue pendant une certaine période. L'orateur estime que cette formule se heurte à de nombreux écueils et qu'un parti qui a recueilli aux dernières élections un nombre très élevé de voix et qui bénéficie d'un financement élevé en vertu de la loi de 1989 pourrait, s'il était mal intentionné, en bloquant les négociations, contribuer à ruiner d'autres partis moins riches. Ce scénario est possible car la formule de la sanction financière repose sur l'idée d'une sanction collective qui frapperait tous les partis politiques concernés sans aucune forme d'individualisation.

M. Verdussen attire à cet égard l'attention sur l'arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001 rendu par la Cour constitutionnelle à la suite d'un recours introduit par le Vlaams Blok contre une loi du 12 février 1999 modificative de la loi du 4 juillet 1989. La Cour souligne que la procédure de suspension de la dotation aux partis politiques est

2. Wanneer men aan rechtsvergelijking doet, moet men opletten voor de valkuil van het nominalisme, wat inhoudt dat men ervan uitgaat dat de werkelijkheid en de complexiteit van een juridische regeling louter op basis van de daaraan ten grondslag liggende teksten kan worden gevat. De spreker erkent dat nieuwe verkiezingen als het ware het ultieme zwaard van Damocles zijn. De dreiging van vervroegde verkiezingen kan de partijen er immers toe aanzetten spoedig tot een oplossing te komen om geen gezichtsverlies te lijden ten aanzien van de kiezer. In Spanje werden slechts tweemaal automatisch nieuwe verkiezingen uitgeschreven en dat heeft niet altijd het verwachte effect opgeleverd. Wanneer die dreiging niet het verhoopte stimulerende effect heeft, kan die formule leiden tot een zinloze opeenvolging van verkiezingen, waardoor men niet uit de impasse raakt. Dat kan op lange termijn rampzalig zijn voor de geloofwaardigheid van het politieke bedrijf.

Voorts gaat die formule uit van de aanname dat het organiseren van nieuwe verkiezingen na een mislukte regeringsvorming er onvermijdelijk toe zal leiden dat de kiezers de partijen die verantwoordelijk zijn voor die mislukking zullen straffen. De spreker betwijfelt dit, meer bepaald omdat de mislukking niet altijd met dezelfde stelligheid aan deze of gene partij zal worden toegeschreven; ten aanzien van de kiezer zal elke partij immers de verantwoordelijkheid op de andere afwentelen. Hoe dan ook is de keuze voor die formule niet mogelijk zonder een herziening van artikel 46 van de Grondwet, dat een limitatieve lijst bevat van de redenen voor een ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers door de Koning.

Ten vierde gaat de heer Verdussen nader in op de financiële sanctie. De politieke partijen die er niet in slagen een regering te vormen, zouden gedurende een bepaalde periode niet langer een dotatie krijgen. De spreker is van oordeel dat die aanpak vele valkuilen bevat. Een partij die bij de recentste verkiezingen heel veel stemmen heeft gekregen en die op grond van de wet van 1989 veel financiële middelen heeft ontvangen, zou, indien zij van slechte wil is, kunnen bijdragen tot de financiële ondergang van andere, minder kapitaalkrachtige partijen door de onderhandelingen te blokkeren. Dat scenario is mogelijk omdat de financiële sanctie berust op het idee van een collectieve sanctie die alle betrokken politieke partijen treft zonder enige vorm van individualisering.

De heer Verdussen vestigt in dat verband de aandacht op arrest nr. 10/2001 van 7 februari 2001 van het Grondwettelijk Hof naar aanleiding van een beroep dat het Vlaams Blok had aangetekend tegen de wet van 1999 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989. Het Hof benadrukt dat de procedure tot opschorting van de

comparable à certains égards à une procédure disciplinaire. Or, il est de l'essence d'une procédure disciplinaire, comme d'une procédure pénale, de reposer sur des sanctions qui respectent le principe de la personnalité des sanctions qui veut que l'on ne soit responsable que de ses propres faits. Par conséquent, l'arrêt remet en cause l'idée d'une sanction financière collective.

Cinquièmement, la question de la transparence de la procédure de formation du gouvernement fédéral a été posée. M. Verdussen rappelle que dans le processus de formation d'un gouvernement fédéral, le Roi n'agit pas seul juridiquement. Il est couvert par le premier ministre du gouvernement démissionnaire. Toutefois, cette couverture est une pure fiction, déclare-t-il, car durant les négociations, le premier ministre du gouvernement démissionnaire n'intervient pas officiellement dans la résolution de la crise qui, pour l'essentiel, est entre les mains des présidents de partis. À ce moment-là, le Roi agit en réalité à découvert. Il faut attendre la fin des négociations et qu'une coalition de partis soit prête à gouverner pour que l'accord intervenu et le processus qui a conduit à cet accord soient couverts par le contreseing donné par le premier ministre sortant à l'arrêté royal de nomination de son successeur. Un contreseing rétroactif purement fictif puisque le premier ministre sortant n'aura aucunement influencé les négociations. Cet état de fait montre bien l'absence totale de transparence du processus de négociation. Afin de rendre ce processus plus transparent, l'orateur propose d'obliger toute personne chargée d'une mission par le Roi de se présenter, au terme de la mission, chez le Roi, puis, devant la Chambre des représentants dans le but d'informer la représentation nationale – et donc, les citoyens – de l'avancement de la crise.

M. Verdussen estime qu'il est temps aujourd'hui que le Parlement adopte un vrai droit constitutionnel des crises politiques et que la Constitution soit révisée de manière à y insérer une série de dispositions de base relatives au déroulement des crises politiques. Il n'est pas normal que la Constitution les ignore largement. Il observe que de nombreuses révisions de la Constitution belge ont lieu essentiellement sous un seul angle, celui du passage de l'État unitaire à l'État fédéral. Pendant ce temps, des pans entiers de la Constitution sont obsolètes.

Le constitutionnaliste termine en évoquant la théorie des affaires courantes et souligne trois problèmes:

dotatie aan de politieke partijen in bepaalde opzichten vergelijkbaar is met een tuchtprocedure. Het behoort evenwel tot het wezen van een tuchtprocedure dat die, net als een strafprocedure, gebaseerd is op sancties die stroken met het persoonlijkheidsbeginsel, wat inhoudt dat men slechts verantwoordelijk is voor de feiten die men zelf heeft gepleegd. Bijgevolg zet het arrest het idee van een collectieve financiële sanctie op de helling.

Ten vijfde is er de kwestie van de transparantie van de procedure op basis waarvan de federale regering wordt gevormd. De heer Verdussen herinnert eraan dat de Koning bij het formatieproces van de federale regering uit een juridisch oogpunt niet alleen handelt. Hij wordt daarbij immers door de eerste minister van de ontslagnemende regering gedekt. Hij voegt eraan toe dat die dekking echter louter theoretisch bestaat, aangezien de eerste minister van de ontslagnemende regering tijdens de onderhandelingen niet officieel optreedt met het oog op de oplossing van de crisis. Die oplossing ligt immers vooral in handen van de partijvoorzitters. Op dat moment treedt de Koning in feite zonder dekking van de eerste minister op. Men moet wachten tot de onderhandelingen zijn afgerond en een coalitie van partijen bereid is te regeren voordat het bereikte akkoord en het proces dat tot dat akkoord heeft geleid, door de ontslagnemende eerste minister worden gedekt doordat hij het benoemings-KB van de nieuwe eerste minister mee ondertekent. Het gaat daarbij om een louter fictieve medeondertekening na de feiten, aangezien de ontslagnemende eerste minister geenszins de onderhandelingen beïnvloedt. Die feitelijke situatie toont goed aan dat het onderhandelingsproces volkomen ontransparant is. Met het oog op een transparanter regeringsvormingsproces stelt de spreker voor dat elkeen die door de Koning met een opdracht is belast, op het einde van die opdracht niet alleen naar de Koning gaat maar daarnaast ook naar de Kamer van volksvertegenwoordigers teneinde de nationale vertegenwoordiging, dus de burgers, op de hoogte te brengen van de toestand van de crisis.

De heer Verdussen acht de tijd gekomen dat het Parlement een echt grondwettelijk rechtscorpus inzake politieke crisissen aanneemt en dat de Grondwet wordt aangevuld met een aantal basisbepalingen met betrekking tot het verloop van de politieke crisissen. Het is niet normaal dat de Grondwet er zo goed als geen aandacht aan besteedt. Hij merkt op dat talrijke herzieningen van de Belgische Grondwet voornamelijk en louter zijn ingegeven vanuit de visie van de overstap van de unitaire naar de Federale Staat. Mettertijd zijn veel bepalingen van de Grondwet achterhaald geworden.

Tot besluit van zijn betoog weidt de grondwetspecialist uit over de theorie van de lopende zaken en benadrukt hij drie problemen die daarbij rijzen:

1. Elle n'est pas expressément consacrée et définie par la Constitution. C'est la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui a été amenée à devoir élaborer progressivement cette théorie. Cette théorie est donc purement jurisprudentielle. L'orateur plaide pour que le Constituant la constitutionnalise, d'autant que les affaires courantes pour les gouvernements des Communautés et Régions sont reconnues par la loi spéciale de réformes institutionnelles.

2. Elle est une anomalie dans un régime parlementaire puisqu'un gouvernement démissionnaire qui se trouve en affaires courantes peut être interpellé par les membres de la Chambre des représentants, forcé de s'expliquer et de répondre de ses actes, mais ne peut plus être renvoyé par la Chambre des représentants. La responsabilité politique du gouvernement devant la Chambre est platonique. Cette anomalie se justifie en raison d'un principe fondamental, celui de la continuité des services publics. Toutefois, étant donné son caractère exceptionnel, la théorie des affaires courantes n'a pas vocation à s'appliquer sur une période de 541 jours, mais à assurer une transition optimale et courte entre deux coalitions majoritaires.

3. Elle est une anomalie démocratique lorsque le gouvernement démissionnaire est devenu un gouvernement arithmétiquement minoritaire à la suite des élections. La solution de la coalition miroir a été proposée: un gouvernement démissionnaire et minoritaire serait remplacé par un gouvernement transitoire constitué à partir des majorités régionales et qui serait obligé de se limiter à la gestion des affaires courantes. Cette solution est dictée par le souci de garantir la légitimité démocratique du gouvernement en affaires courantes. Pour l'orateur, il s'agit seulement d'une légitimité démocratique dérivée (des majorités régionales) et pas directe.

M. Verdussen envisage une autre solution. Un gouvernement démissionnaire et minoritaire serait remplacé par un gouvernement transitoire constitué à la représentation proportionnelle des groupes politiques composant la nouvelle Chambre des représentants. Les ministres francophones seraient désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques composant le groupe linguistique français et les ministres flamands seraient désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques composant le groupe linguistique néerlandais.

1. Die theorie is niet expliciet in de Grondwet verankerd en vastgelegd. De progressieve opbouw ervan werd aan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overgelaten. De theorie is dus louter op rechtspraak gegrondvest. De spreker pleit ervoor dat de Grondwetgever haar in de Grondwet zou opnemen, temeer daar de bijzondere wet tot hervorming der instellingen het concept "lopende zaken" erkent wat de gemeenschaps- en gewestregeringen betreft.

2. Die theorie is een anomalie in een parlementair regime. Een ontslagnemende regering in lopende zaken kan immers door de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden geïnterpelleerd en ertoe worden gedwongen haar optreden toe te lichten en te verantwoorden, maar kan niet meer door diezelfde Kamer van volksvertegenwoordigers wandelen worden gestuurd. De politieke verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van de Kamer bestaat louter in theorie. Ter verantwoording van die anomalie wordt het basisprincipe van de continuïteit van de openbare dienstverlening aangedragen. Aangezien *ipso facto* slechts bij uitzondering naar de theorie van de lopende zaken kan worden teruggegrepen, is het niet de bedoeling dat zij wordt toegepast op een periode van 541 dagen, maar wel dat zij in een optimale en korte overgang voorziet tussen twee meerderheidscoalities.

3. Lopende zaken zijn een democratische anomalie wanneer ze in de feiten leiden tot een situatie waarin een ontslagnemende regering naar aanleiding van de verkiezingen rekenkundig een minderheidsregering is geworden. Een spiegelcoalitie werd als oplossing voorgesteld: daarbij komt een overgangsregering die uit de gewestelijke meerderheden is samengesteld in de plaats van een ontslagnemende minderheidsregering en dient ze zich uitsluitend tot het beheer van de lopende zaken te beperken. Die oplossing wordt ingegeven vanuit de bekommering de democratische legitimiteit van de regering in lopende zaken te waarborgen. Volgens de spreker gaat het in dezen enkel om een (van de gewestelijke meerderheden) afgeleide legitimiteit, dus niet om een rechtstreekse democratische legitimiteit.

De heer Verdussen stelt een andere oplossing in het vooruitzicht: een overgangsregering waarin de fracties uit de nieuw samengestelde Kamer van volksvertegenwoordigers evenredig zijn vertegenwoordigd, die in de plaats komt van de ontslagnemende minderheidsregering. De Franstalige ministers zouden aldus worden aangewezen op basis van een evenredige vertegenwoordiging van de fracties die de Franse taalgroep uitmaken, en de Vlaamse ministers op basis van een evenredige vertegenwoordiging van de fracties die de Nederlandse taalgroep uitmaken.

Cette solution a l'avantage de garantir la légitimité démocratique du gouvernement qui repose directement sur la Chambre des représentants. En revanche, elle aboutirait à forcer des partis politiques à gouverner ensemble alors qu'ils n'en ont pas envie. Un gouvernement en affaires courantes, qu'il soit minoritaire ou pas, devrait solliciter la confiance de la Chambre des représentants pour un mandat limité dans le temps et dans le contenu de la politique gouvernementale qu'il pourrait mettre en œuvre pendant cette période. Ce contenu pourrait évoluer sous le contrôle de la Chambre des représentants.

Cette formule permet ainsi de prévoir un contrôle plus important du Parlement sur les affaires courantes. L'orateur fait remarquer que ce contrôle est actuellement presqu'exclusivement réalisé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État sur la base d'une appréciation qui est à maints égards politique. M. Verdussen estime qu'un contrôle de la Chambre sur le gouvernement en affaires courantes est un encadrement beaucoup plus soutenu et constitue une piste méritant d'être approfondie.

Mme Sophie Wilmès (MR) s'interroge sur le moyen de contrôle effectif dans ce cas de figure. En effet, si le gouvernement ne se conduit pas bien, la sanction est de le démissionner.

M. Marc Verdussen propose de faire en sorte que, durant la période de crise, le gouvernement ne soit plus un gouvernement démissionnaire, mais un vrai gouvernement avec un mandat limité.

C. **Exposé introductif de M. Hugues Dumont, professeur à USaint-Louis, Bruxelles**

M. Dumont propose un remède radical à la hauteur de la principale cause des difficultés et de la longueur des processus de formation des gouvernements.

— La principale cause: l'acuité du clivage communautaire

Plusieurs causes sont de nature à expliquer les difficultés et la lenteur du processus de formation des exécutifs belges ces dernières années. La fragmentation du système partisan, le déclin des partis traditionnels, l'apparition de nouveaux partis, certains de ceux-ci ne souhaitant pas gouverner, ainsi que l'augmentation de la volatilité électorale sont des phénomènes structurels

Die oplossing heeft het voordeel dat de democratische legitimiteit van de regering wordt gewaarborgd, omdat die rechtstreeks op de samenstelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers stoelt. Een nadeel ervan is echter dat ze politieke partijen die geen zin hebben om samen in een regering te zitten, tot een gezamenlijk bestuur zou dwingen. Een regering in lopende zaken, ongeacht of ze al dan niet een minderheidsregering is, zou het vertrouwen van de Kamer van volksvertegenwoordigers moeten vragen voor een in de tijd beperkt mandaat en voor de inhoud van het beleid dat ze tijdens die periode kan voeren. Die inhoud zou na controle van de Kamer van volksvertegenwoordigers kunnen evolueren.

Volgens die formule krijgt het Parlement een grotere controle over de lopende zaken. De spreker merkt op dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die controle momenteel bijna als enige uitoefent, waarbij haar oordeel in velerlei opzichten een politieke dimensie heeft. Volgens de heer Verdussen is controle op de regering in lopende zaken vanuit de Kamer veel bestendiger van aard en loont het de moeite dat denkspoor uit te diepen.

Mevrouw Sophie Wilmès (MR) vraagt zich af over welk controlemiddel de Kamer van volksvertegenwoordigers in dat scenario effectief beschikt. Indien de regering zich immers niet gedraagt, zit er niets anders op dan haar tot ontslag te dwingen.

De heer Marc Verdussen stelt voor een regeling uit te werken waarbij de regering tijdens de crisisperiode in plaats van een ontslagnemende een volwaardige regering zou zijn, die over een beperkt mandaat beschikt.

C. **Inleidende uiteenzetting van prof. dr. Hugues Dumont, hoogleraar aan de Université Saint-Louis, Brussel**

De heer Dumont stelt een oplossing voor die al even radicaal is als de hoofdoorzaak van de moeilijkheden en van de aanslepende regeringsvormingsonderhandelingen.

— De diepe communautaire kloof als hoofdoorzaak

De moeilijkheden en de traagheid bij de vorming van de Belgische regeringen tijdens de afgelopen jaren worden aan verscheidene oorzaken toegeschreven. De fragmentering die door het partijenstelsel in de hand wordt gewerkt, de neergang van de traditionele partijen, de opkomst van nieuwe partijen, waarvan sommige niet willen besturen, of nog het kiezersgedrag dat almaar

observables aussi bien en Belgique que dans d'autres démocraties européennes depuis deux à trois décennies

S'y ajoutent des causes propres au système constitutionnel et politique belge: la scission des partis flamands et francophones dans les années 1968-1978, l'éloignement grandissant qui sépare les scènes politiques flamande et francophone, la raréfaction des élites bilingues qui se rencontrent régulièrement et peuvent se comprendre, ainsi que la recherche de plus en plus laborieuse d'une majorité dans les deux groupes linguistiques de la Chambre des représentants.

Considérant les trois derniers processus de formation du gouvernement les plus laborieux, en 2007, 2010-2011 et 2018-2020, M. Dumont est convaincu que la cause déterminante de cette durée réside dans le caractère à la fois bipolaire et centrifuge du fédéralisme belge et dans l'absence d'un authentique projet fédéral propre à transcender cette bipolarité tout en stabilisant cette dynamique centrifuge autour d'un point d'équilibre satisfaisant. Les deux principales sociétés civiles qui composent la Belgique, la flamande et la francophone, vivent un phénomène de distanciation croissante.

L'orateur fait remarquer que pour faire vivre un État fédéral sociologiquement plurinational, il faut un minimum de désir de délibérer ensemble de ce qui doit encore être géré au niveau fédéral. Or, c'est bien ce désir qui a menacé de s'épuiser tout au long des six mois de négociation infructueuse de 2007, en 2010-2011 quand il a fallu un an et demi pour engendrer la sixième réforme de l'État, et encore en 2018-2020 pendant les 664 jours de crise. L'évaporation de ce désir pourrait conduire l'État vers de nouvelles réformes institutionnelles propres à le réduire à une coquille vide.

Le fédéralisme belge construit pas à pas depuis 1970 ne serait qu'une forme de séparatisme "à cran d'arrêt" s'il n'était pas capable de se ressourcer dans un projet refondateur. Les idées ne manquent pas pour donner à ce projet une consistance satisfaisante, mais l'option inverse en direction d'un confédéralisme-antichambre du divorce est aussi soumis au débat, la N-VA ayant eu le mérite d'en avoir proposé une version relativement construite.

Pour M. Dumont, la question essentielle est de mettre les Belges en mesure de choisir en pleine conscience entre ces deux options. Il défend à cet égard une proposition qu'il juge sans doute audacieuse, mais appropriée pour sortir des impasses dans lesquelles le régime belge est en train de s'enfoncer. Cette proposition a aussi le

wispelturiger wordt, zijn structurele verschijnselen die zich reeds twee tot drie decennia zowel in België als in andere Europese democratieën voordoen.

Daarbij komen nog de oorzaken die eigen zijn aan het Belgische grondwettelijke en politieke systeem: de splitsing van de nationale partijen in Vlaamse en Franstalige partijen in de jaren 1968-1978, de groeiende afstand tussen de Vlaamse en de Franstalige politiek, de schaarste aan een tweetalige elite die elkaar regelmatig ontmoet en elkaar begrijpt, evenals de steeds moeizamere zoektocht naar een meerderheid in de twee taalgroepen van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

In het licht van de drie recentste en bijzonder moeizame regeringsvormingsprocessen (in 2007, 2010-2011 en 2018-2020) is de heer Dumont ervan overtuigd dat het bipolaire en centrifugale karakter van het Belgische federalisme daarin een bepalende rol heeft gespeeld: er is geen authentiek federaal project dat die bipolariteit kan overstijgen en dat tegelijkertijd die centrifugale dynamiek rond een bevredigend evenwichtspunt kan stabiliseren. De twee grootste groepen van burgers waaruit België bestaat, de Vlamingen en de Franstaligen, groeien uit elkaar.

De spreker wijst erop dat het voortbestaan van een sociologisch plurinationale Federale Staat vereist dat minstens de wil aanwezig is om samen te beraadslagen over wat nog op federaal niveau moet worden beheerd. Net die wil dreigde te ontbreken: eerst tijdens de zes maanden van vruchteloze onderhandelingen in 2007, vervolgens toen het anderhalf jaar duurde om tot de zesde staatshervorming te komen in 2010-2011, en eens te meer tijdens de 664 crisisdagen in 2018-2020. Het langzaam verdwijnen van die wil zou kunnen leiden tot nieuwe institutionele hervormingen waarbij de Staat wordt herleid tot niet meer dan een leeg omhulsel.

Het sinds 1970 stap voor stap opgebouwde Belgische federalisme zou niet méér zijn dan een vorm van separatisme "met de noodrem op", mocht het land niet bij machte zijn om zich telkens heruit te vinden via hervormingsprojecten. Er is geen gebrek aan ideeën om op bevredigende wijze invulling te geven aan dat project, maar de tegenovergestelde optie, in de richting van confederalisme als voorbode van een daadwerkelijke scheiding, ligt ook op tafel. In dat verband heeft de N-VA de verdienste een relatief onderbouwd plan te hebben.

Voor de heer Dumont komt het erop aan dat de Belgen de mogelijkheid wordt geboden om heel bewust voor een van beide opties te kiezen. In dat verband bepleit hij een volgens hem ongetwijfeld gedurfde doch gepaste oplossing om uit de impasse te geraken waarin België steeds verder wegzinkt. Dat voorstel pakt meteen ook

mérite de s'attaquer à la principale cause de la longueur des processus de formation des derniers gouvernements.

— Un remède radical: la déconnection de la formation des gouvernements et de la négociation des réformes institutionnelles

M. Dumont plaide pour la mise en œuvre d'une procédure qui déconnecterait la formation des gouvernements et les réformes institutionnelles, tout en rendant celles-ci négociables dans des conditions dignes d'un travail de qualité sur les plans technique et démocratique. Au lieu d'être négociées dans l'urgence par les délégations de quelques présidents de parti, sous la pression de l'horloge qui décompte les jours sans gouvernement de plein exercice, ces réformes seraient débattues et décidées publiquement dans une assemblée *ad hoc* spécialement élue pour exercer le pouvoir constituant originaire, c'est-à-dire le pouvoir de refaire une toute nouvelle Constitution ou de faire disparaître dans l'ordre l'État belge. Cette assemblée constituante serait composée à la suite d'une élection exceptionnelle dont l'unique enjeu serait de permettre aux électeurs de sélectionner des partis et des personnalités en qui ils ont confiance pour décider de l'avenir de l'État. En dehors du Parlement qui demeurerait en charge de légiférer et de contrôler le gouvernement sur les questions ordinaires de la vie publique, cette assemblée constituante débattrait de toutes les hypothèses, sans tabou.

M. Dumont souligne le principal avantage de cette formule de découplage: ouvrir les portes du débat institutionnel le plus large tout en évitant le chantage consistant pour certains partis à conditionner la formation du gouvernement à des réformes institutionnelles à négocier longuement. Au terme de ce débat, moyennant le respect des quorums actuels pour l'adoption des lois spéciales, cette assemblée constituante serait habilitée à prendre en toute souveraineté les décisions jugées praticables et légitimes, moyennant si possible un référendum de ratification, en ce compris les décisions les plus radicales pouvant aller jusqu'à la "déconstitution" de l'État ou à sa reconstitution sur des bases nouvelles.

L'orateur souhaite ainsi l'ouverture à révision de l'article 195 de la Constitution, qui devrait permettre d'améliorer la procédure qu'elle régit et d'instituer une passerelle vers la résurrection d'un pouvoir constituant originaire incarné par une assemblée *ad hoc* spécialement élue à cette fin. Ainsi, les prochaines réformes institutionnelles ne seraient pas bâclées au lendemain

de hoofdoorzaak van de recente lange regeringsvormingsprocessen aan.

— Een radicale remedie: de regeringsvorming volledig loskoppelen van de onderhandelingen over de institutionele hervormingen

De heer Dumont roept op tot de invoering van een procedure waarbij de regeringsvorming en de institutionele hervormingen van elkaar zouden worden losgekoppeld. Die hervormingen zouden dan worden besproken in omstandigheden die tot een technisch en democratisch kwaliteitsvoller resultaat zullen leiden. In plaats van dat er in allerijl over wordt onderhandeld door de delegaties van enkele partijvoorzitters, onder het oog van de klok die ongenadig de dagen zonder volwaardige regering telt, zouden die hervormingen publiekelijk worden besproken en zou erover worden beslist in een ad-hocassemblee die speciaal werd verkozen om de oorspronkelijke grondwetgevende macht uit te oefenen, dat wil zeggen de bevoegdheid om een volledig nieuwe Grondwet op te stellen of om de Belgische Staat te doen verdwijnen. Die grondwetgevende assemblee zou worden samengesteld na een uitzonderlijke verkiezing waarbij de kiezers als enige taak krijgen te stemmen op de partijen en de figuren in wie zij hun vertrouwen stellen om over de toekomst van de Staat te beslissen. Naast het Parlement, dat bevoegd zou blijven voor de wetgeving inzake de gewone aangelegenheden van het openbare leven en voor het toezicht op de regering, zou die grondwetgevende assemblee alle hypotheses bespreken, zonder taboes.

De heer Dumont benadrukt het voornaamste voordeel van die ontkoppeling: het grootste institutionele debat ooit wordt mogelijk, zonder ruimte voor chantage waarbij sommige partijen de regeringsvorming laten afhangen van bepaalde institutionele hervormingen waarover lang moet worden onderhandeld. Na die bespreking zou de grondwetgevende assemblee, met inachtneming van de huidige quorums voor de aanneming van de bijzondere wetten, gemachtigd zijn om in alle soevereiniteit de beslissingen te nemen die uitvoerbaar en legitiem worden geacht, indien mogelijk onder voorbehoud van een referendum ter ratificatie. Daarbij zouden ook de meest radicale beslissingen ter tafel liggen: zowel de ontbinding van de Staat als de wederoprichting ervan op nieuwe grondslagen.

De spreker is er dus voorstander van om artikel 195 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, teneinde de procedure die erdoor wordt geregeld te verbeteren en het pad te effenen voor de wederopstanding van een oorspronkelijke grondwetgevende macht die concreet gestalte krijgt in een speciaal daartoe verkozen ad-hocassemblee. Een en ander zou ervoor moeten

des élections dans une négociation interminable visant à former une nouvelle majorité; elles seraient délibérées dans une enceinte distincte des chambres législatives.

— Autres remèdes

À l'instar de M. Marc Verdussen, l'orateur tient à souligner les limites du droit dans un domaine aussi tributaire des rapports de forces politiques. Jusqu'où gagne-t-on à contraindre les acteurs politiques par des règles de fond et de forme? Les règles actuelles sont peu nombreuses dans la Constitution et dans le règlement de la Chambre des représentants. Elles sont surtout de nature coutumière ou relèvent de simples usages. Qu'elles laissent beaucoup de liberté aux négociateurs n'est pas nécessairement un mal; une procéduralisation rigide de la formation des gouvernements pourrait faire plus de tort que de bien. Ce n'est sans doute pas par hasard si le processus de constitution d'un nouveau gouvernement est, dans la plupart des pays européens, un processus peu institutionnalisé. Modifier les règles en vigueur ne doit se faire qu'avec la plus extrême prudence en raison des effets pervers que de nouvelles règles pourraient produire. Elles sont en effet susceptibles d'être détournées de leurs objectifs initiaux et utilisées à des fins très partisanes.

Le constitutionnaliste examine neuf autres pistes évoquées par les politologues.

1. Un mode de scrutin moins proportionnel

Un scrutin majoritaire ne ferait que durcir le clivage nord-sud en avantageant les deux partis les plus puissants des deux côtés de la frontière linguistique, ceux-là mêmes qui n'ont pas réussi à s'entendre pendant la dernière crise 2018-2020.

M. Dumont indique qu'il serait possible d'atténuer quelque peu le caractère proportionnel du scrutin soit en réduisant le nombre de députés à élire, soit en introduisant une certaine dose de scrutin majoritaire. En suivant cette deuxième voie, une partie des sièges serait répartie au scrutin proportionnel et une autre partie au scrutin majoritaire. Cette deuxième hypothèse a été étudiée dans le rapport du Comité scientifique adjoint aux Commissions du renouveau politique de la Chambre et du Sénat pendant la législature 1999-2003, dont étaient

zorgen dat de toekomstige institutionele hervormingen niet na de verkiezingen in elkaar worden geflanst tijdens eindeloze onderhandelingen om een nieuwe meerderheid te vormen; er zou los van de wetgevende kamers over worden beraadslaagd.

— Andere denksporen

Zoals de heer Marc Verdussen benadrukt de spreker de beperkingen van het recht in een aangelegenheid die dermate afhankelijk is van de politieke machtsverhoudingen. Hoeveel winst valt er te boeken door de politieke actoren inhoudelijke en vormelijke regels op te leggen? Zowel de Grondwet als het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers bevatten thans erg weinig regels. Het gaat veelal om gewoonteregels of eenvoudigweg om gebruiken. Dat ze de onderhandelaars veel vrijheid laten is niet per se slecht; een starre regeringsvormingsprocedure zou meer kwaad dan goed kunnen doen. Het is wellicht geen toeval dat het regeringsvormingsproces in de meeste Europese landen een weinig geïnstitutionaliseerd proces is. Een wijziging van de geldende regels vergt de grootste behoedzaamheid, aangezien de nieuwe regels ongewenste neveneffecten zouden kunnen hebben. Het risico bestaat immers dat ze niet zullen worden gebruikt waarvoor ze oorspronkelijk werden opgesteld, maar veeleer om bepaalde partijdoelstellingen te dienen.

De grondwetspecialist gaat in op negen andere door de politicologen vermelde pistes.

1. Een kiesstelsel met een minder evenredige vertegenwoordiging

Een meerderheidsstelsel zou de tegenstellingen tussen het Noorden en het Zuiden van het land alleen maar op de spits drijven: de twee grootste partijen aan weerszijden van de taalgrens zouden nog meer macht krijgen, terwijl tijdens de laatste crisis van 2018-2020 duidelijk tot uiting is gekomen dat zij niet tot overeenstemming kunnen komen.

De heer Dumont wijst erop dat de evenredige vertegenwoordiging enigszins zou kunnen worden afgezwakt, hetzij door het aantal te verkiezen volksvertegenwoordigers te verminderen, hetzij door in zekere mate een meerderheidsstelsel in te voeren. Volgens laatstgenoemd scenario zou voor een deel van de zetels een evenredige verdeelsleutel gelden en voor een ander deel het meerderheidsstelsel. Die tweede hypothese werd onderzocht in het verslag van het Wetenschappelijk Comité toegevoegd aan de commissies voor Politieke

membres M. Verdussen et l'orateur. Cette idée est reprise dans une publication récente de Jérôme Sohier.

2. Une circonscription électorale fédérale

M. Dumont se dit fervent partisan de l'institution d'une circonscription électorale fédérale couvrant l'ensemble du territoire de la Belgique, non pas pour élire la totalité des députés, mais une fraction à déterminer d'entre eux. La vertu de ce dispositif serait de contrebalancer l'absence de partis nationaux propres à la Belgique, en forçant une partie du personnel politique à entendre les attentes et les réactions des opinions publiques et à dialoguer de manière responsable avec celles-ci au-delà des limites de leur Région.

3. La désynchronisation des élections fédérales et régionales

La logique fédérale abstraite plaide pour la désynchronisation de ces élections, mais la crainte concrète des effets de perturbation et d'induction d'une campagne électorale permanente est un argument en sens opposé. L'orateur observe que les auteurs de la sixième réforme de l'État ont pratiqué l'art de ne pas choisir entre ces deux formules. En effet, compte tenu des dispositions transitoires des articles 46, 65 et 117 de la Constitution, ce n'est qu'en l'absence d'une dissolution anticipée et en l'absence d'une loi spéciale qui permettrait aux entités fédérées de régler en toute autonomie la durée de leur législature, que l'alignement des élections européennes, fédérales et régionales est garanti. Les deux voies restent donc ouvertes.

M. Dumont déclare qu'il est très difficile de prévoir l'incidence qu'une désynchronisation pourrait avoir sur la durée de la formation du gouvernement fédéral. Dans les deux cas de figure, les négociations à un niveau peuvent perturber les négociations ou la stabilité des équipes à l'autre niveau. Il conclut ainsi que cette piste ne devrait pas être retenue.

4. Une parlementarisation du processus

Les Pays-Bas offrent un exemple de cette piste. Jusqu'en 2012, le monarque jouait un rôle non négligeable, comme en Belgique, lors de la formation des gouvernements. Pendant la période qui a précédé la

Vernieuwing van de Kamer en van de Senaat tijdens de zittingsperiode 1999-2003, waarvan de heer Verdussen en de spreker lid waren. In een recente publicatie van de heer Jérôme Sohier wordt die piste andermaal naar voren geschoven.

2. Een federale kieskring

De heer Dumont is een vurig voorstander van de invoering van een federale kieskring die het hele Belgische grondgebied omvat, niet om alle volksvertegenwoordigers te verkiezen, maar een nader te bepalen deel van hen. De kracht van die regeling zou erin bestaan een tegengewicht te bieden voor het feit dat er geen specifiek Belgische nationale partijen bestaan, door een deel van de politici ertoe te dwingen te luisteren naar de verwachtingen en de reacties van de publieke opinie en ermee op een verantwoordelijke manier in dialoog te gaan over de grenzen van het eigen gewest heen.

3. De ontkoppeling van de federale en de gewestverkiezingen

Volgens de abstracte federale logica is de ontkoppeling van die verkiezingen een evidentie, maar daartegenover staat de concrete vrees voor het verstorende effect van een permanente verkiezingscampagne en de daaruit voortvloeiende gevolgen. De spreker merkt op dat de bedenkers van de zesde staatshervorming het probleem handig hebben omzeild door geen keuze te maken tussen samenvallende en ontkoppelde verkiezingen. Gelet op de overgangsbepalingen van de artikelen 46, 65 en 117 van de Grondwet is de onderlinge afstemming van de Europese, de federale en de regionale verkiezingen immers enkel gewaarborgd wanneer er geen vroegtijdige ontbinding plaatsvindt en zolang er geen bijzondere wet wordt aangenomen die het de gemeenschappen en de gewesten zou mogelijk maken de duur van hun zittingsperiode volledig autonoom te regelen. De twee opties blijven dus open.

De heer Dumont stelt dat het heel moeilijk te voorspellen valt welke weerslag een ontkoppeling zou kunnen hebben op de duur van de federale regeringsvorming. In de beide gevallen kunnen de onderhandelingen op het ene niveau de onderhandelingen of de stabiliteit van de ploegen op het andere niveau verstoren. Hij besluit dan ook dat dit spoor maar beter wordt verlaten.

4. Een "parlementarisering" van het regeringsvormingsproces

Nederland vormt hiervan een voorbeeld. Tot in 2012 speelde de vorst, net als in België, een niet te verwaarlozen rol bij de regeringsvorming. Tijdens de periode voorafgaand aan de coalitievorming van 2012 heeft

formation de la coalition de 2012, le Parlement a entendu réagir au mécontentement dû au manque de transparence du processus conduit par le monarque et s'est octroyé le droit de nommer l'informateur et le formateur et d'exiger de ceux-ci qu'ils lui rendent des comptes directement lors d'un débat parlementaire.

M. Dumont précise toutefois que la longueur des dernières formations gouvernementales, à savoir 225 jours pour le gouvernement Rutte III en 2017 et 271 jours pour le gouvernement Rutte IV en 2021-2022, ne permet pas de déduire de ce phénomène de parlementarisation de la procédure des indices d'une accélération de son déroulement. Tout au plus, apporte-t-il une plus grande transparence.

Que penser de l'éventuelle transposition du système néerlandais en Belgique?

M. Dumont estime que le clivage communautaire rend l'intervention du Roi, prévue par la coutume constitutionnelle dans le prolongement de l'article 96, alinéa 1er, de la Constitution, assez précieuse, car on peut lui accorder le crédit d'une certaine neutralité. Toutefois, ne pourrait-on pas rompre la coutume constitutionnelle en imaginant que la Chambre des représentants nomme nécessairement deux informateurs et deux formateurs, un de chaque rôle linguistique?

L'orateur n'est pas certain que pareille innovation facilite et accélère le processus de formation du gouvernement. L'organisation de ce vote poserait en outre la question de savoir s'il devrait s'accompagner de l'exigence d'une majorité dans chaque groupe linguistique. Un rôle donné au président de la Chambre des représentants pose le même problème, car il n'est ni au-dessus des partis ni au-dessus du clivage linguistique. Quant à l'idée d'investir les chefs de groupe de la fonction de négociateurs, elle ne résout en rien la nécessité de désigner un responsable de l'organisation des négociations.

5. Une banalisation des gouvernements minoritaires

M. Dumont souligne que la formation d'un gouvernement en Belgique est d'autant plus difficile – donc potentiellement lente – qu'elle vise idéalement, pour maximiser sa légitimité et ses chances de stabilité et d'efficacité, un gouvernement composé de ministres issus de partis totalisant une majorité absolue des sièges à la Chambre, et même une majorité dans chacun des deux groupes linguistiques. Constitutionnellement, ni l'une ni l'autre de ces deux majorités n'est requise. En Belgique, la coutume constitutionnelle exige que le premier ministre nommé par le Roi sollicite la confiance de la Chambre

het Parlement willen optreden tegen het ongenoegen wegens het gebrek aan transparantie van de door de Vorst geleide procedure en heeft het zichzelf het recht toegekend de informateur en de formateur te benoemen en van hen te eisen dat zij tijdens een parlementair debat rechtstreeks verantwoording aflegden.

De heer Dumont stipt echter aan dat uit de duur van die laatste regeringsformaties, namelijk 225 dagen voor de regering-Rutte III in 2017 en 271 dagen voor de regering-Rutte IV in 2021-2022, niet kan worden afgeleid dat die "parlementarisering" van de procedure een snellere afwikkeling met zich zou brengen. Hooguit zorgt ze voor meer transparantie.

Wat te denken van een eventuele omzetting van het Nederlandse systeem in de Belgische context?

De heer Dumont is van oordeel dat de communautaire kloof het optreden van de Koning – in lijn met de uit artikel 96, eerste lid, van de Grondwet gegroeide grondwettelijke gewoonte – waardevol maakt, omdat hem een bepaalde neutraliteit kan worden toegedicht. Zouden we echter de grondwettelijke gewoonte niet kunnen doorbreken door de Kamer van volksvertegenwoordigers op te dragen twee informateurs en twee formateurs, één van elke taalrol, te benoemen?

De spreker is er niet zeker van dat een dergelijke vernieuwing het regeringsvormingsproces zou vergemakkelijken en versnellen. De organisatie van een dergelijke stemming zou bovendien ook de vraag doen rijzen of ze moet gepaard gaan met de vereiste van een meerderheid in elke taalgroep. Hetzelfde probleem doet zich voor wanneer de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers daar een rol in toebedeeld krijgt, aangezien die noch boven de partijen, noch boven de taalkundige scheidingslijn staat. Het idee om de fractieleiders als onderhandelaars aan te duiden, komt geenszins tegemoet aan de noodzaak om een verantwoordelijke voor de organisatie van de onderhandelingen aan te wijzen.

5. Minderheidsregeringen als gemeengoed

De heer Dumont wijst erop dat de regeringsvorming in België des te moeilijker – en bijgevolg mogelijk trager – verloopt omdat zij idealiter, om zo legitiem, stabiel en doeltreffend mogelijk te zijn, streeft naar een regering die is samengesteld uit ministers van partijen met een absolute meerderheid aan zetels in de Kamer, en zelfs een meerderheid binnen elk van de twee taalgroepen. Grondwettelijk is geen van beide meerderheden vereist. In België vereist de grondwettelijke gewoonte dat de door de Koning benoemde eerste minister aan het begin van zijn mandaat het vertrouwen van de Kamer vraagt. Dat

au début de son mandat. Cette confiance est acquise si une majorité absolue des suffrages exprimés se prononce en sa faveur. Une majorité absolue des membres de la Chambre n'est donc pas nécessaire. Il suffit que se joignent à une minorité de députés le nombre nécessaire d'élus disposés à offrir un soutien extérieur ou à s'abstenir pour que la majorité des suffrages exprimés soit atteinte lors du vote de confiance. Dans ce cas, le gouvernement est "juridiquement majoritaire, mais politiquement minoritaire", comme l'a été le gouvernement Wilmès II. Autrement dit, il est minoritaire quant à sa composition, mais il dispose de la confiance d'une majorité parlementaire.

Y a-t-il lieu, dès lors, de banaliser la formation de tels gouvernements juridiquement majoritaires, mais politiquement minoritaires, et de rejoindre ainsi le grand nombre des régimes parlementaires étrangers habitués à ce cas de figure?

Grande est la vulnérabilité du gouvernement politiquement minoritaire qui doit régulièrement convaincre le nombre nécessaire de députés appartenant à des partis non gouvernementaux pour faire adopter ses projets de loi.

L'orateur souligne cependant que c'est un des bienfaits procurés par un tel gouvernement: il vivifie le Parlement en le plaçant au centre des négociations politiques et ouvre le jeu politique en favorisant la formation de majorités à géométrie variable en fonction des dossiers. Il rappelle que ce fut le cas en Belgique en 2019.

M. Dumont s'interroge par ailleurs sur la cohérence politique des lois adoptées par ces diverses majorités. Il se peut en outre que pareilles lois soient adoptées contre la volonté du gouvernement minoritaire qui devra alors prendre la délicate responsabilité de les sanctionner ou non. La seule manière d'éviter ces incohérences consiste pour le gouvernement minoritaire à conclure des conventions avec les partis qui acceptent de le soutenir de l'extérieur sous conditions, et la négociation de ces conventions est évidemment chronophage. Il n'est donc pas prouvé que la formation de cabinets minoritaires serait nécessairement plus rapide, en déduit l'orateur.

Il observe qu'en Belgique, peu nombreux ont été les partis ayant accepté de soutenir de l'extérieur un gouvernement sans portefeuille ministériel à la clé. Les circonstances qui ont rendu ce soutien possible sont exceptionnelles. Il faudrait un tournant majeur dans la culture politique belge pour que se banalisent de tels

vertrouwen krijgt hij indien hij een absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen behaalt. Een absolute meerderheid van de Kamerleden is dus niet vereist. Als er bovenop een minderheid van parlementsleden voldoende verkozenen bereid worden gevonden externe steun te verlenen of zich te onthouden, dan wordt de meerderheid van de uitgebrachte stemmen tijdens de vertrouwensstemming bereikt. In dat geval is sprake van een "juridische meerderheidsregering" maar een "politieke minderheidsregering", zoals bij de regering-Wilmès II. Anders gezegd is zij minoritair wat de samenstelling betreft, maar beschikt zij over het vertrouwen van een parlementaire meerderheid.

Moeten dergelijke juridische meerderheidsregeringen, die echter politiek minoritair zijn, bijgevolg gemeengoed worden, waardoor ons land zou aansluiten bij de talrijke buitenlandse parlementaire regimes die met die situatie vertrouwd zijn?

Een politiek minoritaire regering die geregeld het vereiste aantal volksvertegenwoordigers van niet-regeringspartijen moet overtuigen om haar wetsontwerpen te doen goedkeuren, is bijzonder kwetsbaar.

De spreker wijst echter op één van de positieve gevolgen van een dergelijke regering: zij versterkt het Parlement door het in het centrum van de politieke onderhandelingen te plaatsen en zij breekt het politieke spel open door, naargelang van de dossiers, wisselende meerderheden mogelijk te maken. Hij herinnert eraan dat dit in België in 2019 het geval is geweest.

De heer Dumont vraagt zich voorts af in welke mate de door die wisselende meerderheden goedgekeurde wetten politiek coherent zijn. Bovendien is het mogelijk dat dergelijke wetten tegen de wil van de minderheidsregering worden aangenomen, die vervolgens de delicate verantwoordelijkheid zal moeten nemen ze al dan niet te doen bekrachtigen. De enige manier om die incoherenties te voorkomen bestaat er voor de minderheidsregering in afspraken te maken met de partijen die haar van buitenaf onder voorwaarden willen steunen; uiteraard zijn onderhandelingen over die afspraken tijdrovend. De spreker leidt daaruit af dat het niet bewezen is dat de minderheidskabinetten noodzakelijk sneller tot stand zouden komen.

Hij merkt op dat in België slechts weinig partijen geneigd zijn een regering van buitenaf te steunen, zonder dat daar een ministerportefeuille tegenover staat. De omstandigheden die die steun mogelijk hebben gemaakt, zijn uitzonderlijk. Er zou een grote ommekeer in de Belgische politieke cultuur nodig zijn om dergelijke

gouvernements. Il relève cependant que cela pourrait se faire sans révision de la Constitution.

En revanche, basculer d'un régime parlementaire de "type positif" à un régime de "type négatif", en vue de favoriser la formation de gouvernements minoritaires requiert une révision de la Constitution. Dans les régimes de "type positif" tels que l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Irlande, Israël ou l'Italie, la confiance du Parlement doit être expressément accordée. Un vote de confiance explicite est nécessaire soit envers le premier ministre, soit envers le gouvernement dans son ensemble afin d'établir si celui-ci bénéficie du soutien réel de la majorité au Parlement. Dans les régimes de "type négatif" comme l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, la confiance est présumée aussi longtemps que le Parlement ne démontre pas expressément le contraire.

Enfin, M. Dumont ajoute qu'introduire un régime parlementaire de type négatif afin de faciliter l'avènement de gouvernements politiquement minoritaires nécessiterait d'abroger le système de la motion de méfiance constructive auquel le Constituant a adhéré en 1993.

Il aborde également la question du caractère souhaitable ou non de l'exigence du soutien par une majorité dans chacun des deux groupes linguistiques. Si elle n'est pas prescrite par la Constitution, elle semble conforme à l'esprit du système constitutionnel belge et politiquement préférable pour renforcer la légitimité du gouvernement de part et d'autre de la frontière linguistique. Pourquoi tourner le dos à une directive politique actuelle qui érige en idéal le soutien d'une majorité, ou au moins d'un seuil aussi proche que possible de la majorité, dans les deux groupes linguistiques?

6. Des délais dont le dépassement provoquerait le déclenchement de nouvelles élections

Dans plusieurs pays, des délais sont assignés aux acteurs du processus de formation des gouvernements entre certaines séquences. Tel est notamment le cas aux Pays-Bas, en Espagne, en Grèce, en Suède et en Israël. Toutefois, en dehors des cas grec et israélien, aucun délai ne contraint le formateur du gouvernement, respectivement désigné par la *Tweede Kamer* aux Pays-Bas, par le Roi d'Espagne et par le *Riksdag*, le Parlement suédois, dans la personne de son porte-parole, à réussir à former un gouvernement sous peine de repasser par la case des élections.

regeringen alledaags te maken. Hij wijst er echter op dat dat zou kunnen gebeuren zonder herziening van de Grondwet.

Een "positief" parlementair stelsel door een "negatief" stelsel vervangen om de vorming van een minderheidsregering te bevorderen zou daarentegen een grondwetsherziening vergen. In "positieve" stelsels zoals in België, Duitsland, Ierland, Israël, Italië en Spanje, moet het Parlement uitdrukkelijk zijn vertrouwen schenken. Zulks houdt in dat via een uitdrukkelijke vertrouwensstemming moet worden vastgesteld of de eerste minister dan wel de regering als geheel daadwerkelijk de steun van de meerderheid van het Parlement geniet. In "negatieve" stelsels zoals in Canada, Denemarken, Finland, IJsland, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, geldt een vermoeden van vertrouwen zolang het Parlement geen uitdrukkelijk wantrouwen uitspreekt.

Tot slot merkt de heer Dumont op dat de instelling van een negatief parlementair stelsel om de vorming van een minderheidsregering te vergemakkelijken noodzakelijkerwijze gepaard zou gaan met de afschaffing van de constructieve motie van wantrouwen die in 1993 in de Grondwet werd opgenomen.

De heer Dumont gaat vervolgens in op de vraag of het al dan niet wenselijk is dat de regering de steun moet krijgen van een meerderheid in elk van beide taalgroepen. Hoewel een dergelijke vereiste niet door de Grondwet wordt voorgeschreven, lijkt ze te stroken met de geest van het Belgische grondwettelijk bestel en is ze ook politiek aan te bevelen om de legitimiteit van de regering aan beide kanten van de taalgrens te vergroten. Waarom afkerig staan tegenover een bestaand politiek richtsnoer volgens hetwelk er idealiter een meerderheid of minstens een bijna-meerderheid moet zijn in beide taalgroepen?

6. Termijnen die bij overschrijding zouden leiden tot nieuwe verkiezingen

In meerdere landen zijn de bij de regeringsvorming betrokken actoren tussen bepaalde fasen gebonden aan termijnen. Zulks is onder meer het geval in Nederland, Spanje, Griekenland, Zweden en Israël. Behalve in Griekenland en Israël geldt evenwel geen enkele dwingende termijn die in nieuwe verkiezingen uitmondt wanneer geen regering kan worden gevormd door de regeringsformateur, die in Nederland wordt aangewezen door de Tweede Kamer, in Spanje door de Koning en in Zweden door het Parlement (*Riksdag*) bij monde van diens woordvoerder.

L'orateur indique que ni aux Pays-Bas, ni en Espagne, ni en Suède, la procédure balisée par divers délais n'a pas produit une accélération du processus de formation du gouvernement. En revanche, en Espagne, elle a favorisé une multiplication des scrutins. En Espagne et en Suède, elle a favorisé l'émergence de gouvernements minoritaires. Quant au modèles grec et israélien, des délais contraignants, dont le dépassement entraîne automatiquement l'organisation des élections, ont été de pair à certains moments avec une multiplication des scrutins. La Grèce, par exemple, a connu trois élections en dix mois entre 1989 et 1990.

Émettant l'hypothèse de voir la Belgique s'inspirer du modèle appliquant des délais contraignants, M. Dumont imagine un délai maximal de six mois entre la publication des résultats des élections et l'obtention de la confiance par un formateur pressenti. Passé ce délai, la Chambre serait dissoute et les électeurs seraient à nouveau convoqués. L'avantage escompté consiste dans la pression exercée sur les acteurs de la négociation par les élus dont on présuppose qu'ils n'ont aucune envie de devoir à nouveau lutter sur la scène électorale pour garder leurs sièges.

Pour l'orateur, les dangers de la formule l'emportent largement sur les avantages: une rigidité *a priori* indifférente aux circonstances particulières qui peuvent expliquer qu'un délai plus long soit nécessaire pour passer de la "logique de campagne" à "la logique de gouvernement"; la conclusion d'accords de gouvernement moins détaillés et donc moins favorables à la stabilité gouvernementale; le développement de stratégies purement partisanes de blocage dans le chef des partis qui parient sur une amélioration de leur score électoral après avoir désigné un coupable ou tenté de démontrer que la Belgique est devenue ingouvernable; l'instillation de l'idée *a priori* irrecevable que l'électeur a mal voté; et enfin, une virtuelle multiplication de scrutins qui ne feraient que compliquer la formation du gouvernement en renforçant les partis extrémistes qui, n'ayant pas été invités aux négociations, ne peuvent se voir imputer aucune responsabilité de l'échec.

En revanche, M. Dumont suggère que, moyennant une révision des articles 46 et 96 de la Constitution, l'on pourrait utilement retenir du modèle suédois l'idée d'une succession limitée de votes d'investiture possibles. Avec l'accord du formateur qu'il a nommé, le Roi pourrait proposer à la Chambre l'investiture d'un premier ministre à trois reprises, et au terme de ces trois rounds successifs, le retour aux urnes serait obligatoire. Ce système n'induirait sans doute pas une accélération de la procédure de formation des gouvernements, mais

De spreker merkt op dat de procedure met allerhande termijnen noch in Nederland, noch in Spanje en Zweden tot een snellere regeringsvorming heeft geleid. In Spanje zijn er zelfs meer verkiezingen door geweest. Daar en ook in Zweden heeft die procedure vaker tot een minderheidsregering geleid. In Griekenland en Israël, waar dwingende termijnen gelden die bij overschrijding automatisch uitmonden in nieuwe verkiezingen, volgden de verkiezingen elkaar soms snel op. Zo moesten de Grieken tussen 1989 en 1990 drie keer gaan stemmen.

Gesteld dat België inspiratie zou putten uit het model met dwingende termijnen, dan vindt de heer Dumont dat hooguit zes maanden mogen verlopen tussen de bekendmaking van de verkiezingsresultaten en het ogenblik waarop een getipte formateur het vertrouwen krijgt. Indien die termijn zou verstrijken, wordt de Kamer ontbonden en zijn de kiezers opnieuw aan zet. Het voordeel schuilt op het eerste gezicht in de druk die op de onderhandelaars wordt gezet door de verkozenen, van wie mag worden verondersteld dat zij niet graag opnieuw voor hun zetels zullen willen strijden.

Volgens de spreker heeft die formule echter veel meer gevaren dan voordelen: een starre regeling die *a priori* geen rekening houdt met specifieke omstandigheden naar aanleiding waarvan een langere termijn nodig kan zijn om van "campagnemodus" over te schakelen op "regeringsmodus"; regeerakkoorden die minder in detail worden uitgeschreven, wat de regeringsstabiliteit niet ten goede zal komen; blokkeringsstrategieën die louter uit partijbelang worden toegepast door partijen die op een betere kiesuitslag gokken na eerst een schuldige te hebben aangewezen of na pogingen om aan te tonen dat België onbestuurbaar is geworden; de langzaam insijpelende maar onzinnige gedachte dat de kiezer "verkeerd" heeft gestemd; en, tot slot, verkiezingen die elkaar mogelijkerwijze in ijltempo opvolgen maar die de regeringsvorming alleen maar bemoeilijken en extremistische partijen de wind in de zeilen geven omdat die laatste niet op de onderhandelingen worden uitgenodigd en derhalve niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de mislukking ervan.

De heer Dumont oppert daarentegen dat van het Zweedse model eventueel het idee van een beperking van het aantal opeenvolgende investituurdebatten kan worden overgenomen, mits de artikelen 46 en 96 van de Grondwet worden herzien. Met instemming van de door hem benoemde formateur zou de Koning de Kamer drie keer de investituur van een eerste minister kunnen voorstellen; draaien die drie rondes op niets uit, dan komen er nieuwe verkiezingen. Een dergelijke regeling zou de regeringsvorming waarschijnlijk niet versnellen,

permettrait d'inclure la Chambre des représentants dans son déroulement avec l'effet de publicité et de transparence qui va de pair, de forcer le passage devant ladite assemblée en dehors de tout risque électoral dans les deux premiers temps et de n'ouvrir la porte de sortie électorale qu'après le troisième échec.

7. Des délais dont le dépassement provoquerait une diminution de la dotation accordée aux partis

L'orateur estime que cette idée est absurde et profondément discriminatoire. Elle fait penser au mauvais professeur qui punit toute la classe faute d'avoir pu identifier les chahuteurs. Frapper d'une diminution tous les groupes politiques de grande ou de moyenne taille indépendamment des responsabilités différenciées des uns et des autres, y compris ceux qui n'ont pas été invités, à tort ou à raison, à la négociation, est foncièrement injuste. Que moralement chacun ait une obligation de moyen de contribuer à la résolution de la crise n'est pas douteux, mais faire peser sur eux tous une obligation juridique de résultat indépendamment des objectifs et des moyens politiques propres à chacun d'entre eux est discriminatoire. Comme il est par ailleurs impossible de discerner objectivement les responsabilités individuelles qui reviennent à chaque groupe, il nous semble recommandable d'abandonner la piste de la sanction financière.

8. Des délais dont le dépassement impliquerait la mise sur pied automatique d'une "coalition miroir" de plein exercice

M. Dumont formule cinq objections à cet égard:

a) La coalition miroir suppose d'abord que l'on tranche le nœud gordien du choix à faire entre la composition politique des gouvernements des trois Régions ou celle des deux principales Communautés pour composer la coalition miroir au niveau fédéral. La première solution conduirait dans les configurations actuelles à coaliser non moins de neuf partis et la seconde, sept partis.

b) L'automaticité d'une coalition miroir heurterait de plein fouet la logique du régime parlementaire. Pour composer un exécutif politiquement responsable devant la Chambre, c'est la répartition des forces au sein de cette Chambre qui doit servir de référence, et non celle qui résulte des élections organisées à un autre niveau. La coalition miroir condamne les élections fédérales à l'insignifiance et c'est à cet égard qu'elle exhale un parfum confédéraliste.

maar zou de Kamer van volksvertegenwoordigers nader betrekken bij het verloop ervan, wat de openbaarheid en de transparantie ten goede zou komen; bovendien zou men aldus de eerste twee keer kunnen trachten in de assemblee een doorbraak te forceren zonder het risico te lopen op nieuwe verkiezingen, die er immers pas zullen komen na de derde mislukking.

7. Termijnen die bij overschrijding zouden leiden tot een vermindering van de partijdotaties

De spreker vindt dit voorstel absurd en heel discriminerend. Het doet denken aan de slechte leraar die heel de klas straft omdat hij niet weet wie de belhamels zijn. Het is door en door onrechtvaardig een dotatievermindering toe te passen op alle grote of middelgrote politieke fracties, ook op die fracties die al dan niet terecht niet voor de onderhandelingen zijn uitgenodigd, zonder daarbij rekening te houden met hun respectieve uiteenlopende verantwoordelijkheden. Dat iedereen vanuit moreel standpunt een middelenverbintenis heeft om bij te dragen tot de oplossing van de crisis, lijdt geen twijfel. Maar iedereen een juridische resultaatsverbintenis opleggen, ongeacht hun eigen typische politieke doelstellingen en middelen, is discriminerend. Aangezien het voorts onmogelijk is de individuele verantwoordelijkheden van elke fractie objectief te onderkennen, lijkt het ons raadzaam om af te stappen van het denkspoor van de financiële sanctie.

8. Termijnen die bij overschrijding automatisch zouden leiden tot een afspiegelingscoalitie met volheid van bevoegdheden

Hier ziet de heer Dumont vijf bezwaren.

a) De afspiegelingscoalitie veronderstelt vooreerst dat de heel moeilijke keuze moet worden gemaakt of de federale afspiegelingscoalitie moet worden gevormd op basis van de politieke samenstelling van de drie gewestregeringen, dan wel van die van de twee voornaamste gemeenschapsregeringen. Met de huidige constellaties zou eerstgenoemde oplossing leiden tot een coalitie met liefst negen partijen en laatstgenoemde tot een coalitie met zeven partijen.

b) De automatische totstandkoming van een afspiegelingscoalitie vloekt met het parlementair bestel. Om een uitvoerende macht samen te stellen die politiek rekenschap aflegt bij de Kamer, moet de zetelverdeling binnen die assemblee het uitgangspunt zijn en niet de zetelverdeling ten gevolge van verkiezingen op een ander beleidsniveau. Met een afspiegelingscoalitie zouden de federale verkiezingen onbetekenend worden; het voorstel heeft dan ook een confederalistisch trekje.

c) Comment contraindre des partis qui n'ont pas choisi de travailler ensemble à s'accorder sur un programme commun d'action gouvernementale? La négociation de celui-ci et la répartition des postes ministériels pourraient prendre beaucoup de temps. Le risque est grand d'une entente limitée à une action minimaliste, et l'échec ne pourrait conduire qu'à de nouvelles élections.

d) Les partis les mieux représentés au niveau régional ou communautaire auraient un intérêt à provoquer l'échec des négociations initiales fondées sur la répartition des forces au sein de la Chambre.

e) Le risque d'instabilité est doublé dès lors que d'éventuelles crises affectant les gouvernements fédérés pourraient s'ajouter à celles pouvant se dérouler au sein du gouvernement fédéral.

9. Des délais dont le dépassement impliquerait une modification du régime des affaires courantes.

M. Dumont rappelle combien la notion des affaires courantes, à l'expédition desquelles un gouvernement démissionnaire est tenu de se limiter, se prête à des interprétations de plus en plus extensives au fur et à mesure que la crise se prolonge. Aussi, il faut souhaiter que les limites de ce régime, qui est seulement réglé par la coutume constitutionnelle et une jurisprudence lacunaire, soient mieux précisées par le pouvoir constituant lui-même et que celui-ci rende la Cour constitutionnelle compétente pour contrôler le respect de ces limites.

Faut-il profiter de cette intervention souhaitable du pouvoir constituant pour restreindre le périmètre des affaires courantes, voire limiter le nombre ou le traitement des ministres et des membres de leurs cabinets, une fois passé le délai qui serait imposé pour former un gouvernement de plein exercice?

L'orateur considère qu'il serait très dangereux de suivre cette piste. L'histoire des dernières crises démontre combien il est impérieux de disposer de tous les ministres pour gérer les dossiers les plus imprévisibles et les plus délicats qui peuvent survenir pendant ces périodes au titre de l'inévitable catégorie des affaires urgentes. C'est d'autant plus nécessaire que bien des cabinets ministériels se dépeuplent à ces occasions, plusieurs de leurs membres cherchant légitimement à préparer la suite de leurs carrières sous d'autres cieux.

Conclusions

c) Hoe kunnen partijen die er niet voor hebben gekozen samen te werken, tot een gemeenschappelijk regeerprogramma worden gedwongen? De onderhandelingen daarover en de toewijzing van de ministerportefeuilles zouden weleens kunnen aanslepen. Het gevaar voor een flinterdun actieprogramma is groot en mislukte onderhandelingen kunnen alleen maar leiden tot nieuwe verkiezingen.

d) De op gewest- of gemeenschapsniveau het best vertegenwoordigde partijen zouden er belang bij hebben aan te sturen op een mislukking van de aanvankelijke, op de zetelverdeling in de Kamer gebaseerde onderhandelingen.

e) Het risico op instabiliteit wordt eens zo groot, daar mogelijke crisissen binnen de deelstaatregeringen een eventuele malaise binnen de federale regering nog zouden kunnen vergroten.

9. Termijnen die bij overschrijding tot een aanpassing van de lopende-zakenregeling leiden

De heer Dumont herinnert eraan hoezeer het begrip "lopende zaken", tot de afhandeling waarvan een ontslagnemende regering zich moet beperken, zich tot almaar verregaandere interpretaties leent naarmate de crisis aanhoudt. Voorts is het zaak dat de grondwetgevende macht zelf de grenzen van die regeling, die louter bestaat bij de gratie van een grondwettelijk gebruik en onvolledige rechtspraak, nauwkeuriger omschrijft en het Grondwettelijk Hof ervoor bevoegd maakt op de inachtneming van die grenzen toe te zien.

Moet van die wenselijke interventie van de grondwetgevende macht worden gebruikgemaakt om, zodra de termijn om een regering met volheid van bevoegdheden te vormen verstreken zou zijn, de draagwijdte van de lopende-zakenregeling in te perken en zelfs het aantal ministers en kabinetsmedewerkers en hun respectieve bezoldiging terug te schroeven?

De spreker vindt dat een gevaarlijk idee. De geschiedenis van de jongste crisissen toont aan hoezeer alle ministers paraat moet zijn om tijdens die periodes de meest onvoorziene en heikele dossiers het hoofd te bieden binnen de dan onvermijdelijke categorie van dringende zaken. Zulks is des te belangrijker daar veel kabinetten dan leeglopen omdat heel wat medewerkers hun loopbaangeluk elders willen gaan zoeken, wat volstrekt te begrijpen valt.

Conclusies

M. Dumont propose un remède radical, à savoir la déconnection entre le processus de formation du gouvernement et les négociations institutionnelles par la mise sur pied d'un Congrès national à côté du Parlement.

Il retient en outre trois autres pistes: un scrutin un peu moins proportionnel, une circonscription électorale fédérale, et un élément du système suédois consistant dans l'idée d'une succession limitée de votes d'investiture possibles.

En revanche, il évalue négativement les cinq pistes suivantes: une parlementarisation du processus qui supprimerait le rôle du Roi; un système de délais contraignants dont le dépassement provoquerait le déclenchement automatique de nouvelles élections, ou une diminution de la dotation accordée aux partis, ou la mise sur pied automatique d'une coalition miroir; ou encore une modification du régime des affaires courantes.

Enfin, l'orateur déclare que rien ne permet d'exclure un recours à la formule des gouvernements minoritaires, mais c'est un pis-aller. Quant à l'éventuelle désynchronisation des élections fédérales et régionales, il ne tient pas compte de cette piste, car il est impossible de postuler qu'elle aurait un effet favorable sur la négociation et la stabilité du gouvernement fédéral.

De heer Dumont stelt een radicale oplossing voor, in die zin dat het regeringsvormingsproces zou worden losgekoppeld van de institutionele onderhandelingen door naast het Parlement een nationaal congres op te richten.

Bovendien ziet hij nog drie andere sporen: een iets minder proportionele stemming, een federale kieskring en één element uit het Zweedse systeem, namelijk een beperkt aantal opeenvolgende investituurstemmingen.

Vijf sporen wijst hij daarentegen af: een parlementarisering van het systeem die de Koning buitenspel zou zetten; een systeem van dwingende termijnen waarvan de overschrijding automatisch nieuwe verkiezingen zouden inluiden; kleinere dotaties aan de partijen; de automatische oprichting van een afspiegelingscoalitie; en ook een wijziging van de lopende-zakenregeling.

De spreker verklaart tot slot dat niets het gebruik van de formule van een minderheidsregering kan uitsluiten, maar dat zulks een laatste uitweg moet zijn. Met de mogelijkheid van het niet langer doen samenvallen van de federale en de gewestverkiezingen houdt de spreker geen rekening omdat onmogelijk op voorhand kan worden uitgemaakt dat zulks de onderhandelingen over een nieuwe federale regering en de stabiliteit ervan gunstig zou beïnvloeden.

II. — **QUESTIONS ET INTERVENTIONS DES MEMBRES**

Mme Sophie Wilmès (MR) constate plutôt l'évocation d'un ensemble d'obstacles davantage qu'une convergence enthousiasmante menant à une solution phare. La membre estime qu'il convient de poursuivre cet exercice complexe de réflexion en fermant certaines portes.

L'intervenante souligne toute l'importance de la bonne volonté de travailler ensemble lors du processus de formation d'un gouvernement. Elle juge inutile de mettre en place de nombreuses règles et contraintes, qui pourront toujours être contournées, si les individus ne développent pas une attitude positive visant à aboutir à un objectif commun. Rappelant l'expérience de la crise sanitaire, Mme Wilmès fait remarquer que le danger a alors effacé le quotidien des velléités partisanes permettant un travail efficace entre le pouvoir fédéral et les entités fédérées. L'oratrice constate que le concept de parlementarisation de la formation des gouvernements et la transparence qu'il génère sont dans l'air du temps et intéressants mais elle estime que tout ne doit pas être rendu public

II. — **VRAGEN EN BETOGEN VAN DE LEDEN**

Mevrouw Sophie Wilmès (MR) stelt vast dat de aandacht veeleer uitgaat naar allerlei belemmeringen dan dat met enthousiasme wordt getracht gezamenlijk een modeloplossing uit te dokteren. Het lid acht het beter deze complexe reflectie voort te zetten door bepaalde deuren te sluiten.

De spreekster benadrukt hoe belangrijk goede wil is om tijdens het regeringsvormingsproces samen te werken. Ze vindt het zinloos een breed scala aan regels en eisen in te voeren – die overigens altijd omzeild zullen kunnen worden – als niet elk van de betrokkenen zich positief opstelt om tot een gemeenschappelijk doel te komen. Onder verwijzing naar haar ervaring met de gezondheidscrisis wijst mevrouw Wilmès erop dat de risico's toen zo groot waren dat er een einde kwam aan het gebruikelijke gekissebis tussen de partijen, waardoor de federale overheid en de deelstaten efficient werk konden leveren. De spreekster stelt vast dat de parlementarisering van de regeringsvorming en de daaruit voortvloeiende transparantie inderdaad bij de

à n'importe quel moment. Le processus constitue une expérience complexe, fondamentalement humaine, avec ses peurs et ses tabous, et celle-ci nécessite une grande aptitude à se parler de manière confidentielle qui ne peut être entravée par un ensemble de règles ou de lois.

Mme Wilmès fait remarquer tout l'intérêt de la notion de gouvernement transitoire en faisant référence à l'exemple de son gouvernement minoritaire qui a bénéficié de la confiance du Parlement en se limitant à un cadre bien précis. Elle souhaite obtenir quelques éclaircissements des experts à propos de cette piste. Qui devrait dès lors être chargé de former ce gouvernement? Sur quelles bases? Dans quel cadre? Avec quelle légitimité et quel contrôle démocratique? Avec quelles sanctions potentielles à la clé en cas d'échec?

Concernant la piste d'une déconnexion entre la formation classique d'un gouvernement et l'exercice de la négociation institutionnelle, l'intervenante aimerait connaître des pistes de réflexion créatives permettant d'éviter à la fois la grande spécialité belge de l'encommissionnement et l'option assez radicale de la création d'une nouvelle institution supplémentaire risquant d'accentuer le rejet de la population pour la politique. Mme Wilmès interroge les experts sur les possibilités de pouvoir mener de complexes négociations institutionnelles, en partie déconnectées du processus classique de formation du gouvernement, répondant en même temps à l'important objectif de limitation du temps de mise en place d'un exécutif, tout en ne se détachant pas complètement de la vie politique.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) reconnait l'importance de l'aspect humain et des relations interpersonnelles mais estime que l'établissement de règles peut également contribuer à mettre l'accent sur la collaboration positive plutôt que sur les rivalités destructrices lors du parcours de formation d'un gouvernement. Selon lui, nos règles actuelles favorisent davantage les comportements négatifs de la part des représentants politiques. Citant les propos de l'historien néerlandais Rutger Bregman selon lesquels la plupart des hommes sont bons mais ce sont les règles du jeu qui sont mauvaises, l'intervenant pense qu'il n'y a pas de contradiction entre le respect de la relation humaine et la volonté de changer les règles afin de promouvoir davantage de positivité.

M. Calvo estime que le processus de formation d'un gouvernement ne souffre pas que d'un problème de lenteur mais également d'un flagrant manque de démocratie et de transparence.

tijdgeest aansluiten en interessant zijn, maar ze vindt dat niet alles eender wanneer publiek moet worden gemaakt. Het proces is een complexe, diepmenselijke ervaring, die met angsten en taboes gepaard gaat en waarvoor men in hoge mate het vermogen moet hebben om vertrouwelijk met elkaar te spreken, zonder daarin te worden afgeschrikt door regels of wetten.

Mevrouw Wilmès wijst op het uitgesproken belang van het begrip "overgangsregering"; als voorbeeld verwijst zij naar haar toenmalige minderheidsregering, die het vertrouwen van het Parlement heeft weten te winnen door zich aan een welomschreven kader te houden. Op dat punt verzoekt ze de experten om enkele verduidelijkingen. Wie zou dan voortaan belast zijn met de regeringsvorming? Op welke gronden? Binnen welk kader? Met welke legitimiteit en democratische controle? Met welke sancties achter de hand in geval van mislukking?

Aangaande de geopperde mogelijkheid van een ontkoppeling tussen de traditionele regeringsvorming en een institutionele onderhandeling peilt de spreekster naar creatieve denksporen, niet alleen om zo geen – zoals zo typisch Belgisch is – zaken in commissie te verdrinken, maar ook om niet de drastische keuze te moeten maken van de oprichting van een zoveelste nieuwe instelling, die bij de bevolking de aversie voor politiek dreigt te vergroten. Mevrouw Wilmès bevraagt de experten over de mogelijkheden om complexe institutionele onderhandelingen te voeren die deels los zouden staan van het traditionele regeringsvormingsproces maar die tegelijk zouden beantwoorden aan de belangrijke doelstelling om in kortere tijd een regering op de been te brengen, zonder dat de band met het politieke leven helemaal zou worden doorgeknipt.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) erkent het belang van het menselijke aspect en van interpersoonlijke relaties, maar denkt dat ook mét spelregels ruimte kan worden geboden voor positieve samenwerking tijdens de regeringsvorming in plaats van voor destructieve rivaliteit. Volgens hem lokken de bestaande regels echter veeleer negatief gedrag uit bij de politieke vertegenwoordigers. De spreker verwijst naar de Nederlandse historicus Rutger Bregman, die stelt dat wel de meeste mensen deugen maar de spelregels vaak niet. Hij ontwaart geen tegenspraak tussen respect voor intermenselijke relaties en de wil de spelregels te veranderen om meer het goede naar boven te halen.

Volgens de heer Calvo vormt bij het regeringsvormingsproces niet enkel traagheid, maar eveneens het stuitende gebrek aan democratie en transparantie een probleem.

Le membre regrette que le long parcours de rédaction d'un accord de gouvernement n'aboutisse qu'à des résultats souvent décevants en termes de contenu. Il juge que ce volumineux accord ne mène pas à d'importantes ruptures ou changements tout en réduisant, voire en empêchant et en gelant, une certaine action parlementaire tout au long des cinq années de législature. L'orateur estime que les solutions sont peu évidentes mais que le problème doit être mis en évidence car les résultats de cette période de formation gouvernementale ne sont pas toujours optimaux.

M. Calvo revient sur les propos de M. Uyttendaele en rappelant que les citoyens sont cogestionnaires de la crise politique et du processus de formation du gouvernement et qu'il convient de leur donner l'opportunité de participer à la solution. Il regrette que la crainte de nouvelles élections obsède et paralyse les partis politiques.

Le membre relève que M. Verdussen émet une objection juridique au sujet de la possibilité de sanctions financières à l'encontre des partis politiques, celles-ci étant uniquement juridiquement envisageables en cas de faute liée à une responsabilité personnelle avérée. Cependant, M. Calvo estime que les formations politiques obtiennent un financement public en échange de leur importante mission de structuration et d'organisation de la démocratie. Si la tâche essentielle de formation d'un exécutif n'est pas accomplie, l'intervenant juge que le contrat entre la société et les formations politiques n'est pas respecté et qu'il n'est pas populiste de penser que cela mérite une sanction.

L'orateur a suivi les débats au sujet de l'intervention de la reine dans la formation du gouvernement aux Pays-Bas. Selon lui, le Parlement est démocratiquement plus représentatif que la monarchie pour assurer le rôle d'arbitre et il souhaite en savoir davantage sur les obstacles liés à la parlementarisation du processus. M. Calvo est d'avis que l'intervention de l'assemblée est souhaitable et réalisable sous la forme d'un rapport présenté devant la Chambre des représentants à la fin d'une mission de formation. Ce serait alors au parlement de désigner un informateur ou un formateur qui terminerait sa mission par la présentation d'un rapport. En réaction aux propos de Mme Wilmès, le membre souligne que si la transparence est omniprésente, notamment à travers les commentaires des présidents de partis, elle n'est en rien institutionnalisée. Selon lui, une implication parlementaire n'implique pas de tout dire mais un rapport des travaux devant les élus du peuple lui semble logique et légitime. M. Calvo interroge le professeur Verdussen au

Het lid betreurt dat het lange proces van het opmaken van een regeerakkoord inhoudelijk vaak slechts een mager beestje oplevert. Een lijvig regeerakkoord draagt niet bij tot aanzienlijke trendbreuken of veranderingen; integendeel, de parlementaire vrijheid wordt er voor de komende vijf zittingsjaren door beknot, verhinderd en zelfs bevroren. Volgens de spreker liggen de oplossingen niet voor het rapen, maar het probleem moet onder de aandacht kunnen worden gebracht aangezien de regeringsvormingsperiode niet altijd optimale resultaten oplevert.

De heer Calvo haakt aan bij het betoog van de heer Uyttendaele, volgens wie de burgers "medebeheerders" van de politieke crisis en van het regeringsvormingsproces zijn. De spreker vindt dat de burger de gelegenheid moet worden geboden aan de oplossing ervan bij te dragen. Hij betreurt dat de politieke partijen geobsedeerd zijn en verlamd worden door de angst voor nieuwe verkiezingen.

Het lid gaat in op het juridische bezwaar dat de heer Verdussen inbrengt tegen mogelijke financiële sancties jegens politieke partijen. Volgens de heer Verdussen zouden die juridisch enkel te overwegen zijn bij schuld waarvoor de persoonlijke aansprakelijkheid vaststaat. Volgens de heer Calvo krijgen de politieke partijen net publieke financiering in ruil voor hun belangrijke opdracht de democratie te structureren en te organiseren. Indien ze niet slagen in hun kerntaak een regering op de been te brengen, dan wordt het contract tussen de samenleving en de politieke partijen geschonden en is het volgens de spreker niet populistisch om aan een sanctie te denken.

De heer Calvo heeft de debatten over het optreden van koningin Maxima bij de regeringsvorming in Nederland gevolgd. Hij vindt dat het Parlement wegens zijn representativiteit meer dan de monarchie geschikt is om de rol van scheidsrechter te vervullen en had graag een beter zicht gekregen op de factoren die de parlementarisering van het proces kunnen afremmen. De heer Calvo meent dat het optreden van het Parlement wenselijk en haalbaar is en dat bijvoorbeeld na afloop van een formatieopdracht verslag zou worden uitgebracht in de Kamer. Het verslag van de – door het Parlement aangewezen – informateur of formateur zou het sluitstuk van diens opdracht zijn. Als reactie op het betoog van mevrouw Wilmès onderstreept het lid dat er transparantie troef is voor zover het verklaringen van partijvoorzitters betreft, maar dat enige geïnstitutionaliseerde transparantie ver te zoeken is. Mocht het Parlement worden betrokken, dan hoeft volgens de spreker daarom nog niet alles te worden gezegd. Het lijkt hem echter logisch en legitiem de verkozenen des volks

sujet de la faisabilité de pareille initiative parlementaire et de l'éventuelle nécessité d'une grande réforme.

L'intervenant estime que le professeur Dumont accorde beaucoup de poids et d'importance au communautaire dans son analyse car la formation du gouvernement est souvent aussi longue en l'absence de problème institutionnel. Il souhaite savoir si la création d'une nouvelle institution agissant dans un même contexte politique est vraiment nécessaire pour déconnecter la formation classique d'un gouvernement d'une réforme de l'État. Plutôt que de créer un nouvel organe, M. Calvo questionne les experts au sujet de la possibilité de l'instauration d'une période de réflexion, par exemple d'un an, afin de réfléchir au sujet d'une réforme institutionnelle qui ne serait pas directement liée au processus classique de composition d'un nouveau gouvernement.

M. Jan Briers (cd&v) souligne l'importance du respect du concept de démocratie parlementaire et se demande comment assurer et garantir un rôle principal au parlement et non aux présidents de partis dans le parcours de formation de l'exécutif. Le membre constate que des experts ont fait remarquer qu'une réforme visant une formation plus rapide du gouvernement supposerait d'élargir le champ des articles à soumettre à une révision de la Constitution. M. Briers souhaite obtenir des explications à ce sujet car, si certains partis freinent et estiment avoir le temps, il convient d'anticiper afin de permettre une solution. L'intervenant se demande si l'assemblée constituante évoquée pourrait être considérée comme remplaçante du Sénat. Il estime qu'il s'agit d'un point délicat car la population des différentes parties du pays appelle à moins de politique politicienne alors que l'on avance ici l'idée de créer encore une nouvelle institution.

M. Mathieu Bihet (MR) relève la piste évoquée par un expert qui émet l'idée d'un gouvernement composé proportionnellement des partis politiques des différents collèges linguistiques. Selon lui, l'idée est dangereuse car elle impliquerait potentiellement la présence de partis non démocratiques à la table du gouvernement. L'orateur fait remarquer qu'un article de la Constitution, non encore d'application à sa connaissance, pourrait permettre la désynchronisation des élections grâce à une loi spéciale qui permettrait de le faire entrer en vigueur. La législature serait alors clôturée par les parlementaires réélus après une dissolution. M. Bihet aimerait connaître l'avis des experts à propos de l'effectivité de cet article

een verslag van de werkzaamheden te bezorgen. De heer Calvo vraagt professor Verdussen of een dergelijk parlementair initiatief haalbaar is en of daar een grote hervorming voor nodig zou zijn.

De spreker stelt dat de heer Dumont in zijn analyse veel gewicht en belang verleent aan het communautaire aspect, maar wijst erop dat ook zonder institutionele problemen regeringsvormingen vaak aanslepen. Hij vraagt zich af of echt een nieuwe instelling moet worden opgericht om de klassieke regeringsvorming los te koppelen van een staatshervorming, aangezien die instelling binnen dezelfde politieke context zou opereren. De heer Calvo toetst bij de experten de mogelijkheid af om, als alternatief voor een nieuwe instelling, te werken met een reflectieperiode van bijvoorbeeld een jaar om te beraadslagen over een institutionele hervorming die niet rechtstreeks aan het klassieke regeringsvormingsproces is gekoppeld.

De heer Jan Briers (cd&v) pleit met klem voor de inachtneming van het concept "parlementaire democratie" en vraagt zich af hoe kan worden bewerkstelligd en gewaarborgd dat het Parlement in plaats van de partijvoorzitters de belangrijkste rol bij het regeringsvormingstraject krijgen. Het lid stelt vast dat de experten van oordeel zijn dat een hervorming met het oog op een snellere regeringsvorming vereist dat nog meer grondwetsartikelen voor herziening vatbaar verklaard worden. De heer Briers had hierover graag meer uitleg gekregen, want er dient nu reeds actie met het oog op een oplossing te worden ondernomen om bepaalde partijen, die op dat vlak op de rem gaan staan en denken dat er nog tijd is, voor te zijn. De spreker vraagt zich af of de grondwetgevende vergadering waarnaar werd verwezen zou kunnen worden beschouwd als plaatsvervanger van de Senaat. Volgens hem raakt men met het idee om een extra instelling op te richten een heikel punt, aangezien de burger in de verscheidene landsgedeelten net om minder "*politique politicienne"* roept.

De heer Mathieu Bihet (MR) gaat in op het door een expert geopperde idee van een regering die is samengesteld op basis van een evenredige vertegenwoordiging van de politieke partijen van elk van de taalcolleges. Volgens hem is dat een gevaarlijk idee, aangezien dan ook niet-democratische partijen aan de regeringstafel zouden kunnen aanschuiven. De spreker merkt op dat één artikel uit de Grondwet, dat bij zijn weten nog niet van toepassing is en dat met een bijzondere wet zou kunnen worden geactiveerd, het mogelijk zou kunnen maken verkiezingen niet langer te doen samenvallen. De zittingsperiode zou dan worden afgesloten door de parlementsleden die na ontbinding opnieuw verkozen

qui permettrait en quelque sorte une resynchronisation de cette désynchronisation.

Le membre souligne tout l'intérêt de la piste d'un congrès national qui favoriserait une exposition et une visibilité des programmes institutionnels de partis politiques qui ne pourraient dès lors plus dissimuler ces derniers aux citoyens.

Mme Claire Hugon (Ecolo-Groen) interroge les experts sur les raisons de l'absence de prise en considération d'une éventuelle intervention au niveau du mode de scrutin comme l'élévation du seuil électoral, l'opportunité d'évoluer vers un vote un peu moins majoritaire, le panachage ou le vote préférentiel.

La membre relève que les experts considèrent que les délais contraignants n'apparaissent pas de nature à apporter des résultats tangibles escomptés. Elle questionne les spécialistes au sujet de l'intérêt de l'application d'un délai non contraignant et plus *soft*. Celui-ci n'entraînerait pas automatiquement un retour aux urnes mais plutôt un passage par la Chambre des représentants, après trois, quatre ou six mois, avant que celle-ci ne décide d'un nouveau tour de négociations ou d'une autodissolution de l'assemblée avant un retour au vote.

Mme Hugon demande aux spécialistes si, comme au niveau communal, un découplage entre un simple accord de majorité et la rédaction d'un véritable texte intégrant le fond des objectifs de gouvernement est envisageable au niveau fédéral. Elle estime la piste intéressante même si un tel cas de figure nécessiterait sans doute de donner à deux reprises la confiance, une première fois un peu à l'aveugle, puis davantage sur le fond, mais de manière plus sereine, dans un deuxième temps. L'intervenante fait remarquer que les pistes évoquées ne concernent que la formation d'un gouvernement après les élections. Elle demande aux professeurs si des pistes sont à suggérer dans le cas d'une formation de gouvernement dans le courant d'une législature, sur base d'une confiance à accorder par l'assemblée ou de nouvelles élections.

Mme Hugon souhaite savoir si les experts envisagent l'idée d'une composition d'un congrès national également ouverte aux citoyens et à la société civile ou plutôt celle d'une assemblée intégrant uniquement des personnes élues classiquement dans le cadre d'enjeux si fondamentaux pour la démocratie.

zijn. De heer Bihet had van de experten graag geweten in hoeverre ze mogelijkheden zien in dat artikel, dat eventueel ontkoppelde verkiezingen weer enigszins op elkaar zou kunnen doen afstemmen.

Het lid breekt een lans voor het interessante denkspoor van een nationaal congres, dat de staatshervormingsprogramma's van de politieke partijen beter bekend en zichtbaar zou maken. Partijen zouden zo hun programma ter zake niet langer voor de burger verborgen kunnen houden.

Mevrouw Claire Hugon (Ecolo-Groen) vraagt de experten waarom niet wordt overwogen te sleutelen aan de verkiezingsregels zelf, zoals het verhogen van de kiesdrempel, het stapsgewijs loslaten van de absolute meerderheidsstem, maar volgens de spreekster evenzeer een andere invulling van het bontstemmen ("panacheren") of van de voorkeurstem.

Het lid merkt op dat dwingende termijnen volgens de experten wellicht niet zullen helpen om sneller tot de verhoopte tastbare resultaten te komen. Ze vraagt de experten of een niet-dwingende en "zachtere" termijn zinvol zou zijn. Zulks zou dan niet betekenen dat er automatisch nieuwe verkiezingen komen, maar dat na drie, vier of zes maanden de Kamer van volksvertegenwoordigers tijdelijk aan zet zou komen, die vervolgens kan beslissen tot nieuwe onderhandelingen dan wel tot ontbinding en dus nieuwe verkiezingen.

Mevrouw Hugon vraagt de deskundigen of het zoals op gemeenteniveau ook op federaal niveau mogelijk zou zijn te werken met een gewoon meerderheidsakkoord en los daarvan een volwaardige tekst met de inhoudelijke regeerdoelstellingen uit te schrijven. Dat zou volgens haar een interessant scenario zijn, al zou dan ongetwijfeld tweemaal het vertrouwen moeten worden gegeven, eerst enigszins blindelings en vervolgens ook inhoudelijk, zij het op meer serene wijze. De spreekster merkt op dat de geopperde denksporen slechts betrekking hebben op de regeringsvorming ná verkiezingen. Ze vraagt de hoogleraren of zij mogelijkheden zien om al tijdens een zittingsperiode een regering te vormen na afloop van een vertrouwensstemming in de assemblee of van nieuwe verkiezingen.

Mevrouw Hugon wil vernemen of de deskundigen de samenstelling van een nationaal congres, dat zich zou buigen over voor de democratie hoogst fundamentele aangelegenheden, zo zien dat ook de burgers en het middenveld erin vertegenwoordigd zijn of dat het integendeel zou zijn voorbehouden aan de traditioneel verkozenen.

III. — **RÉPONSES ET RÉPLIQUES**

Mme Stéphanie Wattier, professeure à l'UNamur, avoue éprouver un certain découragement par rapport aux pistes qui apparaissent non concrétisables mais se montre davantage optimiste par rapport à certaines options.

L'experte rappelle le moment de bienveillance propice au travail collectif qui a prévalu durant l'expérience du gouvernement Wilmès II, largement minoritaire. L'intervenante souligne que tant la piste de circonscription fédérale que l'exemple espagnol de cogestion avec les citoyens lors du retour aux urnes constituent deux beaux exemples de travail collectif.

En réponse à la question de M. Calvo, Mme Wattier précise que l'article 15*ter* de la loi de 1999 sur le financement des partis politiques ne fonctionne déjà pas bien du tout. Cet outil législatif, mis en place pour contrer l'ex-Vlaams Blok, qui prévoit la privation de financement des partis non démocratiques, est inefficace et la professeure se montre réticente car elle ne voit pas l'utilité de cet article dans le cadre d'une amélioration du processus de formation du gouvernement.

L'oratrice avoue ne pas avoir de réponse mais promet de réfléchir à la question de M. Briers portant sur les difficultés liées au rôle des présidents de partis.

Mme Wattier estime qu'il ne s'agit pas d'ajouter d'autres articles à réviser ou de nouvelles dispositions institutionnelles en allongeant la Constitution. L'intervenante rappelle les propos de M. Uyttendaele qui a souligné la grande qualité de la Constitution belge, à la fois brève et efficace, tout en laissant place aux lois et interprétations de l'époque.

L'oratrice précise à Mme Hugon qu'elle n'a pas songé à proposer d'autres techniques de vote mais indique que le panachage ne la convainc pas car cette technique irait à l'encontre d'une certaine logique démocratique des élections.

Mme Wattier n'exprime pas de volonté d'imposer à tout prix une échéance mais estime qu'un délai peut aider à créer un incitant à travailler ensemble, à conclure, voire éventuellement conduire à un retour aux urnes.

La professeure est d'avis que l'expérience communale peut constituer un exemple intéressant en distinguant l'étape du simple accord de majorité de celle de la

III. — **ANTWOORDEN EN REPLIEKEN**

Mevrouw Stéphanie Wattier, hoogleraar aan de UNamur, geeft toe dat ze wat ontmoedigd raakt wanneer geopperde opties al snel als onuitvoerbaar worden beschouwd, maar dat ze over andere punten optimistischer is.

De experte verwijst naar de sfeer van welwillendheid waarin de collectieve werkzaamheden van de toenmalige regering-Wilmès II, nochtans sterk in de minderheid, baadde. De spreekster benadrukt dat zowel het idee van een federale kieskring als het Spaanse voorbeeld van beheer in samenwerking met burgers bij een nieuwe stembusgang twee mooie voorbeelden van een collectieve aanpak zijn.

Als antwoord op de vraag van de heer Calvo stipt mevrouw Wattier aan dat artikel 15*ter* van de wet van 1999 op de partijfinanciering om te beginnen al niet goed werkt. Dat wetgevingsinstrument, destijds ingesteld om het toenmalige Vlaams Blok te counteren en niet-democratische partijen hun financiering af te nemen, maakt geen verschil. De hoogleraar is dus behoedzaam, want ze ziet niet in hoe dat artikel van nut zou kunnen zijn om het regeringsvormingsproces te verbeteren.

De spreekster geeft toe dat ze geen antwoord heeft op de vraag van de heer Briers over de moeilijkheden in verband met de rol van de partijvoorzitters, maar ze belooft daarover na te denken.

Volgens mevrouw Wattier kan het niet de bedoeling zijn nog andere artikelen van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren of de Grondwet voort te stofferen met nieuwe institutionele bepalingen. De spreekster verwijst naar de verklaringen van de heer Uyttendaele, die de uitmuntende kwaliteit van de Belgische Grondwet prijst; zij is even kort als doeltreffend en laat tegelijk ruimte voor eigentijdse wetten en interpretaties.

De spreekster antwoordt mevrouw Hugon dat ze er niet aan heeft gedacht andere verkiezingsmethodes voor te stellen, maar de techniek van bontstemmen overtuigt haar alvast niet omdat ze zou indruisen tegen de zekere democratische logica die achter verkiezingen schuilgaat.

Mevrouw Wattier vindt een dwingende deadline niet absoluut noodzakelijk, maar is wel van oordeel dat een termijn een stimulans kan zijn om samen te werken, om tot een vergelijk te komen of desnoods om nieuwe verkiezingen te houden.

De hoogleraar is van mening dat de gang van zaken op gemeenteniveau een interessant voorbeeld kan zijn, aangezien het meerderheidsakkoord zelf daarbij

rédaction du texte d'accord. Elle constate qu'en Belgique les accords de gouvernement sont touffus et que l'on n'arrive pas au bout des choses. À titre d'exemple, l'intervenante évoque la reconnaissance du culte bouddhiste qui figure dans les accords de gouvernement depuis quelques législatures, sans aboutissement en vue, alors qu'une loi sur le féminicide sera bien concrétisée bien que peut-être bien moins prévisible voici peu.

Mme Claire Hugon (Ecolo-Groen) souhaite connaître l'avis de l'expert à propos de l'intérêt et de la possibilité de prévoir structurellement une révision périodique des accords de gouvernement en fonction des grands changements sociétaux ou de faits d'actualité.

Mme Stéphanie Wattier souligne que l'accord de gouvernement constitue une base solide qui permet d'orienter le navire de l'exécutif durant la législature. Elle estime que vouloir surcharger encore ne semble pas opportun et qu'il vaut mieux opter pour un accord allégé qui pourrait être révisé au gré du temps et des aléas du temps durant la législature.

M. Marc Verdussen confirme l'importance d'une constitution vivante et non surchargée. Il attire néanmoins l'attention sur le fait que dans le cas d'un texte fondamental incomplet, ce sont les juges qui prennent le relais, à l'image de la Constitution des États-Unis qui n'évoque pas la vie privée, au risque d'une intervention de la Cour suprême comme ce fut le cas récemment au sujet de l'avortement. Selon l'expert, la Constitution doit donc rencontrer les préoccupations et tendances profondes de la société.

L'intervenant reconnait que le droit ne peut tout résoudre et il s'avoue mal à l'aise en tant que juriste capable d'imagination mais confronté à l'existence de clivages philosophique, politique et linguistique en plus de l'essentielle et peu prévisible composante humaine. Le professeur constate qu'une animosité interpersonnelle peut compromettre une possibilité d'accord et laisser le droit bien impuissant.

M. Verdussen ne se montre pas favorable à une transparence intégrale et conçoit qu'une communication au Parlement restera nécessairement incomplète et minimale. Il convient de trouver un juste milieu car une période de formation de gouvernement s'étendant sur 541 jours, comme en 2010-2011, justifie davantage de transparence pour le citoyen.

losstaat van het uit te schrijven regeerakkoord. Ze stelt vast dat de Belgische regeerakkoorden overbeladen zijn en dat uiteindelijk niet alle punten afgewikkeld worden. De spreekster geeft het voorbeeld van de erkenning van de boeddhistische eredienst, die al meerdere regeerperiodes in het regeerakkoord staat maar waarvoor enig eindresultaat nog niet in zicht is, terwijl een wet op vrouwenmoord binnenkort wel concreet vorm krijgt hoewel zulks tot voor kort misschien helemaal niet aan de orde leek te zijn.

Mevrouw Claire Hugon (Ecolo-Groen) vraagt de deskundige naar het belang en de mogelijkheid om structureel te voorzien in de mogelijkheid de regeerakkoorden op gezette tijden bij te sturen in het licht van grote maatschappelijke veranderingen of gebeurtenissen uit de actualiteit.

Mevrouw Stéphanie Wattier benadrukt dat het regeerakkoord een stevige basis vormt om de regering tijdens haar termijn op koers te houden. Het lijkt haar geen goed idee het regeerakkoord nog méér te beladen. Volgens haar kan men beter kiezen voor een lichter regeerakkoord, dat gaandeweg en afhankelijk van de ontwikkelingen tijdens de regeerperiode zou kunnen worden herzien.

De heer Marc Verdussen beaamt het belang van een levende grondwet die niet overbelast is. Toch vestigt hij er de aandacht op dat waar een grondwet onvolledig is, de rechters het overnemen. Zo rept de Amerikaanse Grondwet met geen woord over de persoonlijke levenssfeer, wat de deur opent voor het Hooggerechtshof, zoals recent is gebleken in de abortuskwestie. Volgens de deskundige moet de Grondwet dus een antwoord bieden op de diepere maatschappelijke bezorgdheden en trends.

De spreker beaamt dat het recht niet alles kan oplossen en geeft toe zich als jurist enigszins ongemakkelijk te voelen; hoewel hij tot verbeelding in staat is, moet hij boven op de wezenlijke en weinig voorspelbare menselijke component ook zien om te gaan met filosofische, politieke en taalkundige scheidslijnen. De hoogleraar merkt op dat interpersoonlijke animositeit een mogelijk akkoord in de weg kan staan en het recht volstrekt onmondig kan maken.

De heer Verdussen is geen voorstander van integrale transparantie en stelt dat rapportering aan het Parlement noodgedwongen onvolledig en minimaal zal zijn. Er moet een gulden middenweg worden gevonden, want een regeringsformatie van 541 dagen, zoals in 2010-2011, is een argument voor meer transparantie voor de burger.

L'orateur constate que cette crise des 541 jours a démontré le malaise du modèle des affaires courantes. Il suggère de faire du gouvernement démissionnaire un exécutif transitoire de plein exercice, au programme réduit aux affaires courantes et éventuellement à d'autres compétences bien ciblées. L'expert fait remarquer que l'importance des responsabilités internationales et européennes de la Belgique mérite sans doute d'habiliter ce gouvernement transitoire à gérer ces affaires dans le cadre d'un dialogue et d'un programme clairement établi entre cet exécutif et la Chambre des représentants. Le professeur souligne la difficulté de déterminer l'option de remplacement en cas de retrait de la confiance. Il identifie différents scénarios possibles comme une configuration différente des mêmes partis de la majorité voire l'ajout d'une ou deux formations en soutien de l'exécutif. M. Verdussen estime que la formule présente l'avantage de respecter le régime parlementaire, de répondre au souci de transparence des affaires courantes, tout en permettant une souplesse dans l'appréciation de la notion d'affaires courantes.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) juge la perspective intéressante et innovante mais il craint que ce cabinet de transition ne favorise pas un passage rapide vers un gouvernement de plein exercice. Le membre évoque la piste du professeur Jan Velaers qui favorise un soutien nécessaire des décisions de cet exécutif par le Parlement. La piste a pour intérêt d'offrir un caractère plus démocratique aux affaires courantes sans pour autant créer un nouvel outil, potentiel frein à la formation d'un véritable gouvernement de plein exercice.

M. Marc Verdussen imagine un dialogue beaucoup plus soutenu entre le Parlement et le gouvernement, allant de pair avec une responsabilisation davantage active de l'exécutif face à une assemblée qui pourrait fournir des directives précises au cabinet ministériel.

Mme Sophie Wilmès (MR) défend une interprétation différente des propos du professeur Jan Velaers, allant dans le sens d'une simple référence à l'initiative parlementaire qui reste pleine, entière et active, à côté d'un gouvernement qui s'occupe d'affaires courantes et urgentes. La membre estime qu'il n'est pas utile de doter le Parlement de prérogatives supplémentaires à un moment où celui-ci se montre déjà très actif et imaginatif dans la quête de majorités alternatives.

M. Marc Verdussen constate qu'il a fallu du temps pour que soit admis le fait que des décisions prises par

De spreker stelt vast dat die crisis van 541 dagen het onvermogen van het model van lopende zaken heeft aangetoond. Hij stelt voor om van de ontslagnemende regering een overgangsregering met volheid van bevoegdheden te maken, met een programma dat zich beperkt tot de lopende zaken en eventueel tot andere welomlijnde bevoegdheden. De deskundige stipt aan dat die overgangsregering er door het belang van Belgiës internationale en Europese verantwoordelijkheden wellicht toe moet worden gemachtigd die zaken te beheren in het kader van een dialoog en een duidelijk overeengekomen programma tussen die regering en de Kamer van volksvertegenwoordigers. De professor wijst erop dat het moeilijk is het aangewezen alternatief te bepalen ingeval het vertrouwen wordt opgezegd. Hij ziet meerdere scenario's, zoals een verschillende configuratie van dezelfde meerderheidspartijen of zelfs de toevoeging van een of twee partijen ter ondersteuning van de uitvoerende macht. De heer Verdussen is van oordeel dat de formule als voordeel heeft het parlementaire systeem te eerbiedigen en te beantwoorden aan de bezorgdheid inzake transparantie van de lopende zaken, terwijl tegelijk een zekere soepelheid in de invulling van het begrip "lopende zaken" mogelijk wordt gemaakt.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) vindt dit standpunt interessant en vernieuwend maar vreest dat een dergelijke overgangsregering een snelle overgang naar een regering met volheid van bevoegdheden niet zal bevorderen. Het lid verwijst naar het door professor Jan Velaers geopperde denkspoor om de besluiten van die regering in dat geval noodzakelijkerwijze te doen dekken door het Parlement. Dat denkspoor biedt de lopende zaken een democratischer aanschijn maar voorkomt de oprichting van een nieuw instrument, dat de vorming van een echte regering met volheid van bevoegdheden in de weg kan staan.

De heer Marc Verdussen denkt aan een intensievere dialoog tussen Parlement en regering, waarbij die laatste op meer actieve wijze verantwoording moet afleggen aan een assemblee die de regering precieze richtsnoeren zou kunnen meegeven.

Mevrouw Sophie Wilmès (MR) houdt er een andere interpretatie van de uiteenzetting van professor Jan Velaers op na, in die zin dat gewoon wordt verwezen naar het parlementaire initiatief, dat breed, integraal en actief blijft, naast een regering die zich op de lopende en de dringende zaken toelegt. Het lid acht het niet nuttig het Parlement bijkomende prerogatieven te geven als het reeds heel actief en vindingrijk blijkt te zijn in zijn zoektocht naar wisselmeerderheden.

De heer Marc Verdussen stelt vast dat het lang heeft geduurd vooraleer men inzag dat beslissingen die door de

le gouvernement à partir d'une initiative parlementaire rentrent dans le domaine des affaires courantes.

À propos de l'outil des sanctions financières, le professeur fait remarquer son intérêt marqué et ancien pour la loi de 1989 qui favorise une responsabilisation des formations politiques à travers un financement public progressivement établi. Selon lui, le problème est ici lié à l'absence de personnalisation de la sanction.

L'expert perçoit un certain malaise lié à la question du Roi. Celui-ci dispose dans les faits d'un rôle d'arbitrage non directement prévu avec précision dans la Constitution mais issu d'une pratique coutumière qui se dégage de l'article 96 et selon laquelle le souverain dispose du droit d'arbitrer les négociations, puisqu'il est de sa prérogative de nommer et de révoquer les ministres. M. Verdussen estime ne pas entrevoir de perspectives d'accélération du processus de formation du gouvernement en cas de mise en retrait du Roi comme acteur. L'orateur est d'avis que le statut de neutralité du souverain constitue un gros avantage par rapport à un président de la Chambre qui est objectivement partisan. Si une mise en retrait du souverain est juridiquement possible, la procédure s'avère compliquée sans réviser la Constitution puisque la coutume est extrêmement consolidée et presque inscrite derrière l'article 96. Dans le cas d'une validation de cette piste, l'intervenant estime que le Roi pourrait ne pas être remplacé dans ce rôle d'arbitrage, comme c'est le cas aux niveaux des communautés et des régions où le fait que les discussions soient plus libres n'est pas démocratiquement remis en cause. Si les sondages se confirment en 2024 et que le VB obtient 25 % des voix, il n'aura pas nécessairement la main pour mener des négociations qui peuvent amener les autres partis à décider avec qui négocier. Le professeur avance une autre piste en la personne du président de la Chambre des représentants qui présente néanmoins l'inconvénient d'être partisan alors que c'est la personne du doyen d'âge qui occupe la fonction avant la vérification des pouvoirs. Après celle-ci, c'est par élection que le poste est attribué. L'enjeu serait dès lors énorme si le président de la Chambre était appelé à mener les négociations de formation gouvernementale dans la foulée.

M. Verdussen estime qu'une réglementation du rôle des présidents de partis n'entrainerait pas ici de changement notable tant c'est tout le système constitutionnel belge qui est imprégné de la toute puissance des présidents des

regering werden genomen op basis van een parlementair initiatief binnen het domein van de lopende zaken vallen.

Wat het instrument van financiële sancties betreft, wijst de hoogleraar op de uitgesproken belangstelling die hij van oudsher koestert voor de wet van 1989, die de responsabilisering van de politieke partijen bevordert door middel van een gradueel vastgestelde publieke financiering. Volgens hem is hier het knelpunt dat de sanctie niet kan worden geïndividualiseerd.

De spreker bemerkt een zeker onbehagen als het om de Koning gaat. Die vervult in werkelijkheid een scheidsrechterrol waar de Grondwet niet rechtstreeks en nauwkeurig in voorziet, maar die ontsproten is aan een gebruik dat voortvloeit uit artikel 96 van de Grondwet en volgens hetwelk de vorst het recht heeft bij de onderhandelingen als scheidsrechter op te treden. Het is immers zijn voorrecht de ministers te benoemen en te ontslaan. De heer Verdussen ziet geen kansen om het regeringsvormingsproces te bespoedigen als de Koning als actor terzijde wordt geschoven. De spreker vindt dat de Koning, met zijn neutrale status, een groot voordeel heeft tegenover een Kamervoorzitter die objectief gesproken met een partij verbonden is. Hoewel het juridisch mogelijk is de Koning zijn rol in dezen te ontnemen, lijkt de procedure daartoe moeilijk zonder herziening van de Grondwet, aangezien het om een sterk verankerde gewoonte gaat die tussen de regels aanwezig is in artikel 96. Ingeval op dat spoor zou worden voortgegaan, is de spreker van oordeel dat het mogelijk zou zijn de Koning niet te vervangen in die scheidsrechterrol, naar het voorbeeld van wat gangbaar is in de gemeenschappen en de gewesten, waar de besprekingen vrijer verlopen maar daarom niet democratisch in twijfel worden getrokken. Indien de peilingen in 2024 bewaarheid worden en VB 25 % van de stemmen behaalt, zal die partij niet noodzakelijk als eerste aan zet zijn om onderhandelingen te leiden die er de andere partijen toe kunnen brengen te beslissen met wie zal worden onderhandeld. De hoogleraar ziet een ander spoor, namelijk de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, die weliswaar het nadeel heeft een politieke kleur te hebben maar waarvan het ambt vóór het onderzoek van de geloofsbrieven wordt waargenomen door het oudste lid. Na het onderzoek van de geloofsbrieven wordt het ambt door middel van verkiezing toegewezen. Die voorzitter staat dan ook een torenhoge uitdaging te wachten als hij of zij meteen daarna de onderhandelingen over de regeringsvorming moet leiden.

De heer Verdussen meent dat het reglementeren van de rol van de partijvoorzitters *in casu* niet tot noemenswaardige veranderingen zou leiden, aangezien de almacht van de voorzitters van de politieke partijen

formations politiques. Il fait remarquer que le Parlement ne prend que trop peu ses responsabilités, comme lors de la nomination d'un juge à la Cour constitutionnelle pour laquelle les présidents fournissent des noms qui sont ensuite proposés à la signature royale.

L'expert fait remarquer que la proposition du professeur Dumont, qu'il soutient de concert avec M. Uyttendaele, repose sur le constat que le débat constituant n'est pas à la hauteur car la procédure de révision de la Constitution n'est plus adaptée avec pour conséquence de voir aujourd'hui les enjeux constitutionnels dilués dans tous les autres. En effet, en cas d'adoption d'une déclaration de révision de la Constitution, l'intervenant estime qu'il est impossible d'anticiper tout ce que l'accord de gouvernement pourra prévoir alors que les électeurs s'intéressent bien davantage aux enjeux socio-économiques ou sécuritaires. Il constate que l'assemblée ne révise concrètement ensuite pas grand-chose dans le texte fondamental malgré des obligations internationales non respectées. L'orateur a ainsi signalé voici dix ans que l'article 48 devait être révisé sous peine de condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui est désormais le cas. Or le texte ne pourra être modifié que lors de la prochaine législature.

M. Verdussen est très favorable à la participation et à l'implication des citoyens au niveau des procédures de révision de la Constitution mais certainement pas à la manière de l'Islande (2010-2012) où seuls les citoyens se sont vus confier la tâche. S'il ne se déclare pas partisan de la démocratie participative à tout prix, l'expert estime qu'il convient de mêler citoyens et élus qui doivent travailler de concert afin de résoudre un véritable déficit démocratique.

M. Hugues Dumont confirme toute l'importance de la confidentialité lors des pourparlers menant à la formation d'un gouvernement. En faisant référence à sa proposition s'inspirant de la Suède, l'expert estime que les projecteurs ne doivent s'allumer sur le formateur qu'au moment où celui-ci sollicite un vote d'investiture au Parlement. Mettre en place auparavant un débat et un contrôle parlementaire pourrait mettre le formateur en difficulté. À la fin du processus, il est par contre intéressant d'organiser un premier vote d'investiture sans que celui-ci ne provoque nécessairement de nouvelles élections en cas d'échec. Selon l'intervenant, cette proposition a également pour avantage de permettre trois tentatives avant qu'un retour aux urnes ne s'impose.

M. Dumont exprime un malaise à l'idée de voir l'assemblée prendre des initiatives législatives lorsque le

aan het hele Belgische grondwettelijke stelsel raakt. Hij merkt op dat het Parlement te weinig verantwoordelijkheid neemt, zoals bij de benoeming van een rechter voor het Grondwettelijk Hof, waarbij de voorzitters namen aanbrengen die vervolgens aan de Koning ter ondertekening worden voorgelegd.

De deskundige wijst erop dat het voorstel van professor Dumont, dat hij samen met de heer Uyttendaele steunt, is gebaseerd op de vaststelling dat het grondwetgevend debat tekortschiet omdat de grondwetsherzieningsprocedure niet meer bij de tijd is, met als gevolg dat de grondwettelijke uitdagingen vandaag opgaan in alle andere. Mocht immers tot een verklaring tot herziening van de Grondwet worden overgegaan, dan is het volgens de spreker onmogelijk daarbij te anticiperen op alles wat in het regeerakkoord zal kunnen staan; de kiezers van hun kant zullen veel meer geïnteresseerd zijn in de sociaaleconomische of de veiligheidsuitdagingen. Hij stelt vast dat de assemblee vervolgens concreet niet veel sleutelt aan de Grondwet, ook als daarmee internationale verplichtingen worden geschonden. De spreker heeft tien jaar geleden al aangegeven dat artikel 48 moest worden herzien op straffe van veroordeling door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – en zover is het nu ook gekomen. Welnu de tekst zal pas kunnen worden gewijzigd tijdens de volgende zittingsperiode.

De heer Verdussen is er absoluut voorstander van om de burger te doen deelnemen aan en te betrekken bij de grondwetsherzieningsprocedures, maar zeker niet zoals in IJsland (2010-2012), waar die taak uitsluitend is toevertrouwd aan burgers. Hoewel de deskundige geen voorstander is van participatieve democratie ten koste van alles, vindt hij dat burgers en verkozenen de handen in elkaar moeten slaan om een echt democratisch deficit weg te werken.

De heer Hugues Dumont bevestigt dat de vertrouwelijkheid van de onderhandelingen uiterst belangrijk is bij een regeringsvorming. De deskundige verwijst naar zijn op Zweden geïnspireerde voorstel en stelt dat de formateur pas in de schijnwerpers mag komen te staan wanneer hij het Parlement om het vertrouwen verzoekt. Vooraf een debat voeren en een parlementaire controle uitoefenen zou de formateur in een lastig parket kunnen brengen. Na het regeringsvormingsproces is een eerste vertrouwensstemming echter interessant, zonder dat zulks bij ongunstige afloop noodzakelijkerwijs tot nieuwe verkiezingen zou leiden. De spreker vindt dat dit voorstel ook het voordeel heeft dat men drie pogingen kan ondernemen vooraleer een nieuwe stembusgang noodzakelijk is.

De heer Dumont heeft moeite met het geopperde idee dat een assemblee wetgevingsinitiatieven zou nemen

gouvernement est démissionnaire et ne présente donc plus de garantie de l'effectivité des règles essentielles de la Constitution comme les principes de la parité et du consensus. Le Parlement adopte des lois alors que le gouvernement est paralysé. Il ne semble pas absurde à l'expert d'imaginer de permettre de ne pas sanctionner des lois adoptées par une majorité alternative. L'orateur conçoit que des lacunes constitutionnelles restent à combler.

Le professeur estime que la création d'un congrès national ne constitue pas un organe institutionnel de plus ou une forme d'encommissionnement. Il s'agirait de demander aux citoyens belges d'élire des personnes investies du pouvoir constituant originaire, du pouvoir de ne pas seulement réviser le texte fondamental mais d'abroger, repenser et éventuellement remplacer complètement celui-ci. L'expert défend l'idée de la mise en place d'un espace permettant de dialoguer et de prendre une décision mettant en cause la souveraineté de la nation, voire même de provoquer et d'organiser le divorce belge. Il s'agirait de demander solennellement à la population de se positionner sur le domaine institutionnel car des électeurs votent parfois pour des partis séparatistes non pour leur positionnement communautaire mais pour des raisons sécuritaires ou xénophobes. M. Dumont fait remarquer que la création de ce congrès national passe par la révision de l'article 195, opération juridiquement compliquée qu'il détaille dans un article publié dans les Chroniques de droit public (Hugues DUMONT, *Ouvrir à révision l'article 195 et réveiller le pouvoir constituant originaire: possibilité, risques et opportunités*, dans *Chroniques de Droit Public*, Vanden Broele, Wauthier-Braine, 2020, p. 443-452 (*https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:237.229).* Les assemblées élues seraient ainsi déconnectées puisque le congrès national serait chargé de discuter des sujets institutionnels complexes et d'éventuellement refondre l'État alors que le Parlement œuvrerait dans tous les autres domaines.

En réponse à M. Calvo, l'intervenant juge que la proposition de mise en place d'un congrès national pourrait justement constituer une incitation à la coopération puisque les élus issus de ce scrutin exceptionnel seraient investis d'une responsabilité hors norme en décidant de l'avenir de l'État belge.

M. Dumont se dit favorable à l'intégration de procédures de démocratie délibérative aux débats du congrès national à la condition que les élus conservent le pouvoir du dernier mot. Il défend le principe de centralité du régime représentatif complété d'articulations qui

wanneer de regering ontslagnemend is. Er zou dan immers geen enkele waarborg meer zijn dat daadwerkelijk acht zal worden geslagen op essentiële grondwetsregels als de beginselen van gelijkheid en van consensus. Het Parlement zou wetten aannemen terwijl de regering lamgelegd is. De deskundige vindt het nog niet zo vergezocht dat bij wisselmeerderheid aangenomen wetten niet zouden kunnen worden bekrachtigd. De spreker is van oordeel dat nog wel wat grondwettelijke leemten moeten worden weggewerkt.

De hoogleraar vindt dat een nationaal congres niet het zoveelste institutioneel orgaan mag zijn, noch een soort van commissie waar projecten een stille dood sterven. De Belgische burgers zou worden gevraagd te kiezen wie zij met de oorspronkelijke grondwetgevende macht willen bekleden, dat wil zeggen niet alleen om de Grondwet te herzien, maar ook om die te herroepen, opnieuw uit te denken en eventueel volledig te vervangen. De deskundige is voorstander van een ruimte voor dialoog en besluitvorming die de soevereiniteit van de natie aan de orde zou stellen of zelfs de Belgische boedelscheiding zou uitlokken en organiseren. Beoogd wordt de bevolking officieel te verzoeken een institutioneel standpunt in te nemen, want kiezers stemmen soms op separatistische partijen, niet zozeer vanwege de communautaire standpunten daarvan als wel uit veiligheids- of xenofobe overwegingen. De heer Dumont wijst erop dat de oprichting van een dergelijk nationaal congres de herziening van artikel 195 vereist. Die operatie is juridisch complex en wordt door hem beschreven in een artikel in de *Chroniques de droit public* (Hugues DUMONT, *Ouvrir à révision l'article 195 et réveiller le pouvoir constituant originaire: possibilité, risques et opportunités*, in *Chroniques de Droit Public*, Vanden Broele, Woutersbrakel, 2020, blz. 443-452 (*https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:237.229).* De verkozen assemblees zouden aldus van elkaar worden losgekoppeld: het nationaal congres zou de complexe institutionele aangelegenheden en mogelijkerwijze de herinrichting van de Staat bespreken, terwijl het Parlement zich op alle andere gebieden zou toeleggen.

In antwoord op de heer Calvo is de spreker van oordeel dat het voorstel tot oprichting van een nationaal congres inderdaad een stimulans voor samenwerking zou kunnen vormen, aangezien de verkozenen van die uitzonderlijke verkiezingen een buitengewone verantwoordelijkheid zouden krijgen, vermits zij over de toekomst van de Belgische Staat zouden beslissen.

De heer Dumont is er voorstander van om de procedures van deliberatieve democratie ook op de besprekingen in het nationaal congres toe te passen, mits de verkozenen het laatste woord blijven hebben. Hij staat achter het beginsel dat het representatiestelsel centraal

doivent permettre des procédures référendaires et de démocratie délibérative.

En réponse à M. Calvo qui estime que l'impact du communautaire est surestimé dans les difficultés liées à la formation des gouvernements, le professeur rappelle le contexte de la crise de 2018-2020 et la présence de ce clivage dans toutes les crises de formation gouvernementale alors que les sondages donnent à penser que ce sera sans doute également le cas le cas en 2024. M. Dumont regrette que l'on n'ait jamais véritablement refondé l'État belge sur base d'un projet fédéral stable. La création de ce congrès national peut permettre d'éviter qu'une septième réforme de l'État ne se résume à des discussions entre présidents de partis qui conduiraient progressivement à une formule de coquille vide alors qu'il faudra bien un jour discuter sérieusement et posément de la formule confédérale.

L'expert distingue les partis politiques des présidents de partis. Il regrette que l'on ait pris beaucoup de liberté avec les citoyens et militants depuis quelques temps. L'orateur rappelle qu'il fut un temps où les présidents des formations politiques ne pouvaient acter une participation et une composition gouvernementales sans en avoir référé à un congrès de parti. Il estime que les militants doivent avoir leur mot à dire dans l'acceptation du programme de gouvernement et l'attribution des portefeuilles ministériels.

M. Dumont ne voit pas d'utilité dans la pratique du panachage pour améliorer le processus de formation du gouvernement.

Mme Claire Hugon (Ecolo-Groen) signale que la technique du panachage constitue plutôt un outil visant à améliorer la qualité de la formation du gouvernement plutôt qu' à apporter une solution permettant d'accélérer le processus.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) estime qu'il existe des arguments favorables à l'exploitation du panachage afin d'accélérer le processus. Selon lui, des dynamiques communautaires entrent en ligne de compte et des partis proches développent des convergences au niveau des contenus. Le membre juge que le panachage peut réduire la concurrence tout en favorisant la collaboration entre les partis voisins, idéologiquement proches, mais néanmoins rivaux et donc, *de facto*, jouer un rôle positif indirect sur la formation du gouvernement.

M. Hugues Dumont fait part de son espoir de voir alors les électeurs panacher leur vote en faveur de partis proches en favorisant une future collaboration

staat, maar vindt dat het voorzien moet zijn van vertakkingen die procedures inzake referenda deliberatieve democratie mogelijk moeten maken.

De heer Calvo vond dat de impact van communautaire standpunten bij moeizame regeringsvormingen overschat wordt; in antwoord daarop wijst de hoogleraar op de context van de crisis van 2018-2020 en op het feit dat die scheidingslijn bij alle regeringsvormingscrisissen tot uiting is gekomen. De peilingen doen vermoeden dat zulks waarschijnlijk ook in 2024 het geval zijn. De heer Dumont vindt het jammer dat nooit echt een herinrichting van de Belgische Staat op grond van een stabiel federaal project heeft plaatsgevonden. Een nationaal congres kan voorkomen dat een zevende staatshervorming niet meer is dan discussies tussen partijvoorzitters die gaandeweg uitmonden in een lege doos; volgens de spreker zal de confederale formule toch ooit ernstig en bedachtzaam moeten worden besproken.

De deskundige maakt een onderscheid tussen politieke partijen en partijvoorzitters. Hij vindt het jammer dat de partijvoorzitters zich al enige tijd te veel vrijheden veroorloven ten aanzien van burgers en militanten. De spreker brengt de tijd in herinnering dat een partijvoorzitter niet eens met een regeringsvorming of -samenstelling kon instemmen zonder eerst een partijcongres te houden. Hij vindt dat de achterban ook recht van spreken heeft als het om het regeringsprogramma en de ministerportefeuilles gaat.

De heer Dumont ziet niet in hoe een regeringsvorming baat zou hebben bij bontstemmen.

Mevrouw Claire Hugon (Ecolo-Groen) wijst erop dat bontstemmen veeleer een instrument is om de kwaliteit van de regeringsvorming te verbeteren, maar niet zozeer een oplossing om het proces te versnellen.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) ziet argumenten pro bontstemmen om het proces te versnellen. Volgens hem speelt in dat verband de communautaire dynamiek een rol; partijen met verwante standpunten zullen inhoudelijk naar toenadering streven. Het lid is van oordeel dat bontstemmen de concurrentie kan verminderen en tegelijkertijd de samenwerking kan bevorderen tussen soortgelijke partijen die ideologisch bij elkaar aanleunen maar niettemin rivalen zijn; aldus zou het *de facto* onrechtstreeks gunstig op de regeringsvorming kunnen inwerken.

De heer Hugues Dumont hoopt dat de kiezers bij bontstemmen dan ook voor met elkaar verwante partijen zullen kiezen om toekomstige samenwerking te bevorderen.

mais se pose la question du décodage des résultats et de l'identification des partis bénéficiaires du panachage.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) considère que l'effet du panachage ne sera pas directement quantifiable mais que l'impact peut être important. Il estime par exemple que le gouvernement flamand fonctionne mal en raison d'une concurrence permanente entre partis assez proches comme la N-VA, l'Open Vld et le cd&v.

M. Hugues Dumont avance la piste du système du scrutin proportionnel personnalisé comme en Allemagne où la moitié des députés du *Bundestag* est élue au scrutin proportionnel et l'autre moitié au scrutin majoritaire étant entendu que l'on pourrait ajuster ce système en le rendant un peu moins proportionnel au total. Il signale le travail de Jérôme Sohier qui retient et présente ce modèle allemand en exploitant les travaux du Comité scientifique adjoint à la Commission pour le renouveau politique de la Chambre des représentants et du Sénat, en 2000-2001 (Jérôme Sohier, *Système électoral, État particratique, régime représentatif – Dix propositions pour réformer la démocratie belge*, Anthemis, Wavre, 2021).

M. Mathieu Bihet (MR) retourne le raisonnement et craint que le vote pour plusieurs partis n'engendre une volonté de radicalisation plus importante de ceux-ci afin de marquer davantage leur identité.

M. Hugues Dumont juge que le droit ne peut tout régir et que la piste d'une révision périodique de l'accord de gouvernement évoquée par Mme Hugon dépend de la vie et des accords politiques. Il renvoie à la solution suédoise à propos de l'idée de délais élargis pouvant inciter à accélérer le processus de formation du gouvernement.

M. Mathieu Bihet (MR) désire connaître l'avis des experts au sujet de l'entrée en vigueur de l'article 46.

M. Marc Verdussen souligne que l'entrée en vigueur de l'article 46 impliquerait que les régions et communautés soient compétentes en matière de durée de la législature ainsi que de la fixation des scrutins et que ce serait bien complexe à gérer.

Toch vraagt hij zich af hoe de verkiezingsuitslag dan juist moet worden ontleed en moet worden bepaald naar welke partijen het voordeel van bontstemmen gaat.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) is van oordeel dat het effect van bontstemmen niet meteen kwantificeerbaar zal zijn, maar dat de impact ervan groot kan zijn. Zo vindt hij dat de Vlaamse regering niet goed werkt omdat partijen die bij elkaar aanleunen, zoals N-VA, Open Vld en cd&v, voortdurend met elkaar wedijveren.

De heer Hugues Dumont schuift het idee naar voren van de gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging zoals in Duitsland: de helft van de leden van de *Bundestag* wordt verkozen volgens evenredige vertegenwoordiging, de andere helft volgens meerderheid van stemmen, met dien verstande dat het stelsel zou kunnen worden bijgestuurd door het in het totaal een beetje minder evenredig te maklen.. Dat Duitse stelsel wordt beschreven en geduid in een werk van Jérôme Sohier, die daarvoor ook heeft geput uit de werkzaamheden van het Wetenschappelijk Comité (2000-2001), toegevoegd aan de commissie voor Politieke Vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat (Jérôme Sohier, *Système électoral, État particratique, régime représentatif – Dix propositions pour réformer la démocratie belge*, Anthemis, Waver, 2021).

De heer Mathieu Bihet (MR) draait de redenering om: hij vreest dat een stem verdelen over meerdere partijen ertoe zal leiden dat die partijen zich radicaler zullen gaan opstellen om nog duidelijker aan te geven waar zij voor staan.

De heer Hugues Dumont is van oordeel dat het recht niet alles kan regelen en dat het door mevrouw Hugon geopperde denkspoor om het regeerakkoord op gezette tijden te herzien afhangt van het politieke reilen en zeilen en van de gemaakte afspraken. Hij verwijst naar de Zweedse oplossing inzake het idee om de termijnen te verlengen, hetgeen het regeringsvormingsproces kan versnellen.

De heer Mathieu Bihet (MR) vraagt hoe de deskundigen tegen een inwerkingtreding van artikel 46 aankijken.

De heer Marc Verdussen benadrukt dat de inwerkingtreding van artikel 46 zou impliceren dat de gewesten en gemeenschappen bevoegd zijn om de duur van de zittingsperiode vast te leggen en te bepalen wanneer verkiezingen worden gehouden; het hoeft geen betoog dat zulks erg complex zou zijn.

E. **Audition du 15 mars 2023 de M. Shane Martin, professeur à la "*University of Essex*"; M. Paul Bovend' Eert, professeur à la "*Radboud Universiteit*"; M. Enrique Guillén, professeur à la "*Universidad de Granada*"; M. Armel Le Divellec, professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas.**

I. — EXPOSÉS INTRODUCTIFS

A. Exposé introductif de M. Shane Martin, professeur à la "*University of Essex*"

Après s'être référé à trois publications récentes[11] et intéressantes auxquelles il a contribué, M. Shane Martin oriente son exposé vers une réflexion à propos des gouvernements minoritaires au sein des différents systèmes constitutionnels européens. Il souligne qu'environ un tiers des démocraties parlementaires sont dirigées par des gouvernements minoritaires, situation qui voit le(s) parti(s) représentés au Conseil des ministres ne pas atteindre à lui ou à eux seul(s) la majorité des sièges au Parlement national ou fédéral. M. Martin constate que les exemples de ce type d'exécutif sont plus nombreux au cours des dernières décennies. C'est surtout dans les pays scandinaves (Suède, Danemark et Norvège), en Espagne, en Roumanie, en Pologne, en République tchèque mais aussi en Irlande que ces gouvernements ont été le plus fréquemment mis en place. Le professeur fait en outre remarquer que la proportion d'exécutifs minoritaires atteint même les 100 % au Danemark alors que le phénomène est plus rare au Royaume-Uni où l'on est davantage habitué au modèle du gouvernement majoritaire à parti unique.

L'intervenant aborde les circonstances dans lesquelles les gouvernements minoritaires ont tendance à émerger ainsi que la question plus générale du temps nécessaire à la formation d'un exécutif après les élections. Il développe à ce sujet les trois thématiques suivantes.

1. *Les règles et procédures qui facilitent ou compliquent la mise en place de gouvernements minoritaires*

M. Martin évoque le vote d'investiture parlementaire qui permet d'acter le soutien d'une assemblée représentative à un gouvernement formé ou sur le point de

[11] Shane MARTIN, Thomas SAALFELD en Kaare W. STROM, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2014 en 2016. Bjorn Erik RASH, Shane MARTIN en José Antonio CHEIBUB, *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rule*s, Oxford University Press, Oxford, 2016. Bonnie N. FIELD en Shane MARTIN, *Minority Governments in Comparative Perspective*s, Oxford University Press, Oxford, 2022.

E. **Hoorzitting van 15 maart 2023 met de heer Shane Martin, hoogleraar aan de *University of Essex*, de heer Paul Bovend'Eert, hoogleraar aan de Radboud Universiteit, de heer Enrique Guillén, hoogleraar aan de *Universidad de Granada*, de heer Armel Le Divellec, hoogleraar aan de *Université Paris Panthéon-Assas*.**

I. — INLEIDENDE UITEENZETTINGEN

A. Inleidende uiteenzetting van de heer Shane Martin, hoogleraar aan de *University of Essex*

De heer Shane Martin verwijst eerst naar drie recente belangwekkende publicaties[11] waaraan hij heeft bijgedragen en zal vervolgens zijn betoog toespitsen op de minderheidsregeringen in de verschillende Europese constitutionele stelsels. Hij wijst erop dat ongeveer een derde van de parlementaire democratieën wordt geleid door een minderheidsregering, wat betekent dat de in de Ministerraad vertegenwoordigde partij(en) het moet(en) stellen zonder zetelmeerderheid in het nationale of federale parlement. De heer Martin stelt vast dat de voorbeelden van dergelijke regeringen de voorbije jaren talrijker zijn geworden. In de eerste plaats in de Scandinavische landen (Zweden, Denemarken en Noorwegen), maar ook in Spanje, Roemenië, Polen, de Tsjechische Republiek en Ierland zit bijna steeds een minderheidsregering in het zadel. De hoogleraar merkt bovendien op dat Denemarken haast niets anders kent dan minderheidsregeringen, terwijl dat verschijnsel amper voorkomt in het Verenigd Koninkrijk, waar het model van de eenpartijregering veel gangbaarder is.

De spreker zet de omstandigheden uiteen die de vorming van een minderheidsregering in de hand werken en bespreekt voorts het meer algemene vraagstuk van de tijd die nodig is om na verkiezingen een regering te vormen. Hij zal nader ingaan op drie thema's.

1. *Regels en procedures die de instelling van een minderheidsregering bevorderen of bemoeilijken*

De heer Martin verwijst naar de parlementaire investituurstemming waarmee een representatieve assemblee haar steun toezegt aan een regering waarvan de vorming

[11] Shane MARTIN, Thomas SAALFELD en Kaare W. STROM, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2014 en 2016. Bjorn Erik RASH, Shane MARTIN en José Antonio CHEIBUB, *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rule*s, Oxford University Press, Oxford, 2016. Bonnie N. FIELD en Shane MARTIN, *Minority Governments in Comparative Perspective*s, Oxford University Press, Oxford, 2022.

l'être. Il estime que l'obligation constitutionnelle d'une investiture rend moins probable l'émergence d'un gouvernement minoritaire. L'intervenant souligne que ce type d'action n'est pas rendu nécessaire partout, comme en Norvège. Il considère que l'investiture affecte à la fois le processus de formation du gouvernement mais aussi le type de gouvernement. L'orateur pense que ce vote d'investiture peut constituer un important obstacle au soutien de partis extérieurs au gouvernement puisque ceux-ci doivent exprimer publiquement leur appui à un exécutif qu'ils sont amenés à soutenir dans son ensemble. L'intervenant considère que, dans la mesure où certaines formations politiques peuvent être amenées à appuyer tacitement et non publiquement un gouvernement, l'exigence d'investiture peut également entraîner un allongement des processus de formation, alors que l'absence d'acte formel de désignation peut conduire à l'installation plus fréquente de gouvernements minoritaires. L'expert constate cependant que dans les faits, les votes d'investiture ne diminuent la probabilité de formation de ce type d'exécutif que lorsqu'ils requièrent une majorité absolue. M. Martin fait remarquer que des données objectives indiquent que la présence ou l'absence d'un vote d'investiture n'a pas d'incidence directe sur le pourcentage de gouvernement sans majorité à l'assemblée mais que c'est plutôt l'objet même du vote qui joue un rôle.

L'orateur identifie un vote de confiance qui peut porter sur le choix d'un ou de plusieurs des éléments suivants: le chef de gouvernement, la composition du cabinet ou le programme politique de l'exécutif. L'intervenant considère qu'il peut être plus aisé à un parti d'offrir un soutien législatif lorsque le vote ne concerne que les personnes amenées à intégrer un cabinet ministériel plutôt que de se positionner à propos des détails d'un accord de gouvernement. D'autre part, il estime qu'il est peu probable qu'une formation politique soutienne un vote d'investiture en l'absence d'une certaine coordination ou négociation à propos des projets de l'exécutif en gestation en matière de politique publique.

2. ***La motivation des partis politiques et de leurs chefs de file à intégrer ou à rester en dehors du gouvernement***

Les différents facteurs positionnant les partis politiques dans l'arène parlementaire influencent probablement leur motivation et leur intérêt à rejoindre un gouvernement. Cela entraine des conséquences sur la disposition à former un exécutif minoritaire et sur la durée du processus de mise en place d'un gouvernement. L'intervenant juge que la capacité d'influencer les politiques publiques constitue l'un des principaux objectifs de la plupart

afgerond of ophanden is. Volgens hem verkleint een grondwettelijk verplichte investituur de kans op een minderheidsregering. De spreker wijst erop dat de investituurprocedure niet overal verplicht is, bijvoorbeeld niet in Noorwegen. De investituur heeft volgens hem een invloed op zowel het regeringsvormingsproces als het soort regering dat wordt gevormd. De spreker denkt dat die investituurstemming voor partijen die geen deel uitmaken van de regering een aanzienlijke belemmering kan vormen om hun steun toe te zeggen; zij moeten immers publiekelijk hun steun uitspreken voor een uitvoerende macht die zij geacht worden als geheel te steunen. De spreker is van oordeel dat sommige politieke partijen er inderdaad toe kunnen worden gebracht een regering stilzwijgend en achter de schermen te steunen, maar dat een investituurverplichting evengoed met zich kan brengen dat het regeringsvormingsproces aansleept. Daarentegen zou het zonder formele investituurprocedure vaker tot een minderheidsregering kunnen komen. De deskundige merkt evenwel op dat in de praktijk een investituurstemming de kans op een dergelijke regering alleen kleiner maakt als een absolute meerderheid vereist is. Volgens de heer Martin tonen objectieve gegevens aan dat de aan- of afwezigheid van een investituurstemming geen rechtstreekse invloed heeft op het aandeel regeringen zonder meerderheid in de assemblee, maar speelt veeleer het voorwerp zelf van de stemming een rol.

De spreker onderscheidt vertrouwensstemmingen die betrekking kunnen hebben op de keuze van een of meer van de volgende elementen: de regeringsleider, de samenstelling van de regering of het beleidsprogramma van de regering. De spreker is van oordeel dat het voor een partij gemakkelijker kan zijn om vanuit het Parlement steun te verlenen wanneer de stemming enkel betrekking heeft op de personen die worden geacht als minister deel te gaan uitmaken van de nieuwe regering, dan wanneer zij een standpunt zouden moeten innemen over elk detail van het voorgestelde regeerakkoord. Anderzijds acht hij het weinig waarschijnlijk dat een partij een investituurstemming zou steunen zonder enige vorm van afstemming of onderhandeling over de openbaarbeleidsprojecten van de regering in wording.

2. ***Beweegredenen van partijen en hun kopstukken om van een regering deel uit te maken of erbuiten te blijven***

Of een partij redenen heeft en er belang bij heeft om in een regering te stappen, hangt mee af van de factoren die de plaats van de politieke partijen in de parlementaire arena bepalen. Zij hebben dus een impact op de bereidheid een minderheidsregering te vormen en op de duur van de regeringsvorming. De spreker is van oordeel dat het vermogen om op het beleid te wegen een van de belangrijkste doelstellingen van de meeste partijen

des partis politiques et donc une motivation essentielle qui pousse à intégrer un gouvernement. Cependant, la capacité d'une formation d'influencer les décisions politiques depuis les bancs de l'opposition, par le biais du travail en commission, contribue à expliquer l'importance des gouvernements minoritaires comme dans les pays scandinaves.

L'intervenant constate en outre qu'une participation gouvernementale peut se payer cher aux élections suivantes car les électeurs ont de plus en plus tendance à punir les partis au pouvoir. Les recherches universitaires indiquent que des formations ou des personnalités politiques peuvent se montrer réticentes et frileuses à intégrer un exécutif afin d'éviter cette sanction électorale.

3. ***La forme du système de partis***

M. Martin indique qu'en plus du comportement des électeurs, les systèmes électoraux et la manière dont les votes sont traduits en sièges déterminent le nombre de formations et leurs poids au parlement. Ces éléments ont un impact évident sur la propension à former des exécutifs minoritaires qui ont par ailleurs tendance à être associés à un gros parti central. Si l'intervenant reconnait les nombreux avantages d'un système multipartite, il estime qu'une réduction de partis dans l'hémicycle ou l'existence d'accords de coalitions préélectoraux réduisent clairement le temps de formation d'un gouvernement.

Il constate que les gouvernements minoritaires ont tendance à durer aussi longtemps et à rester globalement aussi stables que les exécutifs majoritaires. Ils ne constituent donc pas une forme de gouvernement faible, à condition de disposer d'outils parlementaires efficaces. L'orateur indique que dans certains pays, afin de protéger le nouvel équipage ministériel de la majorité politique, un vote de confiance constructif impose qu'un gouvernement alternatif soit confirmé avant que l'exécutif en place ne soit démissionnaire.

M. Martin revient sur la difficulté de former un gouvernement à la suite des élections. Il observe à ce sujet des différences significatives entre les pays européens ainsi que le caractère exceptionnel des situations belges (541 jours en 2011 et 494 jours en 2019.) L'intervenant constate que les formations de gouvernements prennent de plus en plus de temps dans de nombreux pays car les cabinets ministériels intérimaires n'ont souvent pas la capacité constitutionnelle ou la légitimité politique de gouverner, alors que le processus de mise en place d'un exécutif occupe tout l'espace politique.

is en bijgevolg een beweegreden bij uitstek is om van een regering deel te willen uitmaken. Nochtans kan een partij evengoed in staat zijn om vanuit de oppositie, via de werkzaamheden in commissie, een impact te hebben op de beleidsbeslissingen; op die manier kunnen dus ook minderheidsregeringen, zoals in de Scandinavische landen, het goed doen.

De spreker stelt bovendien vast dat regeringsdeelname politieke partijen duur te staan kan komen, aangezien kiezers steeds vaker de neiging hebben de partijen die aan de macht zijn af te straffen. Uit academische onderzoeken blijkt dat politieke partijen of kopstukken net om die reden terughoudend of huiverig kunnen staan tegenover regeringsdeelname.

3. ***Vorm van het partijenstelsel***

De heer Martin stelt dat het aantal partijen en hun gewicht in het Parlement niet alleen wordt bepaald door het gedrag van de kiezers, maar ook door de kiesstelsels en de manier waarop de stemmen in zetels worden vertaald. Die elementen hebben vanzelfsprekend een weerslag op de neiging om een minderheidsregering te vormen, die overigens doorgaans wordt geassocieerd met een dominante centrale partij. De spreker geeft toe dat een meerpartijenstelsel veel voordelen heeft, maar vindt toch dat een vermindering van het aantal partijen in het halfrond of het sluiten van coalitieakkoorden in de aanloop naar de verkiezingen de regeringsvorming duidelijk zou verkorten.

Hij stelt vast dat een minderheidsregering doorgaans even lang aanblijft en algemeen even stabiel is als een meerderheidsregering. Zij is dus zeker geen zwakke regeringsvorm, op voorwaarde dat ze op doeltreffende parlementaire instrumenten kan bogen. De spreker stelt dat sommige landen de nieuwe regeringsploeg tegen de politieke meerderheid beschermen door te bepalen dat een zittende regering pas kan aftreden als via een constructieve vertrouwensstemming een alternatieve regering op de been wordt gebracht.

De heer Martin komt terug op de moeilijkheid om een regering te vormen na verkiezingen. In dat verband wijst hij op grote verschillen tussen de Europese landen, alsook op de uitzonderlijke aard van de Belgische situaties (541 dagen in 2011 en 494 dagen in 2019). De spreker stelt vast dat de regeringsvorming in veel landen almaar langer aansleept omdat de per definitie tijdelijke overgangsregeringen vaak de grondwettelijke bevoegdheid of de politieke legitimiteit missen om te besturen, terwijl tegelijkertijd het hele politieke spectrum in beslag genomen is door het regeringsvormingsproces.

B. **Exposé de M. Paul Bovend'Eert, professeur à la "*Radboud Universiteit*"**

M. Paul Bovend'Eert souligne qu'en collaboration avec quelques collègues chercheurs, il a évalué trois formations de gouvernements aux Pays-Bas à la demande de la Seconde Chambre néerlandaise (*Tweede Kamer*). Il s'agit des formations des gouvernements de 2012, 2017 et 2021-2022. Le rapport, dans lequel sont formulées des recommandations, a été remis récemment au président de la Seconde Chambre.

Jusqu'à il y a peu, la formation d'un gouvernement aux Pays-Bas ressemblait à bien des égards à la formation d'un gouvernement en Belgique. Les Pays-Bas ont un système de représentation proportionnelle. Grâce au multipartisme, les résultats des élections reflètent fidèlement les opinions des électeurs mais compliquent la formation d'un gouvernement. Ces processus complexes peuvent parfois être longs. En 2021-2022, il a fallu près d'un an avant que le cabinet Rutte IV soit mis en place.

Au même titre que le Roi en Belgique, le roi ou la reine des Pays-Bas a depuis toujours joué un rôle central dans la formation des gouvernements. Au dix-neuvième siècle, il appartenait principalement au chef de l'État lui-même de former un nouveau cabinet. Le processus de formation a été progressivement parlementarisé, en ce sens que les chefs de file politiques ont exercé une influence sans cesse croissante sur ce processus.

À partir de 1946, il est entré dans les usages que le roi invite une série de conseillers permanents à l'entame de la formation: l'ensemble des chefs de groupe de la Seconde Chambre, le vice-président du Conseil d'État et les présidents de la Première Chambre (*Eerste Kamer*) et de la Seconde Chambre. C'est sur la base de l'avis de ces derniers que le roi désignait ensuite un ou plusieurs informateurs. Au terme du processus, le chef de l'État désignait en outre un formateur, à savoir un candidat ministre-président.

Cette pratique a fonctionné correctement pendant tout un temps. Le Parlement s'est toutefois de plus en plus employé à empêcher le roi d'exercer la moindre influence sur la formation. Il arrivait en effet de temps à autre que le chef de l'État laisse transparaître ses préférences personnelles. Après l'expérience décevante de 2010, les chefs de groupe ayant eu l'impression que la reine Beatrix imposait dans une large mesure ses préférences personnelles lors de la désignation des informateurs, le Parlement a décidé en 2012 de modifier radicalement la procédure de formation d'un gouvernement.

Depuis lors, le chef de l'État ne fait plus partie du processus de formation et la Seconde Chambre désigne

B. **Uiteenzetting van de heer Paul Bovend'Eert, hoogleraar aan de Radboud Universiteit**

De heer Paul Bovend'Eert stipt aan dat hij samen met enkele collega-onderzoekers in opdracht van de Nederlandse Tweede Kamer drie Nederlandse kabinetsformaties heeft geëvalueerd. Het gaat om de regeringsvormingen van 2012, 2017 en 2021-2022. Het rapport met aanbevelingen werd onlangs aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

In veel opzichten leek de Nederlandse regeringsvorming tot voor kort op de Belgische. Nederland kent evenredige vertegenwoordiging. Dankzij het meerpartijenstelsel bieden de verkiezingen een mooie weerspiegeling van de opvattingen van de kiezer maar leiden ze tot moeilijke regeringsvormingen. Die ingewikkelde processen kunnen soms lang duren. In 2021-2022 heeft het bijna een jaar geduurd eer het kabinet-Rutte IV tot stand kwam.

Zoals in België speelde de Nederlandse koning of koningin van oudsher een centrale rol in de formatie. In de negentiende eeuw was de samenstelling van een nieuw kabinet hoofdzakelijk een zaak van het staatshoofd zelf. Gaandeweg is het proces echter een zaak van het Parlement geworden. De politieke leiders kregen met andere woorden steeds meer invloed op het formatieproces.

Vanaf 1946 kwam in Nederland een vaste praktijk tot stand waarbij de koning aan het begin van de formatie een aantal vaste adviseurs uitnodigde: alle fractievoorzitters van de Tweede Kamer, de vicevoorzitter van de Raad van State en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. Op basis van hun adviezen wees de koning vervolgens een of meer informateurs aan. Op het einde van het proces wees het staatshoofd bovendien een formateur aan, *i.e.* de kandidaat-minister-president.

Deze praktijk werkte een tijdlang goed. Het Parlement stuurde er echter steeds meer op aan om de formatie te ontdoen van enige koninklijke inbreng. Zo nu en dan kwam het voor dat het staatshoofd zijn persoonlijke voorkeuren liet blijken. Na een teleurstellende ervaring in 2010, toen de fractievoorzitters de indruk hadden dat koningin Beatrix haar persoonlijke voorkeuren sterk doordrukte tijdens de aanduiding van informateurs, besliste het Parlement in 2012 om de procedure van kabinetsvorming drastisch te wijzigen.

Sindsdien is het staatshoofd uit het formatieproces gehaald en wijst de Tweede Kamer tijdens de eerste

elle-même les informateurs et/ou les formateurs au cours de la première réunion qui suit les élections. Le roi (ou la reine) reste toutefois informé(e) du déroulement de la formation. Cette nouvelle procédure est inscrite dans le règlement de la Seconde Chambre.

La nouvelle Seconde Chambre n'entre pas en fonction immédiatement. En effet, une vérification des pouvoirs doit d'abord avoir lieu. La période d'attente dure généralement 13 jours aux Pays-Bas. Ce délai est mis à profit pour préparer le processus décisionnel pour la première séance. Dans ce cadre, il a été décidé en 2012 qu'une mission d'exploration informelle serait lancée immédiatement après les élections. L'explorateur, un représentant du parti le plus important, se penche alors sur la question de savoir qui sera le premier informateur et dans quelle direction s'engagera la formation. En 2012, l'explorateur a dûment rempli sa mission, si bien que le processus a été répété en 2017 et en 2021.

Le président de la Seconde Chambre accompagne le processus. Il veille à ce que les présidents de groupe se réunissent au lendemain des élections pour se concerter de manière informelle sur la personne qui effectuera la première mission d'exploration. Cette discussion précède donc le débat au cours duquel l'informateur est désigné.

Lorsque la procédure a été conçue en 2012, la confiance dans la capacité du Parlement à accomplir cette tâche n'était pas très grande. Cependant, la formation s'est déroulée assez rapidement. Le cabinet Rutte II a été formé en quatre-vingts jours, ce qui est rapide selon les normes néerlandaises. Il y a cependant eu un désaccord sur la manière dont le chef de l'État devait être informé et sur le moment auquel il convenait de le faire. Certains voulaient écarter entièrement la Reine du processus, tandis que d'autres estimaient qu'il était nécessaire que le chef de l'État continue à recevoir des informations. Le différend a fini par s'apaiser.

Le déroulement de la formation du cabinet n'a pas subi de grandes modifications. Tout d'abord, on cherche à déterminer quels partis formeront la nouvelle coalition. Ensuite, les présidents de groupe se réunissent. Contrairement à la Belgique, les partis politiques n'ont pas voix au chapitre aux Pays-Bas. Le processus de négociation est mené par les groupes parlementaires. Ce sont donc les présidents de groupe qui doivent conclure l'accord de gouvernement. Comme le processus de négociation s'est considérablement étendu au fil des ans, les accords de gouvernement sont de plus en plus détaillés.

Dès que l'accord de gouvernement a été conclu sous la direction d'un ou de plusieurs informateurs, la phase finale de la formation du cabinet commence. Les partis

vergadering na de verkiezingen zelf informateurs en/of formateurs aan. De koning of koningin wordt wel nog geïnformeerd over het verloop van de formatie. Deze nieuwe procedure is vastgelegd in het reglement van orde van de Tweede Kamer.

De nieuwe Tweede Kamer treedt niet onmiddellijk aan. Eerst dient immers een onderzoek van de geloofsbrieven plaats te vinden. De wachttijd duurt in Nederland gewoonlijk dertien dagen. Om de tijd nuttig te besteden, wordt op dat moment de besluitvorming voor de eerste vergadering voorbereid. In dat kader is in 2012 bepaald dat er meteen na de verkiezingen een informele verkenningsronde wordt opgestart. De verkenner, een vertegenwoordiger van de grootste partij, krijgt dan de kans om zich te beraden over wie de eerste informateur wordt en over welke richting de formatie zal uitgaan. In 2012 heeft de verkenner zijn opdracht goed uitgevoerd, waardoor het proces in 2017 en 2021 is herhaald.

De voorzitter van de Tweede Kamer begeleidt het proces. Hij ziet erop toe dat de fractievoorzitters op de dag na de verkiezingen bijeenkomen om informeel te overleggen over wie de eerste verkenningsopdracht uitvoert. Dit gesprek gaat dus nog vooraf aan het debat waarin de informateur wordt aangewezen.

Toen de procedure in 2012 werd vormgegeven, was het vertrouwen dat het Parlement de taak tot een goed einde zou brengen niet groot. De formatie verliep echter behoorlijk vlot. Het kabinet-Rutte II werd in tachtig dagen tijd gevormd, wat naar Nederlandse normen snel is. Er heerste wat onenigheid over hoe en wanneer het staatshoofd zou moeten worden geïnformeerd. Sommigen wilden de koningin helemaal buitenspel zetten, anderen vonden het nodig dat het staatshoofd alsnog inlichtingen bleef krijgen. Uiteindelijk is het meningsverschil bijgelegd.

Het verloop van de kabinetsformatie is niet bijzonder veel aangepast. Eerst wordt uitgezocht welke partijen met elkaar de nieuwe coalitie gaan vormen. Daarna gaan de fractievoorzitters om de tafel zitten. Anders dan in België staan de politieke partijen in Nederland buitenspel. Het onderhandelingsproces wordt gevoerd door parlementaire groepen. Bijgevolg zijn het de fractievoorzitters die het regeerakkoord moeten sluiten. Doordat het onderhandelingsproces in de loop der jaren erg uitgebreid is geworden, worden de regeerakkoorden steeds gedetailleerder.

Zodra het regeerakkoord onder leiding van een of meerdere informateurs is gesloten, begint de eindfase van de kabinetsformatie. De nieuwe meerderheidspartijen

de la nouvelle majorité décident quels responsables politiques seront désignés ministres. Cette tâche incombe généralement au formateur, qui est également le candidat au poste de premier ministre du nouveau cabinet. La dernière phase est généralement la plus rapide.

En 2017, la procédure appliquée a été la même qu'en 2012. La formation du cabinet a certes pris plus de temps, mais ce sont les rapports de force politiques, et non la procédure, qui ont compliqué la mise en place d'une coalition.

Il en a été de même pour la formation 2021-2022, qui a duré près d'un an. De plus, un incident grave s'est produit pendant la phase d'exploration. L'explorateur transportait une note qui a été photographiée à son insu par un journaliste. Cette note contenait des remarques sensibles sur la formation du cabinet, notamment les fameux termes "fonction ailleurs" ("*functie elders*") concernant Pieter Omtzigt, un homme politique de premier plan qui, selon Mark Rutte, devait être mis à l'écart. En effet, M. Omtzigt était une épine dans le pied de la coalition. Il a fallu trois à quatre mois pour que la confiance soit rétablie entre les partis.

La lenteur du processus de formation a suscité le mécontentement de la société néerlandaise. C'est pourquoi l'orateur et ses collègues chercheurs ont accordé une attention particulière à la longueur du processus de formation du gouvernement. L'une de leurs recommandations est d'introduire des délais pour la formation du cabinet. Par exemple, la mission d'information devrait être limitée à quatre ou six semaines. Si elle n'est pas terminée après cette période, l'informateur devra demander au Parlement d'être déchargé de sa mission, et le Parlement désignera un nouvel informateur. Cela obligera l'informateur à s'engager davantage, et les responsables politiques devront régulièrement rendre des comptes au Parlement.

Cette idée bénéficie d'un soutien important de la part des parlementaires. Néanmoins, l'orateur pense que les Pays-Bas seront encore confrontés à d'autres formations difficiles à l'avenir. La Seconde Chambre compte 20 partis politiques répartis sur 150 sièges. La fragmentation croissante des partis complique la formation de cabinets. Les grands partis tels qu'ils existaient auparavant ont disparu. En outre, les Pays-Bas n'ont pas la culture politique des cabinets minoritaires. Il devient toutefois de plus en plus difficile de former un cabinet majoritaire composé de quatre ou cinq partis. Le processus de formation restera donc difficile dans les années à venir.

bepalen welke politici ze zullen aanwijzen als minister. Meestal is dat een taak van de formateur, die tevens de kandidaat-minister-president van het nieuwe kabinet is. De laatste fase verloopt doorgaans het snelst.

In 2017 gold dezelfde procedure als in 2012. De kabinetsformatie heeft toen wel langer geduurd, maar dat lag aan politieke verhoudingen die de coalitievorming belemmerden, niet aan de procedure.

Hetzelfde gold voor de formatie in 2021-2022, die bijna een jaar duurde. In de verkenningsfase voltrok zich bovendien een ernstig incident. De verkenner had een notitie bij zich, die op een onbewaakt moment door een journalist werd gefotografeerd. Daarin stonden gevoelige opmerkingen over de kabinetsformatie, waaronder de beruchte formulering "functie elders" met betrekking tot Pieter Omtzigt, een prominent politicus, die volgens Mark Rutte opzij moest worden gezet. De heer Omtzigt was immers een doorn in het oog van de coalitie. Het duurde drie tot vier maanden eer het vertrouwen tussen de partijen was hersteld.

In de Nederlandse samenleving heerste ontevredenheid over het trage formatieproces. De spreker en zijn collega-onderzoekers hebben dan ook bijzondere aandacht besteed aan de lange regeringsvorming. Een van hun aanbevelingen bestaat eruit om in de kabinetsformatie termijnen in te voeren. Aan de informatieopdracht zou bijvoorbeeld een termijn van vier of zes weken worden verbonden. Als de opdracht na die periode niet tot een goed einde is gebracht, moet de informateur hem teruggeven aan het Parlement, dat vervolgens een nieuwe informateur aanwijst. Zo verdwijnt een zekere mate van vrijblijvendheid en zullen politici regelmatig verantwoording moeten afleggen aan het Parlement.

Dit idee geniet veel steun van parlementsleden. Desondanks verwacht de spreker dat de tijd van moeizame formaties in Nederland nog niet voorbij is. De Tweede Kamer telt twintig politieke partijen, over honderdvijftig zetels. De steeds verregaandere partijversplintering maakt het lastig om kabinetten te vormen. De grote partijen van vroeger bestaan nu niet meer. Nederland heeft bovendien geen politieke cultuur van minderheidskabinetten. Het wordt echter steeds moeilijker om een meerderheidskabinet bestaande uit vier of vijf partijen te vormen. Het formatieproces zal de komende jaren dus een moeizame aangelegenheid blijven.

C. **Exposé de M. Enrique Guillén, professeur à la "*Universidad de Granada*"**

En Espagne, la formation des gouvernements repose sur une série de principes issus de la Constitution. Dans cette monarchie parlementaire, le roi ne prend aucune décision, mais occupe un rôle symbolique. Quant au président du gouvernement, il joue un rôle prééminent, car il nomme les ministres. D'après Monsieur Enrique Guillén, le parlementarisme rationalisé est une notion essentielle de la Constitution espagnole. Ancienne dictature, ce pays tient à sa stabilité gouvernementale. Aux yeux des Espagnols, il est important que leur gouvernement soit capable de gouverner et d'organiser des politiques publiques.

Jusqu'en 2015, le système de partis traditionnels fonctionnait relativement bien: le parti de centre gauche (le parti socialiste) et le parti de centre droit se trouvaient soit dans l'opposition, soit dans le gouvernement. Les années 1980 et 1990 ont d'ailleurs été marquées par trois majorités absolues du parti socialiste. Toutefois, à partir de 1993, ce parti a eu besoin d'un appui parlementaire. Après 2015, la tendance au bipartisme s'est progressivement essoufflée en raison de l'influence considérable des partis nationalistes (en particulier ceux de Catalogne et du Pays basque).

L'orateur note l'importance de la loyauté constitutionnelle. Toute intervention se fait uniquement par le Congrès; le Sénat n'intervient pas. Si cette procédure est expliquée en détail dans la Constitution, l'expert note que le respect des usages et des conventions propres au régime parlementaire prime sur le respect des règles.

Conformément à l'article 68 de la Constitution espagnole de 1978, le Congrès compte entre 300 et 400 députés élus au suffrage universel. Les élections se déroulent dans chaque circonscription sur la base de la représentation proportionnelle (méthode D'Hondt). Le mandat des députés expire soit quatre ans après leur élection soit le jour de la dissolution de la Chambre. Quant aux élections, elles se tiennent trente à soixante jours après la fin du mandat. Le Congrès élu est convoqué dans les vingt-cinq jours qui suivent les élections. L'expert souligne l'importance de ce délai.

L'article 69 précise, quant à lui, que le Sénat est la Chambre de représentation territoriale. Toutefois, selon l'intervenant, il faudrait se limiter à l'appellation "Chambre", car le Sénat n'a pas de représentation territoriale. En revanche, les forces nationalistes essaient d'avoir cette représentation territoriale dans le Congrès. L'orateur

C. **Uiteenzetting van de heer Enrique Guillén, hoogleraar aan de universiteit van Granada**

In Spanje berust de regeringsvorming op een aantal in de Grondwet vervatte beginselen. Spanje is een parlementaire monarchie, waarin de koning geen enkele beslissing neemt maar een louter symbolische rol vervult. De regeringsleider, daarentegen, speelt een prominente rol, aangezien hij de ministers benoemt. Volgens de heer Guillén vormt het "gerationaliseerd parlementarisme" een wezenlijk aspect van de Spaanse Grondwet. Als gewezen dictatuur is dat land gehecht aan regeringsstabiliteit. Voor de Spanjaarden is het belangrijk dat hun regering in staat is te regeren en een overheidsbeleid te voeren.

Tot 2015 werkte het systeem met traditionele partijen vrij goed: de centrumlinkse (socialistische) partij dan wel de centrumrechtse partij zat of in de oppositie, of in de regering. In de jaren 1980 en 1990 had de socialistische partij trouwens drie keer een absolute meerderheid. Sinds 1993 heeft die partij evenwel telkens parlementaire steun moeten zoeken. Na 2015 is de tendens van het tweepartijenstelsel geleidelijk teloorgegaan door de aanzienlijke invloed van de nationalistische partijen (in het bijzonder de Catalaanse en de Baskische).

De spreker wijst op het belang van trouw aan de Grondwet. Alles speelt zich af in het Congres; de Senaat speelt geen rol. De procedure ter zake wordt weliswaar gedetailleerd beschreven in de Grondwet, maar de heer Guillén wijst erop dat de inachtneming van gebruiken en afspraken die eigen zijn aan het Parlementair bestel, voorrang heeft op de inachtneming van de regels.

Op grond van artikel 68 van de Spaanse Grondwet van 1978 telt het Congres tussen 300 en 400 volksvertegenwoordigers, die worden verkozen via het algemeen stemrecht. De verkiezingen vinden in elke kieskring plaats volgens evenredige vertegenwoordiging (systeem-D'Hondt). Het mandaat van de volksvertegenwoordigers verstrijkt hetzij vier jaar na hun verkiezing, hetzij op de dag dat de Kamer wordt ontbonden. De verkiezingen vinden dertig tot zestig dagen na afloop van het mandaat plaats. Het verkozen Congres wordt binnen vijfentwintig dagen na de verkiezingen bijeengeroepen. De deskundige benadrukt het belang van die termijnen.

In artikel 69 van de Grondwet staat dat de Senaat de "Kamer met territoriale vertegenwoordiging" is. De spreker meent evenwel dat het volstaat te spreken van "Kamer", want van een vertegenwoordiging van de deelgebieden in de Senaat is geen sprake. De nationalistische partijen trachten hun deelgebied vertegenwoordigd te krijgen in

ajoute que le Sénat n'intervient pas dans le processus de formation du gouvernement.

En ce qui concerne la nomination du président, l'analyste renvoie à l'article 99 de la Constitution espagnole. Le premier alinéa de l'article précité prévoit qu'"Après chaque renouvellement du Congrès des députés et dans les autres cas prévus à cet effet par la Constitution, le Roi, après consultation des représentants désignés par les groupes politiques ayant une représentation parlementaire, proposera, par l'intermédiaire du président du Congrès, un candidat à la Présidence du gouvernement." M. Guillén ajoute que le Roi n'a aucun pouvoir d'intervention. Le roi consulte uniquement le président du Congrès, qui doit contresigner et, par conséquent, assumer la responsabilité des actes du souverain.

L'orateur cite ensuite le second alinéa de l'article précité: "Le candidat proposé conformément aux dispositions du paragraphe précédent exposera devant le Congrès des députés le programme politique du gouvernement qu'il entend former et demandera la confiance de la Chambre." Généralement, le discours formulé devant le Congrès des députés ne contient aucune référence aux personnes qui seront nommées ministres. Quant au troisième aliéna, il précise que: "Si le Congrès des députés accorde à la majorité absolue de ses membres la confiance au candidat, le Roi le nommera président. Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition fera l'objet d'un nouveau vote quarante-huit heures après le premier et l'on considérera que la confiance a été accordée si elle a réuni la majorité simple. Si, après avoir procédé aux votes mentionnés, la confiance n'est pas accordée pour l'investiture, des propositions successives seront présentées sous la forme prévue aux paragraphes précédents. Si dans le délai de deux mois à partir du premier vote d'investiture aucun candidat n'a obtenu la confiance du Congrès, le Roi, avec le contreseing du président du Congrès, dissoudra les deux Chambres et convoquera de nouvelles élections.".

L'orateur évoque ensuite la nomination des ministres. Conformément à l'article 100 de la Constitution espagnole, "Sur la proposition du président du gouvernement, le Roi nomme les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions." À ce sujet, il cite ensuite l'article 64, qui met en exergue l'importance du président du Congrès. L'article précité précise que: "Les actes du Roi seront contresignés par le président du gouvernement et, s'il y a lieu, par les ministres compétents. Les actes par lesquels le Roi propose et nomme le président du gouvernement et déclare la dissolution prévue à l'article 99 seront contresignés par le président

het Congres. De spreker voegt er nog aan toe dat de Senaat geen rol speelt bij de regeringsvorming.

Wat de benoeming van de regeringsleider betreft, verwijst de heer Guillén naar artikel 99 van de Spaanse Grondwet. In het eerste lid van dat artikel wordt bepaald dat na elke hernieuwing van het Congres, alsook in de andere door de Grondwet bepaalde gevallen, de koning, na raadpleging van de vertegenwoordigers van de in het Parlement vertegenwoordigde fracties, bij monde van de congresvoorzitter een kandidaat-regeringsleider voorstelt. De heer Guillén voegt daaraan toe dat de koning geenszins bevoegd is om tussenbeide te komen. De koning raadpleegt louter de congresvoorzitter, die eveneens zijn handtekening moet plaatsen en aldus verantwoordelijk wordt voor de handelingen van het staatshoofd.

De spreker haalt vervolgens het tweede lid van voormeld grondwetsartikel aan, ingevolge waarvan de overeenkomstig het vorige lid voorgedragen kandidaat het beleidsprogramma van zijn ophanden zijnde regering in het Congres moet uiteenzetten en het vertrouwen van het Congres moet vragen. Doorgaans wordt in de toespraak tot het Congres niet meegedeeld wie allemaal tot minister zal worden benoemd. In het derde lid wordt aangegeven dat indien het Congres met absolute meerderheid van de leden het vertrouwen schenkt aan de voorgedragen kandidaat, de koning die laatste tot regeringsleider benoemt. Indien die meerderheid niet wordt bereikt, moet 48 uur na de eerste stemming een nieuwe stemronde plaatsgrijpen, waarbij het vertrouwen als verleend wordt beschouwd indien het met een gewone meerderheid wordt geschonken. Indien na voormelde stemmingen het vertrouwen voor de investituur nog steeds niet is toegekend, zullen achtereenvolgens nieuwe kandidaten worden voorgedragen volgens de procedure als bedoeld in de vorige leden. Wanneer binnen een termijn van twee maanden na de eerste investituurstemming geen enkele kandidaat het vertrouwen van het Congres heeft gekregen, moet de koning, gedekt door de handtekening van de congresvoorzitter, beide wetgevende kamers ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven.

De spreker beschrijft vervolgens de benoeming van de ministers. Op grond van artikel 100 van de Spaanse Grondwet benoemt en ontslaat de koning op voordracht van de regeringsleider de andere regeringsleden. De heer Guillén wijst voorts op artikel 64, dat de belangrijke rol van de congresvoorzitter duidelijk maakt. In dat artikel staat dat de handelingen van de koning mee worden ondertekend door de regeringsleider en desgevallend door de bevoegde ministers. De handelingen waarmee de koning de regeringsvoorzitter voordraagt en benoemt, alsook die waarmee hij de in artikel 99 bedoelde ontbinding uitroept, moeten mee worden ondertekend door de

du Congrès. Les personnes qui contresigneront les actes du Roi en seront responsables.”.

L’intervenant revient ensuite sur un problème au niveau de l’article 99 auquel il a fait référence plus haut et qui prévoit la possibilité de réorganiser des élections. S’agissant de la fin des fonctions du gouvernement, l’expert renvoie à l’article 101 de la Constitution, précisant que: “Les fonctions des membres du gouvernement prennent fin à la suite d’élections générales, dans les cas de perte de la confiance parlementaire, prévus par la Constitution, ou à la suite de la démission ou du décès du président du gouvernement. Le gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu’à l’installation du nouveau gouvernement.”

Ce système, efficace jusqu’en 2015, a, par la suite, été confronté à certains problèmes en raison d’une fragmentation du système de partis et de deux législatures en échec. Une crise majeure a notamment impliqué le parti socialiste et le parti de centre droit (le parti populaire). En outre, la création du mouvement du 15 mai (le mouvement des indignés) a fragmenté le système des partis. Quant aux partis émergents, ils tentent d’évincer les groupes déjà bien ancrés dans le paysage politique espagnol. Cette période a été marquée par une instabilité politique certaine: le parti socialiste s’est rendu compte qu’il pouvait être dépassé par Podemos et le parti populaire a réalisé qu’il devait se méfier de *Ciudadanos* (un parti libéral). Depuis lors, la situation est donc plus chaotique et les Espagnols ont connu deux répétitions des élections générales, une réussite inédite de motion de censure et un gouvernement de coalition qui a dû faire face à la pandémie de COVID-19.

Cette longue crise politique a d’ailleurs duré presque une année: le gouvernement sortant de Mariano Rajoy a géré les affaires courantes, car les élections du 20 décembre 2015 n’ont pas désigné de vainqueur. Celles du 26 juin 2016 en ont confirmé les résultats. Habituée depuis des dizaines d’années au bipartisme, partagé entre les conservateurs du parti populaire (PP), mené par Mariano Rajoy et le parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), dirigé par Pedro Sanchez, l’Espagne a fait face à une fragmentation des forces parlementaires entre quatre camps. La gauche et la droite historique ont dû compter avec la gauche radicale de *Podemos* et les centristes de *Ciudadanos*. De plus, après les élections de décembre, Mariano Rajoy a refusé de former un gouvernement, faute de majorité. Le roi Felipe VI a donc dû se rabattre sur le candidat arrivé second, le socialiste Pedro Sanchez, qui n’a pas obtenu la confiance du Parlement. Finalement, après dix mois de crise, le président du parti populaire

congresvoorzitter. Zij die de handelingen van de koning mee ondertekenen, nemen er de verantwoordelijkheid voor op.

De spreker haakt vervolgens in op een knelpunt in verband met het eerder aangehaalde artikel 99, dat voorziet in de mogelijkheid van nieuwe verkiezingen. Met betrekking tot de beëindiging van de taken van de regering verwijst de heer Guillén naar artikel 101 van de Grondwet, dat stelt dat aan het ambt van de regeringsleden een einde komt na algemene verkiezingen, alsook in de door de Grondwet vermelde gevallen waarbij de regering het vertrouwen van het Parlement verliest, of wanneer de regeringsvoorzitter ontslag neemt of overlijdt. De ontslagnemende regering blijft haar taken vervullen tot de nieuwe regering aantreedt.

Die regeling was doeltreffend tot in 2015, maar stond vervolgens zwaar onder druk wegens een versnippering van het partijenstelsel en twee mislukte regeerperiodes. Er dook een majeure crisis op, waar met name de socialistische partij en de centrumrechtse partij (*Partido Popular*) bij betrokken waren. Bovendien heeft de oprichting van de 15 meibeweging (Indignados) geleid tot een versnipperd partijlandschap. De nieuwe opkomende partijen proberen de plaats in te nemen van de vaste waarden van de Spaanse politiek. Die periode was er zonder meer een van politieke instabiliteit, want het drong tot de socialistische partij door dat zij kon worden voorbijgestoken door Podemos, terwijl de *Partido Popular* besefte dat zij op haar hoede moest zijn voor de liberale partij *Ciudadanos*. Sindsdien is de situatie dus chaotischer geworden: de Spanjaarden zijn twee keer opnieuw naar de stembus moeten trekken, voor het eerst in de geschiedenis werd een motie van wantrouwen aangenomen en een coalitieregering moest de COVID-19-crisis het hoofd bieden.

Die lange politieke crisis heeft trouwens nagenoeg een jaar geduurd. De uittredende regering van Mariano Rajoy heeft alleen nog de lopende zaken beheerd, want de verkiezingen van 20 december 2015 hadden geen winnaar opgeleverd. De daaropvolgende, die van 26 juni 2016, leverden eenzelfde uitslag op. Spanje was decennialang gewend aan een tweepartijenstelsel, met enerzijds de conservatieven van de volkspartij (*Partido Popular,* PP), onder leiding van Mariano Rajoy, en anderzijds de socialistische partij (*Partido Socialista Obrero Español,* PSOE), onder leiding van Pedro Sánchez, maar zag de parlementaire vertegenwoordiging vervolgens versnipperd over vier kampen. Traditioneel links en rechts moesten rekening houden met het linksradicale *Podemos* en met de centrumpartij *Ciudadanos*. Bovendien weigerde Mariano Rajoy na de decemberverkiezingen een regering te vormen omdat hij geen meerderheid had. Koning Felipe VI moest zich daarom noodgedwongen wenden

a été reconduit à la tête du gouvernement après avoir remporté un vote de confiance au Congrès, grâce à l'abstention d'une partie des socialistes.

En 2018, des enquêtes sur les scandales de corruption autour du parti populaire ont affaibli le président du gouvernement, Mariano Rajoy. La motion de censure de 2018 contre ce dernier a d'ailleurs conduit à la chute de son deuxième gouvernement et à l'investiture de Pedron Sánchez, au poste de président du gouvernement espagnol. Cette motion de censure est prévue aux articles 113 et 114 de la Constitution espagnole. Le socialiste Pedro Sanchez espérait que de nouvelles élections législatives lui donneraient une majorité plus claire. Les élections du 10 novembre n'ont cependant fait qu'affaiblir la gauche, entériner la fragmentation et la polarisation du Parlement et compliquer davantage la sortie du blocage politique. Lors de ces élections législatives, l'extrême droite est devenue, à travers le parti *Vox*, la troisième force en Espagne. Le 7 janvier 2020, Pedro Sanchez a finalement été reconduit à la tête d'un gouvernement minoritaire de coalition avec la gauche radicale de *Podemos*.

L'expert présente ensuite une série de propositions de réforme. Il suggère notamment de compléter la déconnexion du chef de l'État de la proposition de nomination du candidat. Dans la même logique, la présence du président du Congrès dans le cycle de consultations doit être soulignée. Il ajoute que le président du Congrès devrait être une figure institutionnelle et non une figure d'un parti politique. Le candidat ayant obtenu le plus de soutien électoral (c'est-à-dire le plus de sièges) est celui qui, en principe, devrait faire l'objet du débat d'investiture, à moins qu'il n'existe un pacte fermé de l'opposition pour investir un autre candidat.

L'orateur souligne l'importance de veiller à ce que la logique électorale ne contamine pas la procédure d'investiture. Actuellement, le système mélange les deux procédures et, par conséquent, la répétition est toujours possible. Il est également important d'avoir des délais plus stricts. Il est clair que la période de deux mois, prévue par l'article 99 précité ne peut pas être laissée ouverte; il faut établir une durée initiale fixe.

L'intervenant estime qu'il serait préférable d'éviter la répétition des élections. Cette solution ne favorise pas la possibilité d'un pacte. De plus, il n'y a aucune

tot de kandidaat met het op een na beste resultaat, namelijk de socialist Pedro Sánchez, maar die kreeg dan weer niet het vertrouwen van het Parlement. Uiteindelijk kon de voorzitter van de *Partido Popular* na een crisis van tien maanden toch regeringsleider worden, nadat hij dankzij de onthouding van een deel van de socialisten alsnog het vertrouwen kreeg van het Congres.

In 2018 hebben onderzoeken naar corruptieschandalen rond de *Partido Popular* premier Mariano Rajoy verzwakt. In 2018 werd tegen hem een motie van wantrouwen ingediend, die heeft geleid tot de val van de regering-Rajoy II en tot het aantreden van Pedro Sánchez als de nieuwe Spaanse premier. Een dergelijke motie van wantrouwen wordt geregeld bij de artikelen 113 en 114 van de Spaanse Grondwet. De socialist Pedro Sánchez had gehoopt dat nieuwe wetgevende verkiezingen hem een meer afgetekende meerderheid zouden opleveren. De verkiezingen van 10 november 2019 hebben uiteindelijk alleen maar links verzwakt, de versnippering en polarisatie in het Parlement gehandhaafd en een uitweg uit de politieke impasse voort bemoeilijkt. De extreemrechtse partij *Vox* is als derde politieke kracht in Spanje uit die wetgevende verkiezingen gekomen. Op 7 januari 2020 is Pedro Sánchez uiteindelijk opnieuw benoemd als leider van een minderheidsregering met het linksradicale *Podemos*.

De deskundige overloopt vervolgens een aantal hervormingsvoorstellen. Zo zou hij liever zien dat het staatshoofd voortaan helemaal buiten de voordrachtprocedure voor de kandidaat-premier blijft. In diezelfde geest dient de rol van de congresvoorzitter bij de consultatierondes te worden belicht. Hij voegt eraan toe dat de congresvoorzitter in de eerste plaats de instelling zou moeten belichamen en niet deze of gene politieke partij. Het investituurdebat zou uitsluitend betrekking mogen hebben op de kandidaat met de grootste electorale steun (dus met de meeste zetels), tenzij de oppositie onderling overeengekomen is een andere kandidaat naar voren te schuiven.

De gastspreker benadrukt dat erop moet worden toegezien dat de verkiezingslogica niet overslaat op de investituurprocedure. Het huidige systeem is een mix van de twee procedures, waardoor nieuwe verkiezingen altijd mogelijk zijn. Het is tevens belangrijk om met striktere termijnen te werken. Het is duidelijk dat de termijn van twee maanden als bedoeld in voormeld artikel 99 niet vrijblijvend mag zijn; er is nood aan een vaste termijn, waarvan duidelijk moet worden bepaald wanneer ze exact ingaat.

De spreker ziet liever geen opeenvolging van verkiezingen. Een dergelijk stramien maakt het sluiten van een eventueel regeerakkoord er niet gemakkelijker op.

garantie que les résultats changent et cela renforce la méfiance entre la classe politique et les citoyens. Lorsque le système de partis est en cours de reconfiguration et qu'il n'y a pas de majorité claire, la simple possibilité de nouvelles élections place les acteurs politiques dans une dynamique qui complique la conclusion d'accords. En effet, au lieu de se concentrer sur la formation d'un gouvernement, les acteurs politiques pensent parfois davantage à la compétition électorale et mettent en avant les faiblesses de leurs adversaires, ce qui n'incite personne à tenter de trouver un terrain d'entente.

En outre, les exemples mentionnés par l'expert démontrent qu'on obtient souvent un résultat similaire en cas de répétition. Si aucun candidat n'obtient la majorité simple dans un délai de deux mois, il pourrait être judicieux que le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de sièges soit automatiquement élu. Il pourrait en résulter des gouvernements faibles, mais, selon l'orateur, mieux vaut un gouvernement faible qu'un gouvernement démissionnaire.

L'orateur se penche ensuite sur la proposition de modifier l'article 99 de la Constitution. Lors des deux premiers votes pour l'élection du président, si les majorités requises (absolue et simple) ne sont pas atteintes, les représentants ne pourraient opter, lors des votes successifs, que pour un vote affirmatif ou pour l'abstention. Toutefois, cette possibilité trahirait l'esprit du parlementarisme. Selon l'article 68.1 de la Constitution, "le Congrès est composé d'un minimum de 300 et d'un maximum de 400 députés (…)".

Selon l'orateur, cette solution constitue une distorsion de la logique constitutionnelle bien plus importante que celle qui consisterait à permettre au candidat ayant obtenu le plus grand nombre de sièges d'être automatiquement investi. En outre, la prime nécessiterait une réforme constitutionnelle, puisqu'il faudrait modifier les articles 69.2 et 3, dont le premier précise sans équivoque que la circonscription électorale est la province et que la loi électorale répartira les députés entre eux proportionnellement à la population, sur la base d'une représentation minimale initiale. Le second précise que l'élection se fera sur la base de la représentation proportionnelle. Ainsi, la Constitution prévoit un système clair de présentation des candidats dans chaque circonscription, ce qui signifie qu'il n'y a pas de place pour les sièges qui n'ont pas leur origine électorale dans la province, ni pour l'étrange manœuvre consistant à attribuer fictivement les 50 sièges obtenus grâce à la prime à chacune des circonscriptions (en laissant Ceuta et Melilla en dehors de la répartition). Mais au-delà de la réforme constitutionnelle de la circonscription, la prime de 50 au vainqueur

Bovendien is er geen enkele waarborg dat de uitslag bij nieuwe verkiezingen anders zal zijn, wat dan weer het wantrouwen tussen de politieke klasse en de burgers zal voeden. Met een partijenstelsel dat volop wordt hertekend en bij afwezigheid van een afgetekende meerderheid brengt alleen al de mogelijkheid van nieuwe verkiezingen de politieke actoren in een dynamiek die het sluiten van akkoorden moeilijker maakt. In plaats van met de regeringsvorming bezig te zijn, focussen politici zich uit electorale wedijver dan liever op de zwaktes van de tegenstrevers, zodat uiteindelijk niemand nog geneigd is een gemeenschappelijk draagvlak te zoeken.

Bovendien blijkt uit de voorbeelden van de deskundige dat nieuwe verkiezingen slechts zelden een andere uitslag opleveren. Ingeval binnen een termijn van twee maanden geen enkele kandidaat een gewone meerderheid heeft gehaald, ware het misschien verstandig de kandidaat die de meeste zetels heeft binnengehaald, automatisch te verkiezen. Het resultaat is dan misschien inderdaad een zwakke regering, wat volgens de spreker echter nog te verkiezen valt boven een ontslagnemende regering.

De spreker gaat ten slotte nog in op een eventuele wijziging van artikel 99 van de Grondwet. Dat zou inhouden dat wanneer bij de eerste twee stemmingen voor de verkiezing van de regeringsleider de respectievelijk vereiste meerderheden (absolute en gewone) niet gehaald worden, de volksvertegenwoordigers bij daaropvolgende stemmingen alleen nog de mogelijkheid van een ja-stem of een onthouding zouden hebben. Zulks zou echter tegen de geest van het Parlementarisme indruisen. Luidens artikel 68.1 van de Grondwet bestaat het Congres uit minimaal 300 en maximaal 400 afgevaardigden.

Volgens de spreker zou die oplossing nog meer afwijken van de geest van de Spaanse grondwet dan de automatische aanstelling van de kandidaat die het grootste aantal zetels heeft behaald. Bovendien zou de bonus een grondwetshervorming vergen, aangezien de artikelen 69.2 en 69.3 zouden moeten worden gewijzigd. Artikel 69.2 bepaalt ondubbelzinnig dat de kieskring overeenstemt met de provincie en dat de kieswet moet zorgen voor een spreiding van de volksvertegenwoordigers die evenredig is aan de bevolkingsaantallen, weliswaar met toepassing van een minimumvertegenwoordiging. Artikel 69.3 bepaalt dat de verkiezing tot een evenredige vertegenwoordiging moet leiden. Zo bevat de Spaanse grondwet een duidelijk systeem dat de verkiezingsdeelname in elke kieskring regelt. Dat brengt met zich dat er geen ruimte is voor zetels die niet te danken zouden zijn aan in de provincie verkozen kandidaten en evenmin voor de vreemde ingreep die erin zou bestaan om fictief 50 zetels toe te kennen dankzij de bonus in elk van de kieskringen (zonder rekening te houden met de bijdrage van Ceuta en van Melilla). Los van de vereiste wijziging

confère à la gouvernabilité un statut supérieur à celui de la représentation directe, et l'orateur croit que cette option n'est acceptable que lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions moins contraignantes qui n'impliquent pas de déformer la volonté des citoyens. La critique des biais majoritaires de ce système électoral serait exacerbée par un modèle qui, dans une forme de gouvernement théoriquement parlementaire, ne profite qu'à la force politique qui obtient le plus de soutien. En d'autres termes, le parlementarisme, dans sa représentation plurielle de la pluralité, est en tension permanente avec la surreprésentation de l'unité victorieuse.

D. **Exposé de M. Armel Le Divellec, professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas**

Selon *M. Armel Le Divellec*, le cas français n'est pas le plus pertinent par rapport à la problématique belge. Il se concentrera donc sur le cas allemand et évoquera brièvement le cas autrichien, qui s'apparente aux systèmes des deux pays précités.

La France a opté pour un système présidentialiste et, jusqu'à récemment, les gouvernements s'y sont toujours formés en quelques jours. En Europe, cet exercice prend souvent beaucoup plus de temps. L'application des règles juridiques est influencée par un esprit "Cinquième République": les partis ne négocient pas et aucun vote parlementaire n'est exigé. Depuis 1965, le président de la République est élu au suffrage universel et bénéficie d'une forte légitimité. Quant au gouvernement, il est responsable devant le Parlement et il peut être renversé par l'Assemblée nationale, qui a la possibilité de le forcer à démissionner.

Le président de la République française a presque toujours compté de nombreux partisans au sein de l'Assemblée nationale. Par conséquent, la majorité parlementaire laisse le président choisir le premier ministre (qui n'est pas toujours un membre du parti majoritaire) et les membres de son gouvernement.

L'expert explique cependant que la France fait face à une situation inédite: lors des élections de 2022, le parti présidentiel, c'est-à-dire la coalition qui soutient le président, n'a pas remporté la majorité absolue des sièges de l'Assemblée nationale. Le président a apparemment tendu la main à d'autres groupes politiques, qui partageaient partiellement ses positions politiques. Toutefois, aucun groupe n'a voulu entrer au gouvernement en dehors de la coalition présidentielle et la formation du gouvernement a duré 26 jours. De plus, le président

van de grondwettelijke regeling inzake de kieskringen plaatst de bonus van 50 zetels de regeerbaarheid boven de directe vertegenwoordiging. De spreker acht die optie alleen aanvaardbaar indien er geen andere, minder hinderlijke oplossingen bestaan waarbij de wil van de burgers niet wordt omgebogen. Een model waarbij een regering theoretisch op een parlementaire meerderheid boogt maar dat in de praktijk enkel ten goede komt aan de politieke beweging die het meeste steun oogst, voedt alleen maar de kritiek dat een dergelijk kiessysteem het concept "meerderheid" verdraait. Het parlementarisme, met zijn brede invulling van het pluralisme, leeft met andere woorden steeds op gespannen voet met de idee dat de winnende partij oververtegenwoordigd mag zijn.

D. **Uiteenzetting van de heer Armel Le Divellec, hoogleraar aan de *Université Paris-Panthéon-Assas***

Volgens *de heer Armel Le Divellec* is het Franse systeem niet bepaald dienstig om er het Belgische vraagstuk aan te toetsen. Hij zal bijgevolg op het Duitse systeem focussen en het kort over het Oostenrijkse systeem hebben, dat gelijkenissen vertoont met dat van de twee andere landen.

Frankrijk heeft voor een presidentieel systeem gekozen en tot voor kort kwamen regeringen er binnen enkele dagen na de verkiezingen tot stand. Elders in Europa vraagt een regeringsvorming vaak veel meer tijd. De rechtsregels worden toegepast vanuit een zekere Vijfde Republieklogica, volgens dewelke de partijen niet onderhandelen en er geen parlementaire stemming vereist is. Sedert 1965 wordt de president van de Franse Republiek bij algemeen stemrecht verkozen en geniet hij een sterke legitimiteit. De regering zelf dient rekenschap af te leggen aan het Parlement en kan ten val worden gebracht door de *Assemblée nationale*, die haar tot ontslag kan dwingen.

De president van de Franse Republiek heeft bijna altijd op veel medestanders in de assemblee kunnen rekenen. Daardoor laat de parlementaire meerderheid de president kiezen wie eerste minister (soms niet van een meerderheidspartij) en wie minister in de regering wordt.

De deskundige geeft echter aan dat zich vandaag in Frankrijk een ongeziene situatie voordoet: de verkiezingen van 2022 hebben de partij van de president, of eerder de coalitie die de president steunt, niet langer de absolute meerderheid in de *Assemblée nationale* opgeleverd. De president heeft kennelijk wel andere politieke fracties die zijn beleidsstandpunten enigszins deelden, de hand gereikt maar geen enkele fractie buiten die van de coalitie achter de president, is tot de regering willen toetreden; de regeringsvorming heeft 26 dagen geduurd.

français a pris un certain temps avant de choisir un premier ministre (en l'occurrence Élisabeth Borne).

L'expert se penche ensuite sur l'Autriche, dont le cadre constitutionnel ressemble à celui de la France: le gouvernement est responsable devant le Parlement. De plus, le président, qui possède des compétences juridiques notables, est élu directement par le peuple. Cependant, la situation est fort différente, car les présidents autrichiens n'ont jamais tenté de gouverner par eux-mêmes. En effet, ils laissent les rênes au gouvernement, mené par un chancelier fédéral. Quant aux pratiques qui accompagnent la formation du gouvernement autrichien, elles sont comparables à celles appliquées en Allemagne.

M. Le Divellec estime que la formation d'un gouvernement ne dépend pas uniquement des règles constitutionnelles formelles. Si elles sont trop détaillées, les règles juridiques risquent de se révéler contre-productives ou d'être contournées ou encore dénaturées. En effet, la formation d'un gouvernement obéit à des logiques politiques et partisanes.

S'agissant de la formation des gouvernements en Allemagne, l'orateur se penche sur l'État fédéral (le chancelier fédéral et son gouvernement) et les États fédérés (chaque land étant un système parlementaire à part entière). Dans l'ensemble, les pratiques et les conceptions sont très proches.

Le système parlementaire allemand est un système moniste de type positif. L'existence du gouvernement dépend du soutien du Parlement et non du président fédéral. Si ce dernier joue un rôle de magistrature morale, son pouvoir d'intervention est très limité. En outre, son champ d'action sur la formation du gouvernement est ponctuel: il peut uniquement agir en cas de crise — et ce scénario ne s'est jamais présenté depuis 1949. Pour sa part, le chef du gouvernement bénéficie d'une légitimation explicite à travers le vote du parlement, qui porte uniquement sur le choix des personnes et se déroule sans débat. En d'autres termes, lorsque le Parlement est saisi d'une proposition pour investir un chef de gouvernement ou des ministres, il n'y a pas de débat à ce propos. En Espagne et en France, la situation est plus compliquée, car le président du gouvernement présente son programme.

Le système parlementaire allemand étant monocaméral, une seule chambre est concernée par la légitimation du gouvernement. Au niveau fédéral, le Bundesrat (Conseil fédéral) n'intervient pas dans la composition du gouvernement. Pour leur part, les *länder* ne comptent qu'une seule chambre.

Vervolgens heeft de Franse president nog getalmd met de aanstelling van een eerste minister (Élisabeth Borne).

De deskundige haakt vervolgens in op het Oostenrijkse systeem, waarbij de regering, zoals in Frankrijk, volgens de grondwet rekenschap aflegt in het Parlement. Voorts wordt de Oostenrijkse president, die belangrijke juridische bevoegdheden heeft, rechtstreeks door het volk verkozen. Toch is de situatie heel anders omdat Oostenrijkse presidenten er nooit op uit zijn geweest zelf te regeren. Ze laten het bestuur van het land immers over aan de regering, onder leiding van een bondskanselier. De vorming van een regering verloopt in Oostenrijk min of meer hetzelfde als in Duitsland.

Volgens de heer Le Divellec komt een regering niet louter door formele grondwetsregels tot stand. Te gedetailleerde rechtsregels kunnen contraproductief blijken of houden het risico in zich dat ze worden omzeild of oneigenlijk gebruikt. Bij een regeringsvorming komt immers een politieke en partijgebonden logica kijken.

Wat de regeringsvormingen in Duitsland betreft, gaat de spreker in op de Federale Staat (bondskanselier en diens regering) en op de deelstaten, de *Länder* (met elk hun eigen volwaardig parlementair stelsel). Alles bij elkaar genomen, leunen de praktijken en opvattingen heel dicht bij elkaar aan.

Het Duitse parlementair bestel is een positief monistisch stelsel. Of er een regering is, hangt af van de steun van het Parlement en niet van de voorzitter van de Bondsraad, die dan wel enig moreel gezag heeft maar niet echt kan ingrijpen. Bij een regeringsvorming kan hij bovendien slechts enkel in geval van crisis optreden – wat zich sedert 1949 nooit meer heeft voorgedaan. De regeringsleider zelf, daarentegen, wordt expliciet gelegitimeerd via een stemming in het Parlement, die louter betrekking heeft op de voorgedragen kandidaat; er is geen voorafgaand debat. Wanneer het Parlement zich moet uitspreken over een voorstel om een regeringsleider of ministers met ambtsgezag te bekleden, vindt daar met andere woorden geen debat over plaats. In Spanje en Frankrijk is de situatie complexer omdat de regeringsleider er zijn regeerprogramma uit de doeken doet.

Doordat het Duitse parlementaire stelsel een monocameraal stelsel is, is de legitimering van de regering de zaak van slechts één kamer. Op het federale niveau speelt de Bundesrat geen rol bij de samenstelling van de regering. Ook de *Länder* werken monocameraal.

La durée de formation d'un gouvernement allemand se situe dans la moyenne européenne, mais elle s'est allongée au cours des quinze dernières années. De 1949 jusqu'au début des années 2000, la formation d'un gouvernement prenait environ un mois, voire un mois et demi. En 2005, il a fallu 65 jours pour former un gouvernement (la coalition SPD-CDU: Parti social-démocrate et démocratie chrétienne – une alliance qui ne s'était plus produite depuis 1969). En 2013, cet exercice a pris près de 3 mois. En 2018, le nouveau gouvernement a été formé après six mois d'hésitations. Les élections législatives avaient eu lieu le 24 septembre 2017, mais la constitution d'un nouveau gouvernement a demandé de nombreux efforts. Au départ, Mme Merkel avait proposé une alliance au FPD et aux Verts, mais le FDP a finalement refusé cette proposition. Mme Merkel avait alors engagé des pourparlers avec le SPD, dont le président, Martin Schulz, avait pourtant dit qu'il ne participerait plus à une nouvelle grande coalition. En cela, le gouvernement constitué à la mi-mars est considéré comme un gouvernement par défaut, issu d'un échec et d'un renoncement. En septembre 2022, la formation d'une nouvelle coalition a pris 73 jours. Ce gouvernement, surnommé feu tricolore, est inédit: rouge (sociaux-démocrates), vert (écologistes) et jaune (libéraux).

Selon l'orateur, l'allongement de la durée de formation du gouvernement allemand est lié à la fragmentation croissante du système de partis et au système des coalitions. Cette méthode est utilisée depuis le début de la République fédérale d'Allemagne (Bundesrepublik Deutschland). Le *Bundestag* comme les *Landtage* sont élus à la représentation proportionnelle: il faut approcher les 50 % des votes exprimés pour avoir une majorité de sièges.

Les gouvernements monocolores majoritaires sont quasiment inconnus en Allemagne. Il y en a eu une fois au niveau fédéral dans les années 1950. Au niveau des *länder*, ce scénario peut se produire, mais il est également assez rare. Au départ, les coalitions se composaient de deux partis. Aujourd'hui, elles sont souvent formées par trois partis. Comme dans d'autres pays, on constate une fragmentation croissante au niveau du système de partis. Cependant, l'intervenant souligne un point important qui distingue le système allemand: depuis 1949, les Allemands privilégient toujours les gouvernements majoritaires. Monsieur Shane Martin a expliqué que les gouvernements minoritaires n'avaient rien de surprenant en Europe. Cependant, en Allemagne, c'est un fait très rare. En effet, l'expérience de la république de Weimar a été un échec: dans ce premier essai allemand de parlementarisme démocratique, les coalitions gouvernementales, parfois minoritaires, étaient très instables. Aujourd'hui encore, les Allemands n'apprécient pas l'incertitude. Ils préfèrent négocier jusqu'à parvenir à

De duur van de regeringsvorming in Duitsland situeert zich rond het Europese gemiddelde, al is ze de voorbije vijftien jaar almaar langer geworden. Van 1949 tot het begin van de jaren 2000 nam de regeringsvorming er ongeveer één tot anderhalve maand in beslag. In 2005 duurde het 65 dagen om een regering te vormen (de SPD-CDU-coalitie, het eerste verbond tussen sociaaldemocraten en christendemocraten sinds 1969). In 2013 duurde de oefening bijna drie maanden. In 2018 kwam de nieuwe regering na zes maanden aarzelen tot stand. De parlementsverkiezingen hadden plaatsgevonden op 24 september 2017, maar de vorming van een nieuwe regering had veel inspanningen gevergd. Aanvankelijk had mevrouw Merkel een alliantie met de FPD en de groenen voorgesteld, maar de FPD wees dat voorstel uiteindelijk af. Daarop is mevrouw Merkel gesprekken aangegaan met de SPD, waarvan voorzitter Martin Schulz nochtans had aangegeven niet langer in een nieuwe grote coalitie te willen stappen. De regering die toen halverwege maart werd gesloten, werd daarom gezien als een regering bij gebrek aan beter, ontsproten aan een mislukking en een weigering. In september 2022 duurde de regeringsvorming 73 dagen. Voor het eerst in de geschiedenis kwam het tot een zogenoemde verkeerslichtcoalitie van rood (sociaaldemocraten), geel (liberalen) en groen.

Volgens de spreker heeft de langere duur van de regeringsvorming in Duitsland te maken met de verdere fragmentatie van het partijsysteem en met het coalitiestelsel. Die methode wordt gehanteerd sinds de Bondsrepubliek Duitsland het licht zag. De *Bundestag* wordt net als de *Landtage* verkozen op basis van evenredige vertegenwoordiging, waarbij de partij die het dichtst bij de helft van de uitgebrachte stemmen komt een meerderheid van de zetels krijgt.

Meerderheidsregeringen met slechts één partij zijn er in Duitsland nauwelijks geweest. Op federaal niveau was er zo een in de jaren 1950. Op het niveau van de *Länder* was een dergelijk scenario weliswaar mogelijk, maar in de praktijk veeleer zeldzaam. Aanvankelijk bestonden de coalities uit twee partijen, maar vandaag zijn er dat vaak drie. Evenals in andere landen is het Duitse partijlandschap almaar meer versnipperd geraakt, al wijst de spreker op een typisch Duits gegeven, namelijk dat Duitsers sinds 1949 de voorkeur geven aan meerderheidsregeringen. Eerder in deze hoorzitting heeft de heer Shane Martin uitgelegd dat minderheidsregeringen niet ongewoon zijn in Europa. In Duitsland is een dergelijke regering echter hoogst zeldzaam. Zulks heeft te maken met de mislukte ervaring tijdens de Weimarrepubliek: tijdens die eerste kennismaking van Duitsland met het democratische parlementarisme waren de regeringscoalities, soms minderheidsregeringen, heel onstabiel. Ook vandaag nog houden de Duitsers niet van onzekerheid. Ze onderhandelen liever totdat er een akkoord is, wat

un accord, ce qui explique la durée assez longue des négociations et la formation de coalitions parfois un peu “contre nature” entre les deux grands partis. L’orateur ajoute que les grands partis ont perdu leur grandeur d’antan. Dans le passé, le SPD et la CDU réunissaient plus de 40 % des voix. Aujourd’hui, ils tombent parfois sous la barre des 30 %, voire des 20 %.

S’agissant de la fragmentation croissante du système de partis, l’expert explique que le parti écologiste s’est durablement intégré au Parlement depuis les années 1980. Aujourd’hui, le *Bundestag* compte également “Die linke” et l’Afd (Alternative pour l’Allemagne). Ces nouveaux partis chamboulent un paysage politique autrefois très stable. Si les Allemands ont longtemps opté pour un système à trois partis, ce système est ensuite passé à quatre puis à six partis.

La méthode utilisée pour préparer les gouvernements de coalition est très bien rodée et comporte trois phases principales après les élections: une phase exploratoire, puis une phase de négociation et enfin la phase juridiquement officielle. Pendant la phase exploratoire, qui peut durer plusieurs semaines, les représentants des partis voient s’ils trouvent un terrain d’entente. S’ils parviennent à accorder leurs violons, ils entrent officiellement en négociation. L’expert note qu’en raison des difficultés rencontrées depuis quinze ans, la phase exploratoire est parfois très longue au niveau fédéral. Par exemple, en 2013 et en 2018, le SPD ne voulait pas rentrer dans une coalition où il se sentait perdant. Les négociations se concluent toujours par la rédaction d’un contrat de coalition très détaillé. Chaque parti consulte ensuite sa base de militants soit par un congrès soit par un référendum interne.

Vient alors le tour de la phase juridiquement officielle. L’expert se penche sur l’encadrement juridique, c’est-à-dire la loi fondamentale allemande et les constitutions des *länder*. Il existe trois modèles principaux (le quatrième est secondaire). Le premier modèle est sans contrainte temporelle initiale, mais comporte des voies alternatives précises. C’est le modèle choisi par le constituant fédéral dans la loi fondamentale. Il est copié par deux *länder*, à savoir la Thuringe et le Schleswig-Holstein. Dans ce cas de figure, après les élections générales, aucun calendrier n’est imposé au *Bundestag* pour s’occuper de la formation du gouvernement. La loi fondamentale impose toutefois que le *Bundestag* soit constitué au plus tard le trentième jour qui suit les élections. Cette règle est identique dans tous les *länder* et dans la plupart des constitutions européennes.

La procédure constitutionnelle ne démarre qu’avec un acte lancé par le président fédéral qui n’est soumis à aucun délai et, en pratique, attend que les partis se

verklaart waarom onderhandelingen vrij lang kunnen duren en er soms enigszins “tegennatuurlijke” coalities tussen de twee grote partijen tot stand komen. De spreker voegt eraan toe dat de twee grote partijen niet langer zo groot zijn als weleer. In het verleden haalden de SPD en de CDU meer dan 40 % van de stemmen; vandaag halen ze geen 30 % of zelfs geen 20 % meer.

Wat de toenemende versnippering van het partijlandschap betreft, legt de deskundige uit dat de Grünen sinds de jaren 1980 op nationaal niveau vertegenwoordigd zijn. Vandaag maken ook Die Linke en de AFD (Alternative für Deutschland) deel uit van de *Bundestag*. Die nieuwe partijen halen het ooit zo stabiele politieke landschap overhoop. Lange tijd hebben de Duitsers een driepartijenregering in het zadel gebracht; later werden coalities gevormd met wel vier en vervolgens zelfs zes partijen.

De coalitieregeringen worden volgens een beproefde methode in de steigers gezet, waarbij na de verkiezingen drie belangrijke fases volgen: een verkenningsfase , vervolgens een onderhandelingsfase en tot slot de officiële, juridische fase. Tijdens de verkenningsfase, die meerdere weken kan duren, gaan de vertegenwoordigers van de partijen na of er een gemeenschappelijke basis is om op voort te bouwen. Zo ja, worden de onderhandelingen officieel aangevat. De deskundige merkt op dat de verkenningsfase op federaal niveau soms kan aanslepen. Sinds een vijftiental jaar doen er zich immers moeilijkheden voor. Zo wilde de SPD in 2013 en 2018 niet in een coalitie stappen waarin ze zich een verliezer zou voelen. De onderhandelingen worden steeds afgerond met het opstellen van een heel gedetailleerde coalitieovereenkomst. Elke partij raadpleegt vervolgens haar achterban op een congres of via een intern referendum.

Daarna volgt de juridische fase. De deskundige spitst zijn uiteenzetting toe op het juridische raamwerk, met andere woorden de Duitse Grondwet en de eigen grondwetten van de *Länder*. Er bestaan drie hoofdmodellen (een vierde model is van secundair belang). Het eerste model stelt geen vaste termijn voorop, maar bevat welomlijnde alternatieven. Dit model heeft de voorkeur van de federale grondwetgever en is verankerd in de grondwet. Twee *Länder*, Thüringen en Schleswig-Holstein, volgen eveneens dat model. Bij dat model krijgt de *Bundestag* na de parlementsverkiezingen geen tijdpad opgelegd om een regering te vormen. De Grondwet bepaalt echter wel dat de *Bundestag* uiterlijk de dertigste dag na de verkiezingen samengesteld moet zijn. Die regel geldt in alle *Länder* en in de meeste Europese grondwetten.

De grondwetsprocedure vangt pas aan nadat de bondspresident een kandidaat voor het ambt van kanselier heeft voorgedragen aan de *Bundestag*, die vervolgens over

soient mis d'accord: il propose au *Bundestag* un candidat pour le poste de chancelier. Le *Bundestag* vote alors sur cette proposition sans en débattre au préalable. Il élit le chancelier à la majorité de ses membres, c'est-à-dire à la majorité de l'effectif légal. Si le candidat obtient la majorité, le président le nomme. Dans le cas contraire, le *Bundestag* dispose de quatorze jours pour élire un chancelier à la majorité absolue de ses membres. Si après ce délai, le *Bundestag* n'est pas parvenu à élire un candidat, un tout nouveau scrutin a lieu au cours duquel le choix se porte sur l'un des candidats encore disponibles (cela peut être le candidat du président ou celui d'un des groupes parlementaires). Si le candidat obtient la majorité absolue, il est nommé par le président comme chancelier majoritaire. Si ce n'est pas le cas, le président a alors le choix entre nommer le chancelier minoritaire ou dissoudre le *Bundestag*. Cette dernière possibilité n'a toutefois jamais été utilisée. En effet, depuis 1949, le candidat proposé par le président fédéral a toujours été élu au premier tour, car la phase de négociations permet de régler la question en amont. Pour les *länder* de la Thuringe et du Schleswig-Holstein, c'est le landtag qui prend cette décision. Il peut élire un ministre président à la majorité absolue, élire un chef de gouvernement à la majorité relative ou décider de sa propre dissolution. Toutefois, dans ces deux *länder*, la dissolution ne peut être votée qu'à la majorité des deux tiers des membres du parlement.

Quant au second modèle, pratiqué par cinq *länder*, il repose sur la double contrainte. Le Parlement est contraint d'élire un chef de gouvernement à la majorité de ses membres dans un délai déterminé. Ce délai varie de quatre semaines (Bavière) à trois mois (Bade-Wurtemberg, Brandebourg et Sarre). En Saxe, le délai est de quatre mois. Si le Parlement n'a pas élu un candidat dans ce délai, il est automatiquement dissous. Ce système ferme la porte à des gouvernements minoritaires.

Le troisième modèle comporte une contrainte initiale de délai, mais offre des alternatives plus souples. Ce système est pratiqué par trois *länder*. Un délai est imposé au Parlement pour élire un chef du gouvernement à la majorité absolue de ses membres: 14 jours en Saxe-Anhalt, 21 jours en Basse-Saxe et 28 jours en Mecklenburg-Vorpommern. Si le Parlement ne parvient pas à élire un chef de gouvernement dans ce délai, il dispose d'un nouveau délai pour voter sa propre dissolution. Ce délai est de sept jours en Saxe-Anhalt et de 14 jours en Basse-Saxe et en Mecklenburg-Vorpommern. Dans ce cas, la dissolution peut être adoptée à la majorité simple en Basse-Saxe et à la majorité des membres

dat voorstel stemt zonder voorafgaand debat. Er zij in dat verband op gewezen dat de bondspresident aan geen enkele termijn gebonden is en in de praktijk louter wacht tot de partijen het eens zijn geworden. De *Bundestag* verkiest vervolgens de kanselier bij meerderheid van zijn leden, met andere woorden de meerderheid van het wettelijke aantal parlementsleden. Indien de kandidaat een meerderheid van de stemmen vergaart, wordt hij door de president benoemd. Zo niet beschikt de *Bundestag* over veertien dagen om bij absolute meerderheid van zijn leden een kanselier te verkiezen. Slaagt de *Bundestag* er ook na die termijn niet in een kandidaat te verkiezen, dan vindt een volledig nieuwe verkiezing plaats, waarbij de keuze moet vallen op een van de nog beschikbare kandidaten (de kandidaat van de president of die van de parlementaire fracties). Indien een kandidaat de absolute meerderheid haalt, wordt hij door de president als meerderheidskanselier benoemd. Zo niet kan de president de minderheidskanselier benoemen of de *Bundestag* ontbinden. Van die laatste mogelijkheid werd echter nog nooit gebruikgemaakt. Sinds 1949 werd de door de bondspresident voorgedragen kandidaat immers altijd bij de eerste ronde verkozen, aangezien die keuze een onderdeel was van de eerdere onderhandelingen. Wat de *Länder* Thüringen en Schleswig-Holstein betreft, ligt de beslissing bij *Landtag*. Die kan met absolute meerderheid een minister-president en met relatieve meerderheid een regeringsleider verkiezen of tot zijn eigen ontbinding besluiten. In beide deelstaten kan de ontbinding echter alleen worden goedgekeurd met een tweederdemeerderheid van de parlementsleden.

Het tweede model, dat door vijf deelstaten wordt toegepast, is gebaseerd op de dubbele verplichting. Het Parlement is verplicht binnen een bepaalde termijn met een meerderheid van zijn leden een regeringsleider te verkiezen. Die termijn varieert van vier weken (Beieren) tot drie maanden (Baden-Württemberg, Brandenburg en Saarland). In Saksen bedraagt de termijn vier maanden. Als het Parlement binnen die termijn geen kandidaat heeft gekozen, wordt het automatisch ontbonden. Dit stelsel sluit minderheidsregeringen uit.

Het derde model omvat eveneens een termijn, maar biedt soepelere alternatieven. Het wordt door drie deelstaten toegepast. In Saksen-Anhalt, Nedersaksen en Mecklenburg-Vorpommern beschikt het deelstaatparlement over respectievelijk 14, 21 en 28 dagen om met een absolute meerderheid van de stemmen een regeringsleider te verkiezen. Slaagt het Parlement daar niet in binnen die termijn, dan beschikt het over een nieuwe termijn om over zijn eigen ontbinding te stemmen. Die termijn bedraagt 7 dagen in Saksen-Anhalt en 14 dagen in Nedersaksen en Mecklenburg-Vorpommern. In die gevallen kan de ontbinding worden aangenomen bij gewone meerderheid in Nedersaksen en bij meerderheid

dans les deux autres *länder*. Néanmoins, la dissolution n'est pas automatique. Si le Parlement n'adopte pas la dissolution à la majorité suffisante, il doit alors remplir une nouvelle obligation: il doit élire le jour même (dans deux des *länder*) et sans délai (dans le dernier land) un chef de gouvernement. Cette personne sera le candidat ayant obtenu le plus de voix, et ce, même s'il s'agit d'une majorité relative. Ce système permet de limiter la durée des négociations et ne contraint pas totalement le Parlement. Aux yeux de l'intervenant, ce modèle est celui qui pourrait être le plus pertinent pour la Belgique.

Le quatrième modèle est suivi par six *länder*. Le landtag élit le chef du gouvernement sans que soit imposé de délai ni de quorum de majorité. Ce système fonctionne relativement bien. Il y a juste eu une crise dans un land il y a une quarantaine d'années.

En conclusion, en Allemagne, une procédure officielle est toujours accompagnée d'un processus officieux. Le système est assez bien rodé et efficace. L'expert estime qu'une réglementation juridique ne devrait jamais être trop ambitieuse. En effet, même lorsque les règles ont été bien pensées et formulées, il est toujours possible de les contourner. Par exemple, même si on impose de former un gouvernement majoritaire, les partis politiques pourraient, malgré leur désaccord, s'entendre pour voter en faveur d'un gouvernement de transition afin d'éviter une dissolution automatique et de poursuivre les négociations. En Autriche, c'est déjà arrivé il y a 2-3 ans. Le pays a été géré par un gouvernement de techniciens pendant quelques mois, le temps de clarifier la situation. Quant à la censure constructive, ce modèle inventé en Allemagne peut également être contourné. L'expert fait ici référence au cas espagnol où la motion de censure constructive a été dénaturée en 2018: les partis qui n'étaient pas prêts à gouverner ensemble ont voté cette motion de censure.

L'expérience allemande suggère cependant que lorsque des règles sont bien conçues, elles aident les partis à s'entendre. Ces règles juridiques ont permis de responsabiliser les partis et les ont incités à trouver un compromis. Selon l'expert, la culture démocratique, présente au sein des élites allemandes depuis l'après-guerre, réduit la tendance au blocage entre les partis. Cet état d'esprit n'est peut-être pas facilement transposable ailleurs.

M. Le Divellec estime nécessaire d'élaborer une formule démontrant que le corps électoral est intervenu à l'issue d'une législature. Le Parlement doit pouvoir

van de leden in de twee andere *Länder*. De ontbinding gebeurt evenwel niet automatisch. Indien het Parlement de ontbinding niet bij toereikende meerderheid aanneemt, moet het een bijkomende verplichting nakomen: het moet namelijk dezelfde dag (in twee van de deelstaten) en onmiddellijk (in de derde deelstaat) een regeringsleider verkiezen, meer bepaald de kandidaat met de meeste stemmen, ook wanneer die slechts een relatieve meerderheid achter zich heeft. Dat stelsel biedt de mogelijkheid de duur van de onderhandelingen te beperken en zet het Parlement niet helemaal klem. Volgens de spreker is dit model misschien wel het meest relevant voor België.

Het vierde model wordt toegepast door zes deelstaten. Het deelstaatparlement kiest de regeringsleider, maar er wordt geen termijn noch een aantal stemmen opgelegd. Die regeling werkt vrij goed. Er is op deelstaatniveau slechts één crisis geweest, ongeveer veertig jaar geleden.

De spreker besluit dat in Duitsland de officiële procedure altijd gepaard gaat met een officieuze. Die aanpak is inmiddels vrij goed ingewerkt en blijkt haar deugdelijkheid te hebben bewezen. De deskundige meent dat een juridische regeling nooit te ambitieus zou mogen zijn. Zelfs wanneer de regels naar behoren zijn ontworpen en geformuleerd, blijken ze altijd te kunnen worden omzeild. Ook wanneer men de politieke partijen ertoe zou verplichten een meerderheidsregering te vormen, zouden zij bijvoorbeeld, in weerwil van hun meningsverschillen, kunnen afspreken een overgangsregering te steunen om een automatische ontbinding te voorkomen en de onderhandelingen te kunnen voortzetten. In Oostenrijk is dat twee of drie jaar geleden gebeurd. Het land werd gedurende enkele maanden door een technocratenregering bestuurd; in die tijd kon de situatie vlot worden getrokken. Ook het in Duitsland uitgevonden model van de constructieve motie van wantrouwen kan worden omzeild. De deskundige verwijst naar Spanje, waar de constructieve motie van wantrouwen in 2018 op oneigenlijke wijze werd toegepast, aangezien ze de steun kreeg van partijen die niet bereid waren geweest samen te regeren.

De ervaring in Duitsland leert evenwel dat beter ontworpen regels de partijen helpen om tot een akkoord te komen. Dankzij die juridische regels zijn de partijen sneller bereid hun verantwoordelijkheid te nemen en compromissen te sluiten. Volgens de deskundige geeft de naoorlogse Duitse elite blijk van een democratische cultuur die de blokkering tussen de partijen tegengaat. Die ingesteldheid valt wellicht niet onverkort overal toe te passen.

De heer Le Divellec acht het noodzakelijk een formule uit te werken die het mogelijk maakt dat de kiezers na afloop van een regeerperiode hun oordeel uitdrukken.

prendre position vis-à-vis du nouveau gouvernement, et ce, même lorsqu'il s'agit d'un gouvernement minoritaire. Ce faisant, on réduirait le risque de se retrouver avec un gouvernement en affaires courantes.

II. — QUESTIONS ET INTERVENTIONS DES MEMBRES

Mme Claire Hugon (Ecolo-Groen) se réfère au contexte belge et à la spécificité d'un système politique fondé sur la culture du compromis et de la protection des minorités. La membre demande à M. Martin si l'expérience d'un exécutif minoritaire, comme au Danemark, influence la situation politique de manière significative et si la minorité y dispose d'une influence plus importante sur l'agenda et les priorités politiques.

M. Wouter Beke (cd&v) souligne qu'en Belgique ce sont plutôt les ailes francophone ou néerlandophone au sein du gouvernement fédéral qui peuvent représenter une minorité au niveau de leur corps électoral. L'intervenant demande si un gouvernement fédéral qui serait le reflet des majorités représentées aux exécutifs wallon et flamand, peut constituer une solution attrayante dans le contexte belge.

M. Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) souhaite connaître l'avis des experts au sujet d'un mécanisme sanctionnant un parti à la base d'un blocage du processus de négociation de la formation de gouvernement.

Le membre s'interroge sur le rôle et la légitimité démocratique du Roi qui peut parfois s'obstiner à favoriser et à prolonger telle ou telle formule de coalition. Ne serait-il pas possible, voire opportun de créer un mécanisme automatique et efficace permettant à la première formation politique du pays de prendre l'initiative à l'issue du scrutin sans dépendre de la volonté d'un acteur non élu?

L'orateur demande aux experts si l'option d'une dissolution automatique des chambres après quelques semaines en cas d'échec des négociations constitue une menace qui force réellement au compromis ou si cette possibilité risque au contraire d'entraîner une radicalisation des positions.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) attire l'attention sur un point qui a moins été mis en lumière au cours de l'audition: le résultat de la formation du gouvernement. Bien que la formation gouvernementale soit un processus long et peu transparent, le résultat reste de piètre qualité. Les invités sont-ils d'avis qu'un accord gouvernemental se doit d'être le plus étendu et détaillé

Het Parlement moet stelling kunnen innemen ten aanzien van de nieuwe regering, ook als het om een minderheidsregering gaat. Aldus zou het risico op een regering in lopende zaken worden verkleind.

II. — VRAGEN EN BETOGEN VAN DE LEDEN

Mevrouw Claire Hugon (Ecolo-Groen) verwijst naar de Belgische context en naar de eigenheid van het Belgische politiek bestel, dat berust op een compromiscultuur en op bescherming van minderheden. Het lid vraagt de heer Martin of de ervaringen met minderheidsregeringen, zoals in Denemarken, significante invloed uitoefenen op de politieke situatie en of de minderheid er zwaarder weegt op de politieke agenda en de politieke speerpunten.

De heer Wouter Beke (cd&v) beklemtoont dat kiezersminderheden in België veeleer te vinden zijn in de Franstalige of Nederlandstalige vleugels binnen de federale regering. De spreker vraagt of een federale regering die de afspiegeling zou zijn van de meerderheden in de Waalse en de Vlaamse regering, in de Belgische context een aantrekkelijke oplossing zou kunnen vormen.

De heer Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) peilt naar de mening van de deskundigen over een sanctieregeling ten aanzien van partijen die de onderhandelingen over nieuwe regering zouden dwarsbomen.

Het lid plaatst een vraagteken bij de rol en democratische legitimiteit van de koning, die soms hardnekkig kan aansturen op de vorming of verlenging van deze of gene coalitieformule. Is het niet mogelijk en zelfs wenselijk te voorzien in een automatische, doeltreffende regeling waarbij de grootste partij van het land na verkiezingen het initiatief kan nemen, zonder dat zulks afhangt van een niet-verkozen speler?

De spreker vraagt de deskundigen of bij mislukking van de onderhandelingen een eventuele automatische ontbinding van de wetgevende kamers na enkele weken daadwerkelijk een compromis doet afdwingen, dan wel een bedreiging is die verdere radicalisering van de standpunten in de hand werkt.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) vestigt de aandacht op een onderwerp dat in de hoorzitting minder onder de aandacht is gekomen: het resultaat van de regeringsvorming. De formatie duurt lang en is weinig transparant. Desondanks is de output niet heel erg kwaliteitsvol. Vinden de genodigden dat een regeerakkoord zo omvangrijk en gedetailleerd mogelijk moet zijn of

possible ou souscrivent-ils au point de vue de l'orateur, qui est convaincu que des accords de gouvernement concis offrent davantage de perspectives en termes de travail parlementaire et de flexibilité politique?

En Belgique, la formation est particulièrement influencée par les partis politiques qui, par l'entremise de leur président, notamment, y jouent un rôle clé. Il y a *a contrario* très peu de *back-office*: on ne peut guère parler de préparation administrative. Certaines mesures importantes de l'accord gouvernemental ne sont pas chiffrées. L'intervenant se demande donc comment une formation gouvernementale peut-elle être correctement structurée et soutenue par des administrations telles que la Cour des comptes et le Bureau du plan.

M. Khalil Aouasti (PS) souligne toute la difficulté de demander au droit et à la loi de résoudre des problèmes politiques. Il fait remarquer que la confiance et la culture de gouvernement, qu'il soit majoritaire ou minoritaire, constituent des problèmes politiques davantage que des questions légales. Le membre constate que les systèmes constitutionnels des pays européens évoqués sont également en constante évolution mais qu'il convient d'en tirer le meilleur.

M. Aouasti relève qu'aux Pays-Bas le mécanisme de formation de l'exécutif est intégralement piloté par l'assemblée, au contraire de la Belgique où la négociation est une affaire gérée par les structures de partis. L'orateur demande aux experts s'ils observent une évidente différence dans la dynamique de conception des gouvernements lorsque ce sont les partis ou les parlementaires, eux-mêmes membres de ces structures partisanes, qui sont aux manettes lors du processus de création des exécutifs.

À propos de l'exemple espagnol, le membre se demande si les règles en vigueur ont facilité les négociations ou ont plutôt incité certains partis à bloquer le jeu dans l'espoir d'une modification des rapports de force en cas de nouveau passage devant l'électeur.

M. Aouasti questionne les professeurs à propos de l'intérêt des contraintes avancées dans la perspective de la formation d'un exécutif stable. L'orateur se demande s'il est plus opportun d'exiger un accord de gouvernement détaillé pour toute la législature, même si le poids du Parlement s'en trouve réduit, ou de mettre plutôt en place un cabinet ministériel sans accord approfondi préalable, en offrant une importante marge de manœuvre au gouvernement, au risque de voir celui-ci tomber plus facilement.

treden zij de spreker bij in zijn overtuiging dat beknopte regeerakkoorden kansen bieden voor parlementair werk en een wendbaar beleid?

In België is de formatie bijzonder partijpolitiek van aard. Partijen en partijvoorzitters spelen een hoofdrol. Daar staat een erg kleine backoffice tegenover: er is weinig sprake van administratieve voorbereiding. Belangrijke maatregelen in het regeerakkoord worden niet doorgerekend. De vraag rijst dan ook op welke manier een regeringsvorming goed kan worden gestructureerd en ondersteund door administraties als het Rekenhof en het Planbureau.

De heer Khalil Aouasti (PS) beklemtoont dat het heel moeilijk is om via recht en wet politieke knelpunten weg te werken. Hij merkt op dat vertrouwen en beleidscultuur, zowel bij een meerderheids- als bij een minderheidsregering, veeleer politieke dan wettelijke vraagstukken vormen. Het lid stelt voorts vast dat de grondwetsregelingen in de aangehaalde Europese landen eveneens voortdurend evolueren, maar dat de beste elementen ervan tot voorbeeld moeten strekken.

De heer Aouasti wijst erop dat in Nederland de regeringsvorming volledig wordt aangestuurd door de assemblee, terwijl in België de onderhandelingen door de partijstructuren worden afgehandeld. De spreker vraagt de deskundigen of zij een duidelijk verschil zien in de regeringsvormingsdynamiek wanneer het regeringsvormingstraject wordt aangestuurd door de partijen dan wel door de parlementsleden, die zelf lid zijn van de voormelde partijstructuren.

Wat het Spaanse voorbeeld betreft, vraagt het lid zich af of de vigerende regels de onderhandelingen hebben vergemakkelijkt dan wel bepaalde partijen ertoe hebben aangezet het traject te blokkeren, in de hoop dat nieuwe verkiezingen de machtsverhoudingen zouden wijzigen.

De heer Aouasti vraagt de academici of de aangehaalde dwingende regels de vorming van een stabiele regering daadwerkelijk ten goede komen. Is het wenselijk een gedetailleerd regeerakkoord voor heel de regeerperiode te eisen, zelfs als het Parlement daardoor minder invloed zal hebben, of moet de regeringsploeg veeleer worden benoemd zonder voorafgaandelijk doorwrocht akkoord, waardoor de regering meer manoeuvreerruimte krijgt maar ook gemakkelijker ten val dreigt te komen?

III. — **RÉPONSES ET RÉPLIQUES**

M. Shane Martin reconnait que sa connaissance du modèle belge est plutôt limitée, malgré un intérêt pour la vie politique du pays et une collaboration avec des collègues de l'ULB durant des années. Il se dit conscient des caractéristiques et des défis propres à la Belgique, dont l'implication du Roi. Selon l'orateur, le système électoral, le comportement de vote, ou encore des circonstances particulières comme la division de la société, débouchent sur un système axé et centré sur les partis. Ceci va influencer, davantage que les institutions, la capacité et la volonté des formations politiques de travailler ensemble, que ce soit au sein d'un gouvernement, qu'il soit minoritaire, de coalition, à parti unique ou de coalition majoritaire.

M. Martin estime que le système électoral belge mérite d'être d'analysé et évalué à la lumière de plusieurs facteurs. Le professeur insiste sur l'importance de cibler les motivations des partis politiques à intégrer un exécutif, alors que les coûts en termes électoraux peuvent se révéler importants et pousser des formations à opter pour l'opposition. L'expert considère qu'en plus d'autres facteurs propres à la culture d'un pays, le système partisan belge complique la formation d'un exécutif et favorise donc la mise en place d'un gouvernement minoritaire.

M. Martin juge intéressant de comparer la situation belge à celle des Pays-Bas où la culture politique n'est pas portée vers la notion de gouvernement minoritaire. Ce modèle y est la cible de critiques et de réactions de la part des médias, des analystes et de la population, en raison de sa nature potentiellement non démocratique. À l'inverse, au Danemark, où les exécutifs minoritaires constituent la norme, les citoyens développent un important degré de confiance vis-à-vis de ces gouvernements. L'intervenant estime qu'un soutien explicite ou implicite d'une majorité de membres de la Chambre est nécessaire pour qu'un exécutif minoritaire puisse travailler et durer. Sur la base de son expérience irlandaise, M. Martin pense qu'il est compliqué de se détourner d'une culture de gouvernement majoritaire car cela nécessite un changement au niveau du mode de fonctionnement du Parlement. Un gouvernement minoritaire doit nécessairement se montrer plus respectueux des autres partis, surtout ceux qui apportent un soutien parlementaire depuis l'extérieur de l'exécutif.

L'expert ne se prononce pas concernant la solution évoquée par M. Beke. Il fait remarquer que le processus de formation de gouvernements diffère largement au sein de l'Union européenne mais que les règles reposent toujours sur l'intérêt et le désir manifestés par les formations politiques qui siègent au Parlement d'intégrer un

III. — **ANTWOORDEN EN REPLIEKEN**

De heer Shane Martin erkent dat hij het Belgische model niet zo goed kent, hoewel hij belangstelling heeft voor de Belgische politiek en jarenlang heeft samengewerkt met collega's van de ULB. Hij is zich bewust van de bijzondere kenmerken en uitdagingen van België, waaronder de rol van de koning. Volgens de spreker leiden het kiessysteem, het stemgedrag en specifieke omstandigheden als de verdeeldheid binnen de samenleving tot een bestel dat uitgesproken partijgericht is. Meer dan de instellingen zal dat gegeven een invloed uitoefenen op de mogelijkheid en de bereidheid van partijen om samen te werken binnen een regering, welke vorm die ook heeft: minderheidsregering, coalitieregering, eenpartijregering of meerderheidscoalitie.

De heer Martin meent dat het Belgische verkiezingssysteem zou moeten worden geanalyseerd en geëvalueerd in het licht van meerdere factoren. Hij benadrukt dat het zaak is te focussen op de beweegredenen van partijen om deel uit te maken van een regering, aangezien de electorale prijs hoog kan zijn en sommige partijen daardoor een plaats in de oppositie verkiezen. Volgens de deskundige spelen niet alleen andere, cultuurgebonden factoren, maar bemoeilijkt het Belgische partijsysteem de vorming van een regering, wat dus de oprichting van een minderheidsregering in de hand werkt.

De heer Martin acht het interessant de Belgische situatie te vergelijken met die in Nederland, waar de politieke cultuur niet doordrongen is van het idee van een minderheidsregering. Dat model staat in Nederland bloot aan kritiek en reacties van media, analisten en burgers wegens de mogelijk niet-democratische aard ervan. In Denemarken, dan weer, zijn minderheidsregeringen de regel en stellen de burgers er veel vertrouwen in. De spreker meent dat expliciete of impliciete steun van een meerderheid van de parlementsleden noodzakelijk is opdat een minderheidsregering kan werken en standhouden. Op basis van zijn ervaring met Ierland acht de heer Martin het moeilijk zich te ontdoen van een meerderheidsregeringscultuur, aangezien zulks een aanpassing van de werking van het Parlement vereist. Een minderheidsregering moet noodzakelijkerwijs meer respect opbrengen voor de andere partijen, vooral wanneer die parlementaire steun leveren zonder deel uit te maken van de regering.

De deskundige doet geen uitspraak over de oplossing die werd geopperd door de heer Beke. Hij merkt op dat binnen de Europese Unie de regeringsvormingstrajecten grote verschillen vertonen, maar dat de regels altijd berusten op het belang en de bereidheid van de in het Parlement vertegenwoordigde partijen om deel uit te

exécutif qui doit refléter au mieux la société. M. Martin rappelle que certains partis ne manifestent pas d'envie de participer au gouvernement en raison de la crainte de coûts en termes électoraux et que la formation d'un cabinet ministériel est encore compliquée si des règles précisent qui doit en faire partie.

M. Paul Bovend' Eert, professeur à la "Radboud Universiteit", estime qu'un roi inviolable n'a plus sa place dans une démocratie parlementaire moderne. La fonction du chef de l'État est purement cérémoniale. L'enjeu du processus de formation est de former un gouvernement qui obtient la confiance d'une majorité au Parlement. Le rôle du roi n'entre donc pas en ligne de compte dans ce processus, au contraire de celui des groupes parlementaires.

Si les accords de gouvernement sont étendus et détaillés, ils traduisent l'influence exercée par les groupes parlementaires sur la politique gouvernementale. En corollaire, les groupes sont toutefois fortement liés à l'accord de gouvernement, ce qui leur laisse une marge de décision restreinte durant la législature. Ils perdent ainsi une grande part de leur indépendance et de leur capacité à évaluer la politique du gouvernement et à l'ajuster durant la législature. C'est un inconvénient important.

En outre, les accords de gouvernement détaillés donnent faussement l'impression de pouvoir régler les activités politiques d'une législature complète. C'est une illusion. La pratique a montré qu'un accord de gouvernement ne fonctionne jamais plus d'un an ou deux. Les crises, les développements économiques et les circonstances contraignent les partenaires de coalition à conclure de nouveaux accords.

C'est pourquoi l'orateur préconise que les accords de gouvernement se limitent aux lignes de force de la politique que la majorité entend mener. Des accords de gouvernement synthétiques permettraient de surcroît aux groupes de conserver leur autonomie et leur capacité à contrôler le gouvernement durant la législature.

En Belgique, les partis politiques ont toujours joué un rôle important dans la formation des gouvernements. Aux Pays-Bas, la culture politique est différente et les partis politiques restent au balcon. Certes, le *Partij van de Arbeid* soumet le résultat des négociations à son congrès de parti, mais cette procédure n'existe dans aucun autre parti néerlandais. Pour le reste, les présidents et les directions de parti sont tenus à l'écart du processus de formation. Dans une démocratie parlementaire, c'est une bonne chose. Ce sont en effet les membres de la Chambre qui sont élus, pas les ténors

maken van een regering die de samenleving zo goed mogelijk moet weerspiegelen. De heer Martin herinnert eraan dat sommige partijen geen zin hebben om van een regering deel uit te maken omdat ze vrezen er bij de volgende verkiezingen op te worden afgerekend, en dat de regeringsvorming voort wordt bemoeilijkt indien regels bepalen wie er deel van moet uitmaken.

De heer Paul Bovend'Eert, hoogleraar aan de Radboud Universiteit, meent dat in een moderne parlementaire democratie er geen rol meer is weggelegd voor een onschendbare koning. De functie van het staatshoofd is louter ceremonieel. Kabinetsformaties draaien om het vormen van een regering die het vertrouwen krijgt van een meerderheid in het Parlement. De rol van de koning is daarbij dus niet van tel, in tegenstelling tot de rol van de parlementaire fracties.

Als regeerakkoorden omvangrijk en gedetailleerd zijn, geven ze uitdrukking aan de invloed die de parlementaire fracties op het regeringsbeleid uitoefenen. Daardoor zijn de fracties echter erg gebonden aan het regeerakkoord. Tijdens de zittingsperiode houden ze weinig beslissingsruimte over, waardoor ze in grote mate hun zelfstandigheid verliezen om het regeringsbeleid te beoordelen en tijdens de legislatuur bij te sturen. Dat is een groot nadeel.

Bovendien gaat van gedetailleerde regeerakkoorden de pretentie uit dat ze de politieke werkzaamheden van een hele zittingsperiode regelen. Dat is een illusie. In de praktijk blijkt een regeerakkoord nooit langer dan een jaar of twee te functioneren. Door opduikende crisissen, economische verschuivingen en gewijzigde omstandigheden moeten de coalitiepartners nieuwe overeenkomsten bereiken.

Om bovenstaande redenen pleit de spreker voor regeerakkoorden die beperkt blijven tot de krachtlijnen van het beleid dat de meerderheid wil voeren. Dankzij beknopte regeerakkoorden behouden de fracties bovendien hun autonomie om de regering tijdens de legislatuur te controleren.

In België spelen de politieke partijen van oudsher een belangrijke rol in de regeringsvorming. In Nederland heerst een andere politieke cultuur en staan de politieke partijen net aan de zijlijn. Hoewel de Partij van de Arbeid het resultaat van de onderhandelingen steeds voorlegt aan haar partijcongres, is het de enige Nederlandse partij die de praktijk volgt. Voor de rest staan partijvoorzitters en partijbesturen tijdens de formatie buitenspel. In een parlementaire democratie is dat een goede zaak. Het zijn immers de Kamerleden die zijn verkozen, niet de partijbonzen en partijvoorzitters. Het ligt voor de hand

ni les présidents des partis. Il est évident que ce sont les parlementaires qui doivent décider du contenu d'un accord de gouvernement.

M. Enrique Guillén, professeur à la "*Universidad de Granada*" est d'accord avec l'idée selon laquelle le processus de formation d'un gouvernement dépend de la culture et du contexte propres à chaque pays. Il souligne que le modèle espagnol est inspiré par la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne de 1949 et a été adapté à une monarchie parlementaire. Le Roi y joue un rôle politique essentiellement symbolique et limité aux rencontres avec les représentants des groupes parlementaires en vue de déterminer qui doit être amené à former un exécutif sur la base des résultats électoraux. Le souverain demande alors à l'homme fort du parti victorieux de soumettre son cabinet à un vote d'investiture devant la Chambre basse du Congrès des députés (*Cortes*).Le professeur signale qu'en 2016, le Parti populaire et son président Mariano Rajoy ont pris quelques distances avec la tradition en refusant la proposition du Roi après une victoire électorale.

L'intervenant fait remarquer qu'en Espagne les options d'un gouvernement technique de transition ou un exécutif de large coalition ne sont pas concevables. M. Guillén rappelle qu'en avril 2019, le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) a obtenu une nette victoire évidente pour tout le monde (28,68 % et 123 députés). Malgré ce résultat et les scores obtenus par les formations pressenties pour former une coalition, soit *Ciudadanos* (Cs) avec 15,86 % et 57 députés et *Unidas Podemos* avec 14,32 % et 42 députés, on assiste à un blocage entre le PSOE et *Unidas Podemos* qui ne peuvent trouver un accord, ce dernier parti spéculant sans doute sur un progrès en cas de nouveau scrutin. Lors de celui-ci, en novembre 2019, le PSOE de Sánchez confirme sa position de premier parti du pays mais il perd 3 sièges alors que ses deux partenaires de négociations chutent lourdement puisque *Ciudadanos* en perd 10 et *Unidas Podemos* en perd 7. Par contre, si le Parti populaire progresse et gagne 23 députés, c'est la formation d'extrême droite *Vox* qui, avec 52 députés, devient la troisième force politique du pays. L'expert souligne que c'est donc un parti aux idées radicales et par certains aspects opposé à plusieurs principes du système constitutionnel espagnol, comme la décentralisation, qui tire les marrons du feu et l'emporte en capitalisant sur la méfiance et le mécontentement de la population. Moins de deux jours après le scrutin, le PSOE et *Unidas Podemos* annoncent la conclusion d'un accord de principe pour former un premier gouvernement de coalition de l'histoire du pays et éviter ainsi un troisième scrutin. M. Guillén considère donc que la dissolution automatique peut favoriser ou défavoriser

dat parlementsleden moeten beslissen over de inhoud van een regeerakkoord.

De heer Enrique Guillén, hoogleraar aan de Universidad de Granada, is het ermee eens dat het regeringsvormingsproces afhangt van de cultuur en context van elk land. Hij benadrukt dat het Spaanse model geënt is op de Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland van 1949, aangepast aan een parlementaire monarchie. In het Spaanse model is de politieke rol van de koning in wezen symbolisch en beperkt tot gesprekken met de vertegenwoordigers van de parlementaire fracties om, op basis van de verkiezingsuitslag, te bepalen wie het toekomt een uitvoerende macht te vormen. De vorst verzoekt vervolgens de kopman van de winnende partij om de door hem voorgestelde regering aan het Lagerhuis van het Spaanse Parlement (*Cortes*) voor te leggen met het oog op een vertrouwensstemming en de investituur. De hoogleraar wijst erop dat de *Partido Popular* en haar voorzitter, Mariano Rajoy, in 2016 enigszins met die traditie hebben gebroken door na haar verkiezingsoverwinning het voorstel van de koning af te wijzen.

De spreker wijst erop dat opties als een technische overgangsregering of een brede regeringscoalitie in Spanje ondenkbaar zijn. De heer Guillén wijst erop dat de Spaanse Socialistische Arbeiderspartij (PSOE) in april 2019 een voor iedereen overduidelijke overwinning heeft behaald (28,68 % van de stemmen en 123 volksvertegenwoordigers). Ondanks dat resultaat en de scores van de partijen die werden benaderd om een coalitie te vormen, met name *Ciudadanos* (Cs) (15,86 % van de stemmen en 57 volksvertegenwoordigers) en *Unidas Podemos* (14,32 % van de stemmen en 42 volksvertegenwoordigers), kwam het toch tot een patstelling tussen de PSOE en *Unidas Podemos*. Zij slaagden er niet in een akkoord te bereiken, wellicht omdat *Unidas Podemos* speculeerde op een beter resultaat in geval van nieuwe verkiezingen. Die nieuwe verkiezingen vonden plaats in november 2019. Daarbij bevestigde de PSOE van Pedro Sánchez wel haar positie als grootste partij van het land maar verloor ze 3 zetels, terwijl de twee partijen waarmee zij eerder over een coalitie onderhandelde, zwaarder terugvielen: *Ciudadanos* verloor 10 zetels en *Unidas Podemos* 7 zetels. De *Partido Popular* boekte winst en kreeg er 23 volksvertegenwoordigers bij, maar vooral het extreemrechtse *Vox* werd met 52 volksvertegenwoordigers in een klap de derde politieke macht van het land. De deskundige benadrukt dat aldus een partij met radicale ideeën, die in sommige opzichten zelfs volstrekt indruisen tegen verschillende beginselen van het Spaanse grondwetsstelsel, zoals de decentralisatie, het meest garen wist te spinnen bij die nieuwe verkiezingen en het wantrouwen en de ontevredenheid van de

un accord de gouvernement selon les situations et les perspectives des formations politiques.

L'intervenant souligne qu'il est compliqué de résoudre des problèmes juridiques lorsque les difficultés politiques surviennent. Il défend l'idée d'un appui au candidat qui obtient la majorité simple dans le délai imparti. Si ce n'est pas le cas, c'est celui qui a obtenu le plus grand nombre de sièges qui doit automatiquement être choisi pour mener la négociation. Le professeur insiste sur l'importance de la fixation et du respect d'un délai afin d'éviter de longues procédures, comme en Belgique, mais aussi le mécontentement de citoyens qui risquent de se tourner vers des partis radicaux qui contestent les principes constitutionnels démocratiques.

M. Armel Le Divellec, professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas, estime difficile de trouver un mécanisme qui sanctionne un parti qui bloquerait une négociation puisque rien n'oblige une formation politique à intégrer un gouvernement. L'expert juge cependant que les règles constitutionnelles formelles doivent empêcher toute obstruction volontaire et imposer, par exemple, que le Parlement se réunisse dans un délai imparti à la suite des élections générales.

L'intervenant considère qu'un système parlementaire ne fonctionne correctement que si les partis prennent leur responsabilité, dont celle de former un gouvernement qui constitue la première fonction d'une assemblée démocratique. En France, où une culture bonapartiste prédomine, on a oublié de placer les forces parlementaires partisanes face à leurs responsabilités.

M. Le Divellec rappelle que le souverain belge a longtemps contrôlé une bonne partie du processus de formation du gouvernement au XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle. Depuis, le Roi a conservé un rôle d'arbitre et de facilitateur longtemps bien perçu. L'intervenant estime toutefois que les mentalités évoluent au XXI^{e} siècle. Il peut s'avérer dangereux de compromettre le souverain dans des conflits politiques ou de voir le chef de l'État suspecté de partialité. Pour l'expert, ce rôle arbitral, même non formalisé, cause davantage de

bevolking het best heeft weten te kanaliseren. Minder dan twee dagen na de verkiezingen konden de PSOE en *Unidas Podemos* een principeakkoord aankondigen waarbij de allereerste coalitieregering in de geschiedenis van het land werd gevormd en waardoor een derde stembusgang werd voorkomen. De heer Guillén is derhalve van oordeel dat de automatische ontbinding voor de totstandkoming van een regeerakkoord zowel een voordeel als een nadeel kan betekenen, naargelang van de situatie en van de vooruitzichten van de partijen.

De spreker benadrukt dat het ingewikkeld is juridische problemen weg te werken wanneer er politieke problemen rijzen. Hij is er voorstander van om de kandidaat te steunen die binnen de gestelde termijn een relatieve meerderheid behaalt. Als niemand die behaalt, moet degene met de meeste zetels automatisch worden gekozen om de onderhandelingen te leiden. De hoogleraar benadrukt dat het belangrijk is een termijn vast te stellen en ook te eerbiedigen opdat procedures, zoals in België, niet zouden aanslepen, maar ook om te voorkomen dat de ontevredenheid toeneemt bij de burgers, die zich vervolgens dreigen te wenden tot radicale partijen die de democratische grondwettelijke beginselen ter discussie stellen.

De heer Armel Le Divellec, hoogleraar aan de Université Paris-Panthéon-Assas, is van oordeel dat een mechanisme tot bestraffing van een partij die een onderhandeling blokkeert moeilijk ligt, aangezien niets een partij ertoe verplicht tot een regering toe te treden. De deskundige vindt echter dat de formele grondwettelijke regels elke vorm van moedwillige obstructie moeten voorkomen en bijvoorbeeld moeten bepalen dat het Parlement na de algemene verkiezingen binnen een gestelde termijn moet bijeenkomen.

De spreker is van oordeel dat een parlementair systeem pas goed werkt wanneer de partijen hun verantwoordelijkheid nemen, daarin begrepen de verantwoordelijkheid om een regering te vormen – de primaire functie van een democratische vergadering. In Frankrijk, waar een bonapartistische cultuur de overhand heeft, heeft men over het hoofd gezien de parlementaire, partijgebonden machten op hun verantwoordelijkheden te wijzen.

De heer Le Divellec wijst erop dat de Belgische vorst geruime tijd een groot deel van het regeringsvormingsproces heeft gecontroleerd, met name in de 19^{e} en de vroege 20^{e} eeuw. Daarna heeft de Koning veeleer een rol van scheidsrechter en van bemiddelaar vervuld, wat lang als een goede zaak werd beschouwd. De spreker is echter van oordeel dat de mentaliteit in de 21^{e} eeuw aan het veranderen is. Zo kan de situatie heikel worden als de vorst bij een politiek conflict in opspraak wordt gebracht of van partijdigheid wordt verdacht. De deskundige is

problèmes que de bienfaits, même si rien n'empêche de consulter le souverain. Formaliser ces démarches lui semble dangereux et illusoire.

L'intervenant se livre ensuite à un exercice de droit comparé et évoque la situation dans plusieurs États européens.

Aux Pays-Bas, où la pratique de nomination d'informateurs et de formateurs par le Roi était depuis longtemps ancrée dans les habitudes, c'est dorénavant la Chambre qui mène le processus de formation du gouvernement depuis une modification du règlement de la Seconde chambre des États généraux. On évite de la sorte de placer le souverain dans une position délicate.

En Suède, la Constitution a été modifiée en 1974 en vue de recadrer le rôle de la monarchie. Celle-ci se voit alors retirer des pouvoirs constitutionnels, même très formels. C'est depuis lors au président du Parlement qu'il revient de désigner un candidat premier ministre.

La situation est assez similaire en Espagne où le Roi conserve le rôle formel de désigner le candidat premier ministre mais dont l'acte est, dans les faits, contresigné par le président du Congrès des députés (*Cortes*) qui endosse ce rôle délicat aux enjeux politiques importants. M. Le Divellec s'attarde sur le modèle espagnol où la Constitution de 1978 s'inspire de la charte fondamentale allemande. Il souligne des différences dont le principe de la dissolution automatique qui a montré toutes ses limites. Selon le professeur, cette pratique ne constitue pas une incitation suffisante poussant les partis à intégrer un exécutif. Néanmoins cette technique de la dissolution peut fonctionner dans un modèle de scrutin majoritaire à l'anglaise ou à la française où le corps électoral peut davantage sanctionner un parti qui bloquerait le processus de négociation. La représentation proportionnelle réduit les transferts de voix qui ne se traduisent pas toujours en termes de sièges. L'expert considère que le système espagnol est assez ambigu en faisant toujours intervenir le souverain, même si c'est de manière formelle, alors que l'on vote l'investiture sur la base d'un programme, sans connaître le nom des ministres.

Selon l'intervenant, l'Allemagne se passe de ces démarches, même si une action officieuse du président est toujours possible comme en 2017 lorsque, à l'occasion d'un blocage entre chrétiens-démocrates, écologistes et libéraux, le président de la République fédérale a rappelé les responsabilités et l'importance de la culture du compromis à chaque parti. Pour M. Le Divellec,

van oordeel dat die rol van scheidsrechter, ook als die niet officieel vastgelegd is, meer problemen dan voordelen oplevert, al belet niets de vorst te raadplegen. Een formele verankering van die demarches acht de spreker gevaarlijk en trouwens ook denkbeeldig.

De spreker gaat vervolgens over tot een rechtsvergelijking tussen verschillende Europese landen.

In Nederland was het lange tijd de gewoonte dat de informateur en de formateur door de koning werden aangewezen. Thans leidt de Tweede Kamer het regeringsvormingsproces, na een wijziging van het reglement van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Aldus wordt voorkomen dat de vorst in een lastige positie belandt.

In Zweden werd de Grondwet in 1974 gewijzigd om de rol van de monarchie bij te sturen. Daarbij werd een aantal zelfs heel formele grondwettelijke bevoegdheden aan hem onttrokken. Voortaan komt het de parlementsvoorzitter toe een kandidaat-premier aan te wijzen.

De situatie is vrij gelijkaardig in Spanje, waar de koning de formele rol behoudt om de kandidaat-premier aan te wijzen, maar die beslissing moet medeondertekend worden door de voorzitter van het Congres (*Cortes*), die aldus die gevoelige rol met grote politieke inzet op zich neemt. Met betrekking tot het Spaanse model wijst de heer Le Divellec erop dat de Grondwet van 1978 geïnspireerd is op de Duitse Grondwet. Hij benadrukt bepaalde verschillen, waaronder het beginsel van de automatische ontbinding, waarvan de beperkingen al ruimschoots tot uiting zijn gekomen. De hoogleraar is van oordeel dat die praktijk de partijen er onvoldoende toe aanzet in een regering te stappen. Die ontbindingstechniek kan echter wel werken in een meerderheidsmodel zoals in Engeland of Frankrijk, waarbij de kiezers een partij die het onderhandelingsproces zou blokkeren duidelijker kunnen afstraffen. Bij evenredige vertegenwoordiging is er minder stemverloop, daar gewijzigd stemgedrag niet altijd leidt tot een gewijzigd aantal zetels. De deskundige vindt het Spaanse systeem nogal dubbelzinnig omdat de vorst, ook al gebeurt dat formeel, altijd wordt betrokken, terwijl over de investituur wordt gestemd op basis van een programma zonder dat de namen van de ministers bekend zijn.

Volgens de spreker doet Duitsland het zonder die demarches, al kan de president altijd officieus optreden, zoals in 2017, toen de Bondspresident naar aanleiding van een impasse tussen christendemocraten, groenen en liberalen elke partij op haar verantwoordelijkheden en op het belang van de compromiscultuur heeft gewezen. De heer Le Divellec vindt het Duitse systeem slimmer en

le système allemand semble davantage intelligent et pratique en intégrant une procédure de formation de gouvernement assez formelle. Le débat de fond peut avoir lieu en coulisse alors que l'accord sur le contenu du programme doit être trouvé en amont, afin de faciliter les discussions portant sur l'accord de majorité.

L'expert confirme l'absence de modèle universel et les grosses différences culturelles et contextuelles en matière d'accord de majorité. Il souligne que le Parlement allemand n'est pas pour autant écarté et réduit à un rôle d'enregistrement alors que l'accord de gouvernement est très précis et détaillé. Les débats et compromis y restent importants car de nouvelles questions apparaissent tout au long de la législature. L'orateur estime qu'un accord de gouvernement est utile, sans pour autant réduire le Parlement au silence. M. Le Divellec juge qu'en France, à contrario, personne, pas même les parlementaires de la majorité, ne connait vraiment le programme gouvernemental, bien que l'exécutif soit choisi par un président élu au suffrage universel.

Le professeur se montre favorable à l'idée d'un délai, deux ou trois mois par exemple, imposé au Parlement pour choisir un ou des candidats au poste de chef de gouvernement. L'expert considère qu'il est préférable de concentrer le vote sur une personnalité qui aura dès lors intérêt à s'assurer du soutien de ses partenaires de majorité.

L'intervenant est d'avis qu'il est préférable d'autoriser un vote d'investiture à une majorité relative en cas d'absence d'accord à la majorité absolue. Il préfère éviter la procédure de dissolution automatique mais suggère de permettre au Parlement de décider à une majorité simple de sa propre dissolution si la situation ou le contexte politique l'imposent.

M. Le Divellec défend la pratique du scrutin public au niveau des votes parlementaires de confiance ou de censure. Il s'étonne des votes à bulletins secrets dans ce domaine en Allemagne où même le chancelier est élu de la sorte, ouvrant la porte à des conflits et inimitiés personnelles. Il estime que, dans tous les cas, les représentants doivent prendre et assumer leurs responsabilités au grand jour.

praktischer, doordat een vrij formele regeringsvormingsprocedure wordt gehanteerd. Het inhoudelijke debat kan achter de schermen plaatsvinden, terwijl in de aanloop al een vergelijk over de inhoud van het programma moet worden gevonden om de besprekingen over het meerderheidsakkoord te vergemakkelijken.

De deskundige bevestigt dat er geen universeel model bestaat en dat er grote culturele en contextuele verschillen bestaan die de totstandbrenging van een meerderheidsakkoord beïnvloeden. Hij benadrukt dat in Duitsland het regeerakkoord dan wel tot in de puntjes uitgewerkt is, maar dat zulks nog niet betekent dat het Duitse Parlement buitenspel wordt gezet en louter een registratietaak zou vervullen. De bereidheid tot debat en compromis blijft er erg belangrijk, want in de loop van de regeerperiode duiken altijd weer nieuwe vraagstukken op. De spreker is van oordeel dat een regeerakkoord nuttig is, wat niet betekent dat het Parlement er het zwijgen toe moet doen. De heer Le Divellec stelt dat in Frankrijk, daarentegen, niemand, zelfs niet de parlementsleden van de meerderheid, echt op de hoogte is van het regeerprogramma, hoewel de uitvoerende macht wordt gekozen door een president die via algemeen stemrecht is verkozen.

De hoogleraar is voorstander van een termijn, bijvoorbeeld twee of drie maanden, waarbinnen het Parlement een kandidaat of meerdere kandidaten moet aanwijzen voor het ambt van regeringsleider. Volgens de deskundige verdient het de voorkeur dat niet de volledige regeringsploeg het voorwerp van de stemming is, maar een welbepaalde persoon, omdat die er dan belang bij zal hebben zich van de steun van zijn meerderheidspartners te vergewissen.

Daarnaast vindt de spreker dat, mocht geen absolute meerderheid worden behaald, de investituur op grond van een relatieve meerderheid ook mogelijk zou moeten kunnen zijn. Hij geeft er de voorkeur aan de procedure tot automatische ontbinding te voorkomen, maar oppert het Parlement in de gelegenheid te stellen bij relatieve meerderheid over zijn eigen ontbinding te beslissen indien de situatie of de politieke context zulks vereist.

De heer Le Divellec is voorstander van naamstemming bij stemmingen over moties van vertrouwen of wantrouwen. Het verbaast hem dat dergelijke stemmingen geheim verlopen in Duitsland, waar zelfs de kanselier aldus wordt verkozen, wat de deur openzet voor persoonlijke conflicten en vijandschappen. Hij is van oordeel dat de volksvertegenwoordigers te allen tijde openlijk hun verantwoordelijkheid moeten nemen en hun standpunt te kennen moeten geven.

M. Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) marque son intérêt pour l'idée d'un accord de gouvernement limité et évolutif en fonction de la situation économique et sociale. Le membre constate que les avis divergent en ce qui concerne l'impact d'une dissolution automatique de l'assemblée. L'orateur partage l'avis du professeur néerlandais Bovend' Eert au sujet d'une monarchie qu'il souhaite voir écartée de tout rôle politique dans la formation d'un gouvernement.

SECTION 2. SOURCES DOCUMENTAIRES

Lors de sa réunion du 29 juin 2022, la commission a décidé de demander à la Bibliothèque de la Chambre de lui fournir un dossier documentaire , intégrant également des informations de droit comparé. Ce dossier documentaire a été mis à la disposition des membres le 26 août 2022 (voir annexe 2 du présent rapport).

SECTION 3. TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONTRIBUTIONS DES GROUPES (I) ET ÉCHANGES DE VUES POLITIQUE (II)

Suite aux auditions réalisées en commission (section 1ère) et sur proposition de la réunion des rapporteurs, la commission a décidé de demander aux groupes leur position sur les trois questions posées par le rapport introductif.

La présente section contient un tableau synoptique des réponses reçues (I). Le texte intégral des points de vue des groupes est repris en annexe 1 du présent rapport.

Suite à ces contributions des groupes, les rapporteurs ont décidé de tenir un échange de vues politique (II) en commission.

De heer Guillaume Defossé (Ecolo-Groen) toont belangstelling voor een beperkt, niet-definitief regeerakkoord naargelang van de economische en sociale situatie. Het lid stelt vast dat de meningen uiteenlopen over de gevolgen van een automatische ontbinding van de assemblee. De spreker is het met de Nederlandse hoogleraar Bovend'Eert eens dat de monarchie geen politieke rol mag spelen bij de regeringsvorming.

AFDELING 2. DOCUMENTATIEBRONNEN

Tijdens de vergadering van 29 juni 2022, heeft de commissie beslist om aan de bibliotheek van de Kamer te verzoeken haar een documentatiedossier te bezorgen, met inbegrip van informatie op het gebied van rechtsvergelijking. Dit documentatiedossier werd op 26 augustus 2022 ter beschikking gesteld van de leden (zie bijlage 2 van dit verslag).

AFDELING 3. SYNOPTISCHE TABEL VAN DE BIJDRAGEN VAN DE FRACTIES (I) EN POLITIEKE GEDACHTEWISSELING (II)

Als gevolg van de hoorzittingen in commissie (afdeling 1) en op voorstel van de rapporteursvergadering, heeft de commissie beslist de fracties te vragen naar hun standpunt op de drie vragen van het inleidend verslag.

Deze afdeling bevat een synoptische tabel van de ontvangen antwoorden (I). De volledige tekst van de standpunten van de fracties is opgenomen in de bijlage 1 van dit verslag.

Als gevolg van de bijdragen van de fracties, hebben de rapporteurs beslist om een politieke gedachtewisseling te houden, in de commissie (II).

I. Tableau synoptique des différents points de vue des groupes [1] [2]

1. Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?

N- VA	Ecolo- Groen	PS	VB	MR	cd&v	Open Vld	Vooruit	Les Engagés
- Les longues formations de gouvernement ne datent pas d'hier en Belgique - Les négociations gouvernementales proprement dites ne sont pas particulièrement longues en Belgique; ce sont les négociations visant à trouver une coalition viable qui prennent du temps	- Longues formations de gouvernement (problème pas exclusivement belge) - > impact négatif sur la confiance des citoyens envers la politique - > Longues périodes de ralentissement des activités politiques - > Restriction de la liberté parlementaire - Manque de transparence et de participation à la démocratie parlementaire - Les accords de gouvernement sont des compromis: peu d'assise budgétaire et apport limité de la société civile/l'administration	- Aucune réforme ne remplace volonté politique - Mouvement de fond européen - Fragmentation corps électoral/réalités linguistiques - Radicalisation du champ politique - Contexte de crises systémiques polarisantes - Niveau européen et entités fédérées renforcés - > pression moindre sur fédéral - Fragilisation de la confiance et de la stabilité de la base électorale	- Les choix politiques très divergents opérés dans les deux grandes Communautés ne sont pas suffisamment pris en compte - Le jeu des négociations est suivi d'un œil critique en fonction des clivages communautaires et idéologiques - Manque de transparence et renforcement de la particratie - > nette détérioration de la participation citoyenne	- Aucune réforme ne remplace volonté politique - Pas une spécificité belge mais phénomène européen - Fragmentation du paysage politique - Fragilisation des négociations par immédiateté, fausses informations et fuites dans la presse.	- Formation de gouvernement longue (pas nouveau) régie par le droit coutumier constitutionnel - > pas de date butoir formelle ni de mécanisme de pression - Concomitance des niveaux fédéral et fédérés - > les processus sont interdépendants - Absence de cadre logistique pour les chargés de mission royaux - Absence d'informations objectives de la part d'organismes indépendants ("État des lieux du pays")	- La volonté politique prime les normes juridiques - Modèle conflictuel opposant deux régions linguistiques ("espace public commun"/déficit démocratique)	- Durée excessive de formation du gouvernement - Absence de base détaillée et quantifiée préparée en temps utile en vue des négociations (SPF/Bureau du Plan)	- Éparpillement électoral + divisions des partis N et F - Poids électoral croissant de partis qui sont exclus ou s'excluent de majorité - Cloisonnement vie politique entre N et F - Difficulté de passer de logique de campagne à logique de formation - Formation en parallèle ou au préalable des gouvernements des entités fédérées

[1] Ce tableau synthétique se limite aux lignes directrices des différents points de vue des groupes (pour plus de détails, voir les notes de synthèse complètes).
[2] Aucune contribution n'a été envoyée par les groupes PVDA-PTB et DéFI.

2. Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?

N- VA	Ecolo- Groen	PS	VB	MR	cd&v	Open Vld	Vooruit	Les Engagés
- Fragmentation du paysage politique - Simultanéité des élections - Coexistence de deux démocraties	- Fragmentation du paysage politique + dédoublement des partis nationaux - Fonctionnement interne des partis - Difficulté de passer d'une logique de campagne à une logique de gouvernement.	- Réalités sociales et politiques et éloignement des positions de base - Accords de gouvernement de plus en plus détaillés - Immédiateté de la communication	- Nature et histoire politique de la Belgique: deux démocraties très divergente dotées d'orientations politiques différentes - La non-représentation des choix politiques des citoyens	- Plusieurs campagnes simultanées: formation du gouvernement fédéral = lieu de rencontre - Pas de calendrier ou d'échéances formels ou informels.	- Contexte institutionnel et résultats électoraux divergents des deux côtés de la frontière linguistique - Situation socioéconomique difficile - Simultanéité des élections - Couplage des formations gouvernementales avec les réformes de l'État - Fragmentation du paysage politique + absence de partis nationaux (à l'exception du PVDA- PTB)	- Réformes de l'État souvent intégrées dans les négociations gouvernementales	- Dédoublement des partis nationaux /fragmentation/volatilité/ succès des partis populistes radicaux qui ne peuvent ou ne souhaitent pas gouverner - Volonté d'obtenir la majorité dans chaque groupe linguistique - Rapport avec la composition des gouvernements régionaux et les formations gouvernementales parallèles - Absence de culture du compromis et du dialogue - Couplage des formations gouvernementales avec les réformes de l'État - Médias sociaux et information instantanée	- Mise sur la table de négociation d'une réforme de l'Etat - Crainte d'un retour aux urnes - Rôle de l'Union européenne et entités fédérées -> gouvernement fédéral moins urgent

3. Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?

N-VA	Ecolo-Groen	PS	VB	MR	cd&v	OpenVld	Vooruit	Les Engagés
- Redéfinir la procédure des affaires courantes - Après trois mois: affaires courantes confiées au gouvernement flamand et au gouvernement de la Communauté française. - Solution structurelle: poursuite du processus de fédéralisation - > État confédéral.	- Date butoir indicative: création d'une motion de dissolution (Chambre) (art. 181 du Règlement) 1/soit initiée par 50 membres 2/soit initiée automatiquement: ≠ options: 2.1/après 6 mois, puis mensuellement 2.2/après 3 mois, puis trimestriellement 2.3/après 6 mois, puis trimestriellement - Autres propositions: - Dissocier la désignation du président de la Chambre de la formation du gouvernement - Fourniture de données formelles par les SPF/le Bureau du Plan - Amélioration de la confection et de l'examen des notes de politique/des budgets - Réflexion sur le système électoral	- Fixation d'un délai pour chaque formateur potentiel pour accomplir sa mission (//Pays- Bas) - Pas de sanction financière - Pas de sanction indirecte des gouvernements en affaires courantes - Pas de gouvernement miroir des entités fédérées - Pas de retour automatique aux urnes	- Le Parlement, et non plus le Roi, est à la manœuvre (//modèle néerlandais) ; rôle important du président de la Chambre - Date butoir: nouveau scrutin après 3 mois (//modèle espagnol) ; art. 46 de la Constitution - Solution structurelle: accorder une autonomie politique, fiscale et constitutive totale aux différentes régions du pays	- Circonscription électorale fédérale - Retour ponctuel vers le parlement (droit coutumier) ; pas de retour aux urnes automatique après une période donnée - Réflexion politique sur niveau du seuil électoral	- Mécanisme de déblocage: après 6 mois: gouvernement // modèle de la Région Bruxelles-Capitale (une majorité constituée dans chaque groupe linguistique pour former un gouvernement fédéral) - Simplification de la procédure constitutionnelle applicable aux réformes de l'État (// modèle néerlandais): - Dissociation des élections fédérales et de celles des assemblées des entités fédérées - Cadre logistique pour les chargés de mission royaux - Les chargés de mission doivent pouvoir confier des missions formelles de rédaction de rapports sur certains sujets (par exemple à la Cour des comptes). - Confection d'un « état des lieux du pays » par une institution indépendante - Chiffrage plus étendu des programmes électoraux par le Bureau fédéral du Plan	- Circonscription électorale fédérale - Droit d'initiative après les élections: nécessité de fixer certaines règles - Pas de dates butoirs, pas de sanctions financières	- Création d'une motion de dissolution (Chambre) (modifier les articles 46 de la Constitution et 181 du Règlement) - Nécessité de fixer une date butoir: .date butoir souple: après 3 mois, la Chambre décide de la poursuite ou non de la formation .date butoir stricte: après 6 mois, dissolution automatique	- Permettre/imposer vote multiple - Circonscription électorale fédérale (30 sièges) - Échéances: .après 3 mois: Chambre peut prolonger de 3m .après 6 mois: Chambre peut prolonger d'1m puis décider d'un retour aux urnes pour 30 sièges .sinon: retour aux urnes classique

I. Synoptische tabel met de verschillende standpunten van de fracties[1] [2]

1. Wat zijn vandaag de belangrijkste knelpunten in het kader van een federale regeringsvorming?

N-VA	Ecolo-Groen	PS	VB	MR	cd&v	Open Vld	Vooruit	Les Engagés
-Lange regeringsformaties in België zijn niet nieuw -Niet regeringsonderhandelingen zijn bijzonder lang maar wel onderhandelingen om werkbare coalitie te vinden	-Lange regeringsvorming (niet louter Belgisch fenomeen) -> negatieve impact op vertrouwen burgers in politiek -> lange beleidsluwe periodes -> minder parlementaire vrijheid -Weinig transparantie en weinig betrokkenheid parlementaire democratie -Regeerakkoorden zijn compromis: weinig budgettair onderbouwd en beperkte inbreng middenveld/administratie	-Geen enkele hervorming vervangt beleidsbereidheid -Europese onderstroom -Versnippering electoraat/taalgroeprealiteit -Radicalisering politieke veld -Context van polariserende systeemcrises -Europees niveau en versterkte deelstaten -> minder druk op het federale niveau -Vertrouwen en stabiliteit van de electorale basis tanen	-Het onvoldoende rekening houden met sterk uiteenlopende politieke keuzes in beide grote gemeenschappen -Onderhandelingsspel wordt langs communautaire en ideologische breuklijnen kritisch gevolgd -Gebrek aan transparantie en versterking particratie -> betrokkenheid burgers daalt sterk	-Geen enkele hervorming vervangt beleidsbereidheid -Geen typisch Belgische aangelegenheid maar Europees fenomeen -Versnippering politieke landschap - Ondermijning onderhandelingen door instant-informatie, fake news en perslekken	-Lange regeringsvorming (niet nieuw) gebaseerd op constitutioneel gewoonterecht -> geen formele deadline of drukkingsmechanisme -Samenvallen federale en deelstatelijke niveaus -> processen gekoppeld -Geen logistiek kader voor Koninklijke opdrachthouders -Gebrek aan objectieve informatie door onafhankelijke instantie (“Staat van het land”)	-Politieke wil belangrijker dan juridische normen -Conflictmodel tussen 2 taalgebieden (zogenaamde gedeelde publieke ruimte/democratisch deficit)	-Te lange duurtijd regeringsvorming -Tekort tijdig uitgewerkte en becijferde basis voor onderhandelingen (FODs/Planbureau)	-Electorale versnippering + N/F-scheidslijn tussen de partijen -Toenemend electoraal gewicht van partijen die buiten meerderheid worden gehouden of zich er zelf buiten houden -Opdeling politiek bedrijf volgens N/F-scheidslijn -Moeilijke omschakeling van campagnemodus naar formatiemodus -Gelijktijdige of voorafgaande deelstaatregeringsformatie

[1] Deze synthesetabel beperkt zich tot de krachtlijnen van de verschillende standpunten van de fracties (voor meer duiding zie de volledige synthesenota’s)
[2] Er werden geen bijdragen ontvangen van de PVDA-PTB en DéFI fracties

2. Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor een lang aanslepende federale regeringsvorming?

N-VA	Ecolo-Groen	PS	VB	MR	cd&v	Open Vld	Vooruit	Les Engagés
-Versnippering politieke landschap -Samenvallende verkiezingen -Het naast elkaar bestaan van twee democratische samenlevingen	-Versnippering politieke landschap + splitsing nationale partijen -Interne partijwerking -Moeilijke omschakeling campagnelogica naar regeerlogica	-Sociale en politieke realiteit en steeds verder uiteenlopende basisstandpunten -Almaar gedetailleerdere regeerakkoorden -Instant-communicatie	-Aard en politieke geschiedenis van België: 2 sterk uiteenlopende democratieën met verschillende politieke richtingen -Het niet vertegenwoordigen van de politieke keuzes van de burgers	-Meerdere campagnes tegelijkertijd: federale regeringsvorming = ontmoetingsplaats -Geen formele of informele tijdpaden of termijnen	-Institutionele context en verschillend stemgedrag aan beide zijden van de taalgrens -Moeilijke sociaaleconomische situatie -Samenvallende verkiezingen -Koppeling met staatshervorming - Versnippering politieke landschap + geen nationale partijen (uitz. PVDA-PTB)	-Staatshervormingen vaak geïntegreerd in regeringsonderhandelingen	-Opsplitsing nationale partijen/fragmentatie/volatiliteit/succes radicale populistische partijen die niet mogen of willen besturen -Streven naar meerderheid in elke taalgroep -Verhouding met samenstelling regionale regeringen/gelijklopende regeringsvormingen -Gebrek aan compromis- en dialoogcultuur -Koppeling met staatshervorming -Sociale media en snelle berichtgeving	-Staatshervorming ter tafel -Vrees voor nieuwe stembusgang -Rol van de Europese Unie en van de deelstaten -> federale regering minder dringend

3. Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?

N-VA	Ecolo-Groen	PS	VB	MR	cd&v	OpenVld	Vooruit	Les Engagés
-Procedure lopende zaken hertekenen -Na drie maanden: lopende zaken behandeld door Vlaamse regering en Franse gemeenschapsregering. -Structurele oplossing: voortzetting federaliseringsproces -> confederalistische staat.	-Soft deadline: invoering motie tot ontbinding (Kamer) (art. 181 Rgt) 1/ofwel door 50 leden 2/ofwel automatisch: ≠ opties: 2.1/na 6m en dan maandelijks 2.2/na 3m en telkens per 3m 2.3/na 6m en telkens per 3m -Overige voorstellen: -Aanduiding Kamervoorzitter los van regeringsvorming -Formele input FODs/Planbureau -Verbetering opmaak en bespreking beleidsnota's/begroting -Reflectie over kiesstelsel	-Deadline voor elke potentiële formateur om zijn opdracht te voltooien (//Nederland) -Geen financiële sanctie -Geen indirecte sanctionering van regeringen in lopende zaken -Geen federale regering als afspiegeling van de deelstaatregeringen -Niet automatisch nieuwe verkiezingen	-Niet Koning maar Parlement neemt leiding (//Nederlands model); belangrijke rol Kamervoorzitter -Deadline: na 3m nieuwe verkiezingen (//Spaans model); art. 46 GW -Structurele oplossing: onderscheiden landsdelen met volledige politieke, fiscale en constitutieve autonomie.	-Federale kieskring -Op gezette tijdstippen bijeenkomen in Parlement (gewoonterecht); niet automatisch nieuwe verkiezingen na welbepaalde periode -Politieke reflectie over de hoogte van de kiesdrempel	-Deblokkeringsmechanisme: na 6m : regering // model Brussels Hoofdstedelijk Gewest (meerderheid in elke taalgemeenschap vormt federale regering) -Vereenvoudiging grondwettelijke procedure voor staatshervorming (//Nederlands model): -Ontkoppeling federale en deelstatelijke verkiezingen -Logistiek kader voor Koninklijke opdrachthouders - Opdrachthouder kan over bepaald onderwerp formele opdracht geven tot opmaak rapport (vb. RH) -Opmaak "Staat van het land" door onafhankelijke instelling -Bredere doorrekening van de verkiezingsprogramma's door Federaal Planbureau	-Federale kieskring -Initiatiefrecht na verkiezingen : nood aan enkele spelregels -Geen deadlines, geen financiële straffen	-Invoering motie tot ontbinding (Kamer) (art. 46 GW en 181 Rgt wijzigen) -Nood aan deadline: .zachte deadline: na 3m beslist Kamer over voortzetting .harde deadline: na 6m automatische ontbinding	-Meervoudige stem toestaan/verplichten -Federale kieskring (30 zetels) -Deadlines: . na 3m: Kamer kan met 3m verlengen . na 6m: Kamer kan met 1m verlengen en vervolgens beslissen tot nieuwe verkiezingen met 30 zetels als inzet . zo niet: nieuwe, gewone stembusgang

II. Échange de vues politique du 4 octobre 2023

M. Sander Loones (N-VA) demande quelles sont les prochaines étapes de l'élaboration de ce rapport d'initiative. L'intention de la majorité est-elle d'aboutir à des propositions concrètes, telles que des recommandations ou une proposition de résolution? Au vu des contributions rendues par les différents groupes, l'orateur craint qu'il ne sera pas possible d'arriver à une conclusion commune.

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) a bien l'ambition d'aboutir à un résultat concret, même s'il est vrai que les positions peuvent différer d'un groupe à l'autre. Selon lui, ce ne sont pas sur les thématiques de la circonscription électorale ni du confédéralisme qu'un quelconque terrain d'entente sera trouvé.

Il y a néanmoins certains éléments sur lesquels il doit être possible d'avancer. L'orateur fait référence à la contribution de son groupe, qui se base en grande partie sur les propositions faites par le professeur Jan Velaers au cours de son audition. Sans être révolutionnaires, ces propositions pourraient constituer des avancées dans le cadre du processus de formation du gouvernement. On pourrait notamment envisager de modifier le règlement de la Chambre, pour lui permettre d'avoir un droit d'initiative en matière de dissolution, moyennant un certain seuil. Une telle disposition donnerait *de facto* la possibilité à la Chambre de décider si des négociations de formation du gouvernement doivent se poursuivre ou si on retourne aux urnes. On pourrait aussi mettre en place un système où la question de la motion de dissolution doit se poser automatiquement après l'écoulement d'un certain délai, et se repose à nouveau à intervalle régulier. Ces pistes permettraient une démocratisation de la dissolution des chambres et elles pourraient permettre des avancées dans le cadre du processus de formation du gouvernement.

L'orateur revient ensuite sur certaines propositions faites par le groupe cd&v. Le chiffrage plus large des programmes électoraux par le Bureau du plan donnerait lieu à des promesses plus réalistes, et par conséquent à des propositions beaucoup plus solides sur le plan technique à négocier dans le cadre de la formation du gouvernement. Par ailleurs, la question du cadre logistique pour les chargés de mission est aussi importante. On doit sortir de l'improvisation qui est de mise actuellement.

Il ne s'agit donc pas d'éléments révolutionnaires, mais de petits pas sur lesquels il doit être possible de s'entendre pour améliorer les choses.

II. Politieke gedachtewisseling van 4 oktober 2023

De heer Sander Loones (N-VA) vraagt wat de volgende stappen zijn in de uitwerking van dit initiatiefverslag. Wil de meerderheid tot concrete voorstellen komen, zoals aanbevelingen of een voorstel van resolutie? Gelet op de bijdragen van de verschillende fracties vreest de spreker dat het niet mogelijk zal zijn om tot een gemeenschappelijke conclusie te komen.

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) wil hier zeker een concreet resultaat uit zien voortvloeien, ook al is het waar dat de standpunten kunnen verschillen van fractie tot fractie. Volgens hem zal het niet het thema van de kieskringen of dat van het confederalisme zijn waarover enige vorm van overeenstemming zal worden bereikt.

Niettemin moet het mogelijk zijn om inzake enkele elementen vooruitgang te boeken. De spreker verwijst naar de bijdrage van zijn fractie, die grotendeels steunt op de voorstellen die professor Jan Velaers tijdens zijn hoorzitting heeft aangebracht. Hoewel ze niet revolutionair zijn, zouden die voorstellen stappen vooruit kunnen zijn voor het formatieproces van de regering. Er zou met name kunnen worden overwogen om het Reglement van de Kamer te wijzigen, zodat die een initiatiefrecht tot ontbinding zou hebben, mits daarvoor een bepaalde drempel wordt bereikt. Een dergelijke bepaling zou de Kamer *de facto* de mogelijkheid bieden om te beslissen of de onderhandelingen voor de regeringsvorming moeten worden voortgezet of dat er terug naar de stembus moet worden getrokken. Er zou ook een systeem kunnen worden ingevoerd waarbij automatisch de vraag moet worden gesteld om een motie tot ontbinding in te dienen na het verstrijken van een bepaalde termijn, en dit telkens met regelmatige tussenpozen. Die opties zouden het mogelijk maken om de ontbinding van de Kamers te democratiseren en zouden kunnen leiden tot voortgang in het formatieproces van de regering.

De spreker komt voorts terug op enkele voorstellen van de cd&v-fractie. De breder opgevatte doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het Planbureau zou leiden tot realistischere beloftes, en bijgevolg tot technisch solidere voorstellen om over te onderhandelen tijdens een regeringsvorming. Voorts is de kwestie van het logistiek kader voor personen die met een opdracht worden belast eveneens belangrijk. Er moet worden afgestapt van de improvisatie die thans wordt gehanteerd.

Het gaat dus niet om revolutionaire elementen, maar om kleine stapjes waarover men het eens zou moeten kunnen worden zodat een en ander verbetert.

M. Sander Loones (N-VA) demande si l'intention est, outre la rédaction d'une proposition de résolution, d'aller vers une modification du Règlement. Si c'est le cas, quel est le sens d'avoir un débat en plénière sur ce rapport d'introduction dans la mesure où la commission du Règlement devrait encore se pencher sur ces modifications?

M. Kristof Calvo (Ecolo-Groen) rappelle que le rapport d'introduction, comme son nom le dit, est un document visant à introduire le débat. Il souhaite dans les prochaines semaines voir si un compromis peut être trouvé afin d'avancer sur certaines de propositions qui ont été faites, et déjà évoquées. Une éventuelle proposition de résolution ou une modification du règlement ne doit pas empêcher de conclure ce rapport d'introduction.

M. Mathieu Bihet (MR) rappelle qu'il s'agit d'un travail utile car les années 2010-2011 et ensuite, les années 2019-2020 ont laissé des traces dans l'opinion publique. Il est sain que cette assemblée se saisisse de la question de la formation du gouvernement et essaye de tirer les leçons des blocages précédents.

L'orateur rappelle une évidence qu'on pourrait avoir tendance à oublier dans le "feu de l'action": même avec toute la créativité du monde, aucun mécanisme ni contrainte ne remplacera la volonté politique de travailler ensemble. C'est l'ingrédient indispensable et incontournable à une formation rapide d'un gouvernement.

Il n'y a donc pas de formule magique ou de solution "toute faite". Cela a été aussi clairement démontré par les experts qui sont venus nous parler des exemples à l'étranger. Ce constat invite toutes et tous à une forme d'introspection collective; que ça soit au regard de certaines exclusions vis-à-vis de potentiels partenaires démocratiques ou sur la tentation de ne pas prendre ses responsabilités.

Ceci étant dit, il y a aujourd'hui trois réalités politiques – symptomatiques de notre époque – qui compliquent la formation du gouvernement fédéral.

Premièrement: le fossé se creuse entre les Belges néerlandophones et les Belges francophones ce qui est dû, sûrement, à l'évolution de notre pays.

Pour le groupe MR, une solution réside dans l'instauration d'une circonscription électorale fédérale qui sera à même de réinitier un débat national plus vigoureux et,

De heer Sander Loones (N-VA) vraagt of het de bedoeling is om, naast het opstellen van een voorstel van resolutie, het Reglement van de Kamer te wijzigen. Indien dit zo is, wat voor zin heeft het dan om in de plenaire vergadering een debat over dit inleidend verslag te houden, aangezien de commissie voor het Reglement zich nog over die wijzigingen zou moeten buigen?

De heer Kristof Calvo (Ecolo-Groen) wijst erop dat het inleidend verslag, zoals de titel ervan aangeeft, een document is ter inleiding van het debat. Hij zou in de komende weken willen nagaan of er een compromis kan worden gevonden dat het mogelijk maakt voortgang te maken inzake bepaalde reeds vermelde voorstellen. Het eventuele indienen van een voorstel van resolutie of een wijziging van het reglement mogen het afronden van het inleidend verslag niet in de weg staan.

De heer Mathieu Bihet (MR) benadrukt dat nuttig werk wordt geleverd. Men mag immers niet vergeten dat de jaren 2010-2011 en vervolgens de jaren 2019-2020 in de publieke opinie sporen hebben achtergelaten. Het is en goede zaak dat deze assemblee zich over het thema van de regeringsvorming buigt en uit de vorige blokkeringen lering tracht te trekken.

De spreker hamert op een vanzelfsprekendheid die in het "vuur van de strijd" weleens dreigt te worden vergeten, namelijk dat geen enkel mechanisme of geen enkele verplichting de politieke wil om samen te werken zal vervangen, ook al is men nog zo creatief. Voor een snelle regeringsvorming is die wil het ingrediënt waar men niet zonder kan.

Er bestaat dan ook geen toverformule of een kant-en-klare oplossing. De experten die ons voorbeelden uit het buitenland hebben gegeven, hebben dat eveneens duidelijk aangetoond. Die vaststelling is een uitnodiging aan allen om aan een soort collectieve introspectie te doen, zowel met betrekking tot het uitsluiten van potentiele democratische partners als inzake de verleiding om zijn verantwoordelijkheid niet op te nemen.

Los daarvan compliceren drie politieke realiteiten, die voor ons tijdsgewricht symptomatisch zijn, de federale regeringsvorming vandaag.

Ten eerste groeit de kloof tussen Nederlandstalige en Franstalige Belgen en dat is zeker te wijten aan evolutie van ons land.

Voor de MR-fractie ligt er een oplossing in het instellen van een federale kieskring, die het debat op het niveau van ons land opnieuw zal kunnen aanzwengelen en

par-là, préparer le terrain des futures négociations et définir les priorités du prochain gouvernement.

Deuxièmement, nous vivons aujourd'hui dans une société de l'hyper information, alimentée par les réseaux sociaux. Certes, cela a généré plus de transparence mais, aussi, plus de pression extérieure sur les négociateurs. Or, pour rapprocher les points de vues, il faut aussi des périodes de sérénité.

En cela, l'orateur est d'avis qu'un changement de "culture politique" serait bénéfique. En effet, en cas de prolongation, il serait bon que les négociateurs reviennent plus naturellement vers le Parlement pour recevoir un soutien et une assise démocratique dans leur travail. Par contre, le risque d'institutionnaliser ce changement, c'est de rendre le cadre des discussions trop rigide. Il faut évidemment toujours veiller à ne pas être contre-productif dans nos décisions.

Troisièmement, on constate que le paysage politique est de plus en plus fragmenté. C'est loin d'être une spécificité belge mais cela complique grandement la formation des gouvernements.

Dès lors, peut-être que cette réalité nous invite à une réflexion plus approfondie sur le seuil électoral ou l'attribution des sièges à la Chambre; sans pour autant – c'est évident – remettre en cause notre système proportionnel.

M. Joris De Vriendt (VB) constate qu'on se situe face à un fossé très large entre deux nations que tout oppose, et ce fossé ne pourra pas être comblé. Même la majorité n'arrive pas à s'entendre sur la moindre amélioration du processus actuel de formation du gouvernement.

Cependant, le groupe de l'orateur se veut constructif et a fait certaines propositions, par exemple le retour aux urnes automatique après 3 mois, selon le modèle espagnol, ou encore, un rôle d'arbitre donné au parlement comme c'est le cas aux Pays-Bas. Cela ne changera probablement pas les choses fondamentalement, mais ce type d'améliorations pourrait néanmoins avoir une utilité, même si l'orateur a très peu d'espoir quant aux intentions de la majorité d'avancer réellement sur le sujet.

Mme Melissa Depraetere (Vooruit) regrette les propos de certains. Selon elle, il faut faire preuve d'ambition et tenter d'arriver à un consensus sur certains points, plutôt

levendiger zal maken en aldus het pad voor toekomstige onderhandelingen zal kunnen effenen en de prioriteiten van de volgende regering zal kunnen bepalen.

Voorts wordt onze huidige maatschappij gekenmerkt door een overdaad aan informatie, die door de sociale netwerken wordt gevoed. Dat heeft zeker voor meer transparantie gezorgd, maar legt tevens meer externe druk op de onderhandelaars. Om de standpunten dichter bij elkaar te brengen is er echter ook nood aan periodes van sereniteit.

Wat dat punt betreft, meent de spreker dat een andere "politieke cultuur" heilzaam zou zijn. Bij een verlengde regeringsvorming zou het inderdaad goed zijn dat de onderhandelaars op een meer vanzelfsprekende wijze geneigd zijn het Parlement te raadplegen om steun en een democratisch draagvlak voor hun werk te krijgen. Indien men die wijziging institutionaliseert, loopt men echter het risico dat het kader waarbinnen de besprekingen verlopen, te rigide wordt. Er moet uiteraard te allen tijde op worden toegezien dat onze beslissingen niet contraproductief zijn.

Ten derde stelt men vast dat het politieke landschap alsmaar meer versnipperd is. Dat is absoluut geen specifiek Belgisch verschijnsel, maar dat bemoeilijkt de regeringsvormingen in aanzienlijke mate.

Die realiteit kan ons bijgevolg misschien aansporen grondiger na te denken over de kiesdrempel of over de toewijzing van zetels in de Kamer, zonder daarom - dat is evident - afbreuk te doen aan ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

De heer Joris De Vriendt (VB) stelt vast dat we te maken hebben met een diepe kloof tussen twee naties die lijnrecht tegenover elkaar staan en die kloof zal niet kunnen worden gedicht. Zelfs de meerderheid slaagt er niet in het eens te worden over ook maar de kleinste verbetering van de huidige regeringsvormingsprocedure.

De fractie van de spreker stelt zich echter constructief op en heeft een aantal voorstellen gedaan, zoals de automatische terugkeer naar de stembus na drie maanden, volgens het Spaanse model, of een parlement dat de rol van scheidsrechter krijgt, zoals in Nederland. Dat zal de zaken waarschijnlijk niet fundamenteel veranderen, maar dergelijke verbeteringen zouden niettemin nut kunnen hebben, ook al heeft de spreker weinig hoop inzake de intenties van de meerderheid om in verband met dit onderwerp vooruitgang te boeken.

Mevrouw Melissa Depraetere (Vooruit) betreurt sommige uitlatingen. Zij is van oordeel dat er ambitie moet worden getoond en dat moet worden gepoogd over

que d'en rester là. Il n'existe pas de solution miracle. Depuis 2007, la Belgique a été en affaires courantes durant 1368 jours, ce qui est énorme. Il faut donc trouver des points d'amélioration.

L'oratrice évoque la possibilité pour la Chambre de se dissoudre. Son groupe est d'avis que l'article 46 de la Constitution, mais aussi l'article 181 du Règlement de la Chambre doivent pouvoir être modifiés pour donner ce droit d'initiative à la Chambre.

L'oratrice mentionne aussi la question du délai qui est revenu dans plusieurs contributions des groupes: le délai "soft" après 3 mois qui permettrait à la Chambre de prendre position sur la continuation des négociations si un gouvernement n'a pas encore été formé; et le délai "hard" après 6 mois qui lui permettrait de se dissoudre via un vote.

Ces pistes, si elles ne constituent pas la solution miracle, donneraient néanmoins un rôle plus important à jouer à la Chambre.

M. Patrick Dewael (Open Vld) insiste sur sa proposition d'instaurer une circonscription fédérale, pour une partie des membres de la Chambre. Actuellement, il est de bon ton lors des campagnes de blâmer l'autre communauté du pays pour toute une série de dysfonctionnements, alors qu'il faut après les élections s'asseoir ensemble autour de la table pour négocier la formation d'un gouvernement fédéral. Sa proposition permettrait d'évoluer vers une certaine forme de loyauté fédérale entre les partis politiques. Un tel mécanisme permettrait donc de faciliter la formation du gouvernement fédéral.

Par ailleurs, l'orateur n'est pas favorable à la mise en place de règles rigides en termes de procédure de formation du gouvernement, car cela risque à son sens de compliquer encore les choses. On constate que les délais fixés dans des pays comme Israël ou l'Espagne ne facilitent en rien la formation de leurs gouvernements.

Enfin, M. Dewael est favorable à un droit d'initiative pour la Chambre en matière de dissolution. Cela semble tout à fait logique d'un point de vue parlementaire. L'orateur souhaite donc une adaptation du Règlement de la Chambre à cet égard.

M. Wouter Beke (cd&v) souligne à quel point les auditions ont été enrichissantes et ont en même temps démontré qu'il n'existait pas de solution miracle. On constate que le système du délai strict ne permet pas

bepaalde punten eenstemmigheid te bereiken, veeleer dan ter plaatse te blijven trappelen. Er bestaat geen mirakeloplossing. Sinds 2007 is België gedurende 1.368 dagen in lopende zaken geweest, wat ontzettend lang is. Er moeten dus verbeterpunten worden gevonden.

De spreekster verwijst naar de mogelijkheid voor de Kamer om zichzelf te ontbinden. Haar fractie meent dat artikel 46 van de Grondwet, maar ook artikel 181 van het Reglement van de Kamer moeten kunnen worden gewijzigd om dat initiatiefrecht aan de Kamer toe te kennen.

De spreekster vermeldt ook de kwestie van de termijn die in meerdere bijdragen van de fracties is teruggekomen: de "zachte" termijn na drie maanden die het de Kamer mogelijk zou maken een standpunt in te nemen over de voortzetting van de onderhandelingen indien nog geen regering werd gevormd en de "harde" termijn na zes maanden waardoor de Kamer zichzelf zou kunnen ontbinden via een stemming.

Hoewel dat geen mirakeloplossingen zijn, zouden die mogelijkheden de Kamer niettemin een belangrijkere rol toebedelen.

De heer Patrick Dewael (Open Vld) benadrukt zijn voorstel om een federale kieskring in te stellen voor een deel van de Kamerleden. Tegenwoordig vindt men dat het goed staat om tijdens de verkiezingscampagnes de andere gemeenschap van het land met de vinger te wijzen voor allerlei zaken die niet goed functioneren, terwijl er na de verkiezingen samen rond de tafel moet worden gezeten om te onderhandelen over de vorming van een federale regering. Zijn voorstel zou het mogelijk maken te evolueren naar een bepaalde vorm van federale loyaliteit tussen de politieke partijen. Een dergelijk mechanisme zou de federale regeringsvorming dus kunnen vergemakkelijken.

Voorts is de spreker geen voorstander van rigide regels voor de procedure van regeringsvorming, want dat dreigt volgens hem de zaken nog meer te bemoeilijken. Men stelt vast dat in landen zoals Israël of Spanje vaste termijnen de regeringsvorming geenszins vergemakkelijken.

Tot slot zou de heer Dewael het goed vinden dat de Kamer initiatiefrecht inzake ontbinding zou krijgen. Vanuit parlementair oogpunt lijkt dat volstrekt logisch. De spreker zou dan ook willen dat daartoe het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt aangepast.

De heer Wouter Beke (cd&v) benadrukt dat de hoorzittingen buitengewoon verrijkend waren, maar tegelijk hebben aangetoond dat er geen wondermiddel bestaat. Vastgesteld wordt dat het systeem met een strikte termijn

d'améliorer les processus de formation du gouvernement. Au contraire, cela donne lieu à plus de polarisation.

Comme l'ont souligné différents experts, la fragmentation du paysage politique complique aussi fortement les choses, même si ce n'est pas du tout propre à la Belgique. Il suffit de voir la situation des Pays-Bas, où les partis politiques pullulent. On en arrive à la constatation paradoxale selon laquelle il faudrait compenser cela en relevant les seuils d'éligibilité, ce qui pour les opposants à ce système empêcherait le renouvellement politique. Il n'y a donc pas de solution idéale.

La circonscription électorale ne semble pas être la solution non plus. Ses défenseurs n'ont jamais été au bout de la logique. Si on veut proposer une telle option, il faut prendre en considération l'ensemble des conséquences, notamment la question du nombre de voix nécessaire pour avoir droit à un siège. Actuellement, du côté néerlandophone, il faut en moyenne 10.000 voix de plus pour avoir un siège que du côté francophone. Il faut donc prendre en compte l'ensemble de paramètres et conséquences d'un tel système.

Il faut cependant réfléchir à des options permettant de relancer la dynamique après une certaine période. L'orateur pense, comme M. Dewael, qu'il faut éviter de fixer des règles trop strictes sur la manière dont doivent se dérouler les négociations, car cela risque d'être contreproductif et d'empêcher de progresser. Cependant, M. Beke est favorable à la mise en place d'un cadre logistique pour les informateurs et formateurs. Actuellement, ce travail dépend beaucoup trop de la bonne volonté des uns et des autres. Il ne serait que logique que tout cela soit rendu automatique.

L'orateur explicite enfin sa proposition d'appliquer le modèle bruxellois comme mécanisme permettant de débloquer les choses. Si aucune coalition ne s'est dégagée au bout du 6 mois, un gouvernement est formé sur le modèle de la Région bruxelloise: une majorité est formée au sein de chaque groupe linguistique de la Chambre et ces deux majorités additionnées forment ensemble le gouvernement fédéral.

niet leidt tot een vlottere regeringsvorming, maar integendeel tot meer polarisatie.

Zoals diverse deskundigen hebben benadrukt, wordt een en ander ook sterk bemoeilijkt door de versnippering van het politieke landschap, hoewel dat geenszins eigen is aan België. Het volstaat te kijken naar de situatie in Nederland, waar er heel veel politieke partijen zijn. Dat leidt tot de paradoxale vaststelling dat dit moet worden gecompenseerd door hogere kiesdrempels, maar volgens de tegenstanders daarvan zou dat de politieke vernieuwing belemmeren. De ideale oplossing bestaat dus niet.

Een federale kieskring lijkt evenmin een oplossing te bieden. De voorstanders daarvan hebben nooit de logica doorgetrokken. Indien men een dergelijke optie wil voorstellen, moet rekening worden gehouden met alle gevolgen, in het bijzonder met het aantal stemmen dat nodig is om een zetel te halen. Voor een zetel zijn er thans aan Nederlandstalige zijde gemiddeld 10.000 stemmen meer nodig dan aan Franstalige zijde. Men moet dus rekening houden met alle parameters en consequenties van een dergelijk systeem.

Niettemin moet worden nagedacht over opties om na een bepaalde periode de dynamiek terug op gang te krijgen. Net zoals de heer Dewael, meent de heer Beke dat het niet wenselijk is al te strikte regels vast te leggen over de wijze waarop de onderhandelingen moeten verlopen. Dat dreigt immers contraproductief te werken en vooruitgang te verhinderen. De heer Beke is evenwel voorstander van een logistiek kader voor de informateurs en formateurs. Thans is dergelijk werk immers te afhankelijk van de goede wil van diverse betrokken spelers. Het is maar logisch dat een en ander automatisch zou worden.

Tot slot geeft de spreker toelichting bij zijn voorstel om het Brusselse model toe te passen als regeling om de zaken uit het slop te halen. Indien na zes maanden geen enkele coalitie tot stand is gekomen, wordt een regering gevormd zoals in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: binnen elke taalgroep van de Kamer wordt een meerderheid gevormd en beide meerderheden vormen samen de federale regering.

Le rapport introductif d'initiative parlementaire a été approuvé à l'unanimité par les membres de la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel lors de la réunion du 17 janvier 2024 (art. 152bis. 4. du Règlement).

Les rapporteurs, *La présidente,*

Sander Loones
Kristof Calvo,
Khalil Aouasti
Katleen Bury
Sophie Wilmès
Wouter Beke
Sofie Merckx
Patrick Dewael
Melissa Depraetere
Catherine Fonck

Özlem Özen

Het inleidend verslag op parlementair initiatief werd tijdens de vergadering van 17 januari 2024 eenparig goedgekeurd door de leden van de commissie voor Grondwet en Institutionele vernieuwing (art. 152*bis*. 4 van het Reglement).

De rapporteurs, *De voorzitter,*

Sander Loones
Kristof Calvo,
Khalil Aouasti
Katleen Bury
Sophie Wilmès
Wouter Beke
Sofie Merckx
Patrick Dewael
Melissa Depraetere
Catherine Fonck

Özlem Özen

ANNEXE 1: POINTS DE VUE DES GROUPES

N-VA

1. ***Principaux obstacles***

• La formation des trois derniers gouvernements a été relativement longue:

o 2010 – 2011: 541 jours (Di Rupo)

o 2014: 139 jours (Michel)

o 2019 – 2020: 494 jours (De Croo)

• Ce problème ne date pas d'hier: durant la période 1945-1990, nos formations de gouvernement comptaient déjà parmi les plus longues d'Europe (57 jours en moyenne – seuls les Pays-Bas faisaient encore moins bien, avec une moyenne de 88 jours).

• Les négociations gouvernementales proprement dites ne sont pas particulièrement longues en Belgique; ce sont les négociations visant à trouver une coalition viable qui prennent du temps.

2. ***Principales causes***

• Fragmentation du paysage des partis politiques

• Élections simultanées

• Coexistence de deux démocraties

3. ***Mesures***

• Pour maintenir la pression sur la formation d'une coalition fédérale et garantir une gouvernance allégée, il faudrait redéfinir comme suit la procédure des affaires courantes. Dans un gouvernement en affaires courantes, chaque parti du gouvernement sortant doit conserver au maximum un représentant. Le nombre de collaborateurs de cabinet est divisé par deux. Ces représentants forment ensemble un cabinet de vice-premiers ministres qui occupent les postes clés.

• Si aucun nouveau gouvernement fédéral n'a encore été formé trois mois après les élections, les partis au pouvoir au gouvernement flamand et au gouvernement de la Communauté française se chargent de traiter les affaires courantes.

BIJLAGE 1: STANDPUNTEN VAN DE FRACTIES

N-VA

1. *Belangrijkste knelpunten*

• De laatste 3 regeringsformaties duurden relatief lang:

o 2010 – 2011: 541 dagen (Di Rupo)

o 2014: 139 dagen (Michel)

o 2019 – 2020: 494 dagen (De Croo)

• Oud zeer, want ook in 1945-1990 waren Belgische regeringsformaties al van de langste in Europa (gemiddeld 57 dagen, alleen NL was langer met 88 dagen).

• De regeringsonderhandelingen zélf zijn niet bijzonder lang in België, wel de onderhandelingen voor het vinden van een werkbare coalitie.

2. ***Belangrijkste oorzaken***

• Versnippering van het politieke partijlandschap

• Samenvallende verkiezingen

• Het naast elkaar bestaan van twee democratische samenlevingen

3. *Maatregelen*

• Om de druk op de federale coalitievorming hoog te houden en een slank bestuur te garanderen, moet de procedure van lopende zaken hertekend worden. In een regering van lopende zaken behoudt elke partij uit de aflopende regering maximaal één afgevaardigde. Het aantal kabinetsmedewerkers wordt dan gehalveerd. Samen vormen die afgevaardigden een kabinet van vicepremiers dat de kernposten bemant.

• Als er drie maanden na de verkiezingen nog altijd geen nieuwe federale regering gevormd is, worden de lopende zaken verder behandeld door de besturende partijen van de Vlaamse regering en Franse gemeenschapsregering.

• Pour une solution structurelle, il est toutefois préférable que le processus de fédéralisation se poursuive et que l'État soit réformé en un État confédéral.

Ecolo-Groen

Constats

Vu la longueur de la formation du gouvernement, l'accord de gouvernement de la Vivaldi prévoit ce qui suit:

"Il convient d'éviter, à l'avenir, que les formations de gouvernement s'éternisent. Afin de faciliter la formation d'un gouvernement, nous évaluerons les règles pour la formation d'un nouveau gouvernement fédéral, en prévoyant, par exemple, un délai officiel ou un mécanisme de déblocage."

En effet, comme le montrent les auditions, notre pays consacre beaucoup de temps à la formation des gouvernements. Au cours des 50 dernières années (1968-2020), six ans au total – soit plus de 10 % du temps – ont été consacrés en Belgique à la formation des gouvernements nationaux/fédéraux. Si l'on ne tient compte que de la période récente, la Belgique détient le triste record de la formation de gouvernement la plus complexe (mesurée en durée). Entre 2007 et 2020, le niveau politique fédéral a été géré pendant 1.485 jours par des gouvernements en affaires courantes.

Plusieurs experts ont toutefois clairement indiqué au cours des auditions que la difficulté de former un gouvernement n'est pas un phénomène typiquement belge. Depuis 1945 – et surtout depuis les années 2000 –, on assiste dans toute Europe de l'Ouest à une "montée en flèche exponentielle" du temps nécessaire à la constitution d'un gouvernement.

Plusieurs causes potentielles ont été évoquées durant les auditions. On peut citer en particulier la fragmentation du paysage politique (qui est encore renforcée par le dédoublement des partis nationaux) et le fonctionnement interne des partis (qui organisent par exemple souvent des campagnes électorales afin de se choisir un nouveau leader pendant la formation du gouvernement).

Le passage d'une logique de campagne (promesses) à une logique de gouvernement (compromis) prend toujours du temps, surtout dans le paysage politique actuel. C'est souvent l'identification des partis qui composeront le gouvernement qui prend le plus de temps. Dès que cette question est réglée, les négociations gouvernementales proprement dites ne s'éternisent pas.

Les longues périodes sans gouvernement de plein exercice ont inévitablement un impact négatif sur la

• Voor een structurele oplossing is het echter beter dat het federaliseringsproces zich verderzet en men de staat hervormt tot een confederalistische staat.

Ecolo-Groen

Vaststellingen

Naar aanleiding van de aanslepende regeringsvorming bepaalt het Vivaldi-regeerakkoord:

"Lang aanslepende regeringsvormingen moeten in de toekomst vermeden worden. Met het oog op een vlottere regeringsvorming evalueren we de spelregels voor de vorming van een nieuwe federale regering, met bijvoorbeeld een formele deadline of een deblokkeringsmechanisme."

Zoals blijkt uit de hoorzittingen, gaat er in ons land inderdaad veel tijd naar regeringsvorming. De afgelopen 50 jaar (1968-2020) is in België zes jaar, zijnde meer dan 10 %, besteed aan de vorming van nationale/federale regeringen. Indien enkel met de recente periode wordt rekening gehouden, is België de trieste recordhouder van de meest complexe regeringsvorming (in duurtijd gemeten). Tussen 2007 en 2020 werd het federale beleidsniveau 1485 dagen beheerd door regeringen in lopende zaken.

Al is tijdens de hoorzittingen door meerdere experts duidelijk gemaakt dat de moeizame regeringsvorming geen louter Belgisch fenomeen is. Sinds 1945, en vooral sinds de jaren 2000, is in heel West-Europa de tijd om een regering te vormen "exponentieel toegenomen".

Doorheen de hoorzittingen zijn meerdere mogelijke oorzaken aan bod gekomen. Oorzaken die in het bijzonder de regeringsvormingen bemoeilijken, zijn de versnippering van het politieke landschap (versterkt door de splitsing van nationale partijen) en de interne partijwerking (met bijvoorbeeld vaak voorzittersverkiezingen tijdens de formatieperiode).

De omschakeling van campagnelogica (beloftes) naar regeerlogica (compromis) vergt telkens tijd, zeker in het huidige politieke landschap. De bepaling van de partijformule (de samenstelling van de regering qua partijen) vraagt vaak het meeste tijd. Zodra daarover duidelijkheid is, duren de eigenlijke regeringsonderhandelingen niet bijzonder lang.

De lange periodes zonder een volwaardige regering hebben onvermijdelijk een negatieve impact op het

confiance du citoyen dans la politique. Les longues crises politiques créent également de longues périodes de ralentissement des activités politiques au cours desquelles il est impossible d'adopter des réformes ou de prendre des initiatives.

Mais la durée de la formation du gouvernement n'est pas le seul problème qui se pose en l'occurrence. On constate en effet également un manque de transparence en la matière, la démocratie Parlementaire n'étant pratiquement pas associée à la formation. De plus, les accords de gouvernement constituent essentiellement un compromis entre les partis politiques qui négocient, souvent avec une assise (budgétaire) limitée et avec un apport restreint de la société civile et de l'administration. Pourtant, l'accord de gouvernement sert de ligne directrice pour l'ensemble de la législature, ce qui rend la politique moins flexible et limite considérablement la liberté d'action de la démocratie Parlementaire.

En résumé, la situation actuelle est problématique à plusieurs égards: une longue période de formation se traduit par des gains politiques modérés et restreint la liberté Parlementaire.

Instauration d'une date butoir indicative au travers du règlement de la chambre

Comme l'a fait remarquer le professeur Stefaan Walgrave, la formation d'un gouvernement n'est pas uniquement question de règles, mais aussi de culture, de compromis et de perceptions. Pour parvenir à des coalitions viables, il est d'abord nécessaire que les partis et les responsables politiques adoptent une attitude constructive. L'instauration de certaines nouvelles règles pourrait toutefois améliorer la formation des gouvernements, tant en termes de processus qu'en termes de contenu.

Nous précisons explicitement que nous ne sommes pas en faveur d'une composition automatique du gouvernement fédéral à partir des gouvernements des entités fédérées ou sur la base d'autres mécanismes fondés uniquement sur les groupes linguistiques. Ces propositions ne s'inscrivent pas selon nous dans une logique fédérale et elles méconnaissent par exemple souvent la position de la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous ne considérons pas non plus qu'une réduction drastique du caractère proportionnel de notre système électoral (par exemple par l'introduction d'un système majoritaire) soit une bonne idée. Il n'est pas certain qu'un tel système de partis ait un effet positif sur la formation du gouvernement. Par ailleurs, la perte de légitimité

vertrouwen van burgers in politiek. De lange politieke crisissen zorgen bovendien voor lange beleidsluwe periodes die verloren gaan voor hervormingen en initiatieven.

De lengte van onze regeringsvorming is echter niet het enige pijnpunt. De regeringsvorming verloopt ook weinig transparant met quasi geen betrokkenheid van de Parlementaire democratie. Regeerakkoorden zijn bovendien vooral een compromis tussen de onderhandelende politiek partijen, vaak met weinig (budgettaire) onderbouw en met slechts beperkte inbreng van middenveld en administratie. Toch geldt het regeerakkoord als de leidraad voor de hele legislatuur, wat beleid minder wendbaar maakt en de vrijheid van de Parlementaire democratie ernstig beknot.

Kortom, de huidige situatie is in meerdere opzichten problematisch: een lange formatieperiode leidt tot matige beleidswinst en tot minder Parlementaire vrijheid.

Een soft deadline via het Kamerreglement

Zoals professor Stefaan Walgrave heeft opgemerkt, is de regeringsvorming niet enkel een kwestie van spelregels, maar ook van cultuur, afwegingen en percepties. Om tot werkbare coalities te kunnen komen, is altijd een constructieve houding noodzakelijk van politieke partijen en politici. Toch kunnen bepaalde nieuwe spelregels de regeringsvorming wel verbeteren, zowel qua proces als inhoudelijk.

We kiezen uitdrukkelijk niet voor een automatische samenstelling van de federale regering op basis van de deelstaatregeringen, of andere mechanismen die louter van taalgroepen uitgaan. Het gaat om voorstellen die o.i. niet passen binnen een federale logica en die bijvoorbeeld de positie van het Brussels Gewest vaak miskennen.

De proportionaliteit van ons kiesstelsel drastisch verminderen (bijvoorbeeld door een meerderheidsstelsel in te voeren) beschouwen we evenmin als een goed idee. Het positief effect op de regeringsvorming is onzeker en er zou in zo'n partijenstelsel legitimiteitsverlies optreden in een andere fase, met name bij kiezers die zich dan

interviendrait dans une autre phase, les électeurs se reconnaissant moins dans l'offre politique et dans la composition du Parlement.

Nous estimons que l'instauration d'une forme de délai, comme le suggère l'accord de gouvernement de la Vivaldi, est une réforme utile et même nécessaire. Il ne s'agit pas d'une solution miracle, mais un tel délai pourrait constituer un moyen de pression ultime à l'issue d'un processus préliminaire approfondi. Contrairement à ce qui existe en Israël ou en Espagne, nous optons pour une "date butoir indicative", système dans lequel une majorité Parlementaire peut empêcher la convocation de nouvelles élections s'il existe encore une perspective de formation d'un gouvernement.

Cette date butoir pourrait être introduite relativement facilement au travers d'une modification du Règlement de la Chambre. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les explications du professeur Jan Velaers:

"La Constitution ne définit toutefois pas qui doit prendre l"initiative de déposer une motion de dissolution de la Chambre. Le Règlement de la Chambre dispose que la seule personne habilitée à demander à la Chambre de se dissoudre est le premier ministre démissionnaire (article 181, alinéa 4, du Règlement). (…) L'orateur recommande dès lors de modifier le Règlement de la Chambre afin d'habiliter la Chambre à rédiger elle-même une motion de dissolution.'

Si une telle disposition était insérée dans le Règlement de la Chambre, il serait possible de dissoudre la Chambre lorsque la formation du gouvernement traîne en longueur. Il s'agit simplement d'une possibilité et non d'un système qui s'appliquerait automatiquement, comme dans le cas d'une date butoir stricte. En effet, le rejet de la motion entraînerait une prolongation de la période de négociations.

Cette nouvelle procédure aurait pour effet d'éviter que la formation du gouvernement s'éternise si elle ne bénéficie pas d'un soutien Parlementaire suffisant et/ou s'il n'y a pas de perspective concrète de solution. Il s'agit donc d'une solution équilibrée permettant d'accélérer la formation du gouvernement sans qu'une formation trop longue conduise nécessairement à la dissolution de la Chambre et à l'organisation d'élections.

Une première proposition provisoire de modification du Règlement est annexée à la présente note de synthèse. Afin de donner toutes ses chances à la discussion de fond entre les groupes politiques, cette proposition reprend plusieurs options:

minder erkennen in het politieke aanbod en de samenstelling van het Parlement.

Een vorm van deadline, zoals wordt geopperd in het Vivaldi-regeerakkoord, beschouwen we wel als een nuttige en zelfs noodzakelijke hervorming. Het is geen toveroplossing, maar het kan wel een sluitstuk zijn: een ultiem drukkingsmiddel, na het doorlopen van een uitgebreid voortraject. We opteren daarbij, anders dan in Israël of Spanje, voor een "*soft deadline*", waarbij een Parlementaire meerderheid het uitschrijven van nieuwe verkiezingen nog kan verhinderen, als er toch nog perspectief is op de vorming van een regering.

Een dergelijke soft deadline kan relatief eenvoudig geïntroduceerd worden via een wijziging van het Kamerreglement. We baseren ons daarvoor op de bijdrage van professor Jan Velaers:

"De Grondwet regelt echter niet wie het initiatief moet nemen om een motie tot ontbinding uit te lokken bij de Kamer. Dat moet geregeld worden in het Reglement van de Kamer. Het Kamerreglement bepaalt dat de enige die de Kamer kan vragen om zich te laten ontbinden, de ontslagnemende eerste minister is (art. 181, vierde lid, van het Reglement). (…) De spreker beveelt dan ook aan om het Kamerreglement zodanig aan te passen dat de Kamer zelf een motie tot ontbinding kan opstellen."

Als het Kamerreglement een dergelijke bepaling zou bevatten, is er een mogelijkheid tot ontbinding van de Kamer in geval van aanslepende regeringsvorming. Het is louter een mogelijkheid en dus geen automatisme, zoals bij een harde deadline. Het afwijzen van de motie betekent immers een verlenging van de onderhandelingsperiode.

Door deze nieuwe procedure vermijden we dat de regeringsvorming aansleept, zonder dat er voldoende Parlementaire steun voor is en/of zonder een concreet perspectief op een oplossing. Het is bijgevolg een evenwichtige oplossing die de regeringsvorming kan versnellen zonder dat een aanslepende formatie per definitie leidt tot een ontbinding van de Kamer en de organisatie van verkiezingen.

Als bijlage van deze synthesenota is er een eerste, voorlopige aanzet voor een reglementswijziging. Om de inhoudelijke discussie tussen de fracties alle kansen te geven, zijn er meerdere opties voorbereid in deze aanzet van reglementswijziging:

— Option 1: une motion de dissolution peut être initiée par 50 députés, ce qui renforcerait immédiatement le caractère démocratique de la procédure de dissolution (pour connaître la plus-value de cette mesure, se rapporter au commentaire de la modification du Règlement).

— Option 2: une motion de dissolution est automatiquement soumise à la Chambre en cas de formation prolongée du gouvernement

o Option 2a: la première fois après six mois, puis mensuellement

o Option 2b: la première fois après trois mois, puis tous les trois mois

o Option 2c: la première fois après six mois, puis tous les trois mois

On pourrait aussi éventuellement conjuguer l'option 1 et l'une des variantes de l'option 2 (a, b ou c), ce qui permettrait de démocratiser la dissolution de la Chambre au cours de la législature tout en instaurant un calendrier de dates butoirs indicatives dans le cadre de la formation du gouvernement.

Retenir uniquement l'option 1 permettrait de concrétiser cette démocratisation, qui pourrait aussi être utilisée dans le cadre de la formation du gouvernement (sans être assortie d'un calendrier fixe).

Retenir uniquement une variante de l'option 2 permettrait de fixer une date butoir indicative dans le cadre de la formation du gouvernement, mais pas de démocratiser la procédure de dissolution.

Nous sommes donc extrêmement favorables à l'instauration d'une date butoir indicative, pour des raisons de fond mais aussi parce que cette possibilité pourrait être inscrite dans le Règlement au moyen d'une majorité simple. S'agissant de ses modalités, nous souhaiterions en débattre avec les autres groupes, raison pour laquelle nous optons pour une ébauche de texte comportant plusieurs options.

Autres propositions

Il n'y a pas que la durée de la formation du gouvernement qui mérite notre attention. Nous devons aussi explorer des pistes qui renforcent la qualité des politiques et la démocratie Parlementaire avant et après la formation du gouvernement.

1. Des arguments solides justifient de dissocier la désignation du président de la Chambre de la formation et de la composition de la coalition gouvernementale.

— Optie 1: een motie tot ontbinding kan geïnitieerd worden door 50 Kamerleden, wat meteen ook een democratisering zou betekenen van de ontbindingsprocedure (meerwaarde daarvan, zie toelichting reglementswijziging)

— Optie 2: een motie tot ontbinding wordt automatisch aan de Kamer voorgelegd bij aanslepende regeringsvorming

o Optie 2a: eerste keer na 6 maanden, en vanaf dan maandelijks

o Optie 2b: eerste keer na 3 maanden, en vanaf dan telkens per 3 maanden

o Optie 2c: eerste keer na 6 maanden, en vanaf dan telkens per 3 maanden

Optie 1 en een variant van optie 2 (a, b of c) kunnen eventueel ook samengaan. Dan democratiseert de ontbinding van de Kamer doorheen de legislatuur en is er een ritme van soft deadlines in kader van de regeringsvorming.

Wanneer we enkel opteren voor optie 1, is die democratisering een feit en kan die mogelijkheid ook gebruikt worden in kader van regeringsvorming (zonder een vastgelegde timing).

Wanneer we enkel opteren voor een variant van optie 2, is er een soft deadline in het kader van regeringsvorming, maar is er geen democratisering van de ontbindingsprocedure.

Wij zijn dus sterk voorstander van een soft deadline, omwille van inhoudelijke redenen, maar ook aangezien het via een eenvoudige meerderheid kan opgenomen worden in het Reglement. Qua modaliteiten gaan wij graag het gesprek aan met de andere fracties, vandaar dat we opteren voor een aanzet van tekst met meerdere mogelijkheden.

Overige voorstellen

Niet alleen de lengte van de regeringsvorming verdient onze aandacht. We moeten ook pistes ontwikkelen die de beleidskwaliteit en de Parlementaire democratie versterken in de aanloop van en na afloop van de regeringsvorming.

1. Er zijn sterke argumenten om de aanduiding van de Kamervoorzitter los te koppelen van de formatie en de coalitiesamenstelling. De Kamer verkiest dan haar

Cela permettrait à la Chambre d'élire son président sur la base de candidatures formelles, qui exposeraient la vision qu'ont les différents candidats du fonctionnement du Parlement (tant sur le plan politique qu'administratif). Dans ces circonstances, le président élu disposerait aussi d'une plus grande légitimité pour jouer un rôle significatif durant la période de formation et dans le cadre de l'association du Parlement à cette formation.

2. Pour renforcer l'assise et la crédibilité de l'accord de gouvernement, il serait utile d'obtenir des données formelles des administrations (un mémorandum à l'attention des formateurs) et de solliciter le Bureau du plan pour qu'il apporte son concours aux travaux de fond.

3. On pourrait également améliorer l'élaboration des politiques tout au long de la législature. Il faudrait pouvoir faire davantage que ce que prévoit l'accord de gouvernement. Pour améliorer la flexibilité et l'implication du Parlement, il convient d'améliorer la confection et l'examen du budget et des notes de politique générale. Prévoir que les notes de politique générale des ministres soient rédigées en deux temps (c'est-à-dire prévoir la rédaction d'une note de politique générale 2.0 enrichie de l'apport du Parlement) permettrait d'inclure plus fortement le Parlement et de renforcer la coopération entre le Parlement et le gouvernement. On pourrait également s'inspirer de la méthode utilisée aux Pays-Bas pour confectionner le budget, où le gouvernement présente une note au printemps, ce qui permet de préparer plus longuement et plus minutieusement l'année politique suivante. Il pourrait aussi être utile d'attribuer explicitement, dès l'entame de la législature, certaines thématiques ou réflexions au Parlement, l'idéal étant même de prévoir une coopération intense entre les groupes de la majorité et l'opposition.

4. Le système électoral ne sera pas (ou plus) révisé en profondeur durant la présente législature. Toutefois, il pourrait être utile et nécessaire de mener une réflexion approfondie sur notre système électoral, en confiant par exemple aussi une mission préparatoire à un panel citoyen ou à une commission mixte composée à la fois de citoyens tirés au sort et d'élus.

Annexe

Proposition de modification du règlement de la Chambre des représentants en ce qui concerne la procédure de dissolution de la chambre des représentants

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 46 de la Constitution, qui précise les cas dans lesquels le Roi peut dissoudre la Chambre, s'énonce comme suit:

voorzitter op basis van formele kandidaturen, zijnde de visies van de kandidaten op de Parlementaire werking (zowel inzake politieke werking als de bedrijfsvoering). De zo verkozen Kamervoorzitter heeft ook meer legitimiteit om een rol van betekenis te spelen in de formatieperiode en de Parlementaire betrokkenheid daarbij.

2. Om de onderbouw en de geloofwaardigheid van het regeerakkoord te versterken, zou het nuttig zijn om formele input te krijgen van de administraties (een memorandum voor de formateurs) en het Planbureau de inhoudelijke werkzaamheden te laten ondersteunen.

3. De beleidsopmaak doorheen de legislatuur kan ook beter. Er moet meer zijn dan het regeerakkoord. Om zowel de wendbaarheid als de Parlementaire betrokkenheid te verbeteren, moet de opmaak en de bespreking van de begroting en de beleidsnota's verbeterd worden. Beleidsnota's van ministers opstellen in twee fases – een beleidsnota 2.0 met input vanuit het Parlement – is inclusiever en zorgt voor meer samenwerking tussen Parlement en regering. De Nederlandse aanpak inzake de begrotingsopmaak met o.a. een Voorjaarsnota en dus een langere, meer weloverwogen voorbereiding van het volgende beleidsjaar kan ook inspireren. Het kan ook nuttig zijn om bij aanvang van de legislatuur bepaalde thema's of reflecties expliciet toe te wijzen aan het Parlement, idealiter zelfs met een sterke samenwerking tussen coalitiefracties en oppositie.

4. Deze legislatuur zal het kiesstelsel niet (meer) grondig hervormd worden. Een grondige reflectie over het kiesstelsel kan wel nuttig en nodig zijn tijdens de volgende legislatuur, bijvoorbeeld met ook een voorbereidende rol voor een burgerpanel of een gemengde commissie met zowel gelote burgers als verkozenen.

Bijlage

Voorstel tot wijziging van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers houdende de procedure tot ontbinding van de kamer van volksvertegenwoordigers

DAMES EN HEREN,

Artikel 46 van de Grondwet bepaalt in welke gevallen de Kamer door de Koning kan worden ontbonden. Het luidt als volgt:

"Art. 46. Le Roi n'a le droit de dissoudre la Chambre des représentants que si celle-ci, à la majorité absolue de ses membres:

1° soit rejette une motion de confiance au gouvernement fédéral et ne propose pas au Roi, dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion, la nomination d'un successeur au premier ministre;

2° soit adopte une motion de méfiance à l'égard du gouvernement fédéral et ne propose pas simultanément au Roi la nomination d'un successeur au premier ministre.

Les motions de confiance et de méfiance ne peuvent être votées qu'après un délai de quarante-huit heures suivant le dépôt de la motion.

En outre, le Roi peut, en cas de démission du gouvernement fédéral, dissoudre la Chambre des représentants après avoir reçu son assentiment exprimé à la majorité absolue de ses membres.

L'acte de dissolution contient la convocation des électeurs dans les quarante jours et de la Chambre des représentants dans les deux mois.

En cas de dissolution des deux Chambres, conformément à l'article 195, les Chambres sont convoquées dans les trois mois.

En cas de dissolution anticipée, la nouvelle législature fédérale ne pourra courir au-delà du jour des premières élections pour le Parlement européen suivant cette dissolution."

En d'autres termes, la Constitution n'habilite le Roi à dissoudre la Chambre que dans trois cas: après l'adoption d'une motion de méfiance non constructive, après le refus non constructif de la confiance et après la démission du gouvernement fédéral, sous réserve d'avoir reçu l'assentiment exprimé à la majorité absolue des membres de la Chambre.

Selon le professeur émérite Jan Velaers, ce troisième cas de figure inclut aussi l'hypothèse où "un gouvernement démissionne après les élections et que le Roi ne parvient pas à former de gouvernement. Dans ce cas-ci aussi, la Chambre pourrait être dissoute après avoir donné son assentiment à cet effet." (traduction). Lors d'une audition organisée le 16 décembre 2022, le professeur Velaers a indiqué ce qui suit à ce propos:

"La Constitution ne définit toutefois pas qui doit prendre l'initiative de déclencher le dépôt d'une motion de dissolution à la Chambre. Il convient de régler ce point dans le

"Art. 46. De Koning heeft enkel het recht de Kamer van volksvertegenwoordigers te ontbinden wanneer zij, bij volstrekte meerderheid van haar leden:

1° hetzij een motie van vertrouwen in de federale regering verwerpt en niet binnen een termijn van drie dagen, te rekenen van de dag van de verwerping van de motie, een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning voordraagt;

2° hetzij een motie van wantrouwen tegen de federale regering aanneemt en niet tegelijk een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning voordraagt.

Over moties van vertrouwen en wantrouwen kan slechts gestemd worden na verloop van achtenveertig uur, volgend op de indiening van de motie.

Bovendien kan de Koning bij ontslag van de federale regering de Kamer van volksvertegenwoordigers ontbinden, nadat deze daarmee bij volstrekte meerderheid van haar leden heeft ingestemd.

Het ontbindingsbesluit bevat de oproeping van de kiezers binnen veertig dagen en bijeenroeping van de Kamer van volksvertegenwoordigers binnen twee maanden.

In geval van ontbinding van beide Kamers overeenkomstig artikel 195 worden de Kamers binnen drie maanden bijeengeroepen.

In geval van vervroegde ontbinding zal de nieuwe federale zittingsperiode uiterlijk duren tot de dag van de eerstvolgende verkiezingen voor het Europese Parlement die op deze ontbinding volgen."

Er zijn met andere woorden in de Grondwet drie mogelijkheden voor de Koning voorzien om de Kamer te ontbinden: ten eerste na een niet-constructieve motie van wantrouwen, ten tweede na het niet-constructief weigeren van het vertrouwen en ten derde bij het ontslag van de federale regering, met de instemming van de meerderheid van de leden van de Kamer.

In deze derde mogelijkheid is volgens professor emeritus Jan Velaers ook de hypothese begrepen dat "een regering na verkiezingen ontslag neemt en de Koning er niet in slaagt een regering te vormen. Ook dan zou de Kamer kunnen worden ontbonden met haar instemming." In een hoorzitting van 7 december 2022 stelde hij daarover:

"De Grondwet regelt echter niet wie het initiatief moet nemen om een motie tot ontbinding uit te lokken bij de Kamer. Dat moet geregeld worden in het Reglement van

Règlement de la Chambre. Le Règlement de la Chambre dispose que la seule personne habilitée à demander à la Chambre de se dissoudre est le premier ministre démissionnaire (article 181, alinéa 4, du Règlement). Or, ce procédé n'est pas évident sur le plan institutionnel. En effet, un premier ministre démissionnaire n'est plus soutenu par une majorité et il a peut-être intérêt à ne pas se présenter (immédiatement) devant l'électeur. L'orateur recommande dès lors de modifier le Règlement de la Chambre afin d'habiliter la Chambre à rédiger elle-même une motion de dissolution.".

Dans son ouvrage de référence intitulé "*De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*", le professeur Velaers fournit des explications plus détaillées. Il y distingue deux cas de dissolution assortie de l'assentiment de la Chambre[12]:

"2. La dissolution avec l'assentiment de la Chambre, après la démission du gouvernement.

[…]

20. La Constitution ne précise pas la procédure que la Chambre doit suivre pour donner son assentiment à la dissolution. Durant les travaux Parlementaires, il a seulement été indiqué que la Chambre devait régler elle-même les modalités de cette procédure dans son règlement […]

21. Dès que la Chambre a donné son assentiment à la dissolution, le Roi doit encore prendre l'acte de dissolution. Compte tenu de l'assentiment donné par la Chambre, il n'est pas envisageable que le Roi refuse de signer cet acte de dissolution, sans quoi il ferait barrage non seulement au gouvernement démissionnaire mais aussi à la majorité Parlementaire. L'acte de dissolution contient la convocation des électeurs dans les quarante jours et des Chambres dans les deux mois (article 46 de la Constitution).

[…]

[12] Deuxième partie, p. 167-8. Die Keure, 2019.

de Kamer. Het Kamerreglement bepaalt dat de enige die de Kamer kan vragen om zich te laten ontbinden, de ontslagnemende eerste minister is (art. 181, vierde lid, van het Reglement). Institutioneel ligt dat niet voor de hand. De ontslagnemende premier heeft immers geen meerderheid meer achter zich en heeft er misschien belang bij om niet of later naar de kiezer te stappen. De spreker beveelt dan ook aan om het Kamerreglement zodanig aan te passen dat de Kamer zelf een motie tot ontbinding kan opstellen.

In het standaardwerk *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar* licht Velaers de situatie uitgebreider toe. Hij onderscheidt er twee gevallen van ontbinding met instemming van de Kamer:[12]

"2. De ontbinding met instemming van de Kamer, na het ontslag van de regering.

[…]

20. In de Grondwet is niet bepaald volgens welke procedure de Kamer haar instemming tot ontbinding geeft. Tijdens de Parlementaire voorbereiding werd slechts aangegeven dat de modaliteiten door de Kamer zelf in haar reglement moet worden vastgelegd […]

21. Zodra de Kamer heeft ingestemd met de ontbinding, dient de Koning nog steeds het ontbindingsbesluit te nemen. Gelet op de instemming van de Kamer is het niet denkbaar dat de Koning zou weigeren het ontbindingsbesluit te onderteken. Hij zou zich dan immers niet alleen tegen de ontslagnemende regering, maar ook tegen de meerderheid in de Kamer keren. Het ontbindingsbesluit bevat de oproeping van de kiezers binnen de 40 dagen en bijeenroeping van de Kamers binnen de 2 maanden (art. 46 GW).

[…]

[12] Deel 2, p. 167-8. Die Keure, 2019.

3. ***La dissolution de la Chambre en cas d'échec de la formation d'un gouvernement après les élections***

23. Au cours des discussions tenues en commission de la Chambre, le premier ministre Dehaene avait encore examiné une autre hypothèse susceptible d'entraîner la dissolution de la Chambre. Examinant l'hypothèse évoquée où, après des élections, la formation d'un gouvernement se révèle impossible, le premier ministre estimait que "la seule solution pourrait consister dans le recours à de nouvelles élections.". On peut souscrire à cette position. Dans ce cas, la dissolution constitue en effet la seule possibilité de débloquer le système Parlementaire paralysé. Il nous apparaît néanmoins que dans cette hypothèse aussi, la Chambre devra donner son assentiment à la dissolution. En effet, la portée de l'article 46, alinéa 3, de la Constitution est générale: il s'applique à toute situation de démission du gouvernement. Le ratio legis de l'article 46 de la Constitution s'applique donc ici aussi: il constitue une protection de la Chambre et il permet à celle-ci d'évaluer l'opportunité de procéder à une dissolution pour surmonter la crise"

Cette proposition de modification du Règlement vise à inscrire dans le Règlement de la Chambre qu'outre le premier ministre, la Chambre elle-même peut aussi prendre l'initiative de procéder à sa dissolution. S'il est vrai que le Règlement exclut aujourd'hui cette possibilité, cette exclusion ne repose sur aucune motivation valable.

L'actuel article 181 du Règlement est rédigé comme suit:

"Art. 181

La Chambre est dissoute à la date fixée, conformément à l'article 105 du Code électoral, pour la réunion ordinaire des collèges électoraux appelés à pourvoir au remplacement des représentants sortants.

La Chambre est dissoute de plein droit après l'adoption, par le pouvoir législatif fédéral, d'une déclaration de révision de la Constitution conformément à l'article 195 de la Constitution.

La Chambre peut être dissoute par le Roi si elle a, à la majorité absolue de ses membres:

1° ou bien rejeté une motion de confiance dans le gouvernement, conformément à l'article 135, sans avoir proposé au Roi la nomination d'un successeur au premier ministre dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion;

3. ***De ontbinding van de Kamer, wanneer na verkiezingen de regeringsvorming mislukt***

23. Tijdens de besprekingen in de Kamercommissie heeft eerste minister Dehaene nog een andere hypothese onder ogen genomen die tot ontbinding van de Kamer zou moeten kunnen leiden. De eerste minister was van oordeel "dat wanneer na de verkiezingen geen regeringsformatie mogelijk blijkt, de enige oplossing er in bestaat nieuwe verkiezingen te organiseren." Men kan dit standpunt bijtreden. De ontbinding is in dat geval inderdaad de enige mogelijkheid om het vastgelopen Parlement systeem opnieuw vlot te trekken. Het komt ons echter voor dat ook in die hypothese de Kamer dient in te stemmen met de ontbinding. Artikel 46, derde lid GW is immers in algemene termen gesteld. Het is van toepassing op elke situatie waarin de regering ontslag heeft genomen. Ook de ratio legis van artikel 46 GW is van toepassing: het houdt een bescherming van de Kamer in en laat het aan deze over te oordelen of een ontbinding geboden is om de crisis te overwinnen"

Dit voorstel tot wijziging van het Reglement beoogt in het reglement van de Kamer in te schrijven dat niet alleen de eerste minister, maar ook de Kamer zelf initiatief kan nemen om de Kamer te ontbinden. Hoewel het reglement dat vandaag uitsluit, zijn daar geen goede redenen voor.

Artikel 181 van het Reglement luidt vandaag als volgt:

"Art. 181

*De Kamer wordt ontbonden op de dag die overeenkomstig artikel 105 van h*et *Kieswetboek is vastgesteld voor de gewone vergadering van de kiescolleges, teneinde te voorzien in de vervanging van de aftredende volksvertegenwoordigers.*

De Kamer wordt van rechtswege ontbonden nadat de federale wetgevende macht een verklaring tot herziening van de Grondwet heeft aangenomen overeenkomstig artikel 195 van de Grondwet.

De Kamer kan door de Koning worden ontbonden wanneer zij bij volstrekte meerderheid van haar leden:

1° hetzij overeenkomstig artikel 135 een motie van vertrouwen in de regering heeft verworpen en niet binnen een termijn van drie dagen, te rekenen van de dag van de verwerping van de motie, een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning heeft voorgedragen;

2° ou bien adopté une motion de méfiance à l'égard du gouvernement, conformément à l'article 138, sans avoir proposé simultanément au Roi la nomination d'un successeur au premier ministre.

La Chambre peut être dissoute par le Roi en cas de démission du gouvernement, si elle adopte une motion de dissolution à la majorité absolue de ses membres. Pareille motion ne peut être déposée que par le premier ministre. La Chambre se prononce sur cette motion au plus tard dans la semaine qui suit son dépôt."

Lors de la discussion relative à la modification du Règlement, la précision suivante a été apportée dans la justification:

"*Le présent amendement vise essentiellement à inscrire dans le Règlement le principe figurant à l'article 46, alinéa 3, de la Constitution, selon lequel la Chambre peut être dissoute, en cas de démission du gouvernement fédéral, si elle marque son accord sur sa dissolution à la majorité absolue de ses membres.*

La Constitution ne précise pas explicitement la forme que doit revêtir l'assentiment de la Chambre.

Il ressort du rapport de commission du Sénat (Doc. Sénat n° 100-39/2°, p. 8) que cette question doit être réglée par la Chambre dans son Règlement.

La motion serait la formule la plus logique, ne fût-ce que parce que celle-ci est soumise, en ce qui concerne le vote, aux mêmes conditions que la motion de méfiance constructive (voir article 92quinquies du Règlement). Toutes les hypothèses de dissolution seront par ailleurs désormais regroupées sous un nouvel article 92decies."[13]

La Chambre est dès lors libre de régler la façon dont elle donne son assentiment à la dissolution dans le Règlement. Rien ne s'oppose à la possibilité que les membres de la Chambre prennent eux-mêmes l'initiative de cette dissolution.

Le rapport indique en effet textuellement ce qui suit:

"c) La dissolution de la Chambre avec son assentiment

Un commissaire demande selon quelles formalités s'opérera la dissolution de la Chambre avec son assentiment.

[13] *https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/48/1798/48K1798001.pdf* p. 23

2° hetzij overeenkomstig artikel 138 een motie van wantrouwen tegen de regering heeft aangenomen en niet tegelijk een opvolger voor de eerste minister voor benoeming aan de Koning heeft voorgedragen.

De Kamer kan door de Koning worden ontbonden bij ontslag van de regering, mits zij bij volstrekte meerderheid van haar leden een motie van ontbinding aanneemt. Dergelijke motie kan alleen door de eerste minister worden ingediend. De Kamer spreekt zich erover uit, uiterlijk tijdens de week na de indiening."

In de bespreking van de wijziging van het reglement werd in de verantwoording toegelicht:

"*De voorliggende bepaling is vooral nodig om het principe van artikel 46, derde lid, van de Grondwet, luidens welk de Kamer bij ontslag van de federale regering kan worden ontbonden mits zij bij volstrekte meerderheid van haar leden met haar ontbinding instemt, in het Reglement in te schrijven.*

De Grondwet bepaalt niet uitdrukkelijk welke vorm de instemming van de Kamer moet aannemen.

Uit het commissieverslag van de Senaat (Stuk Senaat, n' 100-39/ 2 ~ blz. 8) blijkt dat die kwestie door de Kamer in haar Reglement moet worden geregeld.

Het meest logische is dat het zou gaan om een motie, al was het maar omdat qua stemming dezelfde voorwaarden gelden als voor de constructieve motie van wantrouwen (cf. artikel 92quinquies van het Reglement). Tegelijkertijd wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om alle hypothesen van ontbinding te groeperen in een nieuwartikel 92decies."[13]

Het staat de Kamer dus vrij om de manier waarop zij met de ontbinding instemt, in het Reglement te regelen. Niets verzet zich tegen de mogelijkheid dat de leden van de Kamer daartoe zelf het initiatief nemen.

Men leest in het verslag inderdaad letterlijk het volgende:

"c) De ontbinding van de Kamer met haar instemming

Een lid vraagt volgens welke formaliteiten de ontbinding, met haar instemming, van de Kamer verloopt.

[13] *https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/48/1798/48K1798001.pdf* p. 23

L'un des intervenants précédents dit que la Chambre devra le décider elle-même. Elle peut éventuellement le prévoir dans son règlement, à l'instar du Bundestag allemand.

Le ministre de la Politique scientifique se rallie à cet avis et souligne que par exemple le Conseil d'État règle également, lui-même, jusqu'à un certain point, les modalités d'exécution des dispositions de procédure, légales et règlementaires, qui lui sont applicables. En ce qui concerne la Chambre, il ne semble pas raisonnable de prévoir tous ces détails formels dans la Constitution, et ce afin de garantir une certaine souplesse"[14]

Cette proposition de modification du Règlement vise à démocratiser la procédure de dissolution en permettant à la Chambre, elle-même, de déposer une motion de dissolution en cas de démission du gouvernement. D'un point de vue démocratique, il n'est justifié que seul le premier ministre d'un gouvernement démissionnaire puisse le faire.

En effet, il n'est pas logique que la Chambre puisse contraindre un gouvernement de plein exercice à démissionner en déposant une motion de méfiance non constructive et entraîner ainsi une dissolution de la Chambre, alors qu'elle ne pourrait rien entreprendre elle-même vis-à-vis d'un gouvernement en affaires courantes. Un gouvernement minoritaire démissionnaire qui n'entend pas faire un pas de côté peut de la sorte rester en place des mois, voire des années. La formation d'un gouvernement peut, elle aussi, durer une éternité.

Afin d'éviter de telles situations, cette proposition de modification du Règlement vise à permettre non seulement au premier ministre, mais aussi à un tiers des membres de la Chambre de déposer une motion de dissolution.

[AJOUT SI L'OPTION 2 EST ÉGALEMENT RETENUE]

Lors de l'audition précitée, M. Velaers a en outre formulé une proposition qui a pour objet spécifique l'hypothèse d'une interminable formation du gouvernement. Il a proposé de compléter l'article 181 du Règlement comme suit:

"*Toutefois, si un gouvernement n'a pas été formé après x mois, les membres peuvent déposer une motion afin d'inviter la Chambre à donner son assentiment à sa dissolution, prononcée par le Roi.*"

Les auteurs sont convaincus de la plus-value de cette proposition. Celle-ci renforce la démocratie et peut offrir

[14] *https://www.senate.be/lexdocs/S0528/S05282481.pdf,* p. 9+

Een vorige spreker stelt dat de Kamer dit zelf zal moeten beslissen. Zij kan dit eventueel in haar reglement vaststellen, zoals dit in Duitsland gebeurt voor de Bundestag;,

De minister van Wetenschapsbeleid sluit zich hierbij aan en wijst er bijvoorbeeld op dat de Raad van State ook tot op zekere hoogte zelf regelt hoe ze de wettelijke en reglementaire procedurele bepalingen die op haar van toepassing zijn, verder uitwerkt. Wat betreft de Kamer lijkt het onverstandig al deze formele details in de Grondwet vast te leggen, om een zekere flexibiliteit te waarborgen"[14]

Dit voorstel van wijziging van reglement wil de procedure voor ontbinding democratiseren, door aan de Kamer zelf de mogelijkheid te geven om, bij het ontslag van de regering, een motie van ontbinding in te dienen. Het is democratisch niet te verantwoorden dat alleen de eerste minister van een ontslagnemende regering, dat kan.

Inderdaad: het is niet logisch dat de Kamer, middels een niet-constructieve motie van wantrouwen, een regering met volheid van bevoegdheid tot ontslag kan dwingen en de ontbinding van de Kamer kan veroorzaken, maar ten aanzien van een regering in lopende zaken zelf niets zou kunnen ondernemen. Een ontslagnemende minderheidsregering die niet wil opstappen, kan op die manier maanden of zelfs jaren blijven zitten. Ook regeringsvormingen kunnen eeuwig blijven aanslepen.

Om die situaties te vermijden, voorziet dit voorstel tot wijziging van reglement dat een motie tot ontbinding niet alleen door de eerste minister kan worden ingediend, maar ook door één derde van de leden van de Kamer.

[AANVULLING INDIEN OOK OPTIE 2]

De heer Velaers formuleerde in de eerder geciteerde hoorzitting bovendien een voorstel dat specifiek de hypothese van een lang aanslepende regeringsvorming tot voorwerp heeft. Hij stelde voor artikel 181 van het Reglement als volgt aan te vullen:

"*Wanneer evenwel na x maanden nog geen regering is gevormd, kunnen de leden een motie indienen om de Kamer uit te nodigen er mee in te stemmen dat de Koning haar ontbindt*."

De indieners zijn overtuigd van de meerwaarde van een dergelijk voorstel. Het versterkt de democratie, en

[14] *https://www.senate.be/lexdocs/S0528/S05282481.pdf,* p. 9+

une issue à la lenteur des formations de gouvernement en prévoyant une sorte de mécanisme de date butoir indicative.

Concrètement, nos propositions sont les suivantes:

Si un nouveau gouvernement n'a pas été formé dans un délai de six mois après l'élection de la Chambre des représentants, celle-ci se prononce sur sa dissolution. Un nouveau vote ayant le même objet est organisé un mois après le précédent. (Option 2a)

OU

Si un nouveau gouvernement n'a pas été formé dans un délai de trois mois après l'élection de la Chambre des représentants, celle-ci se prononce sur sa dissolution. Un nouveau vote ayant le même objet est organisé trois mois après le précédent. (Option 2b)

OU

Si un nouveau gouvernement n'a pas été formé dans un délai de six mois après l'élection de la Chambre des représentants, celle-ci se prononce sur sa dissolution. Un nouveau vote ayant le même objet est organisé trois mois après le précédent. (Option 2c)

Le dépôt de la motion ne signifie pas que la Chambre doit procéder à la dissolution. Le rejet de la motion se traduit par une prolongation de la période de négociations. Cette procédure permet d'éviter que la formation du gouvernement ne s'éternise en l'absence d'un soutien Parlementaire suffisant et/ou d'une perspective concrète de solution. Il s'agit par conséquent d'une solution équilibrée permettant d'accélérer le processus de formation du gouvernement, sans qu'une formation trop longue conduise nécessairement à la dissolution de la Chambre et à l'organisation d'élections.

Proposition

Art. 1er

L'article 181, dernier alinéa, du Règlement de la Chambre des représentants est remplacé par ce qui suit:

"La Chambre peut être dissoute par le Roi en cas de démission du gouvernement, si elle adopte une motion de dissolution à la majorité absolue de ses membres. Pareille motion ne peut être déposée que par le premier ministre ou par au moins un tiers des membres de la Chambre. La Chambre se prononce sur cette motion au plus tard dans la semaine qui suit son dépôt." (Option 1)

kan een uitweg bieden bij lang aanslepende regeringsvormingen, als een soort mechanisme van *soft deadline.*

Concreet stellen we voor:

Dat, wanneer 6 maanden na de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers geen nieuwe regering is gevormd, de Kamer stemt over haar ontbinding. Een nieuwe dergelijke stemming vindt plaats 1 maand na de vorige. (Optie 2a)

OF

Dat, wanneer 3 maanden na de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers geen nieuwe regering is gevormd, de Kamer stemt over haar ontbinding. Een nieuwe dergelijke stemming vindt plaats 3 maanden na de vorige. (Optie 2b)

OF

Dat, wanneer 6 maanden na de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers geen nieuwe regering is gevormd, de Kamer stemt over haar ontbinding. Een nieuwe dergelijke stemming vindt plaats 3 maand na de vorige. (Optie 2c)

Het voorleggen van de motie betekent niet dat de Kamer moet overgaan tot ontbinding. Het afwijzen van de motie betekent een verlenging van de onderhandelingsperiode. Door de procedure vermijden we dat de regeringsvorming aansleept, zonder dat er voldoende Parlementaire steun voor is en/of zonder concreet perspectief op een oplossing. Het is bijgevolg een evenwichtige oplossing die de regeringsvorming kan versnellen zonder dat een aanslepende formatie per definitie leidt tot een ontbinding van de Kamer en de organisatie van verkiezingen.

Voorstel

Art. 1

Artikel 181 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, laatste lid, wordt vervangen als volgt:

"De Kamer kan door de Koning worden ontbonden bij ontslag van de regering, mits zij bij volstrekte meerderheid van haar leden een motie van ontbinding aanneemt. Dergelijke motie kan door de eerste minister worden ingediend, of door minstens één derde van de leden van de Kamer. De Kamer spreekt zich erover uit, uiterlijk tijdens de week na de indiening. (Optie 1)

[AJOUT SI L'OPTION 2 EST ÉGALEMENT RETENUE]

Si un nouveau gouvernement n'a pas été formé dans un délai de six mois après l'élection de la Chambre des représentants, celle-ci se prononce sur sa dissolution. Un nouveau vote ayant le même objet est organisé un mois après le précédent. (Option 2a)

Si un nouveau gouvernement n'a pas été formé dans un délai de trois mois après l'élection de la Chambre des représentants, celle-ci se prononce sur sa dissolution. Un nouveau vote ayant le même objet est organisé trois mois après le précédent. (Option 2b)

Si un nouveau gouvernement n'a pas été formé dans un délai de six mois après l'élection de la Chambre des représentants, celle-ci se prononce sur sa dissolution. Un nouveau vote ayant le même objet est organisé trois mois après le précédent. (Option 2c)

PS

Suite à la décision de la réunion des rapporteurs du 14 juin 2023, vous voudrez bien trouver ci-après la position du groupe socialiste concernant les 3 questions ayant guidé l'organisation d'auditions en commission de révision de la Constitution.

1. ***Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?***

Il convient tout d'abord de poser une série de constats, qui dessinent le contexte dans lequel la formation des gouvernements se déroule et dont on ne peut la dissocier:

— Le contexte général de fragmentation de l'électorat, qui entraine une multiplication du nombre de partis – et donc la nécessité d'associer un nombre plus grand d'acteurs et d'intérêts concurrents dans la recherche d'un programme de gouvernement recueillant un large consensus. Il s'agit là d'un phénomène sociétal qui dépasse largement le cadre de la Belgique et touche les démocraties européennes dans leur ensemble, comme en attestent les travaux présentés notamment par le professeur Dodeigne de l'Université de Namur lors de l'audition du 21 septembre 2022. On pourra encore souligner que, dans notre pays en particulier, les réalités linguistiques viennent s'ajouter à cette fragmentation.

— Le contexte de crises systémiques (financière, économique et sociale entre 2008 et 2010, sanitaire en 2019), s'il peut être perçu comme un incitant externe

[AANVULLING INDIEN OOK OPTIE 2]

Wanneer 6 maanden na de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers geen nieuwe regering is gevormd, stemt de Kamer over haar ontbinding. Een nieuwe dergelijke stemming vindt plaats 1 maand na de vorige. (Optie 2a)

Wanneer 3 maanden na de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers geen nieuwe regering is gevormd stemt de Kamer over haar ontbinding. Een nieuwe dergelijke stemming vindt plaats 3 maand na de vorige. (Optie 2b)

Wanneer 6 maanden na de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers geen nieuwe regering is gevormd stemt de Kamer over haar ontbinding. Een nieuwe dergelijke stemming vindt plaats 3 maand na de vorige. (Optie 2c)

PS

Naar aanleiding van de beslissing van de vergadering van de rapporteurs van 14 juni 2023 volgt hier het standpunt van de PS-fractie over de drie vragen die in de hoorzittingen van de commissie voor Grondwet en Institutionele Vernieuwing centraal stonden.

1. ***Wat zijn vandaag de belangrijkste knelpunten in het kader van een federale regeringsvorming?***

Vooreerst dient te worden gewezen op een aantal vaststellingen die een beeld schetsen van de achtergrond van een regeringsvorming en daar niet los van kunnen worden gezien.

— Vooreerst is er de algemene context van versnippering van het electoraat, waardoor er meer partijen zijn en er dus onvermijdelijk meer concurrerende actoren en belangen met elkaar moeten worden verzoend in het streven naar een breed gedragen regeringsprogramma. Het is een maatschappelijk verschijnsel dat zich bijlange niet tot België beperkt; alle Europese democratieën krijgen ermee te maken, zoals blijkt uit de werkzaamheden waar met name professor Dodeigne van de universiteit van Namen tijdens de hoorzitting van 21 september 2022 naar heeft verwezen. Hierbij dient nog te worden benadrukt dat de Belgische taalkundige realiteit die versnippering in de hand werkt.

— De context van systeemcrises (financiële, economische en sociale crisissen tussen 2008 en 2010 en een gezondheidscrisis in 2019) kan weliswaar worden

à la formation de gouvernement, a souligné l'efficacité du rôle d'amortisseur des mécanismes de protection sociale en Belgique, de telle sorte que l'économie belge s'est globalement montrée plus résiliente que celle des pays voisins dans ces situations. Néanmoins, de tels évènements sont de nature à polariser les positionnements politiques dans les réponses qu'il convient de leur apporter et, dès lors, compliquent la construction d'un consensus.

Si la durée des négociations en Belgique est frappante, elle s'inscrit donc dans un mouvement de fond au niveau européen, indépendamment des mécanismes constitutionnels très divers mis en œuvre dans ces différents pays. Dans la réflexion menée ici, il est donc important de ne pas limiter l'attention aux mécanismes mais également de s'interroger sur l'évolution générale des systèmes démocratiques en Europe, de leur rapport avec la construction du corps social dans son ensemble et des rapports de la population européenne à l'égard du fait démocratique lui-même en particulier. On pourra à cet égard s'intéresser à divers travaux (M. Verdussen réenchanter la Constitution, pp. 62 et suivantes, P. Rosanvallon La contre-démocratie – La politique à l'âge de la défiance) qui posent la question de la citoyenneté et de ses manifestations dans un contexte de fragilisation des contre-pouvoirs et "d'atomisation" du corps social.

Comme le souligne le Professeur Sinardet dans son exposé, on doit également constater que le niveau fédéral belge évolue désormais entre un niveau européen fort et le niveau des entités fédérées renforcé, de telle sorte que la pression sur la formation rapide d'un gouvernement fédéral est moindre aujourd'hui qu'elle ne pouvait l'être il y a 15 ans d'ici.

Il s'agit ici d'un problème qui relève de l'exercice du leadership consociatif. Dans la théorie politique de la consociativité, plusieurs éléments sont considérés comme clés: la capacité d'atteindre un consensus par le biais de négociations de haut niveau dans un contexte de division importante du champ social, le multipartisme, la petite taille de la société, la stabilité des bases électorales.

Parmi ces éléments, certains pourraient être considérés comme fragilisés en Belgique:

— un important niveau de confiance au sein des élites sociopolitiques permettant la construction du consensus;

— et la stabilité de la base électorale permettant à chacun des acteurs de garantir sa légitimité à établir et maintenir ce consensus.

gezien als een externe stimulans om een regering te vormen, maar heeft vooral ook aangetoond dat de Belgische sociale-beschermingsmechanismen een doeltreffende buffer zijn, waardoor de Belgische economie in dergelijke situaties door de bank genomen veerkrachtiger is gebleken dan die van de buurlanden. Dergelijke crises kunnen evenwel leiden tot een polarisatie van de politieke standpunten over de aanpak van dergelijke crises, waardoor het moeilijker wordt om tot een consensus te komen.

De onderhandelingen mogen in België dan wel opvallend lang duren, het is een realiteit die past binnen een Europese onderstroom, los van de heel uiteenlopende grondwetsmechanismen van de verschillende landen. In deze denkoefening is het daarom belangrijk niet alleen aandacht te besteden aan de bestaande mechanismen, maar ook stil te staan bij de algemene evolutie van de democratische stelsels in Europa, de mate waarin ze verband houden met de uitbouw van het sociale bestel in het algemeen en de wijze waarop de Europese bevolking zich verhoudt tot met name de democratische realiteit zelf. Vermeldenswaard in dat verband zijn publicaties die ingaan op het burgerschap en de verschillende uitingen ervan, tegen de achtergrond van almaar brozere tegenmachten en een haast "geatomiseerd" sociaal bestel (M. Verdussen, *Réenchanter la Constitution*, blz. 62 e.v.; P. Rosanvallon, *La contre-démocratie – La politique à l'âge de la défiance*).

Zoals professor Sinardet in zijn uiteenzetting heeft benadrukt, kan men niet om de vaststelling heen dat het Belgische federale niveau zich vandaag tussen een krachtig Europees niveau en een versterkt deelstaatniveau bevindt, waardoor de druk om snel een federale regering te vormen minder groot is dan vijftien jaar geleden.

Dit probleem is eigen aan de uitoefening van consensusleiderschap. In de politieke theorie van de consensusdemocratie staan verschillende aspecten centraal: het vermogen om via onderhandelingen op hoog niveau een consensus te bereiken tegen de achtergrond van een sterk verdeeld maatschappelijk veld, alsook het meerpartijenstelsel, de geringe omvang van de samenleving en de stabiliteit van de electorale basissen.

Sommige aspecten zouden in België weleens in het gedrang kunnen komen, namelijk:

— het vereiste nodige vertrouwen binnen de sociaalpolitieke elites om tot een consensus te kunnen komen;

— de stabiliteit van de electorale basis waaraan elke betrokken actor zijn legitimiteit ontleent om een consensus uit te werken en in stand te houden.

Les raisons de cette fragilisation pourraient tenir, entre autres, d'une part, au fait de la disparition des anciennes élites politiques issues des partis unitaires et, d'autre part, au fait de la fragmentation du corps électoral, déjà évoquée ci-dessus.

On notera encore que, au regard des études de cas présentées en commission, il convient de se méfier d'une approche qui consisterait à tenter de transposer des éléments de tel ou tel système établi à l'étranger: tout d'abord, chaque système politique est le fruit d'une histoire et de réalités sociales et politiques propres à un contexte national et cherche autant que possible à assurer une cohérence à l'ensemble. L'hybridation n'est pas toujours gage de succès dès lors que la greffe ne peut prendre que pour autant que les éléments transposés répondraient concrètement à des réalités sociales et politiques comparables (sinon équivalentes) dans le système sur lesquels on chercherait à les transplanter.

D'autre part, il n'apparait pas que les mécanismes étudiés donnent nécessairement une plus grande satisfaction aux sociétés dont ils sont issus, ni ne produisent des résultats beaucoup plus probants sur ces autres aspects de la formation d'un gouvernement que sont son efficacité ou sa stabilité au cours de la législature.

Compte tenu de ces éléments de contexte général, on peut donc s'interroger sur le caractère central du cadre constitutionnel ou législatif dans les difficultés rencontrées lors de la formation du gouvernement, au contraire d'éléments plus immédiatement politiques tels que l'érosion des piliers ayant structuré la société belge et la fragmentation du corps électoral, assorties d'un discours plus diffus portant sur la dévalorisation de la parole politique au sein de nos sociétés démocratiques.

A fortiori, la radicalisation du champ politique sous la pression de partis populistes et d'extrême-droite n'ayant pas vocation, pas de volonté ou pas d'adhésion suffisante aux principes démocratiques pour participer à l'exercice du pouvoir, rend plus difficile la recherche d'un compromis acceptable pour un nombre grandissant d'acteurs prenant part au processus de formation.

De ce point de vue, on ne peut que rejoindre le *caveat* posé par les constitutionnalistes au cours de leur audition du 7 décembre 2022, suivant lequel un mécanisme juridique ne pourra se substituer à la volonté politique requise dans le chef des acteurs.

De tanende situatie op dat vlak zou onder meer te maken kunnen hebben met het verdwijnen van de destijds aan de unitaire partijen ontsproten politieke elites en met de eerder aangehaalde versnippering van het electoraat.

In het licht van de in commissie belichte casestudy's dient men zich te hoeden voor een aanpak waarbij men aspecten van een bepaald buitenlands stelsel onverkort tracht over te hevelen: elk politiek stelsel is vooreerst het resultaat van een sociaal-politieke geschiedenis en realiteit die eigen zijn aan een nationale context, en streeft bovendien naar algehele samenhang. Mengvormen zijn niet altijd een garantie op succes, aangezien de oorspronkelijke elementen slechts met succes op een andere regeling kunnen worden geënt als ze concreet beantwoorden aan een vergelijkbare (of zelfs equivalente) sociaal-politieke realiteit binnen het stelsel waar ze naar overgeheveld zouden worden.

Daarnaast is het niet noodzakelijkerwijs zo dat de bestudeerde mechanismen tot meer tevredenheid leiden in de samenlevingen waar ze het licht hebben gezien, of dat ze tot veel overtuigendere resultaten leiden met betrekking tot andere regeringsvormingsaspecten, namelijk de doeltreffendheid of de stabiliteit van een regering tijdens haar bewind.

Tegen die algemene achtergrond rijst dus de vraag of niet veeleer het grondwets- of wetgevingskader de spil is van de moeilijkheden bij een regeringsvorming, in plaats van directere politieke aspecten, zoals de afkalving van de pijlers die de Belgische samenleving vorm hebben gegeven en de versnippering van het electoraat, in combinatie met een vager discours over de teloorgang van het politieke woord in de democratische samenlevingen.

De radicalisering van het politieke veld onder druk van populistische en extreemrechtse partijen zonder roeping, bereidheid of voldoende gehechtheid aan de democratische beginselen om mee het bewind te voeren, maakt het *a fortiori* nog moeilijker om een compromis te vinden dat aanvaardbaar is voor de actoren bij het formatieproces, waarvan het aantal toeneemt.

In dat opzicht kan men zich alleen maar aansluiten bij het voorbehoud dat de grondwetspecialisten tijdens de hoorzitting van 7 december 2022 hebben gemaakt, namelijk dat een juridisch mechanisme de van de actoren vereiste beleidsbereidheid niet zal kunnen vervangen.

2. ***Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?***

À titre principal, et en cohérence avec les réponses à la question 1, il parait pertinent de pointer que le cadre constitutionnel et législatif ne semble pas être la cause première de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral.

À la suite des auditions réalisées en commission, il apparait que les réalités sociales et politiques concrètes qui encadrent cette formation, combinées avec des positions de base des différentes formations de plus en plus éloignées les unes des autres, participent activement du temps pris à former une majorité permettant la constitution d'un gouvernement fédéral.

Cet état de fait se traduit dans la négociation de plus en plus ardue d'accords de gouvernement de plus en plus détaillés et donc demandant un temps plus important.

Enfin, il est sans doute utile de souligner que les pratiques d'une communication de plus en plus immédiate pourraient participer aux difficultés rencontrées pour forger un consensus, puisque celles-ci tendent à ne laisser que peu de place à la nuance et à la complexité, tout en invitant chacun des acteurs à se positionner dans un jeu d'opposition plus que de rassemblement.

3. ***Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?***

Il nous semble erroné de considérer que la situation actuelle n'entraine pas de pression sur les acteurs ou de sanction électorale à l'égard des diverses formations impliquées dans le processus.

La question d'un mécanisme de sanction financière nous semble se méprendre quant aux motivations des acteurs, lesquels poursuivent chacun leur propre conception de l'intérêt général au cours des négociations.

La question d'une sanction indirecte à l'égard des gouvernements en affaires courantes ne nous parait pas plus efficace, dès lors que ceux-ci fonctionnent dans des conditions d'autant plus difficiles que les équipes se trouvent réduites et que les enjeux de gestion ne sont pas rendus moins urgents par la circonstance qu'un gouvernement de plein exercice serait en cours de formation.

La pression externe que constituent l'attention des médias, le regard critique des électeurs et la poursuite

2. ***Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor een lang aanslepende federale regeringsvorming?***

In hoofdzaak en in aansluiting op de antwoorden op de eerste vraag is het zinvol erop te wijzen dat het grondwets- en wetgevingskader wellicht niet de belangrijkste reden is voor de moeizame federale regeringsvorming.

Uit de hoorzittingen is gebleken dat de concrete sociale en politieke realiteit waarbinnen die regeringsvorming plaatsvindt, in combinatie met steeds verder uiteenlopende basisstandpunten van de partijen, er actief toe bijdraagt dat de vorming van de nodige meerderheid om een federale regering te kunnen samenstellen langer aansleept.

Als gevolg van die feitelijke toestand verlopen de onderhandelingen over de regeerakkoorden almaar stroever en zijn de uiteindelijke akkoorden steeds gedetailleerder, wat dus meer tijd vergt.

Tot slot is het wellicht zinvol te benadrukken dat de neiging naar instantcommunicatie mogelijkerwijze een rol speelt in de moeilijkheden om tot een consensus te komen. In dat soort communicatie is immers weinig ruimte voor nuance en complexiteit en dienen alle actoren stelling in te nemen in een spel dat veeleer gericht is op tegenwerking dan op samenwerking.

3. ***Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?***

Men kan volgens ons niet beweren dat de huidige situatie geen druk op de actoren legt of geen electorale afstraffing tot gevolg heeft voor de partijen die bij het onderhandelingsproces betrokken zijn.

Een financieel sanctiemechanisme lijkt geen rekening te houden met de beweegredenen van de actoren, die de onderhandelingen zo veel mogelijk voeren volgens hun eigen opvatting van het algemeen belang.

Een indirecte sanctie tegen een regering in lopende zaken lijkt evenmin een doeltreffende oplossing, aangezien die regering haar werk moet doen in omstandigheden die des te moeilijker zijn daar de leden ervan over kleinere teams beschikken en uitdagingen niet minder dringend worden omdat er een regering met volheid van bevoegdheid in de steigers zou staan.

De aandacht van de media, de kritische blik van de kiezer en het feit dat de onderhandelaars het algemeen

de l'intérêt général dans le chef des négociateurs ne doit pas être minimisée.

Parmi les pistes évoquées lors des discussions menées à ce stade, d'autres ne sont pas plus convaincantes:

(a) Un gouvernement fédéral miroir des entités fédérées.

La suggestion d'établir un gouvernement fédéral symétrique des entités fédérées, au terme d'un délai donné, pose évidemment le risque de voir certaines formations représentées dans une configuration plus favorable au niveau régional entraver volontairement les mécanismes de formation au niveau fédéral.

Cette hypothèse se base par ailleurs sur la conception – loin d'être acquise – que les gouvernements des entités fédérées trouveraient nécessairement et en toute occasion à se former plus rapidement que le gouvernement fédéral.

Elle n'envisage pas plus la possibilité qu'un tel attelage se trouve sans majorité au sein de la Chambre des représentants.

Elle est, enfin, la négation des dynamiques à l'œuvre dans le cadre de la construction de notre modèle fédéral, qui laissent l'opportunité à l'électeur d'exprimer des choix différents suivant les niveaux de pouvoir auxquels il s'exprime, amenant la formation de gouvernements responsables devant leur propre Parlement, dans chacune des 5 entités fédérées.

(b) Un retour aux urnes anticipé

L'expérience espagnole montre également les limites d'un retour automatique aux urnes à l'issue d'un délai donné.

En effet, dans cette configuration, un incitant négatif est présent pour les formations estimant qu'un échec de leurs concurrents leur permettrait de revenir à la table des négociations dans une meilleure position après un passage par les élections.

Une telle situation est de nature à créer un climat de campagne permanente, en ce compris à la table des négociations, comme l'évoque le professeur Sinardet dans son exposé. Un tel climat n'est pas de nature à créer la confiance dont nous avons évoqué ci-dessus le rôle important.

Il est également manifeste que cette façon d'envisager le retour aux urnes pourrait être interprété par l'électeur

belang nastreven, zorgen voor een niet te onderschatten externe druk.

Tijdens de tot dusver gevoerde besprekingen zijn nog andere mogelijkheden geopperd, maar die overtuigen evenmin:

(a) Een federale regering die een afspiegeling is van de deelstaatregeringen

De suggestie om na een bepaalde termijn een federale regering op de been te brengen die het spiegelbeeld is van de deelstaatcoalities houdt uiteraard het risico in dat bepaalde partijen die op gewestniveau sterker staan doelbewust de federale regeringsvorming gaan dwarsbomen.

Bovendien gaat men er bij dat idee van uit dat de deelstaatregeringen altijd sneller worden gevormd dan de federale regering, wat lang niet zeker is.

Ook wordt eraan voorbijgegaan dat een dergelijke regering mogelijkerwijze geen meerderheid heeft in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Ten slotte is een afspiegelingsregering de ontkenning van de dynamiek binnen het opgebouwde federale model, waarbij elke kiezer de kans heeft om voor elk beleidsniveau een andere keuze te maken, wat leidt tot regeringen die verantwoording moeten afleggen aan hun eigen Parlement in elk van de vijf gefedereerde entiteiten.

(b) Nieuwe verkiezingen

In Spanje heeft men ervaren dat ook automatische nieuwe verkiezingen na het verstrijken van een bepaalde termijn hun beperkingen hebben.

Die optie houdt immers een negatieve stimulans in voor met name de partijen die sterker aan de onderhandelingstafel denken te zullen komen als hun concurrenten bij nieuwe verkiezingen een nederlaag leiden.

Daardoor zou er, zoals professor Sinardet in zijn uiteenzetting heeft aangestipt, een permanent kiescampagneklimaat kunnen ontstaan, ook aan de onderhandelingstafel, wat niet bevorderlijk voor het vertrouwen, dat zoals eerder aangegeven een belangrijke factor is.

Tevens is duidelijk dat de kiezer een nieuwe stembusgang zou kunnen opvatten als een afkeuring van

comme une invalidation de son choix électoral. On se souviendra de l'effet désastreux que cette perception a pu avoir dans le cadre de diverses consultations européennes (adhésion à l'euro, traité sur la Constitution européenne, …) sur la confiance de la population dans le processus démocratique en tant que tel.

Sans considérer que des sanctions soient nécessaires afin d'accélérer le processus de formation, et pour autant que la rapidité soit considérée comme une fin en soi, l'évolution en cours aux Pays-Bas – qui envisage la fixation d'un délai pour chaque formateur potentiel pour l'accomplissement de sa mission – pourrait être une option à envisager pour formaliser une partie des processus.

Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que, dans l'état actuel des choses, le mécanisme belge permet également la consultation d'acteurs hors du champ politique, ce qui confère à notre processus une dimension plus démocratique que des mécanismes mis en œuvre dans d'autres pays. Réduire les délais ne pourrait se faire au détriment d'une telle consultation.

VB

Remarque préalable: j'ai inversé l'ordre des questions 1 et 2 afin de fournir une meilleure analyse.

1. ***Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?***

Depuis quelques dizaines d'années, la formation d'un gouvernement fédéral est particulièrement laborieuse et il n'est pas rare que des records soient battus ou que des circonstances extérieures contraignantes soient nécessaires pour constituer une majorité.

Selon le VB, la cause ne réside pas dans les procédures mais dans la nature même et l'histoire politique de l'État fédéral belge. Au cours des réformes successives de l'État, celui-ci s'est davantage plié aux souhaits politiques des différentes Communautés, et plus particulièrement de la Communauté flamande et de la Communauté française de ce pays. La Belgique est une conférence diplomatique permanente, et ce n'est pas le VB qui le dit. L'État belge se compose de deux démocraties, qui sont en outre soumises à une dynamique de perspective nationale différente, voire très divergente. Deux communautés, deux peuples, décident de leur propre voie en matière politique, ce qui se traduit par une opinion publique différente et un paysage politique très divergent.

zijn eerder uitgebrachte stem. Er zij aan herinnerd dat die perceptie bij allerhande Europese volksraadplegingen (toetreding tot de euro, verdrag over de Europese Grondwet enzovoort) rampzalige gevolgen heeft gehad voor het vertrouwen van de burger in het democratische proces als dusdanig.

Zonder te stellen dat sancties nodig zijn om het formatieproces te versnellen en voor zover snelheid als een doel op zich wordt beschouwd, valt te overwegen om voor de formatieprocessen ten dele te kijken naar wat zich thans afspeelt in Nederland, waar de mogelijkheid wordt geopperd elke potentiële formateur een deadline op te leggen voor het voltooien van zijn opdracht.

Toch mag niet worden vergeten dat de Belgische aanpak in de huidige stand van zaken ook de mogelijkheid biedt actoren van buiten de politieke arena te raadplegen, waardoor ze een meer democratische dimensie heeft dan die in andere landen. Een verkorting van de termijnen mag niet ten koste gaan van dergelijke raadplegingen.

VB

Voorafgaande opmerking: ik heb de volgorde van vraag 1 en 2 omgedraaid om een betere analyse te kunnen schetsen.

1. ***Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor een lang aanslepende federale regeringsvorming?***

Sinds een paar tientallen jaren loopt de regeringsvorming op federaal niveau bijzonder stroef en worden er regelmatig records gebroken of zijn dwingende externe omstandigheden nodig om de partijen in een meerderheid bij elkaar te krijgen.

Volgens het VB ligt de oorzaak daarvan niet in de procedures maar in de aard en de politieke geschiedenis van de Belgische federatie. Deze heeft zich in de loop van de opeenvolgende staatshervormingen meer en meer geplooid in de richting van de politieke wensen van de verschillende gemeenschappen en in het bijzonder van de Vlaamse en Franse Gemeenschap in dit land. Dit land is een permanente diplomatieke conferentie, en dat zijn niet de woorden van het VB. De Belgische staat is samengesteld uit twee democratieën die bovendien aan een verschillende en sterk uiteenlopende natievormende dynamiek onderhevig zijn.

Concilier ces choix politiques très différents au sein d'un seul et même projet fédéral de gouvernement constitue un défi majeur depuis quelques dizaines d'années. Ce projet ne se traduit en outre pas par des solutions répondant aux aspirations des citoyens, qui ne voient pas leurs choix politiques représentés ou reflétés dans la politique menée, ce qui renforce encore davantage les oppositions dans le paysage politique au sein des deux grandes Communautés du pays.

Depuis quelques dizaines d'années, il est de ce fait plus compliqué de parvenir à un consensus politique permettant de former un gouvernement fédéral.

Pour le VB, il n'a dès lors aucun sens de modifier les procédures ou les méthodes. Le parti préconise en revanche sans équivoque un respect de la démocratie et de la volonté du citoyen sur le territoire des deux grandes Communautés.

Le seul moyen d'y parvenir est de respecter la volonté de l'électeur et d'accorder une totale autonomie politique, fiscale et constitutive aux différentes régions du pays.

2. ***Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?***

Le principal obstacle rencontré lors de la formation d'un gouvernement fédéral est que l'on ne tient pas suffisamment compte des choix politiques très divergents opérés dans les deux grandes Communautés de la Belgique fédérale. Il existe deux paysages politiques en Belgique. Pour l'arbitre ou le meneur de jeu qui doit entamer, encadrer et conduire des négociations politiques, il est impossible de tenir compte de toutes les sensibilités, raison pour laquelle il convient de faire preuve de tant de prudence dans le jeu des négociations. Toute action entreprise est suivie d'un œil extrêmement critique en fonction des clivages communautaires et idéologiques. Il est impossible pour le meneur de jeu d'agir de manière rapide et efficace sans brusquer les opinions publiques respectives.

Il en résulte aussi un manque absolu de transparence et un renforcement de la particratie, ce qui se répercute sur la participation citoyenne à l'activité politique, qui s'est fortement détériorée.

Twee gemeenschappen, twee volkeren kiezen politiek een eigen pad en dat uit zich in een andere publieke opinie en een politiek landschap met zeer uiteenlopende politieke richtingen. Het verzoenen van deze uiteenlopende politieke keuzes binnen éénzelfde federaal regeerproject, is sinds enkele tientallen jaren een grote uitdaging. Bovendien leidt dit niet tot oplossingen voor de burgers die hun politieke keuzes niet vertegenwoordigd of weerspiegeld zien in het beleid. Waardoor de tegenstellingen in het politiek landschap in de twee grote gemeenschappen nog versterken.

Dit vergroot sinds enkele tientallen jaren de moeilijkheden om op federaal vlak een gemeenschappelijk politiek draagvlak te krijgen om een federale regering te vormen.

Het VB ziet dus geen enkel heil in het aanpassen van procedures of methodieken maar pleit onomwonden voor het respecteren van de democratie en de wil van de burger op het grondgebied van beide grote gemeenschappen.

Dit kan enkel wanneer de wil van de kiezer wordt gerespecteerd en in de onderscheiden landsdelen een volledige politieke, fiscale en constitutieve autonomie wordt gerealiseerd.

2. ***Wat zijn vandaag de belangrijkste knelpunten in het kader van een federale regeringsvorming?***

Het voornaamste knelpunt in de federale regeringsvorming is dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de sterk uiteenlopende politieke keuzes in beide grote gemeenschappen in het federale België. Er zijn twee politieke landschappen. Voor de scheidrechter of spelverdeler die politieke onderhandelingen op gang moet brengen, begeleiden en sturen, is het een onbegonnen opgave met alle gevoeligheden rekening te houden. Vandaar dat het onderhandelingsspel zo omzichtig dient aangepakt te worden. Elke stap die wordt gezet wordt langs de communautaire en ideologische breuklijnen uiterst kritisch gevolgd. Het is voor de spelverdeler een onbegonnen taak op een snelle en efficiënte wijze te handelen zonder de respectievelijke publieke opinies te bruuskeren.

Dit alles heeft ook geleid door een absoluut gebrek aan transparantie en versterkt de particratie. Het resultaat daarvan is dat de betrokkenheid van de burger bij het politiek bedrijf sterk is afgekalfd.

3. ***Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?***

La lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral s'explique par l'absence d'une base commune. Aucune modification procédurale ne permet d'y apporter une réelle solution.

Certaines modifications sont néanmoins envisageables dans le contexte constitutionnel actuel.

En ce qui concerne le rôle du meneur de jeu, qui est actuellement assuré par le Roi, nous avons présenté une autre solution. Chez nos voisins des Pays-Bas, le Parlement a pris en main la dynamique de la formation du gouvernement. Sur le plan constitutionnel, rien n'empêche de procéder d'une manière similaire dans la Belgique fédérale. À cet effet, nous renvoyons à notre proposition *https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/0759/55K0759001.pdf.*

Cette proposition esquisse les différentes possibilités.

Il existe quatre modèles dans l'optique de la formation du gouvernement.

Le premier modèle est l'actuel: le Roi est à la manœuvre. Dans un deuxième modèle, on confie un rôle important au président de la Chambre des représentants, qui fait office de formateur. Troisièmement, il y a le modèle sans règles du jeu. Nous connaissons déjà ce modèle en Belgique, car c'est de cette façon que les gouvernements des entités fédérées sont formés depuis des décennies déjà. Une quatrième possibilité est le modèle des Pays-Bas, qui confie au Parlement les rênes des négociations en vue de la formation du gouvernement. Le premier modèle, dans lequel le Roi est à la manœuvre, est obsolète. Ceux qui jugent absolument irremplaçable le rôle du Roi lors de la formation font fi d'une constatation essentielle. S'il faut une personne neutre, pourquoi le Roi serait-il la personne indiquée pour remplir ce rôle? La formation de 2010-2011 n'a-t-elle pas précisément démontré que le Roi n'est pas la personne appropriée pour être cette personne neutre? L'apport personnel du Roi dans la formation du gouvernement, écrit le professeur Jan Velaers, le rend vulnérable. C'est le cas depuis 1918, avec le début de la période des gouvernements de coalition. D'autres écrivent que la crise politique a, depuis 2007, contraint le Roi à jouer un rôle qui n'est pas le sien et que cela fragilise la monarchie. Le deuxième modèle est celui contenu dans la proposition de MM. Jambon et Francken (N-VA), dans laquelle un rôle plus important est confié au président de la Chambre. On peut même dire que cette proposition confie au président de la Chambre le

3. ***Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?***

De oorzaak van lang aanslepende federale regeringsvorming is het gebrek aan een gemeenschappelijke basis. Hieraan kan geen enkele procedurele aanpassing fundamenteel soelaas brengen.

Toch zijn er binnen de huidige constitutionele context een aantal aanpassingen mogelijk.

Wat betreft de rol van de spelverdeler die nu wordt ingevuld door de koning hebben wij een alternatief voorgesteld. In ons buurland Nederland heeft het Parlement de dynamiek voor de regeringsvorming in handen genomen. Er bestaan hiervoor geen grondwettelijke bezwaren dit in het federale België op een gelijkaardige manier aan te pakken. Wij verwijzen hiervoor naar ons voorstel *https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0759/55K0759001.pdf*

Daar schetsen we de verschillende mogelijkheden.

Voor de regeringsvorming bestaan er vier modellen.

Het eerste model is het huidige: de Koning is aan zet. In een tweede model kent men een belangrijke rol toe aan de Kamervoorzitter die optreedt als formateur. Ten derde is er het model zonder spelregels. Dit laatste model kennen we reeds in België, want op die wijze worden nu reeds decennia lang de regeringen van de deelstaten gevormd. Een vierde mogelijkheid is het Nederlandse model waarbij het Parlement de leiding neemt van het formatieberaad. Het eerste model, waarbij de Koning aan zet is, is achterhaald. Diegenen die de rol van de Koning bij de formatie absoluut onvervangbaar achten, gaan voorbij aan een wezenlijke vaststelling. Als er een "neutrum" nodig is, waarom zou de Koning dan de aangewezen persoon zijn om de rol van neutrum te vervullen? Heeft de formatie 2010-2011 net niet aangetoond dat de Koning niet geschikt is om dit neutrum te zijn? De persoonlijke inbreng van de Koning in de regeringsvorming, schrijft professor Jan Velaers, maakt hem kwetsbaar. Dit is al zo sinds 1918, wanneer de periode van de coalitieregeringen aanvat. Anderen schrijven dat de politieke crisis sedert 2007 de Koning in een rol heeft geduwd die de zijne niet is en dat dit de monarchie kwetsbaar maakt. Het tweede model wordt voorgestaan in het voorstel Jambon-Francken (N-VA). Dit voorstel kent een belangrijke rol toe aan de Kamervoorzitter. Men kan zelfs stellen dat het de rol die de Koning traditioneel vervult, toekent aan de voorzitter van de Kamer. Het voorstel heeft de verdienste te breken met het "colloque singulier". Het voorstel heeft

rôle traditionnellement joué par le Roi. Cette proposition a le mérite de rompre avec le colloque singulier. Elle présente en revanche le grand inconvénient que la formation du gouvernement continuera d'être déterminée par le carcan de la particratie. Les négociations en vue de la formation du gouvernement continueront à se tenir dans le plus grand secret. Aucun rôle n'est confié aux Parlementaires, hormis l'élection du nouveau président de la Chambre. En fin de compte, ce modèle ne propose pas grand-chose de neuf et s'inscrit totalement dans le cadre de la particratie belge. Le troisième modèle est celui qui régit la formation des gouvernements des entités fédérées. Dans la pratique, on s'aperçoit cependant que ce modèle n'entraîne ni transparence accrue, ni renouveau politique. La formation des gouvernements des entités fédérées, où aucun rôle n'est pourtant confié au Roi, s'effectue également dans les coulisses. En 2014, les négociations en vue de la formation du gouvernement flamand se sont ainsi déroulées dans le plus grand secret, dans le château du comte de Liedekerke à Lubbeek. Il s'agissait de discussions entre la N-VA et le cd&v… jusqu'à ce que l'on apprenne, à la surprise générale, que l'Open Vld était également à la table des négociations. En 2019, Bart De Wever s'est entretenu à huis clos avec tous les présidents de parti flamands. Le même manque de transparence caractérise la formation des gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Communauté germanophone. Ce n'est qu'une fois que le gouvernement a été formé, dans le plus grand secret, qu'un débat d'investiture peut avoir lieu. Ce "débat" d'investiture n'en est d'ailleurs pas vraiment un, étant donné que tout le monde sait à l'avance que les Parlementaires voteront, majorité contre opposition, la confiance au gouvernement.

Nous optons par conséquent pour le quatrième modèle, qui a été instauré aux Pays-Bas en 2012. Ce modèle présente deux avantages: a) c'est la Chambre qui dirige les négociations en vue de la formation du gouvernement; et b) le processus se déroule de manière transparente.

Nous souscrivons au modèle présenté dans les articles 139a et 139b du Règlement de la *Tweede Kamer van de Staten-Generaal*. Comme dans l'exemple néerlandais, nous proposons de confier la formation des gouvernements à la Chambre des représentants. Le Roi n'a en effet pas la légitimité démocratique dont jouit la Chambre. De cette manière, après les élections, ce sont les élus du peuple qui ont la main. Aux Pays-Bas, les négociations en vue de la formation du gouvernement commencent le lendemain des élections. Ce n'est pas précisé explicitement dans le Règlement, mais cette pratique a été suivie en 2014 et en 2017. Le président sortant de la *Tweede Kamer* reçoit les représentants des partis politiques le lendemain des élections. Ensuite, un

echter het grote nadeel dat de regeringsformatie nog steeds zal verlopen via het carcan van de particratie. Het formatieberaad zal nog steeds in het grootste geheim gebeuren. Aan de volksvertegenwoordigers wordt geen enkele rol toegekend, behalve dan dat ze de nieuwe Kamervoorzitter kiezen. Uiteindelijk is dit model nauwelijks vernieuwend. Het ligt volledig in de lijn van de Belgische particratie. Het derde model wordt gevolgd bij de vorming van de regeringen van de deelstaten. De praktijk leert echter dat dit model evenmin zorgt voor transparantie en politieke vernieuwing. Ook de regeringen van de deelstaten, waar de Koning nochtans niet aan zet is, worden in achterkamers gevormd. In 2014 gingen de onderhandelingen voor de Vlaamse regering in het grootste geheim door in het kasteel van graaf de Liedekerke in Lubbeek. Onderhandelingen tussen N-VA en cd&v… tot plots tot ieders verrassing blijkt dat ook Open Vld aan de onderhandelingstafel zit. In 2019 voerde Bart De Wever achter gesloten deuren gesprekken met alle Vlaamse partijvoorzitters. Hetzelfde gebrek aan openheid valt de vorming van regeringen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap te beurt. Pas nadat de regering in de grootste geheimhouding is gevormd, komt er een investituurdebat. Dit investituurdebat kan men niet echt een debat noemen, daar eenieder op voorhand weet dat het vertrouwen in de regering zal worden gestemd volgens de breuklijn meerderheid tegen oppositie.

Wij kiezen dan ook voor het vierde model, dat in Nederland in 2012 is ingevoerd. Dit model biedt twee voordelen: a) de Kamer stuurt het formatieberaad en b) dit verloopt op een transparante manier.

Wij sluiten ons dus aan bij het model als vervat in artikel 139a-139b van het reglement van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Naar Nederlands voorbeeld wordt de formatie van regeringen toevertrouwd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. De Koning mist immers de democratische legitimiteit die de Kamer heeft. Zo komen na de verkiezingen de verkozenen van het volk aan zet. In Nederland start het formatieberaad op de dag na de verkiezingen. Dit is niet uitdrukkelijk bepaald in het Kamerreglement, maar deze praktijk is gevolgd in 2014 en in 2017. De dag na de verkiezingen ontvangt de uittredend voorzitter de vertegenwoordigers van de politieke partijen. Nadien wordt een verkenner aangewezen. De evaluatiecommissie aangeduid door

explorateur est désigné. La commission d'évaluation désignée par la *Tweede Kamer* a rendu un avis positif sur cette pratique Parlementaire. Le président sortant peut désigner un ou plusieurs explorateurs. C'est également le cas s'il n'est pas réélu, comme en 2014 aux Pays-Bas et en 2019 en Belgique. Le président de la Chambre dispose d'une grande marge de manœuvre sur le plan politique. Concrètement, il engage une concertation avec les présidents des partis politiques et peut également consulter d'autres personnes, qu'elles soient ou non issues du monde politique. Le ou les explorateurs rédigent un rapport. La mission d'exploration se termine lors de l'installation de la nouvelle Chambre.

Aussitôt la nouvelle Chambre installée, elle délibère en séance plénière sur le résultat des élections. L'objectif de cette délibération est de désigner un ou plusieurs informateurs ou formateurs. La Chambre peut décider à tout moment d'inviter le ou les explorateurs, informateurs ou formateurs à venir l'informer sur le déroulement de la formation du gouvernement. Le ou les informateurs ou formateurs peuvent à tout moment demander à être déchargés de leur mission. De son côté, la Chambre peut également décider à tout moment de les relever de leur mission. Si le gouvernement démissionne sans qu'une motion constructive ait été votée (art. 96, alinéa 2, de la Constitution), la Chambre peut décider d'agir conformément à cette nouvelle disposition. Il s'agit d'une possibilité et non d'une obligation. Le Roi peut d'ailleurs également décider de dissoudre la Chambre, ce qui nécessite toutefois que celle-ci y consente à la majorité absolue de ses membres (art. 46 de la Constitution). Tous les rapports rédigés par un explorateur, un informateur ou un formateur sont publics. Ils sont publiés sans délai sur le site web de la Chambre.

Tels sont les principes contenus dans notre proposition visant à rendre la formation du gouvernement plus transparente et plus démocratique.

Notre groupe a également déposé une proposition de déclaration de révision de l'article 46 de la Constitution en vue d'y insérer une disposition prévoyant la tenue de nouvelles élections législatives fédérales dans le cas où un gouvernement fédéral n'aurait toujours pas été formé trois mois après la date des élections législatives fédérales. Cette proposition est encore pendante.

https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0763/55K0763001.pdf

Nous plaidons pour que les partis politiques disposent d'un délai de trois mois pour former un gouvernement, comme c'est le cas en Espagne. Passé ce délai, le Roi convoquera automatiquement de nouvelles élections. En effet, lorsque les partis politiques ne parviennent

de Tweede Kamer evalueert deze Parlementaire praktijk positief. De uittredende Kamervoorzitter kan één of meer verkenners aanstellen. Dit is ook het geval indien de Kamervoorzitter niet is herverkozen. In 2014 was dit in Nederland ook het geval en in 2019 was dat zo in België. De Kamervoorzitter geniet een grote beleidsruimte. In de praktijk zal hij overleg plegen met de voorzitters van de politieke partijen. Hij kan ook andere personen – al dan niet politici – raadplegen. De verkenner(s) stellen een verslag op. De verkenningsopdracht eindigt bij de installatie van de nieuwe Kamer.

Onverwijld na de installatie van de nieuwe Kamer beraadslaagt de plenaire vergadering over de verkiezingsuitslag. Bedoeling is dat de Kamer een of meerdere informateurs, of formateurs aanstelt. De Kamer kan ten allen tijde beslissen de verkenner(s), de informateur(s) of de formateurs(s) uit te nodigen om de Kamer in te lichten over het verloop van de regeringsformatie. De informateur(s) en formateur(s) kunnen ten allen tijde hun opdracht teruggeven. De Kamer kan ten allen tijde beslissen de opdracht te beëindigen. Indien de regering ontslag neemt, zonder dat een constructieve motie is gestemd (art. 96, tweede lid Grondwet), dan kan de Kamer beslissen overeenkomstig deze nieuwe regeling te handelen. Dit is een mogelijkheid, geen verplichting. De Koning kan immers ook beslissen de Kamer te ontbinden, maar dit vereist wel dat de Kamer daarmee bij volstrekte meerderheid van haar leden heeft ingestemd (art. 46 Grondwet). Alle verslagen opgesteld door een verkenner, een informateur of een formateur zijn openbaar. Ze worden onverwijld bekendgemaakt op de webstek van de Kamer.

Tot zover ons voorstel om de regeringsvorming transparanter en democratischer te maken.

Voorts heeft onze fractie een voorstel tot herziening van artikel 46 van de Grondwet ingediend, teneinde een bepaling in te voegen dat er nieuwe federale wetgevende verkiezingen worden georganiseerd wanneer drie maanden na de dag van de federale wetgevende verkiezingen nog geen federale regering werd gevormd. Dit voorstel is nog steeds hangende.

https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0763/55K0763001.pdf

Wij pleiten er voor om naar Spaans model de politieke partijen drie maanden de tijd te geven om een regering te vormen. Wanneer men er niet in slaagt om dit binnen de drie maanden na de verkiezingen te doen, worden er door de Koning automatisch nieuwe verkiezingen

pas à former une majorité et une coalition dans ce délai raisonnable, c'est à la population de se prononcer sur la question au travers de nouvelles élections. Nous proposons dès lors de modifier l'article 46 de la Constitution de manière à prévoir que le Roi convoque automatiquement de nouvelles élections dans le cas où aucun nouveau gouvernement n'aurait été formé trois mois après les élections.

MR

1. ***Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?***

a. Il est fondamental de souligner que tout mécanisme ou projet de réforme, aussi ambitieux qu'il soit, ne remplacera ou ne compensera jamais l'élément indispensable à la formation (rapide) d'un gouvernement, à savoir la volonté politique de prendre ses responsabilités et de travailler avec les partenaires autour de la table.

b. Il nous paraît également important de préciser que plusieurs études démontrent que la durée de formation des gouvernements n'est pas une spécificité belge mais un phénomène qui s'observe et s'accentue dans beaucoup de régimes démocratiques, notamment européens.

c. La fragmentation du paysage politique, qui s'accentue au fil des législatures, donne un résultat électoral plus nuancé, avec des forces politiques plus nombreuses, à poids relativement équivalent. Si cette réalité est aussi le reflet de notre société, que l'on doit l'accepter comme tel, il n'en demeure pas moins qu'elle complexifie la formation du gouvernement.

d. Symptômes de notre époque, l'immédiateté, les fausses informations, les fuites de contenu dans la presse génèrent une forme pression sur les responsables politiques qui fragilise la sérénité et la capacité d'ouverture qui sont pourtant essentielles dans un cycle de négociations.

2. ***Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?***

a. L'organisation de l'État, du scrutin fédéral et le renforcement d'opinions publiques distinctes suscités en grande partie par l'évolution de notre pays font que, d'une certaine manière, plusieurs campagnes électorales parallèles se déroulent simultanément, avec leur propre tempo et leurs propres sujets centraux; chaque parti/candidat ne s'exprimant que très rarement à l'ensemble de la population. Dès lors, la formation d'un gouvernement fédéral sert bien souvent de lieu de rencontre, du

uitgeschreven. Wanneer de politieke partijen er inderdaad niet in slagen om binnen deze redelijke termijn een meerderheid te vormen en een coalitie op de been te brengen, is het aan de bevolking om zich daarover middels nieuwe verkiezingen uit te spreken. Wij pleiten er dan ook voor om artikel 46 van de Grondwet dusdanig aan te passen dat wanneer er drie maanden na de verkiezingen geen nieuwe regering werd gevormd, de Koning automatisch nieuwe verkiezingen uitschrijft.

MR

1. ***Wat zijn vandaag de belangrijkste knelpunten in het kader van een federale regeringsvorming?***

a. Wij willen beklemtonen dat elk hervormingsmechanisme of -project, hoe ambitieus ook, nooit het onmisbare element voor een (snelle) regeringsvorming zal vervangen of compenseren, namelijk de politieke wil om verantwoordelijkheid te nemen en met de partners aan tafel samen te werken.

b. We vinden het eveneens belangrijk om aan te stippen dat meerdere studies aantonen dat de lange tijd die nodig is om een regering te vormen geen typisch Belgische aangelegenheid is, maar een fenomeen dat zich in veel, met name Europese democratieën voordoet.

c. Het politieke landschap versnippert verder met elke regeerperiode. Die versnippering uit zich ook in de verkiezingsuitslag, met een groter aantal politieke krachten die min of meer aan elkaar gewaagd zijn. Die realiteit is dan wel een weerspiegeling van onze samenleving en moeten we dus ook als dusdanig aanvaarden, ze maakt de vorming van een regering er niet gemakkelijker op.

d. Instant-informatie, fake news en perslekken zijn symptomen van deze tijd en leggen een zekere druk op de schouders van de beleidsverantwoordelijken, ten koste van de sereniteit en ontvankelijkheid die nochtans essentieel zijn bij een onderhandelingsronde.

2. ***Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor een lang aanslepende federale regeringsvorming?***

a. Als gevolg van de organisatie van de Staat en van de federale verkiezingen, alsook van almaar sterker van elkaar afwijkende publieke opinies – stuk voor stuk het resultaat van 's lands evolutie – lopen er tegelijkertijd meerdere verkiezingscampagnes, elk op hun eigen tempo en met hun eigen kernthema's, waarbij de opkomende partijen/kandidaten zich slechts hoogst zelden tot de hele bevolking richten. Het gevolg is dat een federale regeringsvorming vaak als een ontmoetingsplaats

temps devant être consacré à la prise de connaissance des points de convergence ainsi qu'à rapprocher les priorités de chacun.

b. Afin de laisser légitimement toutes ses chances à la formation d'un gouvernement, il n'existe à ce stade pas de calendrier ou d'échéances précises, formels ou informels, auxquels seraient soumis les négociateurs.

3. ***Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?***

a. L'instauration d'une circonscription électorale fédérale facilitera l'émergence d'un débat plus national lors de la campagne électorale, ce qui permettra, dans un second temps, de réduire les étapes préliminaires lors de la formation d'un gouvernement fédéral.

b. Si la formation de gouvernement s'éternise, le monde politique doit intégrer dans sa "culture" le réflexe de revenir ponctuellement vers le Parlement afin de recevoir un soutien et une assise démocratique claire de la majorité des élus pour continuer le travail de négociations. Cette règle doit s'inscrire dans un esprit de droit coutumier et ne pas forcément être institutionnalisée, au risque de rendre le cadre des négociations trop rigide. De plus, si nous réalisons qu'un mécanisme inscrit dans la Constitution présente des difficultés lors de sa mise œuvre, il sera particulièrement difficile de s'en départir. Aucun exemple étudié à l'étranger n'a permis de démontrer l'efficacité implacable d'un mécanisme précipitant des élections anticipées après une période de temps donnée.

c. Une réflexion politique autour du niveau du seuil électoral permettrait aussi de mieux appréhender la question de la fragmentation du paysage politique.

cd&v

1. ***Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?***

L'obstacle majeur rencontré à l'heure actuelle dans le cadre de la formation des gouvernements fédéraux est la durée de la formation. En Belgique, il est de tradition que les formations de gouvernement durent longtemps, et ce, depuis 1945. En effet, entre 1945 et aujourd'hui, la durée moyenne des formations de gouvernement est de 57 jours. En Europe, seuls les Néerlandais affichent une durée moyenne plus longue (88 jours). Cependant, on observe depuis 2007 une

fungeert, waarbij tijd moet worden besteed aan zowel de kennisname van punten van overeenstemming als de verzoening van elkaars speerpunten.

b. Om de regeringsvorming alle kans van slagen te geven zijn er in dit stadium geen strikte formele of informele tijdpaden of termijnen waaraan de onderhandelaars zich moeten houden.

3. ***Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?***

a. De invoering van een federale kieskring zou het gemakkelijker maken om tijdens de verkiezingscampagne een nationaal debat te voeren, wat vervolgens zou leiden tot kortere voorbereidingsfasen van de federale regeringsvorming.

b. Als de regeringsvorming eindeloos aansleept, moet de politieke wereld zich in zijn "cultuur" de reflex eigen maken om op gezette tijdstippen in het Parlement bijeen te komen, teneinde er van de meerderheid van de verkozenen de nodige steun en een duidelijk democratisch draagvlak te verkrijgen om de onderhandelingen voort te zetten. Deze regel zou een kwestie moeten zijn van gewoonterecht en moet niet per definitie worden "geïnstitutionaliseerd", omdat het onderhandelingskader anders te strak dreigt te worden. Mocht bovendien achteraf blijken dat een in de Grondwet verankerd mechanisme problemen oplevert bij de uitvoering ervan, dan zal het bijzonder moeilijk zijn het weer in te trekken. Geen enkel bestudeerd voorbeeld uit het buitenland kon aantonen dat een mechanisme dat na een welbepaalde tijdspanne vervroegde verkiezingen in de hand werkt een zaligmakende oplossing is.

c. Een politieke reflectie over de hoogte van de kiesdrempel zou ook helpen om de versnippering van het politieke landschap beter te begrijpen.

cd&v

1. ***Wat zijn de belangrijkste knelpunten in de huidige federale regeringsvorming?***

Het belangrijkste knelpunt bij de huidige federale regeringsvorming is de duurtijd van het proces. België heeft een traditie van lange regeringsvormingen. Dit reeds sedert 1945. De gemiddelde duurtijd voor regeringsvormingen lag in de periode van 1945 tot nu op 57 dagen. In Europa doen alleen de Nederlanders er gemiddeld langer over, met gemiddeld 88 dagen. Sedert 2007 is er echter een zorgwekkende evolutie met langdurige blokkades merkbaar. De regeringsvorming van 2007 duurde

évolution inquiétante caractérisée par des blocages de longue durée. La formation du gouvernement de 2007 a duré 94 jours, contre 541 jours (un record mondial) pour celle de 2010-2011 et 494 jours pour celle de 2019. Durant cette période, seule la formation de 2014 a été relativement plus rapide en ne durant "que" 139 jours.

La formation d'un gouvernement fédéral est régie presqu'exclusivement par le droit coutumier constitutionnel, en l'absence totale de cadre légal. En conséquence, il n'existe pas non plus de date butoir formelle ou de mécanisme de pression susceptible d'accélérer la formation d'un gouvernement.

La concomitance, depuis 2014, des élections du niveau fédéral et des entités fédérées constitue un obstacle supplémentaire, dans la mesure où elle a pour effet de subordonner les formations de gouvernement les unes aux autres et de les compliquer. En outre, on a observé en 2019 que la durée de la formation des gouvernements régionaux augmente également, ce qui ralentit encore davantage la formation d'un gouvernement fédéral.

Il n'existe aujourd'hui aucun cadre logistique pour les personnes chargées d'une mission par le Roi, comme les informateurs ou les formateurs.

Enfin, on peut souligner la nécessité de disposer d'informations objectives sur la base desquelles les négociations gouvernementales peuvent être menées. Aujourd'hui, les partis se fondent avant tout sur leurs programmes électoraux respectifs, ce qui est évidemment logique dès lors que c'est sur la base de ces programmes qu'ils ont obtenu un mandat de l'électeur. Cependant, ce mode de fonctionnement favorise aussi le cloisonnement et les tabous. Par ailleurs, la portée et la forme de ces programmes diffèrent considérablement. Le chiffrage obligatoire des programmes par le Bureau fédéral du Plan pour calculer leurs effets est une mesure relativement limitée et ne garantit aucune comparaison objective entre les partis. Pour obtenir des informations complémentaires, les partis dépendent souvent de l'informateur à la manœuvre à ce moment. Charger un organisme indépendant de dresser un "état des lieux du pays" détaillé et neutre qui serait mis à la disposition des partis au début du processus de formation pourrait résoudre ce problème. En outre, l'informateur ou le formateur devrait pouvoir charger des organismes, notamment la Banque nationale et le Bureau fédéral du Plan, de réaliser des analyses, de rédiger des rapports, etc. En outre, ces rapports devraient être obligatoirement mis à la disposition de ceux qui poursuivent éventuellement la mission d'information ou de formation, ce qui dépend aujourd'hui exclusivement du bon vouloir éventuel des personnes concernées.

194 dagen, die van 2010-2011.541 dagen (wereldrecord) en die van 2019.494 dagen. Enkel de formatie van 2014 verliep in die periode relatief vlotter met een duurtijd van "slechts" 139 dagen.

De formatie van een federale regering is quasi volledig gebaseerd op constitutioneel gewoonterecht. Een legistiek kader ontbreekt volledig. Bijgevolg is er ook geen sprake van een formele deadline of een drukkingsmechanisme waarmee de regeringsvorming bespoedigd zou kunnen worden.

Een bijkomend knelpunt vloeit voort uit het feit dat de verkiezingen voor het federale niveau en de deelstatelijke niveaus sedert 2014 samenvallen. De processen van regeringsvorming worden daardoor aan elkaar gekoppeld en de coalitievorming wordt daarmee bemoeilijkt. Bovendien bleek in 2019 dat de duurtijd voor de vorming van de regionale regeringen eveneens toeneemt waardoor het federale proces bijkomende vertraging opliep.

Momenteel wordt er geen enkel logistiek kader voorzien voor de personen die door de Koning belast worden met enige opdracht, zoals informateur of formateur.

Tot slot kan gewezen worden op de noodzaak van het hebben van objectieve informatie op basis waarvan de regeringsonderhandelingen kunnen worden gevoerd. Momenteel vertrekken partijen in de eerste plaats van hun respectieve verkiezingsprogramma's. Dit is uiteraard logisch aangezien zij op basis van die programma's een mandaat van de kiezer hebben gekregen. Dit werkt echter ook silovorming en taboes in de hand. De omvang en vorm van die programma's loopt bovendien sterk uiteen. De verplichte doorrekening ervan door het Federaal Planbureau is relatief beperkt en waarborgt geen objectieve vergelijking tussen de partijen. Voor aanvullende informatie zijn de partijen vaak afhankelijk van de op dat moment aan zet zijnde informateur. Een omvattende en neutrale "Staat van het Land" opgemaakt door een onafhankelijke instantie die ter beschikking wordt gesteld aan het begin van het formatieproces zou dit probleem kunnen verhelpen. Bovendien moet de informateur of formateur opdracht kunnen geven aan de instanties zoals de Nationale Bank, het Federaal Planbureau, etc. om zaken te onderzoeken, rapporten op te maken en dergelijke meer. Bovendien zouden deze rapporten verplicht ter beschikking moeten worden gesteld aan zij die de opdracht eventueel verderzetten. Momenteel berust dit louter op de eventuele goede wil van de betrokkenen.

2. ***Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?***

Le cadre institutionnel de notre pays est indubitablement l'une des raisons majeures de la lenteur de la formation des gouvernements au niveau fédéral. Les résultats électoraux divergents observés des deux côtés de la frontière linguistique compliquent la recherche d'une coalition cohérente. La situation socio-économique difficile constitue également un frein.

Comme cela a déjà été indiqué précédemment, la concomitance des élections des différents niveaux favorise les blocages. S'il est vrai que des élections concomitantes présentent clairement des avantages organisationnels, elles ont néanmoins aussi pour effet d'embrouiller l'électeur quant aux responsabilités des différents niveaux de pouvoir, partis et responsables politiques. De plus, les partis cherchent à garantir une uniformité dans les coalitions qu'ils mettent en place aux différents niveaux, avec pour conséquence que certains partis lient leur sort à d'autres. Cela complique la formation d'un gouvernement fédéral dans la mesure où les résultats électoraux diffèrent souvent dans les différentes régions du pays. Par ailleurs, lorsque des gouvernements d'entités fédérées ont été mis en place depuis peu de temps, il est difficile pour les partis concernés de lâcher rapidement leurs nouveaux partenaires régionaux au niveau fédéral.

Les différents constitutionnalistes ont indiqué qu'en Belgique, les négociations sur une réforme de l'État sont traditionnellement couplées aux formations de gouvernement, ce qui ralentit le processus de formation.

Il est aussi très clairement ressorti des auditions que la fragmentation du paysage politique peut expliquer dans une large mesure pourquoi la formation d'un gouvernement fédéral prend autant de temps. Depuis les années 1970, il n'existe plus dans notre pays de partis nationaux, à l'exception du PVDA-PTB. Les liens entre les partis de même tendance politique situés de part et d'autre de la frontière linguistique se sont distendus au fil des ans. Cela se traduit aussi dans les choix qui sont effectués au cours du processus de formation d'un gouvernement fédéral et n'a certainement pas pour effet d'accélérer ce processus.

M. Maxime Vandenberghe (UGent) a souligné à juste titre, lors des auditions, que l'existence de nombreux partis élargit l'éventail de coalitions possibles, ce qui signifie qu'il faut plus de temps pour examiner les différentes options. En outre, la fragmentation fait en sorte qu'il faut un plus grand nombre de partis pour former une majorité, ce qui augmente le nombre de divergences de vues qui doivent être surmontées au

2. ***Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor de lang aanslepende regeringsvorming?***

De institutionele context van ons land is onmiskenbaar één van de grondoorzaken voor de lang aanslepende regeringsvormingen op federaal niveau. Het verschillend stemgedrag aan beide zijden van de taalgrens bemoeilijkt de zoektocht naar een coherente coalitie. Daarnaast vormt de moeilijke sociaaleconomische situatie een remmende factor.

Zoals hierboven reeds gesteld, werkt het samenvallen van verkiezingen voor de verschillende niveaus blokkeringen in de hand. Samenvallende verkiezingen bieden duidelijk organisatorische voordelen. Tegelijkertijd zorgen zij voor verwarring bij kiezers over de verantwoordelijkheden van de verschillende bevoegdheidsniveaus, partijen en politici. Partijen betrachten gelijkvormigheid in de coalities die zij op de verschillende niveaus op de been brengen waardoor sommigen zich aan elkaar vastklinken. Aangezien de puzzel door de kiezer dikwijls anders gelegd wordt in de verschillende landsdelen, bemoeilijkt dit de federale regeringsvorming. Het feit dat de deelstatelijke regeringen nog maar pas zijn gesloten, maakt het bovendien moeilijk om elkaar snel los te laten op federaal niveau.

De verschillende grondwetspecialisten wezen erop dat onderhandelingen over een staatshervorming in ons land traditioneel gekoppeld worden aan de regeringsformatie. Dit heeft een vertragend effect op het proces.

Uit de hoorzittingen is eveneens zeer duidelijk gebleken dat de versplintering van het politieke landschap een belangrijke oorzaak vormt voor de lange duurtijd van de federale regeringsvorming. Sedert de jaren 1970 kent ons land, met uitzondering van PVDA-PTB, geen nationale partijen meer. De banden tussen gelijkgezinde partijen aan beide kanten van de taalgrens zijn in de loop der jaren losser geworden. Dit vertaalt zich ook in de keuzes die in de loop van een federaal formatieproces gemaakt worden en bespoedigt het proces allerminst.

Dr. Maxime Vandenberghe (UGent) wees er tijdens de hoorzittingen terecht op dat een groot aantal partijen leidt tot een brede waaier aan mogelijke coalities waardoor er meer tijd nodig is om de mogelijkheden te onderzoeken. Bovendien zorgt de versplintering ervoor dat er meer partijen nodig zijn om een meerderheid te kunnen vormen. De inhoudelijke verschillen die daarbij moeten worden overbrugd, worden daarbij dan ook

cours du processus. Il devient aussi plus difficile pour les partis de tous sortir gagnants d'une coalition. C'est pourquoi les petits partis, en particulier, semblent avoir de moins en moins intérêt à assumer une responsabilité gouvernementale.

3. ***Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?***

— Nous proposons un mécanisme de déblocage, qui entrerait en vigueur peu après les élections. Si un accord de coalition ne peut être trouvé dans un délai de six mois, un gouvernement sera formé selon le modèle de la Région de Bruxelles-Capitale. Une majorité sera d'abord constituée au sein de chaque communauté linguistique de la Chambre des représentants, après quoi ces majorités, flamande et francophone, composeront ensemble le gouvernement fédéral.

— Plusieurs constitutionnalistes ont qualifié de problématique le couplage traditionnel entre la formation d'un gouvernement et une réforme de l'État. Il conviendrait dès lors d'examiner la possibilité de simplifier la procédure constitutionnelle applicable aux réformes de l'État. Une possibilité serait de s'inspirer du modèle néerlandais. Contrairement à ce qui se pratique chez nous, à savoir l'ouverture à révision d'articles de la Constitution par un "préconstituant", aux Pays-Bas, le gouvernement ou un ou plusieurs membres de la *Tweede Kamer* peuvent déposer une proposition de modification de la Constitution. En première lecture, cette proposition peut être adoptée à la majorité simple. Une fois adopté, le texte est appelé *overwegingswet* ou *verklaringswet*. Après la dissolution des Chambres, les électeurs ont la possibilité, via les urnes, de se prononcer sur les modifications proposées. Ensuite, la proposition adoptée en première lecture est soumise à la nouvelle *Tweede Kamer*, qui est chargée de l'examiner à nouveau. Pour être définitivement approuvée, la proposition doit être soutenue par une majorité des deux tiers dans chacune des Chambres (*Tweede Kamer* et *Eerste Kamer*), qui ne peuvent plus la modifier à ce stade. Nous proposons d'examiner la possibilité d'introduire un système similaire dans notre pays.

— Les élections fédérales et celles des assemblées des entités fédérées devraient être à nouveau dissociées. À cet effet, les entités fédérées pourraient par exemple faire usage de l'autonomie constitutive qui leur est accordée par la Constitution (art. 118 § 2, alinéa 4 et art. 117, alinéa 3).

— Il y a lieu de prévoir un cadre logistique pour les chargés de mission royaux. Les services de la Chambre

groter. Het wordt voor de partijen moeilijker om elkaar te laten scoren. Met name kleine partijen lijken daarom steeds minder belang te hebben bij het opnemen van regeringsverantwoordelijkheid.

3. ***Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?***

— We voeren een deblokkeringsmechanisme in dat in werking treedt korte tijd na de verkiezingen. Wanneer men er niet in slaagt om binnen een periode van 6 maanden een coalitie tot stand te brengen, wordt er een regering gevormd volgens het model van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Binnen elke taalgemeenschap van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt er onafhankelijk van elkaar een meerderheid gevormd. Deze Vlaamse en Franstalige meerderheden maken vervolgens samen de federale regering uit."

— Verschillende grondwetspecialisten benoemden de traditionele koppeling van de regeringsvorming en staatshervormingen als problematisch. Het valt daarom te overwegen om te onderzoeken of de grondwettelijke procedure voor staatshervormingen kan vereenvoudigd worden. Een mogelijkheid daartoe kan gevonden worden in het Nederlands model. In tegenstelling tot wat in ons land het geval is, wordt er niet gewerkt met een het openstellen van artikelen door een preconstituante. De regering of één of meer leden van de Tweede Kamer kunnen een voorstel tot grondwetswijziging indienen. In een eerste lezing kan een dergelijk voorstel aangenomen worden met een gewone meerderheid. Een dergelijke aangenomen tekst heet "overwegingswet" of "verklaringswet". Wanneer de Kamer wordt ontbonden, krijgen de kiezers door middel van verkiezingen de kans om zich over de wijzigingen uit te spreken. Vervolgens wordt het in de eerste lezing aangenomen voorstel ingediend bij de nieuwe Tweede Kamer die het voorstel opnieuw moet behandelen. Om het voorstel definitief goed te keuren, is er nood aan de steun van een tweederdemeerderheid in de Tweede en Eerste Kamer. Het voorstel kan door hen niet meer worden gewijzigd. Wij stellen voor om een soortgelijk systeem in ons land te overwegen.

— De federale en deelstatelijke verkiezingen zouden opnieuw ontkoppeld moeten worden. De deelstaten kunnen daartoe bijvoorbeeld gebruik maken van de hen door de Grondwet toegekende constitutieve autonomie (art. 118, § 2, vierde lid jo. art. 117, derde lid, Grondwet).

— Er wordt voorzien in een logistiek kader voor de Koninklijke opdrachthouders. De diensten van de Kamer

devraient au minimum assurer le secrétariat des intéressés et leur apporter un soutien logistique.

— Un chargé de mission royal devrait avoir la possibilité de donner formellement pour mission, par exemple à la Cour des comptes, au Bureau fédéral du Plan, à la Banque nationale, etc., de rédiger un rapport sur un sujet déterminé. Ces rapports resteraient disponibles pendant le reste du processus pour les successeurs du chargé de mission.

— Préalablement à la formation d'un gouvernement, une institution indépendante serait chargée de préparer un "état des lieux du pays", dans lequel elle devra identifier de manière neutre les principaux défis à court et à long terme. Un tel document permettrait de rationaliser les négociations gouvernementales, de lever des tabous et de placer les promesses dans une perspective différente. De plus, les partis ne dépendraient plus ainsi de la documentation fournie ou non par l'informateur désigné.

— Le chiffrage des programmes électoraux par le Bureau fédéral du Plan devrait être conçu de manière beaucoup plus large. Le cd&v plaide pour un retour au texte initial de Sonja Becq, qui ne prévoyait aucune limitation du nombre de priorités pouvant être soumises à l'analyse du Bureau du Plan.

Open Vld

1. ***Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?***

2. ***Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?***

3. **Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?**

L'Open Vld est un partisan déclaré du fédéralisme. Quand des partis ont la volonté politique de chercher des convergences, ils y parviennent, pour autant qu'aucun obstacle constitutionnel ou autre ne se dresse sur leur chemin. Cette coopération, essentielle dans un pays fédéral, est plus une affaire de volonté politique que de normes juridiques.

Les réformes de l'État sont souvent intégrées dans les négociations gouvernementales. Il en résulte que la formation prend plus de temps ou que la réforme de l'État est conçue trop à la hâte, vu la nécessité de former un gouvernement rapidement.

zouden op zijn minst moeten voorzien in een secretariaat en logistieke ondersteuning voor de betrokkenen.

— Een Koninklijke opdrachthouder moet de mogelijkheid hebben om een formele opdracht te geven aan bijvoorbeeld het Rekenhof, het Federaal Planbureau, de Nationale Bank, etc. tot opmaak van een rapport over een bepaald onderwerp. Deze rapporten blijven naderhand gedurende het verdere verloop van het proces ter beschikking voor zij die de opdracht verderzetten.

— Aan een onafhankelijke instelling wordt de opdracht gegeven om in aanloop naar de regeringsvorming een "Staat van het land" op te maken. Daarin moeten de belangrijkste uitdagingen op korte en lange termijn op een neutrale wijze worden geïdentificeerd. Een dergelijk document kan de regeringsonderhandelingen rationaliseren, taboes doen sneuvelen en beloften in een ander perspectief zetten. Bovendien zijn partijen op deze manier niet meer afhankelijk van de documentatie die al dan niet wordt voorzien door de informateur van dienst.

— De doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het Federaal Planbureau moet veel breder worden opgevat. Cd&v bepleit een terugkeer naar de oorspronkelijke wettekst van Sonja Becq, waarin geen sprake was van een beperking van het aantal prioriteiten dat voor onderzoek aan het Planbureau kan worden voorgelegd.

Open Vld

1. **Wat zijn vandaag de belangrijkste knelpunten in het kader van een federale regeringsvorming?**

2. **Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor een lang aanslepende federale regeringsvorming?**

3. **Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?**

Open Vld is uitgesproken voorstander van het federalisme. Als partijen de politieke wil opbrengen om convergenties te zoeken, slagen ze, zolang er geen constitutionele of andere obstakels in de weg staan, in hun opzet. Die samenwerking, die essentieel is in een federaal land, hangt veelal af van politieke wil en niet zozeer van juridische normen.

Staatshervormingen worden vaak geïntegreerd in de regeringsonderhandelingen. Het resultaat is dat de formatie langer duurt of dat de staatshervorming te snel wordt ontworpen omdat er snel een regering moet worden gevormd.

Le modèle conflictuel opposant deux régions linguistiques fait maintenant partie de l'ADN de la politique belge. Les partis situés d'un côté de la frontière linguistique trouvent facilement un ennemi commun de l'autre côté de la frontière linguistique. Les partis ne sont pas sanctionnés pour ce genre d'attitude, bien au contraire.

Il faut donc s'intéresser à ce que l'on appelle l'espace public commun. Si les partis néerlandophones et francophones débattent à l'avance, leurs positions mutuelles seront plus claires et il sera plus facile d'envisager la formation d'un gouvernement après les élections. Dans le système actuel, on est face à un déficit démocratique et il est trop facile de prendre pour cibles des partis de l'autre côté de la frontière linguistique. Les partis qui cherchent les conflits communautaires deviennent ainsi les "meilleurs ennemis" les uns des autres. Ces querelles communautaires servent trop souvent de distraction, rendant les discussions socio-économiques plus difficiles à gérer.

La circonscription fédérale est un moyen important, proposé par l'Open Vld, pour stimuler cet espace public commun et combler le déficit démocratique susmentionné. Ce système permettrait en effet aux électeurs de se prononcer par leur vote sur des personnalités politiques établies de l'autre côté de la frontière linguistique. Dans un pays fédéral, c'est une nécessité. Une telle modification du système électoral aurait davantage d'effet qu'une simple modification des règles de formation d'un gouvernement après les élections.

En ce qui concerne le rôle du Roi, la formation se déroule dans un cadre de droit coutumier constitutionnel. Certaines règles de base concernant le droit d'initiative après les élections pourraient être opportunes pour guider la formation. Si le droit d'initiative est accordé à un élu déterminé, il serait préférable de le faire sur la base des résultats obtenus dans la circonscription fédérale.

Il convient toutefois de veiller à ne pas créer trop de règles. Un processus de formation largement informel, comme c'est le cas aujourd'hui, a ses avantages. Un carcan trop serré aurait plus tendance à gêner qu'à aider le processus de formation.

C'est pourquoi l'Open Vld n'est pas favorable à la fixation d'une "date butoir" ni à des sanctions financières liées au processus de formation. On s'est également rendu compte que les élections simultanées ne sont pas non plus une solution miracle pour accélérer le processus de formation.

Het conflictmodel tussen twee taalgebieden zit ingebakken in de Belgische beleidsvoering. Partijen aan een kant van de taalgrens vinden gemakkelijk een gemeenschappelijke vijand aan de overkant van de taalgrens. Voor zulk gedrag worden partijen niet afgestraft, integendeel.

De zogenaamde gedeelde publieke ruimte is aldus een aandachtspunt. Indien de Nederlandstalige en Franstalige partijen op voorhand in debat gaan, zijn hun onderlinge posities duidelijker zodat er gemakkelijker kan worden vooruitgeblikt op de regeringsvorming na de verkiezingen. In het huidige systeem zit je met een democratisch deficit en is het al te gemakkelijk om partijen aan de andere kant van de taalgrens in het vizier te nemen. Partijen die het communautaire conflict opzoeken, worden zo elkaars "beste vijanden". Zulke communautaire strubbelingen dienen te vaak als afleiding waardoor de sociaaleconomische discussies moeilijker behandeld worden.

De federale kieskring is een belangrijk middel dat Open Vld voorstelt om die gedeelde publieke ruimte te stimuleren en tegemoet te komen aan het voormelde democratisch deficit. Op die manier krijgt de kiezer de kans om zich uit te spreken over de politici aan de andere kant van de taalgrens. In een federaal land is dat een noodzaak. Een aanpassing van het kiessysteem op deze wijze heeft meer effect dan enkel in te grijpen de spelregels van de formatie na de verkiezingen.

Inzake de rol van de Koning speelt de formatie zich af in een kader van constitutioneel gewoonterecht. Een aantal spelregels met betrekking tot het initiatiefrecht na de verkiezingen kunnen wenselijk zijn om de formatie te begeleiden. Indien het initiatiefrecht aan een bepaalde verkozene wordt toegekend, gebeurt dit best op basis van de resultaten in de federale kieskring.

Er dient evenwel over te worden gewaakt dat er niet te veel regels in het leven worden geroepen. Een grotendeels informeel proces van de regeringsvorming, zoals nu, heeft zijn voordelen. Een te strak keurslijf zou het formatieproces dan ook eerder hinderen dan helpen.

Open Vld is dan ook geen voorstander van een zogenaamde "deadline" of financiële straffen verbonden aan het formatieproces. Ook de samenvallende verkiezingen zijn geen wondermiddel gebleken om de formatie te bespoedigen.

Vooruit

1. ***Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?***

La difficulté majeure se situe au niveau de la durée de la formation du gouvernement. Cette formation prend beaucoup trop de temps, ainsi que l'a illustré le professeur Velaers lors de l'audition du 7 décembre: "*La formation du gouvernement Verhofstadt III a duré 194 jours en 2007, ce qui constituait à l'époque le record belge, celle du gouvernement Di Rupo a duré 541 jours entre 2010 et 2011, ce qui constitue un record mondial, celle du gouvernement Michel n'a duré* "*que*" *139 jours et il a fallu de nouveau attendre 494 jours en 2019 avant la formation du gouvernement majoritaire De Croo. Par conséquent, depuis 2007, la Belgique a été dirigée par un gouvernement en affaires courantes durant un total de 1368 jours*".

Un autre obstacle à mentionner est le fait qu'il n'existe pas de base détaillée et quantifiée préparée en temps utile par les services publics fédéraux et le Bureau fédéral du Plan en vue des négociations gouvernementales.

2. ***Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?***

Nous estimons que la lenteur de la formation du gouvernement s'explique principalement par les éléments suivants:

• le dédoublement des partis nationaux, la fragmentation du paysage politique, une volatilité électorale accrue, une baisse de la popularité des partis traditionnels et le succès concomitant des partis radicaux et populistes qui ne veulent ou ne peuvent pas former un gouvernement. C'est d'ailleurs en partie pour cette raison que la majorité est souvent formée avec des partis qui ont perdu les élections;

• le souhait de plusieurs partis d'obtenir une majorité dans chaque groupe linguistique et le temps qu'il faut aux partis et à l'opinion publique pour accepter que le nouvel exécutif puisse ne pas être majoritaire dans leur région linguistique;

• le rapport avec la composition des gouvernements régionaux (et la dynamique des formations gouvernementales parallèles en cas de simultanéité des élections);

• l'absence de culture du compromis et du dialogue;

Vooruit

1. ***Wat zijn vandaag de belangrijkste knelpunten in het kader van een federale regeringsvorming?***

Het belangrijkste knelpunt is de veel te lange duurtijd van de regeringsvorming, zoals professor Velaers in de hoorzitting van 7 december illustreerde: "*In 2007 duurde de vorming van de regering-Verhofstadt III 194 dagen. Dat was toen h*et *Belgisch record. De formatie van de regering-Di Rupo kostte in 2010-2011 maar liefst 541 dagen, een wereldrecord. In 2014 duurde de formatie van de regering-Michel* "*slechts*" *139 dagen. En dan in 2019 opnieuw 494 dagen vooraleer de meerderheidsregering-De Croo kon worden gevormd. Sinds 2007 werd België bijgevolg in totaal 1368 dagen bestuurd door een regering in lopende zaken.*"

Een ander te vermelden knelpunt is het tekort aan een tijdig en grondig uitgewerkte en becijferde basis voor regeringsonderhandelingen via voorbereidend werk door de Federale Overheidsdiensten en het Federaal Planbureau.

2. ***Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor een lang aanslepende federale regeringsvorming?***

De belangrijkste oorzaken voor de lange duur van de regeringsvorming zijn ons inziens:

• de opsplitsing van de nationale partijen, de fragmentatie van het partijlandschap, de toegenomen electorale volatiliteit, de dalende aanhang van de traditionele bestuurspartijen en daarmee verbonden het succes van radicale en populistische partijen die niet willen of mogen mee besturen. Bovendien zijn mede daardoor bij de meerderheidsvorming vaak partijen nodig die de verkiezingen hebben verloren;

• de wens van meerdere partijen om een meerderheid in elke taalgroep te bereiken en de tijd die nodig is eer de partijen en de publieke opinie aanvaarden dat de nieuwe regering misschien geen meerderheid zal hebben in hun landsgedeelte;

• de verhouding met de samenstelling van de regionale regeringen (en de dynamiek van de gelijklopende regeringsvormingen in geval van samenvallende verkiezingen);

• het gebrek aan compromis- en dialoogcultuur;

• le fait qu'une éventuelle réforme de l'État soit liée – à tout le moins par certains partis – à la formation du gouvernement;

• la forte montée en puissance des médias sociaux et de l'information instantanée.

3. ***Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?***

Il est nécessaire de prévoir un délai ou une date butoir pour accélérer la formation du gouvernement.

Il s'indique tout d'abord de modifier l'article 46 de la Constitution et l'article 181 du Règlement de la Chambre afin que cette dernière puisse également procéder de sa propre initiative à sa propre dissolution. En dehors de la dissolution automatique qui intervient conformément au Code électoral ou suite à l'adoption d'une liste d'articles de la Constitution soumis à révision, la dissolution n'est aujourd'hui possible que dans le cadre de la démission d'un gouvernement et seul le premier ministre peut déposer une motion de dissolution. Si l'on décide de confier également l'initiative d'une motion de dissolution au Parlement, ce dernier aura la possibilité de procéder à cette dissolution à tout moment et donc également s'il estime après les élections que la formation du gouvernement traîne en longueur ou que la situation pourrait être débloquée par l'organisation de nouvelles élections.

Outre l'instauration de cette mesure, qui pourrait être utilisée à tout moment, il est nécessaire de fixer des échéances claires: une date butoir indicative et une date butoir stricte.

Dans le système de la date butoir indicative, un vote sur la question de savoir s'il s'indique de poursuivre ou non les négociations gouvernementales doit être organisé à la Chambre à l'issue d'une période de trois mois.

Dans le système de la date butoir stricte, la Chambre est automatiquement dissoute à l'issue d'une période de six mois en l'absence de déclaration gouvernementale d'un nouveau gouvernement.

Les Engagés

Les citoyens ont le sentiment que le choix d'une coalition gouvernementale et le programme de celle-ci déterminent bien davantage leur vécu que le résultat des élections. Se sentant exclus de ces choix, de nombreux citoyens estiment que leur vote est inutile.

• het feit dat een mogelijke staatshervorming minstens door sommige partijen wordt gekoppeld aan de regeringsvorming;

• de sterke opkomst van sociale media en snelle berichtgeving.

3. ***Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?***

Er is een tijdslimiet of deadline nodig om sneller tot de vorming van een regering te komen.

Eerst en vooral moeten artikel 46 van de Grondwet en artikel 181 van het Kamerreglement in die zin gewijzigd worden opdat de Kamer ook op eigen initiatief tot haar eigen ontbinding kan overgaan. Naast de automatische ontbinding overeenkomstig het Kieswetboek of als gevolg van de aanname van een lijst met voor herziening vatbare Grondwetsartikels, is de ontbinding nu enkel mogelijk in het kader van het ontslag van een regering en kan een motie tot ontbinding enkel worden ingediend door de Eerste minister. Door het initiatief voor een motie tot ontbinding voortaan ook bij het Parlement te leggen, heeft zij voortaan op elk moment de mogelijkheid om tot die ontbinding over te gaan en dus ook als zij na verkiezingen van oordeel is dat de regeringsvorming te lang aansleept of dat de geblokkeerde regeringsvorming zou geholpen worden met de organisatie van nieuwe verkiezingen.

Naast de creatie van deze mogelijkheid die op elk moment zou kunnen worden ingezet, is er ook nood aan duidelijke deadlines: een zachte en een harde.

De zachte deadline houdt in dat men na 3 maanden een stemming organiseert in de Kamer over de vraag of de regeringsonderhandelingen al of niet moeten worden voortgezet.

De harde deadline houdt in dat de Kamer na 6 maanden zonder regeerverklaring van een nieuwe regering automatisch wordt ontbonden.

Les Engagés

Bij de burgers leeft het gevoel dat de gevormde coalitie, met haar programma, veel bepalender is voor hun leven dan de verkiezingsuitslag. Veel burgers hebben het gevoel dat ze niet bij die keuzes worden betrokken en zijn dan ook van oordeel dat hun stem zinloos is.

Il est donc important pour réconcilier les citoyens avec la politique de leur permettre d'influencer plus directement le choix des coalitions, ce qui serait de nature à faciliter la formation des gouvernements.

1. ***Quels sont les principaux obstacles rencontrés à l'heure actuelle dans le cadre de la formation d'un gouvernement fédéral?***

• l'éparpillement électoral, renforcé par la division des partis entre N et F;

• le poids électoral croissant de partis qui sont exclus ou s'excluent de toute majorité gouvernementale;

• le cloisonnement de la vie politique entre N et F qui conduit à un manque de connaissance des enjeux, programmes et mandataires de l'autre communauté;

• la difficulté de passer du mode campagne, où la communication et la différenciation sont omniprésentes, au mode formation où la communication doit être plus limitée et où la convergence est essentielle;

• la formation en parallèle ou au préalable des gouvernements des entités fédérées qui peut compliquer la donne.

2. ***Quelles sont les principales raisons de la lenteur de la formation d'un gouvernement fédéral?***

• voir point 1;

• la mise sur la table de négociation d'une réforme de l'État;

• à partir d'un certain moment, la crainte d'un retour aux urnes qui rend les concessions plus difficiles;

• le rôle de l'Union européenne et des entités fédérées qui, gérant des compétences très larges, rend la mise en place d'un gouvernement fédéral moins urgente, d'autant plus que la notion d'affaires courantes a été élargie au fil des crises et s'élargit dans le courant de chaque crise.

3. ***Quels mécanismes permettraient de faciliter la formation d'un gouvernement ou de débloquer la situation?***

• permettre, voire imposer, aux électeurs de voter pour plusieurs partis afin d'orienter le choix de coalitions (vote multiple);

Om de burgers te verzoenen met de politiek is het dus belangrijk dat zij een meer rechtstreekse invloed kunnen uitoefenen op de coalitiekeuzes, wat de regeringsvorming zou vergemakkelijken.

1. ***Wat zijn vandaag de belangrijkste knelpunten in het kader van een federale regeringsvorming?***

• de electorale versnippering, versterkt door de N/F-scheidslijn tussen de partijen;

• het toenemende electorale gewicht van partijen die buiten elke regeringsmeerderheid worden gehouden of zich er zelf buiten houden;

• de opdeling van het politieke bedrijf volgens een N/F-scheidslijn, wat leidt tot een gebrek aan kennis over de uitdagingen, programma's en mandatarissen van de andere gemeenschap;

• de moeilijke omschakeling van campagnemodus, waar alles draait rond communicatie en differentiatie, naar formatiemodus, waar de communicatie beperkter moet zijn en waar convergentie van wezenlijk belang is;

• de gelijktijdige of voorafgaande deelstaatregeringsformatie, wat de situatie kan bemoeilijken.

2. ***Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor een lang aanslepende federale regeringsvorming?***

• zie punt 1;

• een staatshervorming komt ter tafel;

• vanaf een bepaald ogenblik bestaat de vrees voor een nieuwe stembusgang, wat het moeilijker maakt toegevingen te doen;

• door de verregaande bevoegdheden van de Europese Unie en de deelstaten wordt de totstandkoming van een federale regering minder dringend, temeer daar het begrip "lopende zaken" met elke crisis breder ingevuld werd en met elke nieuwe crisis nog meer verruimd wordt.

3. ***Welke mechanismen kunnen een vlotte regeringsvorming faciliteren, of zorgen voor een deblokkering?***

• de kiezers de mogelijkheid bieden of zelfs verplichten om voor meerdere partijen te kiezen, teneinde de coalitiekeuze te kunnen aansturen (meervoudige stem);

• instauration d'une circonscription électorale fédérale de 30 sièges sur des listes comprenant des candidats des deux grandes communautés linguistiques;

• instauration d'échéances dans le processus de formation du gouvernement:

o après 3 mois, possibilité pour la Chambre de prolonger, à la majorité des suffrages, la formation de 3 mois;

o après 6 mois, possibilité pour la Chambre, à la majorité des suffrages, de prolonger la formation d'un mois et, en cas d'échec dans ce délai, de retourner aux urnes dans le mois pour remettre en jeu 30 sièges (qui pourraient être ceux de la circonscription fédérale) qui seront tous attribués à la coalition de partis bilingue qui a obtenu le plus de voix afin d'offrir à celle-ci une majorité de sièges. Les partis coalisés forment des listes de cartel comprenant 30 membres d'appartenance linguistique différente.

o En l'absence de prolongation des délais susmentionnés par la Chambre, un retour aux urnes classique doit avoir lieu.

• het instellen van een federale kieskring van dertig zetels op lijsten met kandidaten van de twee grote taalgemeenschappen;

• het instellen van deadlines voor de regeringsformatie:

o na drie maanden kan de Kamer bij meerderheid van stemmen beslissen om de formatie met drie maanden te verlengen;

o na zes maanden kan de Kamer bij meerderheid van stemmen beslissen om de formatie met een maand te verlengen, waarna er, indien binnen die termijnen geen regering kan worden gevormd, binnen de maand nieuwe verkiezingen plaatsvinden, met als inzet dertig zetels (eventueel die van een federale kieskring) toegekend aan de tweetalige coalitie met de meeste stemmen, teneinde die coalitie aan een Parlementaire meerderheid te helpen. De coalitiepartijen vormen kartellijsten van dertig leden van verschillende taalgroepen;

o Indien de Kamer de voormelde termijnen niet verlengt, vindt een nieuwe, gewone stembusgang plaats.

ANNEXE 2. BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT FÉDÉRAL, DOSSIER DOCUMENTAIRE: BIBLIOGRAPHIE ANNOTÉE

BIJLAGE 2. BIBLIOTHEEK VAN HET FEDERAAL PARLEMENT, DOCUMENTATIEDOSSIER: BIBLIOGRAFIE MET AANTEKENINGEN

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

DOCUMENTAIR DOSSIER DOCUMENTAIRE
FORMATION DU GOUVERNEMENT – REGERINGSVORMING

BIBLIOGRAPHIE ANNOTÉE – GEANNOTEERDE BIBLIOGRAFIE

26 août 2022

Ce document contient une **bibliographie annotée** – contenant pour la plupart des références: le résumé, (une partie de) la table des matières ou une partie du texte – pour 9 pays ainsi qu'un chapitre avec les références annotées des études comparatives.

L'aperçu par pays, précédant chaque bibliographie, a été rédigé par la Bibliothèque sur la base des (quelques) sources incluses dans la liste.

Le **fichier numérique** contient tous les documents (en PDF) marqués d'un astérisque *, à l'exception des références marquées d'un accent circonflexe ^ (qui peuvent être achetées par la Bibliothèque sur demande). Les autres documents sont accessibles en ligne (accès libre).

26 augustus 2022

Dit document bevat een **geannoteerde bibliografie** – met vermelding, voor de meerderheid van de referenties: de samenvatting, (een deel van de) inhoudsopgave of een stukje van de tekst) – voor 9 landen en een hoofdstuk met de geannoteerde referenties van vergelijkende studies.

Het **overzicht per land**, voorafgaand aan elke literatuurlijst, werd geschreven door de Bibliotheek op basis van de (een aantal) bronnen uit de lijst.

In het **digitale dossier** zitten alle documenten (PDF) met een asterisk *, behalve de referenties met een een dakje ^ (kunnen op verzoek door de Bibliotheek aangekocht worden). De andere documenten kan u online raadplegen (open access).

BEL – BELGIQUE – BELGIË 2
CHE – SUISSE – ZWITSERLAND 11
DEU – ALLEMAGNE – DUITSLAND 14
ESP – ESPAGNE – SPANJE 19
GRC – GRÈCE – GRIEKENLAND 23
IRL – IRLANDE – IERLAND 27
ISR – ISRAEL – ISRAËL 30
NLD – PAYS-BAS – NEDERLAND 36
SWE – SUÈDE – ZWEDEN 43
COMP – ÉTUDES COMPARATIVES – VERGELIJKENDE STUDIES 47

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

BEL – BELGIQUE – BELGIË

Règles & analyse de la situation historique et actuelle – Heden en verleden: regels & analyse

* André A., Depauw S., Deschouwer K., Changing investiture rules in Belgium, in: Parliaments & government formation. Unpacking investiture rules, Oxford University Press, 2015, p. 50-66

  In Belgium the investiture of cabinets by parliament is a constitutional convention that became institutionalized in the interwar period. While not strictly required by the constitution, cabinets have been subjected to investiture votes for nearly one hundred years. Since 1919, following the advent of coalition government, the prime minister reads a declaration in parliament shortly after the cabinet has been sworn in by the king. The parliamentary debate on the government declaration is concluded with a vote. Until the 1993 constitutional reform, both houses of parliament confirmed confidence in the cabinet by a simple 'order motion' tabled by the leaders of the supporting parliamentary parties. The rules governing the censure of cabinets became more restrictive following the constitutional reform of 1993, however.

* Dandoy R., Lebrun R., La formation des gouvernements en Belgique, in: Les partis politiques en Belgique, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2021 (4e éd.), p. 91-112

  La mise en place d'un nouveau gouvernement
  Les règles institutionnelles
  Les déterminants de la composition partisane des gouvernements
  Les étapes de la formation du gouvernement
  Conclusion

* De Winter L., Dumont P., Belgium: from highly constrained and complex bargaining settings to paralysis?, in: Coalition governance in Western Europe, Oxford University Press, 2021, p. 81-123 [chapter 4]

  While Belgium undoubtedly had the most complex coalition bargaining system in Western Europe during the period 1946–1999, it has become much more difficult for parties to form federal governments ever since. Contrary to a number of European countries, government formation complexity did not peak due the emergence of brand-new parties, nor of any new cleavage. Rather, in Belgium the main ingredients pre-existed: party system fragmentation – which was already high since unitary parties had split along linguistic lines – skyrocketed as the mainstream parties around which post-war coalitions were formed further declined in size, confronting some (in)formateurs with up to ten coalitionable parties. Their task has been further complicated by the growing saliency and Flemish radicalization of the community cleavage which led to the rise of the independentist N-VA, whose positions remain unacceptable for any French-speaking party. As a result, Belgium has often been left without a fully empowered government, the partisan composition of coalitions broke away from previous patterns, and the coalition compromise model, which was already solidly entrenched in the consociational norms and practices since the 1960s, was further elaborated. Coalition partners keep tabs on each other through compromise mechanisms and policy-monitoring devices such as long and detailed coalition agreements, the enhanced role of the inner cabinet composed of the PM and the vice-PMs of each coalition party, and strictly enforced coalition discipline in legislative matters. But, given the increasingly unbridgeable divides between Flemish- and French-speaking parties, the deadlock observed could well lead to the demise of Belgium.

* De Winter L., Government coalitions as a reflection of national politics. The complex case of Belgium, in: Coalition government as a reflection of a nation's politics and society. A comparative study of parliamentary parties and cabinets in 12 countries, Routledge, 2020, p. 64-85 [chapter 4]

  The complexity of coalition bargaining has been exacerbated by the party system's increasing fragmentation, triggered by the growing salience of a multitude of political and social cleavages. Belgium was founded as a bicameral parliamentary monarchy and unitary state. The Belgian parliament comprises the House of Representatives and the Senate. The only private member bills that have a chance of becoming law are those that do not have any bearing on the coalition agreement and that pertain to subjects on which members of the coalition parties can find common ground. Belgian elections, both national and regional, are based on proportional representation. After a coalition agreement is reached, each federal government must win the confidence of a parliamentary majority. The extreme fragmentation of Belgium's party system reflects many of the country's most important political, cultural, and social cleavages. The church-state divide was the first cleavage to become politicized, setting religious Catholics against their secular compatriots.

* De Winter L., Dumont P, Coalition formation in Belgium. From exceptional complexity to regime breakdown?, in: Belgian exceptionalism. Belgian politics between realism and surrealism, Routledge, 2021, p. 108-122 [chapter 7]

  In West European comparative perspective, Belgium is indeed an exceptional case in terms of coalition formation: high or even record values are reached regarding the classic determinants of government formation complexity, the structure and features of the cabinet formation process and its outcomes. These core features of the bargaining process affect the life of coalitions, in terms of government duration, intra-cabinet conflictuality, policy inertia and ineffectiveness. Most of the independent and dependent variables of the chain of coalition formation, Belgium scores record-breaking values, or at least is one of the top three "performers". A new prolonged formation impasse may show that the centrifugal Belgian federal system does not function anymore as a regime capable of legitimately governing "two separate democracies", and should be dumped all together. In fact, the difficulties of forming and maintaining Belgian coalition governments have affected the effectiveness of their policy outputs and outcomes.

* El Berhoumi M., Romainville C., Chronique de crises : à la recherche des majorités (2019-2020), *RBDC*, 2021/1, p. 3-60

  Notre chronique constitutionnelle de cette période de crise reviendra, d'abord, sur l'intervalle situé entre l'acceptation de la démission du Gouvernement fédéral et les élections de mai 2019 (I), pour analyser ensuite les étapes de la formation des gouvernements fédérés (II) et fédéral (III. La longe marche pour la constitution d'une coalition majoritaire fédérale).

* Hooghe M., The political crisis in Belgium (2007-2011): a federal system without federal loyalty, *Representation*, 2012/1, p. 131-138

  Since 2007, Belgium has been confronted with an ongoing political crisis. As the two language communities in the country grow further apart, it becomes increasingly difficult to form a coalition government with an electoral system that does not provide any incentives for federal loyalty. During the lengthy coalition negotiations a caretaker government had implemented European policies, which might provide a form of economic stability, but does provoke questions about democratic legitimacy and accountability, while questions have also been voiced about the long-term stability of the Belgian political system.

DE KAMER BE LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

* Moonen T., De koning en de vorming van de federale regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit, *TBP*, 2013/4: cf. p. 230-242

I. Acties van het staatshoofd tijdens de crisis
II. De ministeriële verantwoordelijkheid als basis van een constitutionele monarchie
III. De gebrekkige ministeriële verantwoordelijkheid voor koninklijke handelingen tijdens de crisis

* Popelier P., De grondwettelijke contouren van een regeringscrisis: tussen staatsrechtelijke principes en politieke realiteit, *CDPK*, 2018/3-4, p. 382-393

1. Consensus of geen consensus? – Dat is de vraag
2. De positieve vertrouwensregel, en hoe 'nieuw' een regering daarvoor moet zijn
3. Na het ontslag
   - 3.1. Waarom uitgestelde verkiezingen toch democratisch kunnen zijn
   - 3.2. Lopende zaken
4. Conclusie

* Pureur Th., Istasse C., Gouvernements minoritaires en Belgique et en France : pratiques et réticences, *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 14-7-2022

Depuis les élections législatives des 12 et 19 juin derniers, la France connaît une situation rare dans son histoire : celle d'un gouvernement minoritaire, c'est-à-dire un gouvernement composé de formations politiques qui ne disposent pas ensemble d'une majorité absolue des sièges au parlement. L'existence d'un gouvernement minoritaire n'a rien d'exceptionnel. Cette configuration politique se présente fréquemment dans divers États européens. En France, elle n'est pas non plus inédite. En Belgique, la pratique des gouvernements minoritaires est certes moins exceptionnelle qu'en France, mais elle demeure malgré tout fort rare. À titre de mise en perspective de la situation politique – vécue comme atypique – qui prévaut actuellement à Paris, cette @nalyse du CRISP en ligne propose tout d'abord de retracer les différentes expériences de gouvernement minoritaire qui se sont produites dans l'histoire politique belge depuis 1945. Ensuite, elle tente d'expliquer les réticences qui peuvent être observées quant à la mise en place d'exécutifs minoritaires tant en France qu'en Belgique. Au-delà des différences que présentent les systèmes politiques français et belge, il s'avère en effet que ceux-ci sont tous deux animés par une même culture politique à cet égard, qui privilégie fortement la pratique des gouvernements majoritaires.

* Sägesser C., La formation du gouvernement De Croo (mai 2019-octobre 2020), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/2471-2472, 84 p. [cf. en particulier: Conclusion]

La formation du gouvernement fédéral De Croo (PS/MR/Écolo/CD&V/Open VLD/SP.A/Groen) a mis fin à la plus longue crise politique de l'histoire de la Belgique. Certes, il ne s'est écoulé « que » 494 jours entre les élections fédérales du 26 mai 2019 et la prestation de serment du 1er octobre 2020 – soit un délai moins long que celui de 540 jours qui avait séparé les élections du 13 juin 2010 et la mise en place du gouvernement Di Rupo le 5 décembre 2011. Cependant, le point de départ a bien été la chute du gouvernement Michel I, le 9 décembre 2018. Dès ce moment en effet, la Belgique n'a plus été dirigée par un gouvernement majoritaire et de plein exercice. Il en a été ainsi pendant pas moins de 662 jours.

Surtout, la crise politique de 2019-2020 est apparue profonde et structurelle : contrairement à celle de 2010-2011, elle n'a pas porté sur un désaccord à propos d'une réforme de l'État. La situation de blocage a résulté d'une combinaison de facteurs, dont l'émiettement de la représentation à la Chambre, la montée en puissance de l'extrême droite en Flandre et de la gauche radicale dans toutes les régions, et la détermination de l'Open VLD et plus encore du CD&V de voir la N-VA, en tant que premier parti flamand, être membre du futur exécutif fédéral.

À ces éléments est venue s'ajouter la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19. La survenance de cet élément a tout d'abord mis le processus sur pause et a poussé les partis en négociation à s'interrompre pour mettre en place un gouvernement de plein exercice quoique minoritaire, pour une durée et un champ d'action limités : le gouvernement Wilmès II (MR/CD&V/Open VLD). Ensuite, la crise sanitaire a accru les volontés de constituer une coalition majoritaire à la Chambre.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

* Van de Voorde A., Causes of the problematic government formation in Belgium, *Leviathan*, 2020/1, p. 9-13

Belgium's seeming inability to form stable governments could be explained by several factors, including Belgium's unique institutional structure and the fragmentation of political parties during its federalisation process. An especially key factor is the linguistic and historical divide between Flanders and Wallonia, a long-entrenched tension which has recently fuelled Flemish nationalist movements and helped to radicalise the political sphere. The Belgian political structure contributes to inefficient government formation, but these structures in turn are an elemental product for the two communities' distinct language-based identities. Academic literature has explored these communal tensions as well as the federal structure in Belgium, but it has only analysed these factors separately, rather than examining how they interact to produce political instability. It is crucial to examine the interplay of these forces and their effect on government formation for a more complete picture. Accounting for socio-linguistic and economic factors reveals nuanced political fault lines that have shifted over time.

Réformes institutionnelles: le débat – Institutionele hervormingen: het debat

Général – Algemeen

Rethinking Belgium (Re-Bel)

- Comment faciliter la formation du gouvernement fédéral? – Hoe kan men de formatie van de federale regering vergemakkelijken?, 12-1-2021 [speakers: Christophe Convent (DPG Media), Anne-Emmanuelle Bourgaux (UMons), François De Smet (DéFI), Koen Geens (CD&V & KU Leuven)] [webinar: video]

  The exceptional length of the search for a federal government coalition after the elections of May 2019 stimulated thinking about the ways in which it could be facilitated. In a booklet published by the think tank Itinera (Pleidooi voor politieke renovatie/ Plaidoyer pour une rénovation politique), Christophe Convent makes a number of proposals: the replacement of proportional representation for most of the seats in the Chamber by a French-style electoral system, the possibility of minority governments, the calling of new elections after a certain time, and the creation of a federal constituency. Apart from a radical change in the electoral system — which raises many other issues outside the scope of our meeting — do any of these proposals offer any hope of accelerating the formation of our federal government? Are there any other more promising proposals?

- Sinardet D., Traversa E., Comment faciliter la formation du gouvernement fédéral?, *Le Soir*, 8-1-2021
  D. Sinardet et E. Traversa discutent de quelques propositions pour éviter les "formations marathon":
  - un délai officiel ?
  - formaliser la procédure de formation du gouvernement ?
  - des incitants d'ordre financier ?
  - une circonscription fédérale ?
  - une « coalition miroir » ?
  - des incitants d'ordre financier ?
  - le système suisse ?
  - proposition Christophe Convent ?(cf. infra)

- Sinardet D., Traversa E., Hoe vormen we sneller een federale regering?, *De Standaard*, 8-1-2021 [authentiek artikel: abonnees – Belgapress]
  D. Sinardet en E. Traversa bespreken enkele voorstellen om 'marathonformaties' te vermijden:
  - formele deadline?
  - vastleggen van de formatieprocedure?
  - financiële drukkingsmiddelen?
  - federale kieskring?
  - afspiegelingscoalitie?
  - het Zwitserse systeem?
  - voorstel Christophe Convent?(cf. infra)

DE KAMER BE LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

Brinckman B., Nooit meer 500 dagen deurenkomedie? Niet voor morgen, *De Standaard*, 25-9-2020 [abonnees – Belgapress]

Modification du système électoral – Wijziging van het kiesstelsel

* Convent Ch., Plaidoyer pour une rénovation politique, Itinera, septembre 2020
1. la réintroduction du mode de scrutin majoritaire pour la Chambre, p. 9-13

* Convent Ch., Pleidooi voor politieke renovatie, Itinera, september 2020
1. de herinvoering van een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer, p. 9-13

* Geens K., Staatsstructuur. Enkele beschouwingen over het faciliteren van de federale regeringsvorming, in: Recht in beweging, Gompel&Svacina, 2021, p. 153-168 [28ste VRG-Alumnidag]

II. Samenvallende verkiezingen
IV. Versplintering van het partijlandschap
V. Kleine kiesdistricten en meerderheidsstelsel

Cf. ook/aussi:

Geens K, Dag Koen. De regeringsvorming, *koengeens.be*, 12-3-2021 [podcast, 23'44")

Samenstellende verkiezingen en de versplintering van het partijlandschap hebben volgens Koen Geens een vertragend effect op de regeringsvorming. Hij pleit daarom in eerste instantie voor een wijziging van het kiesstelsel (het Duitse model). Indien dat niet helpt, moet er, als stok achter de deur, een deadlockformule toegepast worden: een maximale formatieperiode in combinatie met een terugvalpositie, met hulp van de koning. Cf. infra.

Formule fixe de composition du gouvernement en tant que "mécanisme de secours" – Vaste formule voor de samenstelling van de regering als "terugvalmechanisme"

Koen Geens (2021) Staatsstructuur. Enkele beschouwingen (...): VI. Terugvalmechanisme voor de regering, p. 166ff [cf. supra]

Geens K, Dag Koen. De regeringsvorming: vanaf 19' [cf. supra]

Geens ziet 4 mogelijke "terugvalmechanismen": de Brusselse formule (coalitievorming binnen elke taalgroep), de Zwitserse formule (alle grote partijen vertegenwoordigd in de regering op basis van de partijsterkte in de Kamer), het Europese federale model (samenstelling Europese Commissie) en het confederale model (samenstelling Europese Raad). Van de laatste mogelijkheid is hij echter geen voorstander.

Reactie Dave Sinardet (VUB):

[journalist] Koen Geens vindt ook dat je in elke taalgroep een meerderheid moet hebben in een regering, anders kunnen de Franstaligen dicteren wie er aan Vlaamse kant bij mag zijn.

[Sinardet] "Het is heel belangrijk dat we erover nadenken hoe we eindeloze regeringsvormingen kunnen vermijden. Maar wat Koen Geens voorstelt zou een stap achteruit zijn. Met die voorwaarde maak je de regerings-vorming nog moeilijker. Het is al lastig genoeg, ook in andere landen trouwens, waar soms met een minder-heidsregering wordt gewerkt. De eis van twee meerderheden is nog een extra grendel. Zei de Vlaamse Beweging niet altijd dat we van de grendels af moeten? Geens is waarschijnlijk vooral met partijstrategie bezig en zoekt opnieuw die alliantie met N-VA aan Vlaamse kant."

Hendrikx J., Dave Sinardet geeft stand van zaken: "De Wever vindt nooit meerderheid voor zijn staatshervorming", *Gazet van Antwerpen*, 23-7-2022 [Belgapress]

Rôle du roi – Rol van de koning

* Moonen T., De koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit, *TBP*, 2013/4 [cf. p. 242-247]

IV. Mogelijke hervormingen van de koninklijke rol bij de regeringsvorming
A. Het Vlaamse model: de partijen zijn vrij
B. Het Nederlandse model: de Kamer van Volksvertegenwoordigers
C. Het Zweedse model: de Kamervoorzitter
D. Een Belgisch model?
V. Weinig verandering in zicht

Règlement d'investiture formelle – Formele investituurregeling

* Convent Ch., Plaidoyer pour une rénovation politique, Itinera, septembre 2020
4. un régime clair pour l'investiture du gouvernement fédéral p. 21-23

* Convent Ch., Pleidooi voor politieke renovatie, Itinera, september 2020
4. een duidelijke regeling voor de investituur voor de federale regering, p. 21-23

Gouvernement minoritaire – Minderheidsregering

Minority government: why and why not?, Rethinking Belgium (Re-Bel), 17-9-2000 [speakers: Bonnie Field (Bentley University) & Lucien Rigaux (ULB) [webinar: video]

> Since May 2019, it is in search of a party coalition that would be willing to form a majority government. Unsuccessfully so far. No wonder therefore that the idea of settling for a minority government has been voiced repeatedly and taken more seriously than ever before — the more so as several other democracies seem to get away with it without major upheaval. How sensible is the idea of a minority government in general, and in particular in the Belgian context? Even if a majority government ends up being formed this time, this question will keep surfacing in the future.

* Moonen T., Clarenne J., Wilmès II par-delà les apparences : réflexions sur la notion de « gouvernement minoritaire », in : Le droit public belge face à la crise du COVID-19, Larcier, 2022, p. 257-284

> Cette contribution invite avant toute chose à mieux articuler les enjeux juridiques et politiques qui entourent la survenance d'un gouvernement minoritaire. Elle permet en outre de mieux appréhender la question de savoir si, et dans quelle mesure, le caractère minoritaire d'un gouvernement emporte des conséquences juridiques sur l'exercice des pouvoirs. Nous commencerons notre réflexion par poser le cadre conceptuel sur la base duquel nous nous proposons d'étudier la notion de gouvernement minoritaire (section 1). Nous procéderons ensuite à l'application de notre grille d'analyse aux différents gouvernements qui se sont succédé depuis la chute du gouvernement Michel I, de sorte à illustrer les quatre hypothèses qui peuvent survenir au départ d'une lecture fondée sur le caractère minoritaire ou non d'un gouvernement (section 2). Nous terminerons cette contribution par deux «questions choisies » au départ du gouvernement Wilmès II : d'une part, l'octroi des pouvoirs spéciaux était-il conditionné à l'obtention de la confiance, et d'autre part, l'institution d'un kern élargi était-elle liée au caractère « minoritaire » du gouvernement ou aux pouvoirs spéciaux (section 3) ?

DE KAMER BE LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

* Rigaux L., Les gouvernements minoritaires en Belgique. Leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique, *RBDC*, 2019/4, p. 337-394

I. Les circonstances d'apparition des gouvernements minoritaires
A. La formation des gouvernements minoritaires dans les entités fédérées
B. La formation des gouvernements minoritaires au niveau de l'autorité fédérale
II. La légitimité démocratique d'un gouvernement minoritaire au regard de ses pouvoirs et le rôle du parlement
A. Un parlement revivifié dans sa fonction législative
B. Adéquations et inadéquations des pouvoirs d'un gouvernement minoritaire avec leur (il)légitimité démocratique
C. L'adaptation nécessaire des pouvoirs d'un gouvernement minoritaire à sa légitimité démocratique
III. [IV.] Conclusion

* Servais M., Henry N., Bouhon F., Le polymorphisme du gouvernement minoritaire : de la composition de la coalition à la question de confiance, *Administration publique*, 2020/3-4, p. 379-399 [PDF]

Le gouvernement minoritaire n'est pas une figure courante dans la pratique constitutionnelle belge. Un parcours de l'histoire politique du Royaume en fait apparaître quelques occurrences. L'actualité récente incite cependant à revenir sur cette notion. En effet, l'Autorité fédérale a connu une succession de gouvernements qualifiés de minoritaires pendant plus d'un an et demi : celui de Charles Michel (décembre 2018 à octobre 2019), puis ceux de Sophie Wilmès I (octobre 2019 à mars 2020) et II (mars à octobre 2020). Dans le cadre d'un régime parlementaire comme celui de la Belgique, le caractère majoritaire ou minoritaire d'un gouvernement peut se concevoir sous deux angles distincts. D'une part, sous l'angle de la composition, qui est celui par lequel on traite le plus souvent la question, il s'agit de se demander si les personnes qui composent le gouvernement sont issues de partis politiques qui, ensemble, disposent d'une majorité, ou bien seulement d'une minorité des sièges au sein de l'assemblée devant laquelle ce gouvernement est responsable. D'autre part, il est aussi possible d'aborder la question sous l'angle de la confiance et de déterminer, alors, si ce gouvernement a obtenu ou non la confiance de cette assemblée, c'est-à-dire s'il bénéficie ou non de la confiance de la majorité parlementaire. Le présent article est mû par la volonté d'examiner ces deux aspects, d'abord sur le plan théorique (I), puis de les croiser en les appliquant à la pratique constitutionnelle et politique observée au cours de l'histoire ancienne et plus récente du Royaume (II). L'article se focalise sur le gouvernement fédéral, puisque c'est principalement à ce niveau que des questions particulières se sont concrètement posées dans le passé, et ce de façon encore plus aigüe au cours de la période récente. Une grande partie de la réflexion s'applique toutefois *mutatis mutandis* aux régions et communautés, au sein desquelles sont également appliqués les principes du parlementarisme

* Vandenbossche E., Een minderheidsregering: problematisch in België?, in: Regeren anno 2020, Die Keure, 2020, p. 113-130

Inleiding
I. De minderheidsregering
II. De minderheidsregering in België
II.1 Het institutionele kader
II.2. De praktijk
Besluit

Coalition miroir – Afspiegelingscoalitie

Noels G., Devos C., Ga voor een spiegelregering, *De Tijd*, 16-6-2019

Wauters R., De Back A., CD&V-voorzitter Coens pleit voor afspiegelingsregering, *De Morgen*, 5-2-2020

Kelepouris S., Het idee van Coens zorgt voor meer moeilijkheden dan het oplost, *De Morgen*, 5-2-2020

Brussel niet te spreken over federale afspiegelingscoalitie van Coens, *Knack*, 5-2-2020

Opvallend voorstel van Crevits: 'Na 6 maanden geen federale regering? Dan nemen deelstaten macht over', *De Morgen*, 21-8-2020

* Istasse C., La « coalition miroir » comme modalité de formation du gouvernement fédéral, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2020/2466, 57 p.

L'idée de coalition fédérale miroir n'est pas neuve : elle est apparue au début des années 2000. Depuis lors, elle a connu diverses déclinaisons. Toutes ont en commun de vouloir former le gouvernement fédéral par association des partis politiques membres de gouvernements d'entités fédérées de part et d'autre de la frontière linguistique. Pour le reste, ces déclinaisons divergent parfois sensiblement entre elles. (…) Ce *Courrier hebdomadaire* retrace le cheminement récent et plus ancien de l'idée de coalition fédérale miroir, avant de passer en revue les objectifs qui la sous-tendent et les réticences qu'elle suscite – désormais le plus souvent très vives du côté francophone.

Introduction
1. Les projets de coalition fédérale miroir dans le cadre des négociations politiques de 2019-2020 : contenu et réactions
2. Bref historique de l'idée de coalition fédérale miroir
3. Arguments en faveur et en défaveur de la coalition fédérale miroir
4. La coalition fédérale miroir, une formule « confédérale » ?
   4.1. Le confédéralisme au sens de la doctrine juridique classique
   4.2. Le confédéralisme dans le cadre du débat institutionnel belge[2]
Conclusion

* Van Vyve J., Une coalition fédérale miroir calquée sur les majorités régionales ou communautaires, *RBDC*, 2021/3, p. 101-130 [étude doctrinale]

Comment remédier au manque de légitimité démocratique d'un gouvernement démissionnaire, qui, au regard du caractère évolutif de la notion d'affaires courantes, voit ses prérogatives s'élargir avec la longueur de la crise gouvernementale ?

Incitants d'ordre financier – Financiële stimuli

Questions et réponse écrite n° 55-142 du 22-3-2021: Les règles de temps dans la formation d'un gouvernement / Schriftelijke vraag en antwoord nr. 55-142 van 22-3-2021: Kalender voor een regeringsvorming, Chambre des Représentants/Kamer van Volksvertegenwoordigers, *QRVA*, 3-5-2021, p. 21 [QRVA 55 050]

Reactie Dave Sinardet (VUB):

[journalist] Wat kun je dan wel doen voor een snellere regeringsvorming?

[Sinardet] "(...) Nog een middel, wat populistisch misschien: laat de partijfinanciering afnemen als de regeringsvorming te lang duurt. Dat doet de overheid ook met de werkloosheidsuitkeringen vanuit het idee dat mensen dan beter hun best zullen doen. De PVDA wil zelfs korten op de lonen van parlementsleden, maar dat lijkt me verregaand. Die hebben bij een regeringsvorming ook niet veel in de pap te brokken. De ministers in een regering van lopende zaken wat minder betalen, dat is misschien wel verdedigbaar. Die hebben dan beduidend minder werk."

Hendrikx J., Dave Sinardet geeft stand van zaken: "De Wever vindt nooit meerderheid voor zijn staatshervorming", *Gazet van Antwerpen*, 23-7-2022 [Belgapress]

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

Convention citoyenne – Burgerpanel

Donnez les citoyens le pouvoir de débattre et de décider sur des questions difficiles.
Geef burgers de bevoegdheid om over moeilijke kwesties te debatteren en deze te beslechten.

Biermé M., Former un gouvernement. Comment font-ils ailleurs?, *Le Soir*, 22-2-2020 [Belgapress]

> En Irlande, les partis préfèrent évacuer les questions qui fâchent pour arriver plus facilement à s'entendre et trouver une majorité. (...) « Le principe est donc que le gouvernement ne décide pas tout », poursuit l'expert. « Une solution pour la Belgique serait d'accepter des accords plus succincts qui posent clairement que la parole reviendra aux citoyens ou au Parlement sur certains enjeux. Si le gouvernement finit par chuter à cause d'une de ces questions, au moins on saura pourquoi on retourne voter. »
>
> Voir aussi: Irlande/zie ook: Ierland

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

CHE – SUISSE – ZWITSERLAND

Aperçu – Overzicht

Selon la Constitution fédérale suisse, le gouvernement (« Conseil fédéral ») est toujours composé de sept membres, qui sont égaux entre eux. (art. 175 §1). Ils sont élus par l'Assemblée fédérale pour quatre ans. (art. 175 §2-3). Le président de la Confédération change chaque année. (art. 176)

Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral. (art. 175 §4) Ainsi, quatre conseillers fédéraux proviennent de la Suisse alémanique, deux de la Suisse romande et un de la Suisse italienne.

Depuis 1959, les 7 sièges du gouvernement sont répartis selon la formule fixe 2-2-2-1 entre les 4 principaux partis. Cette *formule magique* n'a aucune base constitutionnelle ou légale, mais constitue une règle non écrite.

Le peuple suisse a déjà voté trois fois sur l'élection directe du Conseil fédéral par le peuple suisse (en 1900, 1942 et 2013). A chaque fois, le peuple et les cantons ont voté contre. Une élection par le peuple a également été proposée à plusieurs reprises au Parlement, mais chacune de ces propositions a été rejetée.

Les élections de 2019 ont déclenché un débat sur la formule magique après que les Verts, devenus le quatrième parti, aient revendiqué un des deux sièges du Parti libéral. Cependant, leur candidate au gouvernement n'a pas obtenu suffisamment de voix au parlement.

Volgens de Zwitserse federale grondwet bestaat de regering ("Bondsraad") altijd uit zeven leden, die evenwaardig zijn. (Art. 175 §1) Zij worden voor vier jaar verkozen door het parlement. (Art. 175 §2-3) De voorzitter van de Confederatie wisselt ieder jaar. (art. 176)

De verschillende regio's en taalgemeenschappen moeten op billijke wijze in de regering vertegenwoordigd zijn. (art. 175 §4) Aldus komen vier Bondsraadsleden uit Duitstalig Zwitserland, twee uit Franstalig Zwitserland en één uit het Italiaanstalige deel van het land.

De 7 zetels van de regering worden sinds 1959 volgens de vaste formule 2-2-2-1 onder de 4 belangrijkste partijen in het parlement verdeeld. Deze *magische formule* heeft geen (grond)wettelijke basis, maar is een ongeschreven regel.

De Zwitserse bevolking heeft al drie keer gestemd over de rechtstreekse verkiezing van de Bondsraad door het Zwitserse volk (in 1900, 1942 en 2013). Telkens stemden het volk en de kantons tegen. Een verkiezing door het volk is ook herhaaldelijk voorgesteld in het Parlement, maar elk van deze voorstellen werd verworpen.

De verkiezingen van 2019 brachten een debat op gang over de *magische formule,* nadat de Groenen, die de vierde grootste partij geworden waren, een van de twee zetels van de liberale partij opeisten. Hun regeringskandidate kreeg echter niet voldoende stemmen in het parlement.

Règles de formation d'un gouvernement – Regels voor regeringsvorming

La Constitution fédérale suisse: Chapitre 3. Conseil fédéral et administration fédérale, Section 1. Organisation et procédure: art. 175-176

* Malinverni G., 1. 1. VI. Le Conseil fédéral (...): A. Généralités – B. La composition – C. La présidence de la Confédération, in: Droit constitutionnel suisse. Volume I: L'État, Stämpfli Editions, 2021 (4e éd.), p. 47-52

DE KAMER BE LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

Analyse & débat – Analyse & debat

* Burgos E., Mazzoleni O., Rayner H., La formule magique: conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral, EPFL PRESS, 2011, 137 p.

Le gouvernement suisse bat tous les records de stabilité. Mais la distribution de ses sept sièges, unissant les principaux partis depuis 1959, est ici étudiée derrière la façade apparemment inaltérable du consensus. Au fil des élections au Palais fédéral, grâce aux outils contemporains de la science politique, nous découvrons en vérité dès l'origine la confrontation des formations politiques et le heurt des stratégies. Nous pénétrons dans le vif des pratiques et transactions qui ont conduit au grand compromis helvétique, ensemble de règles non écrites qui ont configuré le pouvoir central. Dès son avènement, la « formule magique » a été largement soutenue et on la mythifie encore. Mais elle a évolué, s'est consolidée, affiche depuis longtemps sa durabilité. Les élections au Conseil fédéral n'en sont pas moins restées en partie imprévisibles, d'autant que depuis quelques années, le système est fragilisé par un durcissement évident de la compétition politique en Suisse. La «formule» ne va plus de soi.

Voir aussi [vidéo] La formule magique – Hervé Rayner, *Youtube: ppur.org*, 8-12-2011

* Carson L, Steiner J., The Swiss Model: what might be learned from this system of governance?, newDEMOCRACY, 12-6-2018, 6 p.

When we think about Swiss democracy, we usually think about Switzerland's frequent use of referenda. This is an important feature to learn from, but it is part of a larger pattern of power sharing. In Switzerland, this power sharing is known as the "magic formula", mechanisms that prevent a majority from dominating the minorities, and is seen by most of the political actors and the general population as a factor of stability and prosperity. This R&D note describes three features of Swiss government that make power sharing possible.

Javet V., La «formule magique»: genèse d'une tradition politique suisse, *Le Temps*, 24-3-2019

Créée en 1959, cette règle tacite permet de répartir les sept sièges du Conseil fédéral entre les quatre plus grandes forces partisanes du pays. Retour sur l'histoire d'une pratique qui dure depuis près de soixante ans (avec une vidéo).

* Stojanović N., Party, regional and linguistic proportionality under majoritarian rules: Swiss Federal Council elections, *Swiss Political Science Review*, published online (first): 25-2-2016

The elections to the Swiss Federal Council in December 2015 re-established a system of party-centred concordance, cherished in consociational theory, consisting of two representatives of the Swiss People's Party, two Radicals, two Social Democrats and one Christian Democrat. At the same time, the government has rarely been as unbalanced in terms of the representation of Switzerland's languages and regions. The article analyses the concept of concordance with regard to both aspects of governmental inclusiveness. It also highlights the crucial role of electoral rules used in governmental elections. It argues that they resemble the Alternative Vote, a majoritarian electoral system that has been criticized in consociational theory but prescribed by the rival, centripetalist approach to power sharing.

Voizard K.-H., Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse, in: *Revue française de droit constitutionnel*, 2013/1, p. 149-174

I – Le processus de légitimation du Conseil fédéral
A – L'élection des conseillers comme vecteur de légitimation
B - L'éviction d'un conseiller comme moyen de « relégitimation »
II – Les effets de la légitimation sur le Conseil fédéral
A – L'accroissement du rôle du Conseil fédéral
B – La consécration de l'autonomie du Conseil fédéral

Von Beust L., La formule magique fête ses 60 ans, *Youtube: Le Temps*, 24-3-2019 [vidéo]

Soixante ans après sa première apparition, l'équation dite «2-2-2-1» reste le symbole de la stabilité politique de notre pays. Décryptage de cette particularité suisse.

Wolff R., Karagök Y., Consistent allocation of cabinet seats: the Swiss Magic Formula, *Public Choice*, 2012/3, p. 547-559

In 1959, the four largest political parties in Switzerland's Federal Assembly established a broad coalition government with a specific allocation of the seven cabinet seats among them. This assignment continued unaltered for 44 years up to 1999. It is, therefore, phrased the 'Magic Formula'. The underlying political paradigm appears to be essentially egalitarian, with a Rawlsian concern for minorities. We thus ask whether the Magic Formula can be implemented by the nucleolus of a weighted voting game for the Swiss government. We provide results over real-valued and integer-valued imputation sets, and for all regular election periods from 1959 to date. It turns out that the Magic Formula is contained in eight out of 11 nucleoli over integer domains between 1959 and 1999, and that it comes very close to the nucleolus in two of the three remaining cases. The game solution likewise predicts in part a major modification of the Magic Formula adopted in 2003.

Après les élections de 2019 – Na de verkiezingen van 2019

* Bernard L., The 2019 Swiss federal elections: the rise of the green tide, *West European Politics*; 2020/6, p. 1339-1349

The Greens made spectacular gains in the 2019 Swiss federal elections. In a campaign that was dominated by the climate change issue, the party outperformed the Christian Democrats to become the fourth largest party in the lower house. This status enabled the Greens to legitimately request a seat in government (the Federal Council). However, their attempt to unseat a member of the Liberals failed due to the resistance of the right-wing parties. It thus turned out that the Green wave was not strong enough to change the composition of the federal government.

Wuthrich B., Pour le Conseil fédéral, une formule qui perd de sa magie, *Le Temps*, 22-10-2019

Les Verts suggèrent de modifier la formule magique afin qu'elle corresponde mieux aux forces élues au Conseil national. D'autres relancent l'idée d'un Conseil fédéral composé de neuf membres pour mieux intégrer les nouveaux mouvements.

Faute de soutien, les Verts ne parviennent pas à entrer au gouvernement suisse, *fr.euronews.com*, 12-12-2019 [vidéo]

Quatrième force politique du pays depuis les élections d'octobre, les écologistes auraient logiquement dû obtenir l'un des 7 sièges de conseillers, mais la présidente du parti, Regula Rytz, n'a pas obtenu un nombre suffisant de voix au parlement.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

DEU – ALLEMAGNE – DUITSLAND

Aperçu – Overzicht

Selon la Constitution, la formation du gouvernement se déroule en deux étapes. La première étape est l'élection et la nomination du chancelier fédéral par le Bundestag (art. 63). La deuxième étape est la nomination des ministres fédéraux par le chancelier (art. 64). Il a légalement le droit exclusif de former le gouvernement (*Kabinettsbildungsrecht*), il ou elle est totalement libre dans le choix de ses ministres.

Selon la Constitution, la nomination du chancelier peut avoir lieu en 3 tours. Le candidat proposé par le président doit obtenir la majorité absolue au premier tour. Si ce n'est pas le cas, le parlement peut proposer un autre candidat à deux reprises : au deuxième tour il doit également être élu à la majorité absolue, au troisième tour une majorité relative suffit. Si le candidat n'obtient pas la majorité requise au troisième tour, le président peut décider de le nommer malgré tout. Dans le cas contraire, le Bundestag est dissous et de nouvelles élections ont lieu (art. 63). Conformément au règlement d'ordre intérieur du Bundestag, l'élection du chancelier a lieu au scrutin secret. Depuis 1949, chaque chancelier a été élu à la majorité absolue au premier tour. Dans la pratique, tant l'élection du chancelier que la nomination des ministres sont inextricablement liées à la mise en œuvre de l'accord gouvernemental des partis de la coalition : ce n'est que lorsqu'il y a un accord gouvernemental que le chancelier est proposé et élu et les ministres sont nommés. Cependant, après les élections de 2017, lorsque les négociations entre la CDU/CSU, le FDP et les Verts ont échoué, l'option de nouvelles élections a été sérieusement envisagée. Même la possibilité d'un gouvernement minoritaire a alors été évoquée pour la première fois. Bien qu'un gouvernement minoritaire soit possible du point de vue juridique, l'Allemagne n'en a jamais eu jusqu'à présent.

En raison, entre autre, de la fragmentation croissante du parlement fédéral, la formation des gouvernements en Allemagne devient également moins prévisible et donc plus lente que dans les années

De vorming van de regering verloopt volgens de Grondwet in twee fasen. De eerste fase betreft de verkiezing en de benoeming van de bondskanselier door de Bundestag (art. 63). De tweede fase is de benoeming van de federale ministers door de Kanselier (art. 64): hij heeft juridisch gezien het exclusieve recht om de regering te vormen (*Kabinettsbildungsrecht*), hij is volledig vrij in de keuze van zijn/haar ministers.

De benoeming van de kanselier kan volgens de Grondwet in 3 ronden verlopen. De kandidaat die door de president voorgesteld wordt, moet in de eerste ronde een absolute meerderheid krijgen. Als dat niet het geval is, kan het parlement twee keer een andere kandidaat voorstellen: tijdens de tweede ronde moet hij ook met een absolute meerderheid verkozen worden, tijdens de derde ronde volstaat een relatieve meerderheid. Als de kandidaat/kandidate in de derde ronde niet de vereiste meerderheid haalt, dan kan de president beslissen hem/haar alsnog te benoemen. Als die dat niet doet, dan wordt de Bundestag ontbonden en komen er nieuwe verkiezingen. (art. 63) De verkiezing van de Kanselier gebeurt – conform het Reglement van Orde van de Bundestag – overigens door middel van een geheime stemming. Sinds 1949 werd elke Kanselier verkozen met een absolute meerderheid in de eerste ronde. Zowel de verkiezing van de Kanselier als de benoeming van de ministers zijn in de praktijk namelijk onlosmakelijk verbonden met de uitvoering het regeringsakkoord van de coalitiepartijen: pas wanneer er een regeringsakkoord is, wordt een Kanselier voorgesteld en gekozen, en worden de ministers benoemd. Toen, na de verkiezingen van 2017, de onderhandelingen tussen CDU/CSU, FDP en Groenen mislukten, is de optie van nieuwe verkiezingen echter serieus overwogen. Zelfs de mogelijkheid van een minderheidsregering kwam toen voor het eerst ter sprake. Alhoewel een minderheidsregering juridisch mogelijk is, heeft Duitsland er nog nooit een gehad.

Onder meer door de toenemende fragmentering van het federale parlement wordt de regeringsvorming in Duitsland minder voorspelbaar en verloopt ze dus trager dan in de jaren 1980-2010.

1980-2010. Mais, à l'exception du gouvernement de 2017 (qui a mis 172 jours à se former), la formation du gouvernement se déroule relativement vite (2013 : 86 jours, 2021 : 73 jours entre les élections et la prestation de serment du gouvernement). Le fait que la fragmentation soit moindre qu'aux Pays-Bas – le *Bundestag* compte 6 groupes politiques plus quelques représentants non-inscrits ; la Seconde Chambre néerlandaise en compte 18 plus 2 Membres non-inscrits – s'explique en partie par le système électoral. les sièges sont distribués proportionnellement par *Land* et non pas, comme aux Pays-Bas, sur tout le territoire. Il y a en outre un seuil électoral de 5%. *Die Linke* (extrême gauche) et l'AfD (droite nationaliste), qui disposent ensemble de près d'un cinquième des sièges au Bundestag, ne sont pas considérés par les autres partis comme des partenaires de coalition potentiels au niveau fédéral.

Maar, met uitzondering van de regering van 2017 (die 172 dagen op zich liet wachten) verloopt de regeringsvorming relatief vlot (2013: 86 dagen, 2021: 73 dagen tussen verkiezingen en beëdiging van de regering). Dat de fragmentering minder groot is dan in Nederland – de *Bundestag* telt 6 fracties plus enkele fractieloze verkozenen; de Nederlandse Tweede Kamer telt er 18 plus 2 fractieloze Leden – kan deels verklaard worden door het kiesstelsel. De zetels worden proportioneel verdeeld per *Land* en niet, zoals in Nederland, over het hele grondgebied. Bovendien geldt een kiesdrempel van 5%. *Die Linke* (extreem-links) en de AfD (rechts-nationalistisch), die samen bijna eenvijfde van de zetels in de Bundestag hebben, worden door de andere partijen niet als potentiële, federale coalitiepartners beschouwd.

Règles de formation d'un gouvernement – Regels voor regeringsvorming

Constitution - Grondwet:

- art. 63 [Election of the Federal Chancellor] [ANG/ENG] [ALL/DUI]
- art. 64 [Appointment and dismissal of Federal Ministers – Oath of office] [ANG/ENG] [ALL/DUI]

Bundesregierung: 3. Regierungsbildung, *staatslexikon-online.de*

* Bovend'Eert P., Burkens M., The Federal Republic of Germany – 4. Federal governement, federal chancellor, federal ministers, in: Constitutional Law of the member states, Kluwer, 2014, p. 667-669

* Kersten J., Parlamentarisches Regierungssystem: IV. Strukturwandel der Bundesregierung, in: Handbuch des Verfassungsrechts. Darstellung in transnationaler Perspektive, C.H.Beck, 2021, p. 761-764

  Durch die politische Fragmentierung und Polarisierung derBundesrepublik veränderen sich die Bedingungen der Regierungsbildung und die Bedeutung von Koalitionsverträgen. Darüber hinaus stellt sich aus den gleichen Gründen die politische und verfassungsrechtlich äussest kontroverse diskutierte Frage, ob Minderheitsregierungen eine politische Optionh in parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik sind (...).

* Lavaux Ph., La République fédérale d'Allemagne: § 229 Formation du gouvernement, in: Les grandes démocracies contemporaines, Presses universitaires de France, 2004, p. 714-715

* Pinon S., Le régime constitutionnel allemand, in: Les systèmes constitutionnels dans l'Union européenne, Larcier, 2015
  - Section 3 – III – B. Le pouvoir exécutif, p. 175-190
  - Section 4 – I - D. Le recours aux gouvernements de « grande coalition », p. 196-197

Wettengel J., The long road to a new government coalition in Germany, *Clean Energy Wire*, 29-9-2021

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

Analyse & débat – Analyse & debat

Général – Algemeen

* Debus M., Döring H., Ecker A., Germany: from stable coalition camps to new complexity, in: Coalition governance in Western Europe, Oxford University Press, 2021, p. 245-283 [chapter 8]

  This chapter aims at presenting the characteristics of cabinets in Germany, in particular for the cabinets formed since the beginning of the twenty-first century. The chapter covers two decades of coalition dynamics and an era that has led to significant changes in German politics in general and the German party system in particular. The electoral support for the two catch-all parties – Christian Democrats (CDU/CSU) and Social Democrats (SPD) decreased in that time period, while the increased number of parliamentary parties and the increasing vote share for the smaller parties resulted in a more complex bargaining environment. We also discuss changes in the policy profiles of the parliamentary parties and how potential coalitions are discussed during election campaigns. The chapter provides first a brief overview on the institutional setting in which parties in Germany act and which influences the government-formation process, as well as the daily business of coalition governance. In a second step, we outline recent dynamics in the structure of the German party system. The final section summarizes the findings, considers if an overall trend in terms of changes in coalition governance exists in Germany, and discusses the impact of the parliamentary presence of a left- and a right-wing 'pariah' party — The Left and the Alternative for Germany — for coalition politics in Germany in the future.

* Ganghof S., Stecker Ch., Investiture rules in Germany. Stacking the deck against minority governments, in: Parliaments & government formation. Unpacking investiture rules, Oxford University Press, 2015, p. 67-85

  This chapter analyses the interplay of investiture rules and government formation in Germany. The authors discuss the importance of political parties and the largely ceremonial role of the President as well as the allocation of proposal rights and majority requirements during the different voting stages. It is shown that investiture rules encourage the formation of majority governments but also allow minority governments to take office. Institutional learning from the constitution of the failed Weimar Republic is suggested as an explanation for the rules' origin. An overview is given of all twenty-two investiture votes between 1949 and 2013. The formation of the coalition government of Christian Democrats and Social Democrats under Chancellor Angela Merkel in 2013 is discussed in greater detail.

* Linhart E., Germany. Between bloc competition and grand coalitions, in: Coalition government as a reflection of a nation's politics and society. A comparative study of parliamentary parties and cabinets in 12 countries, Routledge, 2020, p. 27-44 [chapter 2]

  Contemporary coalition formation in Germany is characterized by two competing blocs, a centre-left and a centre-right camp. The centre-left consists of Social Democrats and Greens, whereas the centre-right bloc includes Christian Democrats and Liberals. These blocs are largely in line with the positioning of the parties in the German policy space. The most important elements that define this space are a socioeconomic dimension that covers the employer/worker cleavage, while a sociocultural dimension mirrors the religious/secular cleavage, with a greater distinction in recent years between actors with materialist and post-materialist values. During the past decade and a half, however, both competing blocs have regularly failed to win majorities. As a consequence, the larger parties have had to form camp-crossing "grand coalitions." This discrepancy between party competition and government formation is problematic and is likely unsustainable in the long run. Alternative party constellations can be found in the German states, which can be seen as possible models for the federal level.

Après les élections fédérales de 2017/Na de federale verkiezingen van 2017

* Bräuninger Th. e.a., Party competition and government formation in Germany: business as usual or new patterns?, *German Politics*, 2019/1, p. 80-100

The process of coalition formation following the 2017 Bundestag election was the most difficult in German post-war history. For the first time, Germany saw negotiations fail, a minority government being discussed as a real possibility, and the federal president involved as formateur in coalition politics. The aim of this contribution is to explain why government formation was so intricate after the 2017 election. To this end, we trace patterns of party politics and the development of the German party system since 2013. We then study general patterns of government formation at the regional and national levels since the 1990s and evaluate whether these have changed with the advent of the right-wing populist party, Alternative for Germany. Our analysis of the 2017–2018 government formation is based on a novel expert survey of the policy profiles of German parties on various issue dimensions, conducted in 2017. The results show that the continuation of the incumbent coalition government of Christian and Social Democrats was the most likely outcome, and that the Social Democrats were indeed able to enforce a surpassing share of their policy positions in the final negotiation rounds.

* Hornung J. e.a., New insights into coalition negotiations. The case of German government formation, *Negotiation Journal*, Summer 2020, p. 331-352

This article examines the formation of Germany's government in 2017–2018 and reveals the paradoxical outcomes of each phase of the negotiations. Empirical data to underpin the argument stem from interviews with negotiators and statements of direct participants in the formation of the coalition. Instead of the parties' utility maximization, negotiations were largely dominated by intraparty conflicts, in which individual interests and personal trust rather than partisan unitary programs were most relevant to the negotiation process and outcome. Our work answers the question of why the grand coalition was unexpectedly renewed in the end – contrary to what might be predicted based on established theories of coalition building. The observations and conclusions set forth are of general interest not only for future coalition negotiations in Germany but also for other European parliamentary democracies facing increasing party fragmentation. Most importantly, the analysis yields insights into negotiations undertaken in the absence of rationalist behavior.

Stecker Ch., Die „stabile Mehrheit" ist völlig überschätzt, *Tagesspiegel*, 6-12-2017 [opinie/opinion]

Der rigide Einigungszwang auf "stabile" Koalitionen führt dazu, dass politische Handlungsspielräume mehr als nötig eingeengt werden – und das ist falsch.

Après les élections fédérales de 2021/Na de federale verkiezingen 2021

* Debus M., Parteienwettbewerb und Wahrscheinlichkeit verschiedener Koalitionsoptionen bei der Bundestagswahl 2021 [Party competition and the probability of various coalition options in the 2021 federal election], *Politische Vierteljahresschrift*, 2022/1, p. 73-88

The growing complexity of the federal German party system and the alignment in the strength of the parties in recent elections leads to a more complex coalition and government formation process at the federal and state level. This contribution presents the policy profiles of the parties represented in the Bundestag on the basis of their 2021 election manifestos. Furthermore, we present – on the basis of the determinants of government formation in Germany at the state and federal level since 1990 – the most likely coalition using different scenarios of the distribution of seats in the 20th German Bundestag, including the election outcome. The findings show that government formation in Germany is determined by office- and policy-seeking coalition theories and by institutional-contextual factors. A coalition between the Social Democrats (SPD), the Greens, and the Free Democrats (FDP) is the most likely outcome of the 2021 government formation process if another "grand coalition" between the Christian Democrats and Social Democrats is considered as rejected.

Janson M., Bundestagswahl 2021, Ampel-Kabinett nach 73 Tagen im Amt, *statista.de*, 7-12-2021

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

^ Siefken S.T., Continuing formalization of coalition formation with a new “sound”. Negotiating the coalition contract after the 2021 Bundestag election, *German Politics and Society*, 2022/2, p. 90-109

Getting a new government together in Germany requires building a coalition. The process for doing so has evolved, becoming more institutionalized but remaining part of informal politics. Looking closely at the coalition building in 2021 shows that its organizational structure was vertically slimmer and horizontally more differentiated than in previous years. The role of parliamentary actors was more pronounced than before, and parliamentary organization was mirrored throughout it. Yet the strong inclusion of the Länder (party) perspectives prevailed, making coalition building a multi-level task. While the process in 2021 had more procedural transparency than before, its content remained largely out of public sight. At defined steps, party approval was gathered through formal votes. Whether the established account of better personal trust among the involved partners is more than a nice narrative remains to be seen in the analysis of the coalition’s governing practice.

ESP – ESPAGNE – SPANJE

Aperçu – Overzicht

Le roi n'interfère pas dans le processus de formation d'un gouvernement. Le chef du parti qui est arrivé en tête aux élections prend automatiquement la main pour tenter de former un gouvernement.

Bien que la Constitution espagnole stipule que le roi nomme le Premier ministre, sa marge de manœuvre est en même temps limitée par la même Constitution. (art. 99 §1) Tout d'abord, le roi doit entendre les chefs des groupes parlementaires. Deuxièmement, la proposition du roi doit être contresignée par le Président du Congrès, sinon elle n'est pas valable. En pratique, ces deux obligations garantissent que le roi propose un candidat qui dispose du soutien requis au Parlement; il attend donc les résultats des négociations gouvernementales pour proposer un candidat au poste de Premier ministre.

Le candidat se rend ensuite au Congrès pour présenter son programme de gouvernement et demander le soutien de la majorité des parlementaires. Le premier vote requiert la majorité absolue; en cas d'échec, une majorité simple 48 heures plus tard est suffisante. (art. 99 §2-3)

D'éventuels votes ultérieurs sur de nouveaux candidats au poste de Premier ministre doivent suivre les mêmes règles. (art. 99 §4)

L'article 99 §5 de la Constitution prévoit un moyen de pression : si dans les deux mois qui suivent le premier vote sur la nomination, aucun candidat n'a obtenu la confiance du Congrès, le roi dissout le Congrès et convoque de nouvelles élections, après approbation du président du Congrès.

Le gouvernement actuel (Sanchez II), un gouvernement minoritaire du PSOE et de Podemos au pouvoir depuis janvier 2020, est le premier gouvernement de coalition dans l'histoire démocratique récente du pays. Il n'a été formé qu'après deux élections en un an. Les dernières élections étaient les quatrièmes en quatre ans.

De koning bemoeit zich niet met het regeringsvormingsproces. De leider van de partij die bij de verkiezingen als grootste uit de bus kwam, neemt automatisch de leiding bij de regeringsvorming.

De Spaanse grondwet stipuleert weliswaar dat de koning de Eerste Minister voorstelt, maar zijn manoeuvreerruimte wordt tezelfdertijd door de grondwet beperkt. (art. 99 §1) Ten eerste moet de koning de leiders van de parlementaire fracties horen. Ten tweede moet het voorstel van de koning medeondertekend worden door de Voorzitter van het Congres, anders is het niet geldig. Deze twee verplichtingen zorgen er in de praktijk voor dat de koning een kandidaat voordraagt die de vereiste steun in het parlement heeft; hij wacht dus op de resultaten van regeringsonderhandelingen om een kandidaat-Eerste Minister voor te stellen.

Die kandidaat gaat vervolgens naar het Congres om zijn of haar regeringsprogramma toe te lichten en de stem van een meerderheid van de parlementsleden te vragen. Voor een eerste stemming is een absolute meerderheid vereist; als dat niet lukt, volstaat 48 uur later een gewone meerderheid. (art. 99 §2-3)

Eventuele volgende stemmingen over nieuwe kandidaat-premiers moeten volgens dezelfde regels verlopen. (art. 99 §4)

Artikel 99 §5 van de Grondwet voorziet in een drukkingsmiddel: als binnen de twee maanden na de eerste stemming over de benoeming geen enkele kandidaat het vertrouwen van het Congres heeft gekregen, ontbindt de koning het Congres en schrijft hij nieuwe verkiezingen uit, na goedkeuring door de Voorzitter van het Congres.

De huidige regering (Sanchez II), een minderheidsregering van PSOE en Podemos aan de macht sinds januari 2020, is de eerste coalitieregering in de recente, democratische geschiedenis van het land. Ze kwam werd pas na twee verkiezingen in één jaar tijd tot stand. De laatste verkiezingen waren de vierde in vier jaar.

DE KAMER BE LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

Règles de formation d'un gouvernement – Regels voor regeringsvorming

La Constitution espagnole/De Spaanse Grondwet (1978): art. 99 [anglais/Engels] [espagnole/Spaans]

* Ferreres Comella V., The role of the King in selecting the government, in: The Constitution of Spain, 2013, p. 78-80

* Lavaux Ph., L'Espagne: § 293 Le gouvernement, in: Les grandes démocracies contemporaines, Presses universitaires de France, 2004, p. 979-981

* Pinon S., Le régime constitutionnel espagnol: III C 1 La formation du gouvernement, in: Les systèmes constitutionnels dans l'Union européenne: Allemagne, Espagne, Italie et Portugal, Éditions Larcier, 2015, p. 382-384

* Prakke L., Schutte C., The Kingdom of Spain: IV. 3. Government formation, in: Constitutional law of the EU member states, 2014, p. 1546-1548

Analyse & débat – Analyse & debat

2015

* Ajenjo N., Why minority governments in Spain? How the party system undermines investiture rules, in: Parliaments & government formation. Unpacking investiture rules, Oxford University Press, 2015, p. 153-164

The Spanish case is particularly interesting as it provides for a vote of investiture requiring an absolute majority in the first round, but relaxes the decision rule to a simple majority requirement if a second round is required. This sequence of procedures arguably empowers the larger parties during government formation negotiations with the consequence that they have been able to form minority governments and behave as majority governments, particularly in agenda-setting and law-making. At the same time, smaller regional parties also have incentives to be cooperative in the first round of investiture insofar as they extract policy benefits from governments. In addition, whereas the vote of confidence works under simple majority rule, the vote of no confidence is constructive and requires absolute majority support. Clearly, the rules of government formation were designed as a package with those for government termination.

2016

* Simón P., The challenges of the new Spanish multipartism: government formation failure and the 2016 general election, *South European Society and Politics*, 2016/4, p. 493-517

The 2016 general election was the result of the incapacity of Spanish political parties to agree on the formation of a government following the previous parliamentary election six months earlier. The paper begins by examining how and why this process failed, focusing on institutional and contextual factors, especially those related to the emergence of Podemos and Ciudadanos in the Spanish political arena. Also explained are the negotiation strategies of the different parties, the electoral campaign and the results of the subsequent 2016 general election. These results show that, on the right, most vote changes went from Ciudadanos to the Popular Party while, in the case of the new pre-electoral coalition of UP, former Izquierda Unida voters were more prone to desert.

2020

* Biermé M., Former un gouvernement. Comment font-ils ailleurs? Espagne. Des élections automatiques en cas de blocage, *Le Soir*, 22-2-2020 [Belgapress]

Le roi n'intervient pas dans le processus de formation. Le leader du parti arrivé en tête lors du scrutin prend automatiquement la main pour tenter de former un gouvernement. En 2019, le socialiste Pedro Sanchez avait

par exemple annoncé vouloir former un gouvernement minoritaire, avec le soutien de Podemos. Ces derniers n'ont pas accepté ses conditions et deux votes ont été organisés au Congrès, sans succès. Un compte à rebours de deux mois a donc été automatiquement lancé, encore une fois sans succès, ce qui a provoqué des élections anticipées. « Ce système a le mérite de la clarté », analyse Jean-Benoît Pilet, politologue à l'ULB.

* Reniu J.M., Spain's coalitional dynamics. The relevance of multilevel politics, in: Coalition government as a reflection of a nation's politics and society. A comparative study of parliamentary parties and cabinets in 12 countries, Routledge, 2020, p. 206-223 [chapter 11]

Despite no formal coalition government at the national level having been formed in recent Spanish history, parties regularly engage in coalition dynamics necessary to form and support governments. Since the reinstitution of democracy, after the end of the Franco dictatorship, Spain's political system has been characterized by two opposing elements: strong national parties and a continuous push by regional parties for decentralization. The country's electoral system, while proportional, is weighted toward stability by strengthening constituency majoritarianism. At the same time, parties representing subnational political objectives play a decisive role in determining which national party will lead government. The different parties supporting and opposing the government reflect regional cultural differences and changes in Spanish society. Thus, analysing Spanish coalition dynamics requires understanding the peculiar effects of the political system's institutional design as well as the different, and sometimes conflicting, national and subnational priorities and objectives of Spain's political parties.

Segers J., Onze opinie. Spanje krijgt nu de regering die het ook zonder nieuwe verkiezingen al had kunnen vormen. Of hoe opnieuw stemmen niets oplost, *Het Laatste Nieuws*, 8-1-2020 [editoriaal]

Spanje heeft een nieuwe regering. Eindelijk. Het zat al acht maanden zonder. (...) Het wordt de eerste coalitieregering in veertig jaar Spaanse democratie. (...) Spanje heeft in 2019 gestemd in april en in november. Premier Sánchez gaat vandaag van start met een minderheidsregering die hij ook na de verkiezingen van april al had kunnen vormen. Alleen had hij daar toen nog geen zin in. Samen met Podemos haalde zijn PSOE toen 165 van de 350 zetels, 11 te weinig voor een meerderheid. Door te gokken op nieuwe verkiezingen in november dacht Sánchez wel aan die meerderheid te komen die hem het leven als premier veel comfortabeler zou maken. Die gok draaide verkeerd uit. Vandaag moet hij van start met nog slechts 155 van de 350 zetels. (...) Het Spaanse voorbeeld is bij ons niet voor herhaling vatbaar. Het toont aan dat wie het oordeel van de kiezer meent te moeten corrigeren daarvoor de prijs betaalt. Balorige kiezers bezorgden het extreemrechtse VOX in november een grote overwinning. Over wie de verliezers van nieuwe verkiezingen in België zouden worden, lopen de meningen uiteen, maar wie de winnaars zouden zijn, dat laat zich raden: Vlaams Belang op de uiterst rechtse flank en PVDA/PTB op de uiterst linkse. (...)

^ Simón P., Two-bloc logic, polarisation and coalition government: the November 2019 general election in Spain, *South European Society and Politics*, 2020/3-4, p. 533-563

This article focuses on the role played by polarisation in the Spanish party system. It first analyses the failure in the attempts to form a government after the 28 April 2019 general election in Spain. It shows how polarisation and short-term calculations made government formation impossible and led to a new general election in November that year. The article also describes how prior to the electoral campaign, the exhumation of Francisco Franco's body and the riots in Catalonia, which added to the saliency of territorial conflict, fostered votes for the radical right-wing party Vox. It will also be shown how the election results led to a fragmented and more polarised Congress. Finally, the article discusses the formation of the first minority coalition government in the recent democratic history of Spain – one made up of the PSOE and UP – its structure and its potential implications for the Spanish party system.

Simón P., The multiple Spanish elections of April and May 2019: The impact of territorial and left-right polarisation, *South European Society and Politics*, 2020/3-4, p. p. 441-474 [postprint version: open access]

This article analyses the 2019 local, regional, European and April general elections in Spain. The constitutional crisis in Catalonia in 2017, the motion of no-confidence leading to the new Socialist government and the

emergence of a radical right-wing party, VOX, all led to Spanish politics becoming more polarised. This paper also discusses polarisation from both the left-right and the territorial perspectives, intimately linked in Spain both for historical reasons but also because of agency decisions during the period analysed. Finally, the article shows the electoral results, government formation processes and political implications of polarisation in a non-institutionalised party system.

Willems F., Nieuwe Spaanse regering van premier Sánchez legt eed af bij koning Felipe, *vrtnws*, 13-1-2020

In Spanje heeft de nieuwe regering van premier Pedro Sánchez de eed afgelegd bij koning Felipe. De eerste coalitieregering in meer dan 40 jaar kwam pas tot stand na twee verkiezingen in één jaar tijd.

2021

* Field B.N., Spain: single-party majority and minority governments, in: Coalition governance in Western Europe, Oxford University Press, 2021, p. 544-544-73 [chapter 16]

This chapter examines governments in Spain, which stands out in comparative European perspective. Between its transition to democracy in the 1970s and 2019, it did not have a coalition government. Instead, governments were either single-party minority or majority ones. It was not until 2020 that Spain had its first coalition government – a minority one. This chapter reviews the institutions relevant to the life cycle of governments, the parliamentary party system and changes therein, and the record of government formation, governability, and government termination until 2018. In comparative perspective, Spain's governments before 2015 generally formed rather easily, governed without great difficulty, and were quite stable. In contrast, the party system change in 2015 led to severe difficulties of government formation and governability.

Rama J., Cordero G., Zagórski P., Three is a crowd? Podemos, Ciudadanos, and Vox: the end of bipartisanship in Spain, Frontiers in Political Science, 30-8-2021

The traditional Spanish imperfect bipartisanship and the alternation in power that emerged in the early 80s between the center-left PSOE and the conservative PP have shifted towards a multiparty system after the emergence of three new parties. At first, as a result of the economic and political representation crises, Podemos (We Can) emerged at the 2014 European Parliament elections. This left-wing populist party managed to grow rapidly among the dissatisfied voters, reaching the third electoral position in the 2015 general elections. In the same contest, the liberal center party Ciudadanos (Citizens) became the fourth political force boosted, among other reasons, by notorious corruption scandals involving high-rank PP's officials and the process of secession in Catalonia. Finally, driven by the same secession process and thanks to the removal from the office of PP's Prime Minister after a motion of no confidence, the support for the populist radical right Vox also experienced a boost, winning 15 percent of the seats in Parliament in the general elections of November 2019. In this research, we describe the contexts which facilitated the irruptions of these new parties, analyze their impact on the Spanish party system, and study their current voters' profiles.

2022

Morel S., En Espagne, le gouvernement tient bon mais reste minoritaire. Pour limiter l'instabilité, le socialiste Pedro Sanchez a dû convaincre onze partis de s'allier, *Le Monde*, 27-6-2022 [Belgapress]

Le président du gouvernement espagnol, le socialiste Pedro Sanchez, est bien parti pour réaliser un exploit au vu de la fragmentation du Parlement issu des élections de décembre 2019: terminer la législature. Depuis l'irruption de nouvelles forces politiques sur l'échiquier espagnol en 2014 – le parti de gauche radicale Podemos, les libéraux de Ciudadanos et la formation d'extrême droite Vox –, aucun exécutif espagnol n'y était parvenu. Entre 2015 et 2019, l'instabilité politique avait abouti à la tenue de quatre élections législatives et au renversement d'un gouvernement après une motion de défiance.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

GRC – GRÈCE – GRIEKENLAND

Aperçu – Overzicht

La Constitution prévoit un régime strict pour la formation des gouvernements, sous la direction du président de la République :

Le Président nomme le chef du parti qui a obtenu la majorité absolue des sièges à la Chambre des Députés. Si aucun parti ne dispose de la majorité absolue, le Président donne un mandat exploratoire au chef du plus grand parti, afin de scruter la possibilité de former un gouvernement jouissant de la confiance de la Chambre (art. 37 §2)

En cas d'échec, le président de la République donne un mandat exploratoire au chef du second parti au parlement; si ce mandat est lui aussi infructueux, il donne un mandat exploratoire au chef du troisième parti. Chaque mandat exploratoire dure trois jours. (art. 37 §3)

Si les mandats exploratoires restent sans résultat, le Président convoque les chefs de tous les partis. S'ils confirment qu'il est impossible de former un gouvernement qui ait la confiance de la Chambre, le Président cherche à obtenir la formation d'un gouvernement de *tous* les partis représentés à la Chambre, pour préparer de nouvelles élections. Si cela échoue également, le Président confie au président du Conseil d'État ou de la Cour de Cassation ou de la Cour des Comptes la formation d'un gouvernement jouissant du plus large soutien possible, afin qu'il puisse préparer des élections, et le Président dissout ensuite la Chambre. (art. 37 §3)

Au cas où le mandat de former un gouvernement ou le mandat exploratoire doit être donné au dirigeant d'un parti sans dirigeant ou représentant ou dont le dirigeant ou son représentant n'a pas été élu au parlement, le Président confie le mandat à celui qui est proposé par le groupe parlementaire du parti. (art. 37 §4)

Le système électoral est une forme de représentation semi-proportionnelle avec une prime de 50 sièges pour le parti qui obtient la majorité absolue des voix. Il existe également un seuil électoral de 3%. La prime de majorité et le seuil électoral sont destinés à aider le plus grand parti à obtenir la majorité absolue des sièges (151 sur 300), et donc

De grondwet stipuleert een strikte regeling voor de regeringsvorming, onder leiding van de president van de Republiek:

De president benoemt de leider van de partij die de absolute meerderheid van de zetels in de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft behaald. Als geen van de partijen de absolute meerderheid heeft, geeft de president de leider van de grootste partij een verkennend mandaat: hij of zij moet nagaan of het mogelijk is een regering te vormen die het vertrouwen van de Kamer krijgt. (art. 37 §2)

Als dat niet lukt, stelt de president een andere verkenner aan: de leider van de op één na grootste partij in de Kamer en vervolgens, als dit niet lukt, de leider van de op twee na grootste partij in de Kamer. De verkenner krijgt telkens 3 dagen voor zijn taak. (art. 37 §3)

Als deze pogingen mislukken, roept de president alle partijleiders samen. Als zij bevestigen dat het onmogelijk is een regering te vormen die het vertrouwen van het parlement geniet, probeert de president een regering te vormen met *alle* partijen die in de Kamer vertegenwoordigd zijn, om verkiezingen voor te bereiden. Als ook dit mislukt, belast de president de voorzitter van de Raad van State of het Hof van Cassatie of het Rekenhof met de vorming van een regering die een zo breed mogelijk draagvlak heeft, zodat deze verkiezingen kan houden. Vervolgens ontbindt de president de Kamer. (art. 37 §3)

Als het mandaat voor de vorming van een regering of het oriënterend mandaat aan de leider van een partij wordt gegeven en die partij geen leider of vertegenwoordiger heeft, of haar leider of vertegenwoordiger niet als parlementslid verkozen werd, geeft de president het mandaat aan de persoon die door de parlementaire fractie van de partij voorgedragen wordt. (art. 37 §4)

Het kiesstelsel is een vorm van semi-evenredige vertegenwoordiging met een bonus van 50 zetels voor de partij die de absolute meerderheid van de stemmen behaalt. Er is ook een kiesdrempel van 3% De meerderheidsbonus en de kiesdrempel zijn bedoeld om de grootste partij aan een absolute meerderheid van de zetels (151 van de 300) te

DE KAMER BE LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

de former un gouvernement stable. La prime de majorité a été supprimée en 2016 mais ce changement ne s'appliquait pas encore aux élections de 2019 car l'application immédiate n'avait pas recueilli la majorité spéciale (deux tiers) requise par la Constitution (art. 54 §1).[1]

En 2019, grâce à la prime majoritaire, le parti Nouvelle Démocratie (ND) a obtenu la majorité absolue des voix et a ainsi pu former un gouvernement. En mars 2022, le gouvernement a réintroduit une prime de majorité (de 30 sièges), qui (pour la même raison qu'en 2016) ne s'appliquera qu'aux élections qui suivent celles de 2023 (qui, si aucun gouvernement ne peut être formé, suivraient peu après).

helpen en zo een stabiele regering te vormen. De meerderheidsbonus werd in 2016 afgeschaft maar deze wijziging gold nog niet voor de verkiezingen van 2019 omdat de onmiddellijke toepassing niet de speciale (tweederde), door de Grondwet vereiste, meerderheid (art. 54 §1) kreeg.[2]

In 2019 verwierf de partij Nieuwe Democratie (ND), dankzij de meerderheidsbonus, de absolute meerderheid van de stemmen en kon zo een regering vormen. In maart 2022 voerde de regering opnieuw een meerderheidsbonus (van 30 zetels) in, die (om dezelfde reden als in 2016) pas van toepassing zal zijn bij de verkiezingen die volgen op die van 2023 (die, als er geen regering gevormd zou kunnen worden, snel daarna zouden volgen).

Règles de formation d'un gouvernement – Regels voor regeringsvorming

Constitution de la Grèce de 1975 (modifié en 2008) : art. 37

Constitution of Greece of 1975 (as revised in 2008): art. 37

* Contiades X., Fotiadou A., The Helenic Republic: III.2.1. Appointment and composition of the government, in: Constitutional law of the EU Member states, 2014, p. 725-727

* Pantélis A., La nomination du Premier ministre, in : Droit constitutionnel hellénique, L'Harmattan, 2018, p. 380-385

  350. – Un choix lié

  351. – La nomination d'un Premier ministre qui se présentera à la Chambre

  352. – La nomination d'un Premier ministre qui tiendra des élections

Analyse & débat – Analyse & debat

* Tsakatika M., Greece: from coalitions as a 'state of exception' to the new normal?, in: Coalition governance in Western Europe, Oxford University Press, 2021, p. 284-323 [chapter 9]

  Coalition government has been exceptional in Greece since the consolidation of democracy in 1974 but in the aftermath of the global financial crisis its occurrence has become more frequent. Most Greek government coalitions are surplus connected coalitions assembled to address an economic or national crisis and do not involve formal coalition agreements. Their formation takes place after a brief bargaining phase strictly circumscribed by precise constitutional rules under the aegis of the president of the republic. Greek coalitions are governed primarily by ad hoc fora of party leaders that make key decisions and resolve inter-coalitional conflict. The prime minister and key ministers dominate policy arguments, albeit taking into account the wishes of party leaders. The termination of coalitions is by and large due to party leaders' strategic considerations, though the importance of policy disagreement among the partners is becoming a more significant consideration. While the post-crisis overhaul of the Greek party system has not greatly affected the main characteristics of the coalition life cycle, there is evidence that greater experience with coalition

[1] La majorité au pouvoir ne peut donc pas changer le système électoral à la veille des élections. Elle ne peut pas non plus le faire sans la coopération du premier parti d'opposition. (Pantélis, 2018 : 337) [LIMO]

[2] De meerderheid die aan de macht is, kan het kiesstelsel dus niet aan de vooravond van de verkiezingen wijzigen. Zij kan dit evenmin doen zonder de medewerking van de eerste oppositiepartij. (Pantélis, 2018: 337)[LIMO]

government may be leading to some tentative institutionalization of power-sharing practices and greater acceptance of such practices among political elites.

* Tsatsanis E., Teperoglou E., Greece's coalition governments. Power sharing in a majoritarian democracy, in: Coalition government as a reflection of a nation's politics and society. A comparative study of parliamentary parties and cabinets in 12 countries, Routledge, 2020, p. 224-243 [chapter 12]

This chapter explains political shifts along with Greece's tradition of majoritarianism and the new divides that define Greek politics. It illustrates how the economic crisis led to an earthquake election that permanently altered the political framework and led to coalitions and party competition that reflects significant changes in the Greek political landscape. Greece's tradition of majoritarianism is also linked to the unbalanced relationship between the executive and the legislature. The legacy of majoritarianism is also reflected in the ways in which the electoral law has frequently been changed by governments for no other reason than to offer electoral advantages to the ruling party in the subsequent elections. Greece does not fully conform to either the institutional or the sociological account of party system formation and durability. The majoritarianism of the Greek system also translated into a public administration culture where party loyalties superseded all other bureaucratic or administrative considerations.

Changements système électoral (2016, 2022) – Veranderingen kiesstelsel (2016, 2022)

New electoral law approved by simple majority of MPs, *ekathimerini.com*, 21-7-2016

Parliament approved by a simple majority on Thursday night the government's proposed changes to the electoral system, with 179 votes in favor, 86 against and 16 MPs voting "present," meaning that 17-year-olds will be able to vote in the next general elections but also that the 50-seat bonus for the winning party will remain in place for now. The coalition needed the backing of a minimum of 200 MPs for the bonus to be scrapped immediately, rather than after the next elections. However, this target never appeared to be within Prime Minister Alexis Tsipras's grasp (...).

* Bouras S., Greece passes electoral-reform law, *Wall Street Journal*, 21-7-2016

Greece's lawmakers (...) passed a radical change to the country's electoral system (...). The new law scraps the 50-seat bonus in parliament that goes to the party with the most votes. Without the bonus, seats in parliament will simply reflect the share of all votes among parties that get more than 3% support.

Godin R., Grèce : une nouvelle loi électorale pour quoi faire ?, *La Tribune*, 22-7-2017

Le parlement grec, la Vouli, a adopté ce jeudi 21 juillet dans la soirée une nouvelle loi électorale pour le pays. (...) Elle renforce le système proportionnel de répartition des 300 sièges de la Vouli : désormais le « bonus » de 50 sièges offert au parti arrivé en tête est supprimé. Les 300 sièges seront donc répartis au niveau de chaque circonscription entre les formations politiques ayant obtenu au niveau national plus de 3 % des suffrages exprimés. (...) Depuis le retour de la démocratie en Grèce, les changements de loi électorale sont fréquents. La loi précédente était en vigueur depuis 2012 et a été utilisée au cours des quatre derniers scrutins du pays (mai et juin 2012 et janvier et septembre 2015). Malgré le « bonus » de 50 sièges, aucun de ces scrutins n'a permis de dégager une majorité absolue pour un seul parti. (...) Reste évidemment que cette nouvelle loi va, encore une fois, compliquer la donne. Sans bonus, la construction d'une majorité va nécessiter des coalitions larges, constituées sans doute de plus de deux partis. Le système politique grec est, depuis le début de la crise, extrêmement éclaté.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

Papachelas A., Opinion. The nightmare of simple proportional representation, *ekathimerini.com*, 10-2-2021

One might ask: Why not imitate countries that have for years been ruled by coalition governments? The answer is we cannot do that because, first of all, Greece has a weak state. There is no such thing as a solid state apparatus which can guarantee that the state will operate on autopilot mode regardless of what party is ruling the country, or if we go to elections every few months. Nor is Greece a country that can tolerate technocratic governments. A simple proportional representation system could be the surest way to a new bankruptcy. It is simply a wrong recipe for this country.

Papantoniou S, PM: No early polls, same electoral law, *ekathimerini.com*, 24-3-2022

New Democracy voted its own law that gives a "bonus" of 30 seats to the winning party, sacrificing proportionality to the goal of a stable, single-party government, which is just as well in Greece, where broad coalition governments are an extreme rarity. The electoral law, previous to SYRIZA's, also voted by a conservative government, provided for a 50-seat bonus. There has been a lot of talk of Mitsotakis modifying the new electoral law to increase the seat bonus and thus the likelihood of his forming a new single-party government after a second election, since it is almost certain the parliament elected under proportional representation will be dissolved. He has rejected such calls and officials say he thinks this would appear defeatist.

Papopoulos N., Opinion. A new election law for a majority government, *ekathimerini.com*, 20-4-2022

The only clear way out right now appears to be changing the electoral law again and returning to the enhanced majority system that got SYRIZA's Alexis Tsipras elected twice and the Mitsotakis government into office in 2019. Under this system, the top party – even if it's ahead by just 1% – gets an additional 50 seats in the House. The prime minister has rejected this option because he believes it to be defeatist and because it will shine a spotlight on the senseless way his government amended the electoral law just a few months ago. Nevertheless, it would be the responsible and wise thing to do, a gesture that would demonstrate some serious political grit. Most importantly, though, it would give the country a safe way out and the stability it needs in these crucial times.

PM promises party faithful a clear election victory in 12 months, *ekathimerini.com*, 8-5-2022

Prime Minister Kyriakos Mitsotakis said Sunday his goal is for the ruling center-right New Democracy to obtain another parliamentary majority in elections "that will take place 12 months from now." But, to obtain that majority, two successive elections will have to take place, as the first one, fought under a proportional representation law passed by the previous leftist SYRIZA government makes it all but impossible for a single party to win the majority of the seats in the 300-member Parliament. The Mitsotakis government has since voted a law awarding a 30-seat bonus to the party that wins the election. However, the Greek constitution provides that a new electoral law can take effect only in the second election after it is passed, unless it is approved by two-thirds of the MPs.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

IRL – IRLANDE – IERLAND

Aperçu – Overzicht

La Constitution irlandaise ne prévoit pas de procédure préalable à la nomination du Premier ministre, c-à-d à la phase de négociation proprement dite.

Quand les partis sont parvenus à un accord, la formation effective du gouvernement est déterminée par l'article 28 de la Constitution : le Président nomme le Premier ministre (Taoiseach) et les autres ministres. Le Premier ministre nomme le vice-Premier ministre (Tánaiste). Le pouvoir du Président est purement cérémonial – il n'intervient pas dans les négociations : il nomme le Premier ministre sur proposition de la Chambre (Dáil) et les autres membres du gouvernement sur proposition du Premier ministre. En pratique, les partis négocient (aussi) d'abord la répartition des postes ministériels et, après accord sur ce point, chaque dirigeant de parti choisit ses ministres. C'est ce que prévoit explicitement l'accord de coalition du gouvernement actuel.

Avant 1989, l'Irlande a connu à la fois (et même principalement) des gouvernements à parti unique (12) et des gouvernements de coalition (5). Depuis 1989, en revanche, presque tous les gouvernements sont des coalitions. Il y a eu des gouvernements minoritaires et majoritaires, tant pour les gouvernements à parti unique que dans les gouvernements de coalition. Le gouvernement actuel est le premier dans lequel le Fianna Fáil et le Fine Gael forment une coalition officielle, avec le parti des Verts. Le gouvernement a récemment perdu sa majorité à la Chambre (Dáil), après que plusieurs députés ont retiré leur soutien, mais il a néanmoins survécu au vote de confiance de la Chambre, en partie grâce au soutien de députés indépendants.

En 2011, en partie sous la pression de l'opinion publique demandeuse de réformes politiques et institutionnelles, un certain nombre de questions constitutionnelles et donc difficiles, sur lesquelles les partis n'ont pu parvenir à un accord pendant les négociations gouvernementales[3] ont été soumises à

De Ierse grondwet bevat geen procedure voorafgaand aan de benoeming van de Eerste minister, i.e. de eigenlijke onderhandelingsfaze.

Eens de partijen tot een akkoord gekomen zijn, wordt de eigenlijke regeringsvorming bepaald door art. 28 van de Grondwet: de president benoemt de eerste minister (Taoiseach) en de andere ministers. De Eerste minister duidt de vice-eerste Minister (Tánaiste) aan. De bevoegdheid van de President is puur ceremonieel – hij komt niet tussen tijdens de onderhandelingen: hij benoemt de eerste minister op voordracht van de Kamer (Dáil) en de overige leden van de regering op voordracht van de eerste minister. In de praktijk onderhandelen de partijen (ook) eerst over de verdeling van de ministerposten en, nadat daarover overeenstemming is bereikt, kiest iedere partijvoorzitter zijn ministers. Dat staat expliciet in het regeerakkoord van de huidige regering.

Vóór 1989 had Ierland zowel (en zelfs voornamelijk) eenpartijregeringen (12) als coalitieregeringen (5). Sinds 1989 waren daarentegen bijna alle regeringen coalities. Bij zowel de eenpartij- als de coalitieregeringen waren er minderheids- en meerderheidsregeringen. De huidige regering is de eerste coalitie waarin de Fianna Fáil en Fine Gael een officiële coalitie vormen, samen met de Groene Partij. De regering verloor onlangs haar meerderheid in de Kamer (Dáil), nadat een aantal parlementsleden hun steun had opgezegd, maar ze overleefde desalniettemin de vertrouwensstemming in de Kamer, mede dankzij de steun van een aantal onafhankelijke parlementsleden.

Mede onder druk van de vraag van de publieke opinie naar politieke en institutionele hervormingen werden in 2011 een aantal grondwettelijke en dus moeilijke kwesties, waarvan de partijen tijdens de regeringsonderhandelingen niet tot een akkoord konden komen[4], voorgelegd aan een panel van burgers en

[3] Cf. infra J.B. Pilet in Biérmé (2020) et, par exemple, Whelan (2012): "This suggests that, unable to reach agreement on the issues themselves, the two parties kicked it into the distance by promising to send it to the constitutional assembly."
[4] Cf. infra J.B. Pilet in Biermé (2020) en, bijvoorbeeld, Whelan (2012): "This suggests that, unable to reach agreement on the issues themselves, the two parties kicked it into the distance by promising to send it to the constitutional assembly."

un panel conjoint de citoyens et de députés (Constitutional Convention, 2012-2014). Lors des négociations pour le gouvernement suivant, les partis impliqués ont décidé de mettre en place un panel réservé aux citoyens (Citizens' Assembly, 2016-2018) pour ces questions. Ces décisions ont toujours été fixées dans l'accord de gouvernement. (2011-2016 : p. 18; 2016-2021 : p. 153). L'ensemble de la population a eu le dernier mot par le biais de référendums. Si cette nouvelle institution a d'abord suscité quelques commentaires cyniques ("les politiciens qui ne parviennent pas à s'entendre lors des négociations gouvernementales se défaussent de leurs responsabilités"), elle a depuis effectivement réglé un certain nombre de questions, qui étaient bloquées depuis longtemps, faisant prendre conscience que tout ne doit pas nécessairement être décidé par le gouvernement, et donc ne doit pas être (détaillé) dans l'accord de coalition (cf. J.B. Pilet in Biérmé (2020)).

parlementsleden (Constitutional Convention, 2012-2014). Tijdens de onderhandelingen voor de daaropvolgende regering, besloten de betrokken partijen om voor deze kwesties een panel van alleen burgers (2016-2018: Citizens' Assembly) op te richten. Deze beslissingen werd telkens vastgelegd in het regeringsakkoord (2011-2016: p. 18; 2016-2021: p. 153). De hele bevolking kreeg het laatste woord door middel van referenda. Alhoewel deze nieuwe instelling aanvankelijk een aantal cynische commentaren ontlokte ('politici die het niet eens geraken tijdens de regeringsonderhandelingen schuiven hun verantwoordelijkheid af'), heeft deze inmiddels effectief een aantal issues beslecht, die sindslang geblokkeerd waren, waardoor het besef ontstaan is dat niet per se alles door de regering beslist moet worden, en dus niet (gedetailleerd) in het regeerakkoord opgenomen moet worden (cf. J.B. Pilet in Biérmé (2020)).

Règles pour former un gouvernement – Regels voor regeringsvorming

Constitution of Ireland (1937, amended several times), art. 28 The Government

Constitutional Studies Group, Government formation in Ireland, UCD, s.d., 2 p.

* Doyle O., Coalition governements, in: The Constitution of Ireland: a contextual analysis, Hart Publishing, 2018, p. 55-57 [chapter 3.IV.)

* Koekoek A.K., Efthymiou N., Ireland: II.2. The government: Formation of the government, in: Constitutional law of the EU Member states, 2014, p. 866-867

Analyse & débat – Analyse & debat

* Biermé M., Former un gouvernement. Comment font-ils ailleurs? Irlande. Les citoyensà la rescousse, *Le Soir*, 22-2-2020 [Belgapress]

  En Irlande, les partis préfèrent évacuer les questions qui fâchent pour arriver plus facilement à s'entendre et trouver une majorité. « Comme ils savent qu'ils ne se mettront jamais d'accord sur l'éthique par exemple, ils décident de renvoyer la question à une convention citoyenne composée aux deux tiers de citoyens et un tiers de parlementaires », détaille Jean-Benoît Pilet, politologue à l'ULB. « Ils débattent ensemble du projet de loi qui est ensuite soumis à référendum ou renvoyé au Parlement. » L'Irlande revoit par exemple en ce moment sa Constitution très catholique conservatrice afin qu'elle tende désormais à l'égalité entre les hommes et les femmes. « Le principe est donc que le gouvernement ne décide pas tout », poursuit l'expert. « Une solution pour la Belgique serait d'accepter des accords plus succincts qui posent clairement que la parole reviendra aux citoyens ou au Parlement sur certains enjeux. Si le gouvernement finit par chuter à cause d'une de ces questions, au moins on saura pourquoi on retourne voter. »

* Martin S., Government formation in Ireland. Learning to live without a majority party, in: Parliaments & government formation. Unpacking investiture rules, Oxford University Press, 2015, p. 121-135

This chapter investigates the role of the Irish parliament in government formation, a two-stage process requiring separate votes on the nomination of the prime minister (Taoiseach) and subsequently on the nomination of remaining members of the cabinet. Despite this, minority governments do occur, pointing to the significance of the difference between the partisan composition of the cabinet and the legislative coalition supporting the cabinet. Minority cabinets secure majority investiture by buying the support of non-party legislators with legislative particularism (pork). The move from single-party majority government to coalition government required Irish political parties to update how they engage with each other in the post-electoral government formation game, resulting initially in many failed investiture votes but more recently in a more structured government formation process.

* Mitchell P., Ireland: coalition politics in a fragmenting party system, in: Coalition governance in Western Europe, 2021, p. 15-40 [chapter 11]

Ireland is a parliamentary democracy created as a result of a revolutionary secession from the United Kingdom. While Ireland has many institutional and administrative features that are quite similar to the Westminster model, there are also some important departures, most notably the adoption of limited government via a written constitution, and the adoption of PR-STV which has facilitated the formation of coalition governments. For most of the twentieth century (up until 1989 at least) a Fianna Fáil single-party government was the default outcome of the government-formation process, though many of these cabinets were 'large' minority administrations. The only method of ejecting Fianna Fáil was for the second- and third-largest parties (Fine Gael and Labour) to form a coalition government, which they did on a number of occasions. The bargaining environment permanently changed in 1989 when Fianna Fáil broke the habit of a lifetime and entered its first coalition with the Progressive Democrats. Since then almost all governments have been coalitions. This chapter examines the life cycle of coalition government in Ireland: formation, governance, and dissolution. Coalition agreements have evolved over the decades and have become much more important, detailed, and hence more lengthy. The coalition programme plays a key role in the work of the cabinet and the relations between the parties. The increasingly detailed coalition agreements are a very important commitment device during the life cycle of coalition governments. The increasing fragmentation of the party system has meant that coalition formation bargaining has become more challenging.

Ireland's coalition government survives vote of confidence in the Dáil, *euronews.com*, 13-7-2022

Ireland's centrist coalition government has survived a vote of confidence from lawmakers. (...) The main opposition Sinn Féin party tabled a motion of censure on Tuesday over the government's handling of the rising cost of living crisis. A total of 85 Teachta Dála (MPs) supported the coalition, while only 66 lawmakers voted in favour of the motion. The vote comes just days after the centrist Irish government lost its majority in the Dáil, the lower house of Ireland's parliament. Fine Gael whip Joe McHugh resigned last week over concerns about a redress scheme for homeowners. The governing bloc of Fianna Fáil, Fine Gael and the Green Party now holds just 79 seats in the 160-seat Dáil.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

ISR – ISRAEL – ISRAËL

Aperçu – Overzicht

Israël n'a pas de Constitution, seulement quelques "lois fondamentales". La “Loi fondamentale: le Gouvernement” stipule que le président (protocolaire) de l’État choisit un membre du parlement pour former un gouvernement, en maximum 42 jours (28 jours prolongeables jusqu'à 14 jours). (art. 7-8) En cas d'échec, un autre député est choisi par le Président et dispose de 28 jours pour former un gouvernement maximum. (art. 9) Si cela échoue également, le parlement (par un vote majoritaire) peut désigner encore un membre du parlement, qui dispose de 14 jours pour former un gouvernement. (art. 10) Si cela échoue, le parlement est dissous et des élections anticipées sont organisées. (art. 11)

Le gouvernement actuel (en fonction), une coalition de huit partis (de la gauche au centre et à la droite) et le premier sans Netanyahou depuis mars 2009, a duré un peu plus d'un an. Les élections anticipées - les cinquièmes en moins de quatre ans - auront lieu le 1er novembre 2022. Depuis 1996, les élections ont eu lieu tous les 2,6 ans en moyenne. Cette instabilité accrue est le résultat d'une crise politico-constitutionnelle profonde et permanente. Au cours des trois dernières années, un facteur personnel (c'est-à-dire non institutionnel) a joué un rôle majeur : les accusations criminelles portées contre Netanyahou, qui ont amené de nombreux partis, même de sa propre tendance politique, à refuser de le rejoindre dans un gouvernement.

Depuis la création de l'État d'Israël, il y a eu plusieurs propositions (parlementaires) de réforme du système électoral (dans le but de réduire le nombre de partis et de faciliter ainsi la formation de gouvernements stables) et/ou de la manière dont le gouvernement est formé. Toutefois, à l'exception du rehaussement du seuil électoral, aucune de ces propositions n'a dépassé le stade de la première lecture à la Knesset. Ci-dessous, en plus des références sur (la formation du) le gouvernement israélien, vous trouverez certaines de ces propositions de réforme ou des études qui en donnent un aperçu.

Israel heeft geen grondwet, enkel een aantal “Basic Laws”. Volgens “Basic Law: The Government” kiest de (protocollaire) president een parlementslid om een regering te vormen, dat hiervoor maximaal 42 dagen de tijd heeft (28 dagen + verlengbaar met maximaal 14 dagen). (art. 7-8) Als dat niet lukt, dan kiest de president een ander parlementslid, dat maximaal 28 dagen krijgt om een regering te vormen. (art. 9) Als ook dat niet lukt, kan het parlement (bij meerderheid van stemmen) nog een ander parlementslid aanwijzen, dat 14 dagen de tijd krijgt om een regering te vormen. (art. 10) Als dat evenmin lukt, wordt het parlement ontbonden en worden er vervroegde verkiezingen gehouden. (art. 11)

De huidige regering (in lopende zaken), een coalitie van 8 partijen (van links over het midden tot rechts) en de eerste zonder Netanyahu sinds maart 2009, hield het iets meer dan een jaar uit. De vervroegde verkiezingen – de vijfde in minder dan vier jaar – zullen plaatshebben op 1 november 2022. Sinds 1996 werden er gemiddeld om de 2,6 jaar verkiezingen gehouden. De toegenomen instabiliteit is het gevolg van een aanhoudende, diepe politiek-constitutionele crisis. De laatste drie jaren speelt een persoonlijke (i.e. geen institutionele) factor een grote rol: de strafrechtelijke aanklachten tegen Netanyahu, waardoor veel partijen, zelfs van zijn eigen politieke strekking, weigeren om samen met hem in een regering te stappen.

Sinds de oprichting van de Staat Israël zijn er verschillende (parlementaire) voorstellen geweest voor de hervorming van het kiesstelsel (met als doel het aantal partijen te verminderen en zo de vorming van stabiele regeringen te vergemakkelijken) en/of de manier waarop de regering gevormd wordt. Met uitzondering van de verhoging van de kiesdrempel is geen van deze voorstellen echter verder geraakt dan een eerste lezing in de Knesset. Hieronder vindt u, naast referenties over de Israëlische regering(s-vorming) ook enkele van deze hervormingsvoorstellen of studies die hiervan een overzicht geven.

Règles de formation d'un gouvernement - Regels voor regeringsvorming

Basic Law: The Government, art. 7-11, *knesset.gov.il* [unofficial English translation]

Levush R., Here we go again: forming a coalition government Israeli style, *In Custodia Legis*, 26-9-2019

A colleague of mine asked me a few days ago: "how long does it take to form a government in Israel?" This is not a simple question, I answered, particularly considering that the most recent elections, which took place a week ago on September 17, 2019, occurred a little over five months after the previous April 9, 2019, elections.

Voir aussi : Kefig (2013) – Zie ook: Kefig (2013)

Analyse & débat – Analyse & debat

2010

* Shugart M.S., Political-institutional reform in Israel: a comparative perspective, The Israel Democracy Institute (IDI), 23-7-2010 [Voir/Zie: II. Executive-legislative structural reform > Investiture: Forming a new government]

Many of the problems of governance in Israel arise from a rather unusual and "extreme" set of existing institutions. In comparison with other parliamentary democracies, Israel has a low "electoral connection", between the voters and both their representatives in the Knesset as individuals and their government, as a collective. Institutions that impel Israel politics in this direction include the single national district, the use of closed party lists, the requirement for an investiture vote, and a provision permitting the Knesset to dissolve itself. Beneficial reforms would include: districting, "semi-open lists, abolishing the investiture vote, making the no-confidence fully "constructive," and not permitting self-dissolution of the Knesset. These reforms would tend to enhance the role of voters in holding both individual MKs, and the executive as a whole, accountable. A specific proposal for semi-closed lists, called Intraparty D'Hondt, is advanced in an appendix.

2013

Kenig O., Coalition building in Israel: a guide for the perplexed, The Israel Democracy Institute (IDI), 18-2-2013

In this article (...) Dr. Ofer Kenig explains the basic principles of the process of coalition building that will culminate in the investiture of the 33rd government of the State of Israel.

2015

* Plesner Y., Rahat G., Reforming Israel's political system. A plan for the Knesset, The Israel Democracy Institute (IDI), May 2015, p. 27 p.

* Friedman Wilson T., Reforming the Israeli electoral system: What's needed? What's possible?, Foreign Policy Research Institute, 13-5-2015 [PDF]

Since the birth of the country, Israel's electoral system has been criticized for favoring small parties over large ones and for granting a disproportionate amount of power to fringe ideological groups. The polarizing effect of this electoral system has led to a rapidly changing political landscape with parties popping up and disbanding with great frequency. It has led to stagnant governments that are more and more often dissolving themselves before the end of their term. It has led to a wild political scramble to form a coalition that continues for weeks after the results of an election come in.

2018

* Hazan R.Y., Itzkovitch-Malka R., Rahat G., Electoral systems in context: Israel, in: The Oxford Handbook of Electoral Systems, 2018, p. 581-600 [chapter 28] [Zie/Voir: Impact on government formation and durability, p. 16-23]

This chapter, which focuses on the Israeli electoral system as a prototype of an extreme PR system, has five main sections. (…) Second it reviews the three prominent features of the Israeli electoral system and their origins: its PR electoral formula, its nationalwide electoral district, and its closed party lists. (…) Fourth, it assesses the political consequences of the system (…) for government formation and durability (…)

2019

Mor S., The accidental wisdom of Israel's maligned electoral system, revisited, *Fathom*, August 2019 [* PDF: *Fathom Journal*, 2019/22, p. 22-31]

Shany Mor evaluates Israel's much maligned electoral system, arguing that the case against Israel's very proportional system of parliamentary representation remains empirically weak, and that the demand for its reform continues to parallel frustrations with political facts of life that have nothing to do with constitutional provisions.

Newman D., Whatever happened to electoral reform in Israel?, *Fathom*, August 2019

As Israel goes to the polls for the second time in six months, it is time to revisit some old debates about electoral reform, argues David Newman of Ben Gurion University. Future Israeli leaders, he points out, need to be able to put together a government within a few days of the elections, with more than a slender majority of just one or two seats, and to govern for a minimal period of 4-5 years before once again turning to the people. Newman critically reviews the major reform proposals of recent Israeli history – electoral constituencies, direct elections for Prime Minister, and the raising of the electoral threshold – and assesses their relevance for today's political conjuncture.

2020

* Biermé M., Former un gouvernement. Comment font-ils ailleurs? Israel. Une course relais contre les élections, *Le Soir*, 22-2-2020 [Belgapress]

Le système de formation du gouvernement ne permet pas de prolonger indéfiniment la liste des informateurs, formateurs, etc. « Le président de la République qui n'a qu'un rôle protocolaire suit un ordre et un timing bien précis », explique Jean-Benoît Pilet, politologue à l'ULB. « Il donne d'office la main au leader du premier parti qui a environ deux mois pour former une coalition. S'il n'y parvient pas, le président du parti arrivé en deuxième position prend le relais et ainsi de suite. » Une fois que tous les partis jugés « utiles » (...) ont tenté leur chance, sans succès, des élections anticipées sont organisées. (...) Tout est réglementé de façon très claire. Sans miracle toutefois puisqu'ils doivent souvent revoter. » Outre la clarté sur le nom de ceux qui doivent tenter de former le gouvernement, l'ordre de passage et le timing, cette piste dépolitise aussi le rôle du Roi qui n'a plus son mot à dire dans le choix des négociateurs. « On pourrait même imaginer que le président de la Chambre soit celui qui organise les consultations », conclut Pilet.

Rahat G., How can we escape the merry-go round of more and more (and more) elections?, The Israel Democracy Institute (IDI), 29-4-2021

Had Israel adopted a number of reforms proposed in recent decades, today we would have a stable government and a budget – without a fourth election, without a political imbroglio, and without caretaker governments.

* Zielińska K., The grand coalition government in Israel. New faces of the political crisis, *OSW Commentary*, 10-8-2020 [No. 347)

After three rounds of early parliamentary elections in Israel, in May 2020 a grand coalition government was sworn in. The parties that make it up belong to a block of conservative and religious groups centred on the Likud bloc of Prime Minister Binyamin Netanyahu, together with the centre-left bloc associated with the Blue and Whites led by Binyamin Gantz. However, the appointment of a government does not mean the end of the political crisis. Uncertainty about the intentions of the central figure on Israel's political scene, Prime Minister Netanyahu, continues. It is not clear whether he will hand over office to Gantz in November 2021 in accordance with the coalition agreement, or how he intends to deal with the trial that has just started in which he has been charged with corruption. Moreover, the ruling coalition has already been shaken by conflicts, a situation which has been exacerbated by the presence in the Knesset of an opposition which is strong and has been gaining increasing support in the polls. Matters have also been made more difficult by the challenges connected with the second wave of the COVID-19 pandemic, as well as the country's economic problems and the protests they have motivated.

2021

* Belder F., Decoding the crisis of the legitimate circle of coalition building in Israel: a critical analysis of the puzzling election trio of 2019-20, *Middle Eastern Studies*, 2021/4, p. 625-639

Israel has been governed by coalitions since its independence. The act of coalition building not only forms governments but also serves as reaffirming the ideological and societal bounds of the state as well as reflecting implicit consensus on the identity of the state. The governance and institutionalization of ethnic and religious cleavages in either form of exclusion or accommodation have historically constructed particular coalition patterns, which this paper critically coins as the 'legitimate circle of coalition building'. The functionality of this circle has declined to the point of being narrowed and destabilised in recent decades and it has become a potential stumbling block to the formation of consistent governments. This article claims that Israel's recent political deadlock is the latest indicator of such dysfunctionality. To support this claim, this article first provides an historical account of governing contending variants of non-Zionism by putting Arab and Haredi (ultra-Orthodox) parties in its centre to decode the traditional limitations and Achilles heel of the coalition building activity. Second, the puzzling election trio of 2019-20 is analysed as an affirmative case by examining the campaign discourse of the political parties, the election results and the allocation of parliamentary seats, as well as inconclusive negotiation talks.

* Kenig O., The executive branch of Israel, in: The Oxford Handbook of Israeli politics and society, Oxford University Press, 2021, p. 283-299 [chapter 16]

As in other parliamentary democracies, the Israeli government is dependent on the confidence of parliament. Israel is a country with a diverse society, divided by multidimensional political issues and using a proportional representation electoral system. It is therefore not surprising to find a multiparty system with a highly fragmented parliament. This setting produces the central institutional feature of its executive branch: coalition politics. This chapter outlines the process of cabinet formation and the types of coalitions formed, presents an overview of the position of the prime minister, describes the work and structure of cabinet ministers and ministries, explains why governments seldom complete a full term, and assesses claims about both instability and nongovernability in Israel.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

* Mahler G., Coalition politics and government in contemporary Israel, in: The Palgrave International Handbook of Israel, Springer, 2021, p. 1-20

Israeli government has always been based upon political coalitions, temporary alignments of several political parties, and these coalitions have affected how the government behaves and what it achieves. This chapter examines the recent history of Israeli political coalitions and suggests implications of these coalitions for how recent governments have operated.

1. Coaltions and Israeli Politis
2. Coaltion Formation in the Netanyahu Era
3. Likud, Labor, and election outcomes
   3.1 Potential and actual coalition partners
4. Outcome of coalitions
5. Concluding observation

Plesner Y., Israel's political system is broken. Here is how to fix it, *Fathom*, March 2021

As Israelis head to the polls for the fourth time in two years, Yohanan Plesner, President of the Israeli Democracy Institute (IDI) and a former member of the Knesset, says the rules of politics in the country must now radically change. (...) the case for electoral reform in Israel is clearer than ever. The mess of the past two years could have been avoided if two basic political reforms had been implemented. First, if the largest party in the Knesset would form the governing coalition. This would replace the current law whereby the president tasks the Member of Parliament he thinks has the best chance of succeeding in assembling a coalition. Such a law would eliminate the political blackmail of smaller parties that now demand payment up front in return for the president's recommendation. This reform would also incentivise Israelis to vote for a parliament made up of two main political parties, along with a much smaller number of satellite parties. (…) Second, once in place, a new government should not require a vote of confidence to begin its term. After the head of the largest party forms a coalition, the new government should get right down to work – avoiding the sort of posturing and unreasonable demands too often proposed by potential coalition partners. (…)

2022

Averbukh L., Lintl P., Israel: half a year under the Bennett government, *SWP Comment*, 4-1-2022

From spring 2019 until summer 2021, Israel was politically paralysed because no stable government could be formed. Four elections were necessary before a new government took over on 13 June 2021. Not only was Benjamin Netanyahu replaced as prime minister after 12 years. A coalition was formed that covers almost the entire political spectrum. (…) A significant step towards stabilising the Israeli political system would be to pass the "Basic Law of Legislation". The law would establish qualified majorities for the enactment of new quasi-constitutional Basic Laws and amendments to Basic Laws, there by distinguishing them from regular laws. It would also enshrine the powers of a constitutional court. All of this would consolidate Israeli democracy. The government has appointed a commission to do this, but since the coalition is so heterogeneous, the project seems rather unrealistic. (…) It remains to be seen how stable the current government will be. One risk is the upcoming change of prime minister from Bennett to Lapid in August 2023. The closer the date gets, the greater the pressure on the individual parties to distinguish themselves on core issues. (…)

Keinon H., Israel needs a new political culture, not mergers – analysis, *The Jerusalem Post*, 11-7-2022

Political mergers -- as dramatic as they may seem -- are not going to extricate Israel from its political morass.

* Kenig O., Five (elections) in less than four (years), The Israel Democracy Institute (IDI), 30-6-2022

Israel is about to hold its fifth election in less than four years. With elections taking place every 2.4 years, this places Israel first in the world in terms of frequencies of elections since 1996.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

* Plesner Y., Is there any way out of Israel's never ending election cycle?, The Israel Democracy Institute (IDI), 22-6-2022

As Israel prepares for the dispersal of the Knesset, which will lead to the fifth election in less than four years, CNN's Hadas Gold spoke with Yohanan Plesner to unpack what all this means. (...) Is there a way out of this endless cycle of elections in Israel? Israel now holds the dubious honor of placing first in frequency of elections – and on average has held elections every 2.6 years since 1996. This ongoing crisis will not come to an end until Israel's leaders put their political differences aside and enact long over-due electoral and constitutional reforms, such as making any attempt to initiate early elections dependent on a two-thirds majority in parliament and amending the current law that demands new elections when a budget fails to pass. What is the root issue of this political deadlock? This perfect storm of political dysfunction is the result of a systematic failure of our electoral system, coupled with the unique situation in which a candidate for prime minister is on trial and therefore members of his own political camp won't sit with him in government.

Shapira A., Minority governments: why smaller is not necessarily worse. In the wake of the latest political crisis – can a minority government prevent yet another election?, The Israel Democracy Institute (IDI), 6-4-2022

Over the course of Israel's political history, the country has been governed by several minority governments, and there is no reason why this should not happen again. Minority governments are not necessarily less stable or less able to govern, and despite the fact that this model does come with some challenges, it is important to remember that even majority coalition governments are not always flawlessly stable and effective.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

NLD – PAYS-BAS – NEDERLAND

Aperçu – Overzicht

Alors que la durée moyenne de la formation d'un gouvernement néerlandais après les élections (après 1945) était de 94 jours, elle est passée à 225 et 271 jours respectivement lors de la formation des gouvernements Rutte III et IV. Le fait que la Seconde Chambre soit devenue la plus fragmentée depuis la Seconde Guerre mondiale, en partie à cause du système électoral proportionnel extrême, ne facilite pas la formation rapide d'un gouvernement.

Les Pays-Bas n'ont pas de règles constitutionnelles ou légales concernant la formation du gouvernement. La Constitution dit seulement que les ministres et les secrétaires d'État doivent être nommés par arrêté royal et que le Premier ministre cosigne ces arrêtés (art. 43 en art. 48). Bien que le règlement d'ordre intérieur de la Seconde Chambre contienne depuis 2012 quelques dispositions sur la désignation du ou des (in)formateurs (cf. infra), cela ne change rien au fait que la formation d'un gouvernement aux Pays-Bas se déroule en grande partie selon des règles et pratiques informelles. Pour une analyse approfondie du déroulement de la formation du gouvernement : voir Bovend'Eert & Kummeling (2017).

En 2012, le roi a été écarté du processus de formation parce que le parlement lui-même voulait prendre l'initiative de former un gouvernement. Afin de mettre en œuvre ce changement, la Seconde Chambre a prévu à l'article 11.1 (anciennement : l'article 139.a) de son règlement d'ordre intérieur que la Chambre délibère sur les résultats des élections et nomme le ou les (in)formateurs. Certains notent qu'il ne suffit pas d'accélérer la formation d'un gouvernement et suggèrent que toute la procédure soit inscrite dans une loi formelle, avec de nouvelles élections comme moyen de pression en cas d'échec de la formation d'un gouvernement. D'autres suggèrent de modifier le système électoral. Pour un aperçu récent et des commentaires sur d'autres propositions visant à faciliter la formation du gouvernement, voir van Kessel (2022).

La formation des gouvernements Rutte II et III a été évaluée, à la demande de la présidence de la Seconde Chambre, par trois académiciens, et la formation du gouvernement Rutte IV fera également l'objet d'une évaluation indépendante. Le *Montesquieu Instituut* a

Daar waar de gemiddelde duur van de vorming van een Nederlandse regering na verkiezingen (na 1945) 94 dagen was, liep die bij de vorming van de regeringen Rutte III en IV op tot respectievelijk 225 en 299 dagen. Dat de Tweede Kamer inmiddels het meest gefragmenteerd sinds Wereldoorlog II is, mede door het extreem proportionele kiesstelsel, faciliteert geen snelle regeringsvorming.

Nederland heeft geen grondwettelijke noch wettelijke regels voor de manier waarop de regering gevormd wordt. De Grondwet zegt alleen dat de ministers en de staatssecretarissen bij koninklijk besluit moeten worden benoemd en dat de eerste minister deze besluiten mee ondertekent (art. 43 en art. 48). Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bevat sinds 2012 weliswaar enkele bepalingen over de aanduiding van de (in)formateur(s) (cf. infra), maar dat neemt niet weg dat de regeringsvorming in Nederland grotendeels volgens informele regels en gebruiken verloopt. Voor een uitgebreide analyse van het verloop van de regeringsvorming: zie Bovend'Eert & Kummeling (2017).

In 2012 werd de koning uit het formatieproces gehaald omdat het parlement zelf het initiatief voor de regeringsvorming wilde. Om deze wijziging door te voeren heeft de Tweede Kamer in artikel 11.1 (voorheen: artikel 139.a) van haar intern Reglement van Orde vastgelegd dat de Kamer beraadslaagt over de verkiezingsuitslag en de (in)formateur(s) benoemt. Sommigen merken op dat dit niet volstaat voor een snellere regeringsvorming en stellen voor om de hele procedure in een formele wet te gieten, met nieuwe verkiezingen als stok achter de deur wanneer de regeringsvorming niet lukt. Anderen suggereren om het kiesstelsel te wijzigen. Voor een recent overzicht van en commentaar bij andere voorstellen om de regeringsvorming te faciliteren: zie o.a. van Kessel (2022).

Zowel de regeringsvorming Rutte II als III werden, op vraag van het Voorzitterschap van de Tweede Kamer, geëvalueerd, telkens door drie academici, en ook over de vorming van de regering Rutte IV komt er een onafhankelijke evaluatie. Het *Montesquieu Instituut* bracht

déjà publié une première rétrospective sur la formation du gouvernement en 2021-2022 (cf. infra).
Le débat éclate régulièrement sur la question de savoir si le formateur ne devrait pas être élu directement. La *Staatscommissie parlementair stelsel* (mise en place par le gouvernement Rutte II pour le conseiller sur la nécessité d'apporter des changements au système parlementaire et à la démocratie parlementaire), proposait un formateur élu disposant d'un maximum de trois mois pour former un gouvernement. Cependant, jusqu'à présent, il n'y a pas assez de soutien politique pour cette proposition. Les adversaires estiment que cela rendrait la formation d'un gouvernement encore plus compliquée, par exemple en cas de choix d'un formateur qui ne peut pas compter sur le soutien de la majorité de la Seconde Chambre. Ils craignent également que les partis attendent stratégiquement la fin des trois mois. Un formateur directement élu, dans le cadre du système électoral actuel, ne faciliterait pas non plus la formation de coalitions. Dans son rapport, la *Staatscommmissie* plaide également en faveur d'une approche moins étriquée et plus positive d'un gouvernement minoritaire. Le vice-président du Conseil d'État a également plaidé pour que la possibilité de gouvernements minoritaires soit sérieusement étudiée, compte tenu de la fragmentation politique (cf. infra).

al een eerste terugblik uit op de regeringsvorming van 2021-2022 (cf. infra).
Regelmatig laait de discussie op of de formateur niet rechtstreeks verkozen moet worden. De *Staatscommissie parlementair stelsel* (ingesteld door de regering Rutte II om haar te adviseren over de noodzaak van veranderingen in het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie) stelde in 2018 een gekozen formateur voor die maximaal drie maanden zou krijgen om een regering te vormen. Tot dusver bestaat hiervoor echter onvoldoende politiek draagvlak. Tegenstanders argumenteren dat dit de regeringsvorming nog ingewikkelder zou maken, bijvoorbeeld wanneer een formateur gekozen zou worden die niet kan rekenen op de steun van de meerderheid in de Tweede Kamer. Zij vrezen ook dat de partijen zich die eerste drie maanden strategisch afwachtend zouden opstellen. Een rechtstreeks gekozen formateur zou, binnen het huidige kiesstelsel, de coalitievorming evenmin faciliteren. De *Staatscommissie* houdt in haar rapport tevens een pleidooi voor een minder verkrampte en positievere houding ten aanzien van een minderheidsregering. Ook de vicevoorzitter van de Raad van State pleitte ervoor om, gezien de politieke versplintering, de mogelijkheid van minderheidsregeringen serieus te onderzoeken (cf. infra).

Règles de formation d'un gouvernement – Regels voor regeringsvorming

* Besselink L., The Kingdom of the Netherlands: III. 2.3. The end of a cabinet and forming of a new cabinet, in: Constitutional law of the EU Member states, 2014, p. 1214-1215
* Bovend'Eert P., Kummeling H., Het Nederlandse parlement, Wolters Kluwer, 2017, p. 465-502

IX. De werking van het parlementaire stelsel in Nederland
(…)
6. De kabinetsformatie
7. Aftreden van kabinetten ter gelegenheid van verkiezingen
8. Consultaties
9. Informateur of formateur en de aard van zij opdracht
10. Het overleg met de fracties
11. Afronding van de formatie
(…)
13. De Eerste Kamer en de kabinetsformatie
14. Lange duur van kabinetsformaties
15. Staatsrechtelijke ontleding van het proces van kabinetsformatie
(…)
17. Soorten kabinetten
18. Stabiliteit van kabinetten

* de Graaf Th., Juridische en politieke aspecten van de kabinetsformatie, *raadvanstate.nl*, 20-2-2019

* Kortman C.A.J.M., Kabinetsformatie, in: Constitutioneel recht, Wolters Kluwer, 2021, p. 173-181

Kabinetsformatie, *rijksoverheid.nl*

In de Grondwet staan geen regels over de procedure voor de kabinetsformatie. Alleen het begin en het einde van de kabinetsformatie worden behandeld: het ontslaan van het oude kabinet en het benoemen van het nieuwe kabinet door het staatshoofd. De procedure van de kabinetsformatie is dan ook vooral gebaseerd op ongeschreven staatsrecht en gewoontes. Hierdoor kan de procedure van formatie tot formatie verschillen. Wel doorloopt iedere kabinetsformatie grofweg de volgende stappen: (...) [de verschillende fasen van een kabinetsformatie]

Kabinetsformatie, *kabinetsformatie2021.nl*

- Hoe werkt een formatie?
- Alle kabinetsformaties

Analyse & débat – Analyse & debat

Evaluatie regeringsvorming – Evaluation formation du gouvernement

* Bovend'Eert P., van Baalen CC. van Kessel A., Evaluatie van de kabinetsformatie 2012. De toepassing van artikel 139a Reglement van Orde van de Tweede Kamer, 85 p. [rapport]: bijlage bij de Brief van de Commissie Evaluatie Kabinetsformatie 2012, Tweede Kamer, 9-12-2014 [Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72]

1. Inleiding. De kabinetsformatie: algemene staatsrechtelijke en staatskundige kanttekeningen
2. Kabinetsformatie 2012: een procedurele reconstructie
3. De eerste acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen
4. De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie
5. De positie van de Koning bij de kabinetsformatie
6. De (in)formateur: benoeming, opdracht en verantwoordelijkheid
7. De Eerste Kamer en de kabinetsformatie
8. “Een opener en democratischer proces van de formatie”
9. Enkele praktische punten inzake de formatie
10. Aanpassingen art. 139a RvOTK

* Bovend'Eert P., van Kessel A., Bootsma P., Formeren anno 2017. Evaluatie van de langste kabinetsformatie uit de parlementaire geschiedenis, 6-12-2018, 118 p.

‘Formeren anno 2017' is de officiële evaluatie van de kabinetsformatie van 2017, mede op basis van gesprekken met alle betrokkenen. Ondanks dat een kabinetsformatie nog nooit zo lang duurde als die van 2017 – pas na 225 dagen stond het kabinet-Rutte III op het bordes van paleis Noordeinde – heeft de in 2012 gewijzigde formatieprocedure uiteindelijk gewerkt. De Tweede kamer heeft gedurende het hele proces de regie over de kabinetsformatie gehad. Dat is de voornaamste conclusie van Paul Bovend'Eert, hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit, Peter Bootsma, politicoloog en publicist, en Alexander van Kessel, onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis. Zij evalueerden in opdracht van het Presidium van de Tweede kamer die formatie van 2017.

* Van Kessel A., ‘Het was lang, te lang’. Observaties bij een moeizaam formatieproces, in: 'Lang, heel lang. Kabinetsformatie 2021', Montesquieu Instituut, 2022, p. 23-32

De auteur verklaart eerst waarom de regeringsvorming 2021-2022 zo lang duurde: politieke blokkades en een werkwijze tijdens de formatie, die nauw verband houdt met de heersende politieke cultuur zijn volgens hem hiervoor verantwoordelijk. Vervolgens bespreekt hij een aantal (door anderen geformuleerde) voorstellen voor procedurele aanassingen die de regeringsvorming zouden moeten faciliteren. Hij komt tot de conclusie dat

"sleutelen aan de regels kan", maar dat dit het politieke probleem niet oplost dat zich in 2021 (en in 2017), namelijk dat politici meer dan voorheen lijken vast te zitten "in een continu strategisch denken: om zich te positioneren en profileren worden voor de verkiezingen maar dit keer ook aan het begin van de formatie stevige stellingen betrokken, die vervolgens barrières opwerpen naar samenwerking met andere partijen. (...)." Hij pleit tegen de verandering van het kiesstelsel en pleit voor meer "durf bij de politici – bijvoorbeeld om de eigen achterban te trotseren met impopulaire besluiten in het algemeen belang. Daarbij moeten politici de kabinetsformatie gebruiken waarvoor ze bedoeld is: het overschakelen van de campagnestand van voor de verkiezingen (...) naar de modus waarin samenwerking en overeenkomsten gezocht moeten worden."

CPG weer betrokken bij evaluatie kabinetsformatie, *parlement.com*, 24-6-2022 [CPG: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Radboud Universiteit Nijmegen]

De Tweede Kamer heeft de evaluatie van de langdurige kabinetsformatie 2021/22 toegewezen aan een onderzoeksteam bestaande uit Carla van Baalen (emeritus-hoogleraar parlementaire geschiedenis en voormalig directeur CPG), Alexander van Kessel (onderzoeker CPG), Paul Bovend'Eert (hoogleraar staatsrecht RU) en Mark van Twist (hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, decaan Nederlandse School voor Openbaar Bestuur).

Propositions de réforme – Hervormingsvoorstellen

Gekozen minister-president of formateur, *parlement.com*

Met enige regelmaat laait de discussie op of de minister-president of formateur (die een kabinet samenstelt) niet 'gekozen' zou moeten worden. Dat zou de kiezer meer invloed geven op het formatieproces.

Voorstanders menen dat met de rechtstreekse verkiezing van een formateur/minister-president de legitimiteit van de functie wordt vergroot. De wenselijkheid hiervan is echter omstreden, evenals de mogelijke vormgeving en de gevolgen voor de parlementaire democratie. Tegenstanders vinden namelijk dat een gekozen minister-president in strijd is met de (huidige) parlementaire democratie, waarin het kabinet steun nodig heeft van een meerderheid in het parlement.

* Staatscommissie parlementair stelsel, De kabinetsformatie, in: Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 170-193

De Staatscommissie-Parlementair stelsel stel o.a. voor een gekozen formateur in te voeren, binnen de grenzen van het parlementair stelsel. (...) De staatscommissie is daarnaast voorstander van enkele hervormingen in de politiek-bestuurlijke cultuur die de slaagkans van de gekozen formateur vergroten. (...) Het gaat hierbij om het bevorderen van politieke blokvorming al voor de verkiezingen, onder meer door stembusakkoorden (de staatscommissie bepleit in dat verband herinvoering van de lijstencombinatie), een meer positieve opstelling ten opzichte van het minderheidskabinet, een kort en globaal regeerakkoord (aan te vullen tot een regeerprogramma en geflankeerd door democratie lange-termijn-akkoorden), en het niet langer als vanzelfsprekend ontbinden van de Tweede Kamer na een niet-lijmbare kabinetscrisis.

van Kessel A., Een overbodig voorstel. Over de gekozen formateur, *denederlandsegrondwet.nl*, 29-4-2019

[D]e commissie die de kabinetsformatie van 2017 evalueerde [besteedde] aandacht aan het voorstel tot een gekozen formateur (...). Uit gesprekken met de fractievoorzitters die in 2017 in de Tweede Kamer zitting hadden gehad bleek weinig enthousiasme voor deze gedachte. Sommige geïnterviewden meenden dat de formatie nog ingewikkelder zou worden, bijvoorbeeld als de keuze viel op een kandidaat-formateur die niet zonder meer zou kunnen rekenen op de steun van een Kamermeerderheid. Sommige geïnterviewden meenden dat in dat geval partijen de eerste drie maanden strategisch zouden afwachten. De evaluatiecommissie zelf zag evenmin veel meerwaarde in het voorstel, ook al omdat de staatscommissie principieel wenste vast te houden aan het huidige kiesstelsel volgens evenredige vertegenwoordiging. Dat evenredigheidsstelsel ontmoedigt, zo is sinds zijn invoering in 1917 gebleken, blokvorming voorafgaand aan de verkiezingen, waardoor na die verkiezingen politici in onderhandelingen tot een (meerderheids) coalitie moeten zien te komen. Daar gaat de figuur van een gekozen formateur niets aan veranderen, zo

meent de evaluatiecommissie. Een aanvullend argument contra de invoering van een gekozen formateur betreft de overbodigheid ervan. (...) Feitelijk wordt bij Kamerverkiezingen ook de (in)formateur al gekozen, zij het niet de persoon, maar wel de partij waaruit deze afkomstig is. Deze (eerste) informateur is steevast lid van deze grootste partij. De verkiezingsuitslag bepaalt dus wie het initiatief krijgt. Sterker: grotendeels kiest Nederland bij de Kamerverkiezingen ook de premier.

* de Graaf Th., Juridische en politieke aspecten van de kabinetsformatie, *raadvanstate.nl*, 20-2-2019

De vice-president van de Raad van State, mr. Thom de Graaf, behandelt een aantal aspecten van regeringsvorming in Nederland. Na een aantal historische, politieke en juridische beschouwingen (zoals over de huidige rol van de Eerste en de Tweede Kamer en die van de koning), bespreekt hij ook vier mogelijke alternatieven voor de wijze waarop in Nederland een regering gevormd wordt:

- een ander kiesstelsel (meerderheidsstelsel)?
- een rechtstreeks gekozen eerste minister?
- een rechtstreeks gekozen formateur?
- een wettelijke regeling (formatiewet) voor de regeringsvorming in plaats van de huidge, intern werkende, regeling (in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer)?

* Voermans W., Opinie. En dan nu: een assertief parlement, *NRC Handelsblad*, 20-9-2021

Er waren bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen veel partijen om uít te kiezen, maar weinig om tússen te kiezen. Echte grote verschuivingen traden dan ook niet op. Willen we dit tij keren dan moeten partijen veranderen en komen tot nieuwe clusters. Daarbij kan een iets andere opzet van het kiesrecht helpen. De voorstellen van de commissie-Remkes, om het personele en regionale element in het kiesstelsel te versterken, om een correctief bindend referendum in te voeren en een gekozen formateur, kunnen de voortdurende politieke impasse doorbreken.

Ook een formatiewet verdient serieuze overweging. Zo'n wet reguleert en faseert het formatieproces met termijnen waarbinnen een kabinet moet zijn geformeerd. Wordt de termijn overschreden dan volgen automatisch nieuwe verkiezingen. Zo'n wet houdt opwaartse druk op een formatie. Alleen al dertien democratieën binnen de EU kennen zo'n soort systeem.

Wim Voermans met een pleidooi voor een nieuwe formatiewet, *nporadio1.nl*, 21-9-2021 [podcast; vanaf 3'30"]

Hoe komt het dat de verhoudingen tussen de formerende partijen zó op scherp staan? Dat heeft volgens Spraakmaker en hoogleraar staats- en bestuursrecht Wim Voermans met meer te maken dan alleen de botsende karakters van de hoofdrolspelers. Hij pleit voor een formatiewet, die een einde zou kunnen maken aan ellenlange kabinetsformaties.

Pour un résumé écrit de cette interview, voir/Voor een schriftelijke samenvatting van dit interview, zie: 'Israël kan voorbeeld zijn voor Nederlandse formatie', *jonet.nl*, 22-9-2021

Meijer R., du Pré R., Premier Rutte wil liever weer formeren met de koning, *De Volkskrant*, 24-12-2021

Na drie formaties met de Tweede Kamer aan het roer, wil demissionair premier Mark Rutte de coördinerende rol van de koning in ere herstellen. Hij denkt dat Willem-Alexander het proces wat had kunnen versnellen. 'Het is niet dat de formatie dan drie maanden korter is, maar het zou wel helpen.' De auteurs van dit artikel bespreken ook een ander voorstel: een "formatiewet" waarin de procedure voor regeringsvorming wordt vastgelegd.

Algemeen – Général

* Dubuisson M., Former un gouvernement. Comment font-ils ailleurs? Pays-Bas. Le Roi n'intervient plus, *Le Soir*, 22-2-2020 [Belgapress]

Aux Pays-Bas, le processus de formation gouvernementale a changé depuis 2013. En 2012, la Seconde Chambre a adapté ses règles pour qu'elle puisse elle-même prendre l'initiative en vue de former une coalition. Le Roi ne joue plus de rôle direct (jusque-là, il nommait informateur et formateur) : il est tenu au courant des négociations et reçoit en bout de course les prestations de serment des ministres. Désormais, juste après les élections, les chefs de groupe de la Seconde Chambre désignent un éclaireur, chargé de parler avec tous les partis. Une semaine après le scrutin, la Chambre tient un débat sur les résultats électoraux et nomme un informateur (parfois plusieurs se succèdent) avec une mission bien définie, pour déterminer les coalitions possibles et les défis à relever. Lorsqu'une majorité se dégage, l'informateur fait rapport à la Chambre, qui choisit un formateur, souvent le chef du parti vainqueur. Celui-ci va, avec ses partenaires, boucler les négociations, valider l'accord gouvernemental, répartir et attribuer les portefeuilles, le formateur devenant Premier ministre. Tout cela prend quelques mois, de plus en plus au fil du temps : il en a fallu sept en 2017, avec trois informateurs et un formateur.

Jacobs K., Electoral systems in context: the Netherlands, in: The Oxford Handbook of electoral systems, Oxford University Press, 2018, p. 557-580

* Impact on government formation, p. 572 [excerpt]

(...) One of the reasons coaltion negotiations take so lang is that the parties do not form pre-election coalitions. This may seem strange given the possibility to form an electoral alliance for the remainder seats. (...) When a party declares a coalition preferences, there is always the risk that the preferred coalition does not have a majority. This may make delicate coalition negotiations even more difficult. To avoid such a thorny situation, parties tend to be vague about their preferred partners and typically do not want to exclude anyone.

* Krouwel A., Koedam J., Parliamentary parties in the Netherlands. Informal investiture behind closed doors, in: Parliaments & government formation. Unpacking investiture rules, Oxford University Press, 2015, p. 253-274

Government formation and investiture in the Netherlands takes place in a legal void. Without a constitutional or legal framework to regulate this process, it is up to prospective coalition partners themselves to decide to what extent they adhere to the unwritten customs. Prior to 2012, the Dutch parliament was essentially confronted with a *fait accompli* of a full cabinet of ministers that had already been formally sworn in. This chapter examines how Dutch government formation evolved over time, paying special attention to the changes that occurred in 2012 when the monarch was stripped of the prerogative to appoint the *(in)formateurs* who chair the process of government formation. Now parliament selects the *(in)formateur* in an open debate on the floor. Yet most of the investiture process still takes place in political back rooms.

* Louwerse T., Timmermans A., The Netherlands: old solutions to new problems, in: Coalition governance in Western Europe, Oxford University Press, 2021, p. 448-481

The emergence of immigration and integration as a new line of conflict, the rise of new political parties, and the fragmentation of the political landscape have contributed to cabinet volatility in the Netherlands. While this presented new challenges for coalition governance, Dutch politicians have mainly looked to old consensus-based solutions to address these new problems. Whereas electoral politics and political campaigns have become more adversarial in style over the last twenty years, coalition governance seems still to be guided by the politics of accommodation. The Netherlands can clearly be described in terms of the Coalition Compromise Model, in which the coalition agreement as well as coordination and conflict-management mechanisms remain of central importance. Majority coalition formation is still the norm, even though since the early 2010s governments have not always commanded a majority in the Senate, which necessitated various forms of cooperation with opposition parties.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE
Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

* Timmermans A., Breeman G., Netherlands. The dynamics of coalition governments in the Netherlands, in: Coalition government as a reflection of a nation's politics and society. A comparative study of parliamentary parties and cabinets in 12 countries, Routledge, 2020, p. 45-63 [chapter 3]

The Dutch Constitution, which outlines fundamental rights and political rules, has evolved during the country's history. Central to the constitutional design of the Dutch political system is a bicameral parliament. Although coalition formation has become increasingly complex and arduous in many countries, in the Netherlands there is a long history of government formation processes that have needed to be restarted multiple times when negotiations became deadlocked. Coalition agreements also reveal the complexity of bridging the gap between politicians' policy promises and administrative experts' efforts to develop a rational government policy agenda that is also consistent with spending limits, international monetary commitments, and European policy. Coalition agreements set the agenda, but ministers need to implement and interpret or elaborate all deals made – and in the daily practice of policy-making, they face many issues not anticipated. Institutional and political factors have led to a continually changing party system in the Netherlands.

Van der Meer T., Waarom duren formaties zo lang?, *Stuk Rood Vlees*, 25-8-2017

Over de vraag wat de lengte van formatiebesprekingen verklaart, zijn een aantal interessante politicologische artikelen gepubliceerd. In deze studies wordt Nederland als een outlier beschouwd, omdat de formaties hier wel bijzonder lang duren.

Van der Meer T., Langere formatie, (in)stabielere regering?, *Stuk Rood Vlees*, 10-8-2017

De zittingsduur van de regering valt niet zomaar af te leiden van de lengte van de coalitieonderhandelingen. Lange onderhandelingen hoeven het succes van een coalitie niet in de weg te staan, maar zijn ook geen garantie voor succes. (…) [A]ndere zaken [lijken] een belangrijkere rol te spelen bij de zittingsduur van een regering dan de lengte van de coalitieformatie.

Van der Meer T., Lange formatie, stabieler kabinet? Economen slaan plank mis, *Stuk Rood Vlees*, 21-9-2017

Leidt een langere formatieduur dan toch tot een langer zittend kabinet? Dat is wat twee economen deze week beweren op economenblog MeJudice. (...) De economen maken een aantal cruciale fouten door geen rekening te houden met de politieke realiteit.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

SWE – SUÈDE – ZWEDEN

Aperçu – Overzicht

Selon la loi fondamentale sur les instruments de gouvernement (*Regeringsformen*) de 1974, le président du parlement propose un Premier ministre, qui est ensuite élu par le parlement. Le candidat au poste de premier ministre n'a pas besoin de la majorité des membres du parlement pour être élu. Il doit seulement éviter qu'une majorité vote contre lui c'est-à-dire qu'il doit recevoir plus de votes positifs que de votes négatifs. (chapitre 6, art. 4) Les abstentions sont donc à l'avantage du candidat proposé. Cela augmente la probabilité de formation de gouvernements minoritaires. Afin d'éviter une impasse, l'article 5 du chapitre 6 pré-voit un moyen de pression : si le parlement rejette à quatre reprises la proposition du président, la procédure de nomination d'un Premier ministre est interrompue et de nouvelles élections parlementaires suivent. Il n'y a cependant pas d'accord sur la portée du vote : l'élection d'un premier ministre signifie-t-elle également que le programme politique du nouveau gouvernement est approuvé ? (cf. Wockelberg, 2015 : 235) Après l'élection du premier ministre, il revient au premier ministre de choiser les ministres et de décider quel ministre obtienne quel département. (chapitre 6, art. 6)

Pendant longtemps, la politique suédoise a été caractérisée par la lutte entre les blocs socialiste et non-socialiste. L'arrivée du parti de droite nationaliste *Sverigedemokraterna* (SD) a changé la donne. Les partis établis refusent de former une coalition avec le SD. La fragmentation accrue du paysage des partis et la polarisation de la politique suédoise ont augmenté la difficulté de former un gouvernement. En 2018, la formation a duré 134 jours, soit cinq fois plus que la plus longue formation gouvernementale avant cette date. En 2021 et pour la première fois dans l'histoire de la Suède, ce gouvernement (Löfven III) a perdu une vote de confiance au *Riksdag*, ce qui l'a conduit à démissionner. Le gouvernement qui a suivi (sans élections parlementaires) aurait dû être un gouvernement minoritaire composé des sociaux-démocrates et des Verts, mais ces derniers ont quitté le gouvernement avant son installation, après le rejet du budget par le *Riksdag*. Les prochaines élections législatives auront lieu le

Volgens de (grond)wet op de regeringsvorm (*Regeringsformen*) uit 1974 stelt de voorzitter van het parlement een eerste minister voor, die vervolgens door het parlement wordt gekozen. De kandidaat-eerste minister hoeft geen meerderheid van parlementsleden achter zich te krijgen om verkozen te worden. Hij moet alleen voorkomen dat een meerderheid tegen hem of haar stemt, i.e. moet meer ja- dan nee-stemmen krijgen. (hoodfstuk 6, art. 4) Onthoudingen zijn dus in het voordeel van de voorgestelde kandidaat. Dit vergroot de kans op de vorming van minderheidsregeringen. Om een impasse te vermijden, voorziet hoofdstuk 6, art. 5 in een drukkingsmiddel: als het parlement het voorstel van de voorzitter viermaal verwerpt, wordt de procedure voor de benoeming van een eerste minister stopgezet en volgen er nieuwe parlementsverkiezingen. Er bestaat weliswaar geen overeenstemming over de draagwijdte van de stemming: betekent de verkiezing van een eerste minister ook dat het politieke programma van de nieuwe regering goedgkeurd wordt? (cf. Wockelberg, 2015: 235) Na de verkiezing van de eerste minister is het aan de eerste minister om de ministers te kiezen en te beslissen welke minister welk departement krijgt. (Hoofdstuk 6, art. 6)

De Zweedse politiek werd lange tijd gekenmerkt door de strijd tussen het socialistische en het niet-socialistische blok. De komst van de rechtsnationalistische partij *Sverigedemokraterna* (SD) veranderde dit. De gevestigde partijen weigeren om een coalitie met de SD te vormen. Door de toegenomen versplintering van het partijlandschap en de polarisering van de Zweedse politiek verloopt de regeringsvorming moeilijker. In 2018 duurde die 134 dagen, wat vijf keer langer was dan de langste regeringsvorming ooit daarvoor. In 2021 verloor deze regering (Löfven III) voor het eerst in de Zweedse geschiedenis een vertrouwensstemming in de *Riksdag*, waarna ze ontslag nam. De regering die daarop volgde (zonder parlementsverkiezingen) moest een minderheidsregering worden van de sociaal-democraten en de groenen maar de groenen verlieten de regering nog voor ze geïnstalleerd werd, nadat de begroting afgekeurd werd door de Riksdag. De volgende parlementsverkiezingen zullen plaashebben op 11 septem-

11 septembre 2022, après quoi un nouveau gouvernement sera formé.

ber 2022, waarna ook een nieuwe regering gevormd zal worden.

Règles de formation d'un gouvernement – Regels voor regeringsvorming

Fundamental law: The Instrument of Government (1974:152): Chapter 6. The Government, Formation of the Government [art. 4-6], *riksdagen.se* [unofficial English translation]Forming a government, *riksdagen.se*

* de Meij J., The Kingdom of Sweden: V. 2. Formation of the government, in: Constitutional law of the EU Member states, 2014, p. 1611-1614

* Lavaux Ph., La Suède: § 174 La formation du gouvernement, in: Les grandes démocracies contemporaines, Presses universitaires de France, 2004, p. 593-594

Analyse & débat – Analyse & debat

General – évolution récente [chronologique] / Algemeen – recente evolutie [chronologisch]

Savage M., How Magdalena Andersson became Sweden's first female PM twice, *BBC News*, 1-12-2021

> Under Sweden's political system, Ms Andersson didn't need a majority of MPs to vote her in, she needed simply to avoid a majority voting against her becoming prime minister. But this was always going to be a tough call due to a politically fragmented parliament. The governing coalition led by the Social Democrats is weak and dependent on support from other parliamentary parties. She got through by a single vote, following eleventh-hour negotiations with the Left party and earlier talks with the centre-right Centre Party, who both agreed to abstain. (...)
>
> But that didn't commit parliament to supporting her in a crucial budget vote that same afternoon. Instead, the Centre Party helped pass an alternative proposal from three right-wing parties including the anti-immigration Sweden Democrats. So the Greens quit the coalition government saying they didn't want any part in a budget negotiated by nationalists. And Ms Andersson asked to step down as prime minister, telling a news conference: "I don't want to lead a government whose legitimacy will be questioned." (...) Magdalena Andersson explained that she'd not technically started the job, so the answer was a caretaker government led by Stefan Lofven.
>
> Is this kind of chaos unusual? Yes. (...) Sweden has a long history of parliamentary stability and co-operative coalition politics, with the Social Democrats dominating for most of the last century. "A minority government is very common in all Scandinavian countries," explains Drude Dahlerup, professor of political science at Stockholm University. "But the atmosphere in the Swedish parliament right now... is very hostile and no party is really willing to give in." (...)
>
> By Monday, parliament's speaker had given politicians another chance to approve or reject Magdalena Andersson as head of a one-party government. Since none of them had changed their positions, and none of the opposition parties had enough support to propose an alternative government, she was voted back in on Monday. So now her Social Democrat party will govern alone for the first time in 15 years.

Hellström J., Why is Swedish politics so unstable?, *Om Makt och Politik|On Power and Politics – Swedish politics in a comparative perspective*, 5-7-2021

> What is happening in Swedish politics? Why is it so turbulent? Parties have been finding it increasingly difficult to construct parliamentary majorities. It took 134 days to form a government after the 2018 election, five times longer than ever before. Recently, for the first time, a Swedish prime minister lost a parliamentary vote of no confidence. His government subsequently resigned. In this short post, I will try to explain this turmoil. The main explanatory factor is an earlier shock to the party system that still reverberates over a decade later. It has broken established patterns of party co-operation, and new ones have yet to become sufficiently broad or deep. In what follows, I eschew much non-essential detail, including personal names. I offer instead an interpretation that is based on description of recent history and informed by theory about party decision-making.

Blomgren M., Sweden's political crisis: How we got here and what's next, *EUROPP – European Politics and Policy of the LSE*, 2-7-2021 [blog]

Historically, Sweden is known for its stable parliamentary system – even though the country's constitutional design indicates otherwise. Sweden's 'negative parliamentarism' and numerous minority governments might appear at first glance to be a recipe for regular political crises. However, this has not been the case, and very few Swedish governments have failed to serve their full term. There was therefore widespread surprise in international media when Sweden's Prime Minister, Stefan Löfven of the Swedish Social Democratic Party, lost a vote of no confidence on 21 June. Indeed, this was the first time this has ever happened in Swedish politics. The country is now left facing a period of political turbulence which has no obvious solution.

* Hellström J., Lindahl L., Sweden: the rise and fall of bloc politics, in: Coalition governance in Western Europe, Oxford University Press, 2021, p. 574-610 [chapter 17]

This chapter examines coalition formation and coalition governance in Sweden. Swedish coalition politics have historically been characterized by a near-unidimensional political conflict along the left-right policy dimension, along with minority government rule (and a high share of minority cabinets). In addition, Swedish politics has long been characterized by 'two-bloc politics', where the socialist and the non-socialist bloc have competed for power. However, the growing electoral successes for the populist radical right party, the Sweden Democrats, has recently and at least temporary, ended this. Although the increasing fragmentation and polarization of Swedish politics has made bargaining over government more difficult, it has not changed how coalition cabinets work and the existing practices of coalition governance since the early 1990s remains intact. Collegiality and consensus are still the dominant characteristics of Swedish coalition governance.

* Lindvall J. e.a., Sweden's parliamentary democracy at 100, *Parliamentary Affairs*, 2020/3, p. 477–502 [Voir en particulier/Zie in het bijzonder: 3. Government formation, p. 487-490 + 6. Conclusions, p. 496-498]

This article assesses how Swedish parliamentary democracy works today, almost one hundred years into its history. Our main research question is whether the transformation of the Swedish party system since the 1980s—and especially since 2010, when the populist-radical-right Sweden Democrats entered parliament—has altered the way parliamentary democracy works. We provide new evidence on Sweden's changing party system, the formation and duration of cabinets, decision-making in parliament and the relationship between what parties say in election campaigns and what they do in government. Our main conclusion is that at least by the election of 2018, surprisingly little had changed. Cabinets have formed quickly, and once formed, they have survived until the next election. The bills governments have sent to parliament have usually passed, often getting the support of one or more opposition parties. Governing parties have managed to implement approximately 80 per cent of the promises they have made in their election manifestos. That said, the relationship between the executive and the legislature was contested in the 2010–2014 and 2014–2018 parliaments, and after the election of 2018, it took a very long time to form a new government. The concluding section discusses what the future might hold.

Gouvernements minoritaires / Minderheidsregeringen

* Bergman T., Constitutional design and government formation: the expected consequences of negative parliamentarism, *Scandinavian Political Studies*, 1993/4, p. 285-304 [PDF]

In the early 1970s the Swedish parties designed new rules for government formation. In this study it is shown that the choice of a new voting rule stemmed from a combination of goal oriented behaviour and a process of socialization. In a cross national comparison, it is also shown that there exists an empirical correlation between the Swedish type of rule and (1) a high frequency of minority governments, (2) a high frequency of small minority governments and (3) a short government formation process. From the perspective of coalition formation theory, this is a challenging finding.

* Lindahl J., Hellström J., Bäck H., Sweden. Minority government as the norm, in: Coalition government as a reflection of a nation's politics and society. A comparative study of parliamentary parties and cabinets in 12 countries, Routledge, 2020, p. 127-146 [chapter 7]

  Swedish coalition politics is markedly influenced both by a historically strong emphasis on near-unidimensional political conflict along the left-right economic dimension, the once-dominant position of the Social Democrats, and a negative parliamentarism system. These factors have contributed to most governments formed during the post-World War Two period comprising a minority of seats in parliament. Often, governments have been single-party Social Democrat cabinets, who have relied on support from one or more parties outside government. Swedish politics has long been characterized by "bloc politics", where the socialist and the non-socialist bloc have competed for power. However, with the entry and growth of the populist radical-right party, the Sweden Democrats, the future of bloc politics has become more uncertain. Consequently, after the 2018 election, the formation of a centre-left, red-green government required drawn-out negotiations across and within the two blocs in order to obtain the necessary support of several non-socialist parties.

* Wockelberg H., Weak investiture rules and the emergence of minority governments in Sweden, in: Parliaments & government formation. Unpacking investiture rules, Oxford University Press, 2015, p. 233-249

  This chapter shows how a high frequency of minority governments in Sweden is facilitated by an investiture process that allows opposition parties to tolerate governments instead of voting either 'yes' or 'no'. As a result, governments can form based on a very low number of positive votes. It is also argued that qualitative aspects of the formal rules make it possible for the political parties to adjust their voting procedures in ways that enable weak governments to form quickly. The political parties differ in their interpretations regarding what the actual vote concerns. It is also argued that forming minority governments only makes sense if there are institutions that enable them to govern once in office. In the Swedish case, formal and informal institutions such as the rules surrounding the budget process has made it possible for minority cabinets to govern.

Swedish Democrats: cordon sanitaire

Aylott N., Bolin N., How the rise of the Swedish radical right changed the most stable party system in Europe, *EUROPP – European Politics and Policy of the LSE*, 3-9-2018 [blog]

The Swedish party system has long been regarded as one of the most stable in Western Europe. However (…) the growth in support for the radical right Sweden Democrats ahead of the Swedish general election on 9 September represents a major challenge to the country's two traditional political blocs. While the SD may not end up in government any time soon, it will be increasingly difficult in the long-term for the mainstream parties to maintain their 'cordon sanitaire' around the party.

* Backlund A., Government formation and the radical right: a Swedish exception?, *Government and Opposition*, published online (first): March 2022

  This article tests the claim that government cooperation between mainstream parties and radical right parties can be explained by coalition theory. It does so by analysing three Swedish cases of coalition formation where the radical right Sweden Democrats (SD) have remained excluded despite holding a pivotal position in the parliament. It argues that (...) this exclusion can be explained by coalition theory: cooperation with the SD has been unattractive in terms of policy, and unnecessary because the mainstream parties have been able to form viable minority governments. This argument requires three things: first, that we consider the two-dimensional nature of Swedish politics; second, that we shift the focus from majority government to viable government; and third, that we acknowledge strategic time horizons that extend well into the future. The findings contribute to our understanding of coalition formation and of how mainstream parties respond strategically to the radical right.

DE KAMER BE
LA CHAMBRE BE

Bibliothèque du Parlement fédéral
Bibliotheek van het federale Parlement

COMP – ÉTUDES COMPARATIVES – VERGELIJKENDE STUDIES

* Bergman T., Bäck H., Hellström J., The three stages of the coalition life cycle, in: Coalition governance in Western Europe, 2021, p. 15-40 [chapter 2]

  This chapter focuses on presenting the main research questions and answers provided in the literature on the different stages of the coalition life cycle. For example, focusing on the first stage—the formation stage—several researchers have tried to explain why specific types of governments form. Other scholars have asked why it takes longer to form governments in some contexts, or have tried to explain how parties distribute ministerial and policy payoffs when forming a cabinet. Focusing on the second stage of the coalition life cycle, we review the growing literature on coalition governance, concentrating on three coalition governance models; the ministerial autonomy model, the coalition compromise model, and the PM-dominated model—each of which make different assumptions about the actors that dominate the governance process in coalition governments. Focusing on the last phase of the coalition life cycle, the termination of governments, scholars have long aimed to explain the duration of cabinets, asking why some cabinets last longer than others. At the end of this chapter, we present some expectations about changes to the coalition life cycle which we are likely to observe considering the party system change we have seen in many Western European countries.

* Bergman T., Bäck H., Hellström J., Coalition governance patterns across Western Europe, in: Coalition governance in Western Europe, Oxford University Press, 2021, p. 680-726 [chapter 20]

  We here summarize and compare the empirical results found by our country authors, focusing on the coalition life cycle in seventeen countries. The chapter starts with a description of the changes that have occurred during the past decades in the party systems of Western Europe, and some institutional rules surrounding government formation and duration. We then turn to the comparing patterns of government formation across countries, showing that coalitions constitute almost 70 per cent of the cabinets in Western Europe, and that the Scandinavian countries have been dominated by minority cabinets. Focusing on the coalition governance stage, we analyse the variation in the use of different control mechanisms across countries, for example showing that many coalition governments draft extensive contracts to control their partners in cabinet. The comparative data we present also shows that such agreements have become longer over time. Focusing on the last stage of the life cycle, we show that in a majority of countries, it is more common that a cabinet terminates early than serves the full term. There has also been a clear trend towards more government instability, even though the variation in cabinet duration across countries is large. We conclude this chapter by returning to the three coalition governance models described earlier in this volume, classifying the countries as being closer to one of the three models, based on a number of indicators and the information provided by our country experts.

* Bosco A., Verney S., From electoral epidemic to government epidemic: the next level of the crisis in Southern Europe, *South European Society and Politics*, 2016/4, p. 383-406

  With the elections of 2015–16 in Greece, Spain and Portugal, the political fallout from the economic crisis in Southern Europe reached a new level. An overview of the new electoral arenas and party systems is followed by an investigation of the paths to government formation. Unprecedented events during (multiple) processes of government formation, uncharted outcomes in government types and governing party identities, and the necessity to repeat elections are three features defining a new syndrome that first appeared in Greece but has now spread to Iberia. In Southern Europe the road to incumbency has become arduous and the risk of government instability high.

* Cheibub J.A., Martin S., Rasch B.E., Investiture rules and formation of minority governments in European parliamentary democracies, *Party Politics*, 2021/2, p. 351-362

In parliamentary systems, political parties must often bargain with each other in order to form a government. Do parliamentary rules regulating government formation impact the type of government that is formed? Existing scholarship suggests that the need for an investiture vote – a requirement that a new government must face a parliamentary vote at some point during its formation – reduces the likelihood of a minority government. This article suggests that while real-world investiture rules can vary across several dimensions, only the investiture decision rule – which specifies the size of the majority required for a decision to be made – impacts the propensity for parties to form minority governments. Using new data on investiture rules for 26 European countries since 1946 or the first year of democracy, we find that parliamentary democracies that have an investiture requirement are not less likely to experience minority governments than those where governments come to power without an investiture vote. However, when an absolute majority is required for a government to succeed at the investiture stage, minority governments are considerably less likely to form; absolute majority investiture rules reduce the frequency of minority governments.

* De Winter L., Dumont P., Uncertainty and complexity in cabinet formation, in: Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe, Oxford University Press, 2008, p. 123-158

Conclusion (…) In this chapter [we have been] focusing on two aspects of the bargaining process: the number of bargaining rounds and the duration of negotiations. We have found that the formation process is much influenced by country-specific path dependency (…). Concretely we want to hightlight four of our findings. (…) Third, we note that the causes of inclusive bargaining rounds are not exactly the same as the causes for long formation periods. While preferences and structural attributes are critical explanations of both incomplete bargaining rounds and long formation duration, there are also differences. Institutions have a greater impact on the latter. Semi-presidentialism is important for formation duration, and so is a supermajority requirement for constitutional amendments. The former shortens formation duration while the latter prolongs it. Fourth, and perhaps our most important empirical finding, is the importance of the strategic powers of the prime minister, both with regard to bargaining rounds and formation duration. If the PM has an advantageous strategic position, there tend to be fewer formation rounds (PM cabinet powers) and shorter formation processes (PM dissolution rights). (…)

Dimitrova A. L., Steunenberg B., What lessons can be learned from the failure to form a government in Bulgaria and the Netherlands?, *EUROPP – European Politics and Policy of the LSE*, 29-9-2021 [blog]

Both Bulgaria and the Netherlands have experienced failed coalition negotiations this year following parliamentary elections. Antoaneta Dimitrova and Bernard Steunenberg assess what we can learn from a comparison of the two cases.

* Ecker A., Meyer T.M., Coalition bargaining duration in multiparty democracies, *British Journal of Political Science*, 2017/1, p. 1-20 [abstract]

Why do some government formation periods end after a few days, while others last for several weeks or even months? Despite the rich literature on government formation, surprisingly little is known about the underlying bargaining processes. This article introduces a new dataset on 303 bargaining attempts in nineteen European democracies to analyse the duration of individual bargaining rounds. The study hypothesizes that (1) preference tangentiality, (2) ideological proximity, (3) incumbency and (4) party leadership tenure decrease the duration of coalition bargaining. Employing a copula approach to account for the non-random selection process of the observations, it shows that these actor-specific factors matter in addition to systemic context factors such as post-election bargaining and party system complexity. These findings highlight the need to consider both actor-specific and systemic factors of the bargaining context to explain government formation.

* Golder S.N., Bargaining delays in the government formation process, *Comparative Political Studies*, 2010/1, p. 3-32

  In parliamentary democracies, the transfer of power from one government to the next is sometimes characterized by long periods of negotiations in which party leaders bargain over the composition and policy objectives of a new cabinet. Although these delays can have substantial political and economic consequences, surprisingly little is known about their determinants. Moreover, the few studies that exist reach contradictory conclusions. In this article, the author examines how factors relating to uncertainty and bargaining complexity influence the duration of the government formation process in 16 West European countries from 1944 to 1998. In line with the article's theoretical expectations, the author finds that factors increasing uncertainty over the type of cabinet that is acceptable always lead to delays in forming governments but that factors increasing bargaining complexity, such as the number of parties and ideological polarization in the legislature, only do so when there is sufficient uncertainty among political actors. The present analysis helps to resolve the contradictory findings in the literature.

* Goossens J., Technocraten aan de macht: grondwettelijkheid en legitimiteit van een zakenkabinet, *Juristenkrant*, 23-11-2011, p. 12

  Het oude Griekenland wordt beschouwd als de bakermat van de democratie. Het doet nu evenwel net als Italië beroep op technocraten die niet zijn verkozen, om zich te redden uit de penibele financiële toestand. Die opmerkelijke trend heeft de voorbije week tot discussies geleid over de wenselijkheid van de aanstelling onder Europese druk van een 'zakenkabinet'. Het is dan ook nuttig om de grondwettelijkheid en democratische legitimiteit van dergelijke benoemingen na te gaan. Hebben wij in deze crisistijden nood aan minder of meer democratie?

* Krauss S.,Thurk M., Stability of minority governments and the role of support agreements, *West European Politics*, 2022/4, p. 767-792 [+ online appendix]

  How does the minority status of a government influence cabinet duration? This article analyzes the influence of minority status on cabinet duration by differentiating between different types of minority governments. Minority governments are not in general less stable than majority ones but different types of minority governments have different effects on cabinet duration. The main theoretical argument is that substantive minority governments without support agreements are less stable than majority governments, while contract minority governments that rely on written support agreements with non-cabinet parties which secure majority support in parliament are as stable as majority ones. Drawing on survival analysis, the effect of different minority cabinet types on cabinet stability is tested[+ xx for 471 cabinets in 30 countries from 1977 until 2019. The results show that only minority governments without support partnerships have a substantially higher risk of early government termination than majority cabinets. The findings of this analysis have important implications for the coalition theory and the evaluation of minority governments.

* Morini M., Cilento M., New Parties, fractionalization, and the increasing duration of government formation processes in the EU Member states, *Politics & Policy*, 2020/6, p. 1202-1232

  In the last decade, several new parties gained representation in the EU member countries, contributing to additional polarization and fragmentation. This also affected the transfer of power from one government to the next, a period that is sometimes characterized by long negotiations where party leaders bargain over the composition and policy objectives of a new cabinet. Analyzing data for the 28 EU countries, this article shows that since 2008 the time for government formation has noticeably increased in most of the EU countries and, in line with the relevant literature, the index of fractionalization (effective number of parliamentary parties) is its best predictor. We did not find, however, a significant correlation between the electoral success of new parties and increases in the duration of cabinet bargaining.

* Morini M., Loveless M., Losers together? Grand coalitions in the EU member states, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2021/3, p. 404-418

Over the last two decades, the formation of grand coalitions has grown in the European Union (EU), even in countries with no previous political experience with them. Alongside a significant rise in both new and radical parties, grand coalitions signal the increasing fragmentation of contemporary European politics. We, therefore, investigate the electoral performance of both mainstream and new parties entering and leaving grand coalitions. We find that mainstream parties do not appear to enter grand coalitions after negative election results. They are, however, punished in the following elections, albeit not as heavily as previous findings have shown. This post-grand coalition electoral penalty is true for both major and minor grand coalition members. These findings contribute to the literature on party competition and provide insights into the choices mainstream parties' have been making in response to recent and rapid changes in the electoral landscape of the EU.

* Rasch B.E., Marin S., Cheibub J.A., Investiture rules and government formation, in: Parliaments & government formation. Unpacking investiture rules, Oxford University Press, 2015, p. 3-26

This chapter provides an introduction to the volume. We define investiture and review the extant literature on parliaments and government formation. To provide a framework by which investiture can be 'unpacked', the chapter discusses six dimensions of the investiture vote: (1) the number of chambers involved in government formation in bicameral systems; (2) the topic of any vote—for example, whether the investiture vote focuses on the government's policy, the head of government, or the composition of the entire cabinet; (3) the timing of the vote—for example, does parliament select a government or vote to confirm in office an already appointed government; (4) the decision rule—in most cases either simple or absolute majority; (5) the number of rounds; and (6) what happens in the event of a failure to invest a government. We explain our case selection strategy and preview the remaining chapters in the volume.

* Rieder G., Challenges to government formation in Western European parliamentary democracies (1980-2019), Universiteit Leiden, 2021, 62 p. [M.A. Thesis European Politics and Society]

This thesis aims to understand the reasons behind the increase in the duration of government formation negotiations in Western Europe. It argues that there is a gap in the existing scholarship on this issue. On the one hand, scholars have noted that party systems in the region have undergone profound changes over the last decades, and particularly since the 2008 financial crisis. On the other, the effect this has had on the duration of government formation has not been as thoroughly researched. In order to explain this phenomenon, this thesis expands upon the survival analysis literature, by means of applying recent innovations to the Cox proportional hazards model, such as the Cox with Expected Durations package (Kropko & Harden, 2017, 2020). All in all, the results show that longer government formation processes can be attributed to two main phenomena: the rise in parliamentary fragmentation, and the rise in less stable legislative types as per the typology outlined by Laver and Benoit (2015). The findings of this thesis thus contribute to a better understanding of this crucial development in the Western European political landscape, which has wider implications for the stability of Western European democracies as a whole.

* Thürk M., Hellström J., Döring H, Institutional constraints on cabinet formation: veto points and party system dynamics, *European Journal of Political Research*, 2021/2, p. 295-316

Research on government formation in parliamentary democracies has presented contradicting evidence on the role of political veto institutions and parliamentary polarization on the formation of cabinet types. Institutional rules may either provide significant leeway for political parties or seriously constrain them when forming sustainable coalitions. In contrast to previous studies we argue that the effect of political institutions is conditional on the degree of polarization in parliament. We test our hypotheses using original data on 842 cabinet formations in 33 advanced democracies between 1945–2018. In line with previous research, we find that the institutional rules have a pronounced effect on the type of cabinet formed, but that institutional rules moderate the effect of party system polarization. Thus, our findings provide important new insights on cabinet formation which are particularly relevant for today's increasingly polarized parliaments.

* Thürk M., Small in size but powerful in parliament? The legislative performance of minority governments, *Legislative Studies Quarterly*, 2022/1, p. 193-224

Minority cabinets do not control a legislative majority and are thus vulnerable to parliamentary defeat. Consequently, the legislative performance of minority cabinets has been often brought into question. In this article, I argue that minority cabinets do not perform generally worse than majority cabinets. I hypothesize that only substantive minority cabinets which do not enjoy formal majority support by noncabinet parties work significantly worse than majority ones. The empirical analysis is based on a large new dataset that combines original information on minority-cabinet attributes and legislative data for 197 governments in 21 parliamentary democracies since the 1980s. The results of a fractional logit analysis support my theoretical expectations and show that not all types of minority cabinets perform worse than majority governments. My findings provide a comparative insight into the functioning of minority governments and have important implications for our understanding of legislative politics, party competition, and policymaking.