

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

24 MARS 1994

Proposition de déclaration de révision de l'article 96 de la Constitution

(Déposée par M. Goovaerts et consorts)

DEVELOPPEMENTS

Aux termes de l'article 96 de la Constitution, le Roi nomme et révoque ses ministres. Ce droit que possède le Roi est toutefois limité par l'effet de certaines dispositions de la Constitution, ainsi que par une coutume constitutionnelle constante. Le rôle de la coutume dans l'application concrète de la Constitution n'est rien de moins que compréhensible. En effet, on ne pouvait pas prévoir en 1831 l'influence croissante des différents groupes de pression, ni surtout l'évolution du parlementarisme vers un système politique dans lequel les partis politiques participent aux décisions relatives à la formation du Gouvernement.

Au sens juridique strict, les termes de l'article 96 de la Constitution signifient que la nomination des membres du Gouvernement, c'est-à-dire du Premier Ministre, des ministres et des secrétaires d'Etat, relève exclusivement des pouvoirs du Roi. Pour l'arrêté royal de nomination, qui nécessite, il est vrai, le contreseing d'un ministre, aucune autorisation *a priori* ou *a posteriori* de quelque instance que ce soit n'est requise, même pas du Parlement. Cet arrêté concrétise en quelque sorte la confiance dont le Roi investit celui qu'il favorise. Le terme « confiance » ne saurait être pris ici dans sa signification habituelle, qui porte sur des relations d'ordre personnel.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1993-1994

24 MAART 1994

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 96 van de Grondwet

(Ingediend door de heer Goovaerts c.s.)

TOELICHTING

Luidens artikel 96 van de Grondwet benoemt en ontslaat de Koning zijn ministers. Dit recht van de Koning wordt echter beperkt door de uitwerking van sommige bepalingen van de Grondwet evenals door een vaste grondwettelijke gewoonte. De rol van de gewoonte bij de concrete toepassing van de Grondwet is meer dan begrijpelijk. In 1831 kon men immers de stijgende invloed van de verschillende drukingsgroepen niet voorzien, en vooral niet het ontstaan van het parlementarisme als politiek systeem, waar de politieke partijen bij de vorming van de regering mee beslissen.

In de eng juridische zin betekent artikel 96 van de Grondwet dat de benoeming van de regeringsleden, te weten de Eerste minister, de ministers en de staatssecretarissen, uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning behoort. Voor het koninklijk besluit tot benoeming, dat weliswaar de medeondertekening van een minister behoeft, is *a priori* noch *a posteriori* enige machtiging van welke instantie ook vereist, zelfs niet van het Parlement. In dat besluit krijgt het vertrouwen dat de Koning in de begunstigde stelt, als het ware zijn concrete uitdrukking. Het woord « vertrouwen » mag hier echter niet opgevat worden in zijn gewone betekenis, die slaat op verhoudingen van persoonlijke aard.

La confiance du Roi est d'ordre politique. Découlant d'une appréciation sereine des éléments qui régissent le fonctionnement du régime, elle est aussi fonction de la volonté présumée de la majorité de la Nation.

L'article 96 de la Constitution confère également au Roi le pouvoir de révoquer ses ministres. Selon les règles du parlementarisme, cette révocation peut uniquement résulter du fait que les ministres ont perdu la confiance soit du Roi, soit du Parlement.

La première possibilité est d'une rareté telle qu'elle est pour ainsi dire inexistante. Dans cette hypothèse, le Roi ne peut retirer sa confiance que s'il considère que le maintien en fonctions d'un ministre ou d'un Gouvernement ne répond plus à l'intérêt primordial du pays, ce qui laisserait présumer la conduite d'une politique personnelle.

Or, pour ce qui est tant de la nomination que de la révocation, la réalité est beaucoup plus complexe que le libellé de l'article 96 de la Constitution.

La formation et la révocation d'un Gouvernement résultent du concours de nombre d'instances et d'intérêts. Toutefois, l'emprise actuelle des partis politiques et des groupes de pression a engendré une faiblesse croissante du Gouvernement. Cette incidence prépondérante sur le processus décisionnel se manifeste par l'intervention des partis — et, par leur intermédiaire, par celle des groupements d'intérêts — dans la composition des Gouvernements, leurs programmes et la politisation de la fonction publique. La position dominante des partis se traduit aussi par la distanciation croissante de la constellation gouvernementale par rapport aux aspirations et aux volontés du corps électoral, en ce qui concerne tant la politique que ses préférences gouvernementales.

C'est pourquoi l'élection directe du Premier ministre est l'instrument approprié d'une légitimation démocratique réelle du Gouvernement. Afin de ne pas indisposer l'une ou l'autre partie du pays, il convient de prévoir également l'élection directe du Vice-Premier ministre, qui appartiendra à un autre rôle linguistique. L'ensemble des élections se fera en deux tours de scrutin. Lors du premier tour, les différents partis politiques présenteront leur candidat au poste de Premier ministre. Les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix s'affronteront lors du second tour, en s'associant à un candidat au poste de Vice-Premier ministre d'un autre rôle linguistique. Les candidats appartenant à la combinaison qui aura récolté le nombre le plus élevé de voix seront proclamés respectivement Premier ministre et Vice-Premier ministre. Après leur élection, ces derniers formeront un Gouvernement paritaire, dont ils proposeront la nomination au Roi.

La présente proposition accorde au citoyen une participation démocratique réelle dans ce qui doit

Het vertrouwen van de Koning is van politieke aard, het spruit voort uit een serene beoordeling van de elementen, die de werking van het staatsbestel beheersen en wordt effectief beoordeeld in functie van de vermoede wil van de meerderheid van de Natie.

Artikel 96 van de Grondwet verleent de Koning ook de macht om zijn ministers te ontslaan. Volgens de regels van het parlementarisme kan dat ontslag slechts het gevolg zijn van het feit dat de ministers het vertrouwen hetzij van de Koning, hetzij van het Parlement verloren hebben.

De eerste mogelijkheid is een omzeggens onbestaande zeldzaamheid. De Koning kan in deze hypothese alleen zijn vertrouwen ontnemen indien hij de mening is toegedaan dat het aanblijven van een minister of een regering niet langer beantwoordt aan 's lands primordiale belangen, wat de verdenking van het voeren van een persoonlijk beleid zou impliceren.

Zowel wat de benoeming als het ontslag betreft, is de werkelijkheid veel complexer dan het gelibelleerde van artikel 96 van de Grondwet.

De vorming en het ontslag van een regering zijn de resultanten van een samenspel van vele instanties en belangen. De huidige greep van politieke partijen en drukingsgroepen heeft echter gezorgd voor een toegenomen zwakheid van de Regering. Deze overwegende impact op de besluitvorming komt duidelijk tot uiting in de ingreep van de partijen — en via hen die van de belangenorganisaties — op de regeringssamenstelling, het regeerprogramma en de politisering van de ambtenarij. De vooraanstaande positie van de partijen komt tevens tot uiting in het losser komen te staan van de regeringsconstellatie ten opzichte van de verzuchtingen en wilsuitingen van het kiezerskorps, dit zowel wat het beleid als wat de regeringsvoorkeur betreft.

Het geëigende middel tot een reële democratische legitimering van de Regering ligt besloten in de rechtstreekse verkiezing van de Eerste minister. Teneinde het ene of het andere landsgedeelte niet op stang te jagen, dient ook de Vice-Eerste minister, die tot een andere taalrol behoort, rechtstreeks te worden verkozen. Het geheel van de verkiezingen verloopt echter in twee stemronden. Bij de eerste stemronde schuiven de verschillende politieke partijen hun kandidaat-Eerste minister naar voor. De twee kandidaten met het hoogst aantal stemmen gaan naar de tweede stemronde, waar zij zich verbinden met een kandidaat Vice-Eerste minister van een andere taalrol. De combinatie die hier het hoogst aantal stemmen haalt, wordt uitgeroepen tot Eerste minister respectievelijk Vice-Eerste minister. Na hun verkiezing stellen deze laatsten een paritaire regering samen die zij ter benoeming aan de Koning voorstellen.

Dit voorstel verleent de burger een daadwerkelijke democratische inspraak in wat de centrale rol van het

constituer l'organe central du régime « polyarchique », c'est-à-dire le Gouvernement. En outre, elle confère à ce dernier plus d'autorité et de légitimité, ce qui ne peut que favoriser la stabilité de la politique à long terme.

Le nouvel article 96 de la Constitution pourrait être rédigé comme suit :

« Article 96. — § 1^{er}. Le Premier ministre et le Vice-Premier ministre, qui appartient à un rôle linguistique différent, sont élus directement par les citoyens âgés de 18 ans accomplis et ne se trouvant pas dans l'un des cas d'exclusion définis par la loi.

Le scrutin est secret. Il a lieu dans la commune.

La composition des collèges électoraux et la délimitation des circonscriptions électorales sont réglées par la loi. Celle-ci fixe également les conditions à remplir pour être électeur et les modalités selon lesquelles doivent se dérouler les opérations électorales.

§ 2. Avant d'entrer en fonction, le Premier ministre et le Vice-Premier ministre prêtent le serment suivant entre les mains du Roi : « Je jure d'observer la Constitution. »

§ 3. Le Roi nomme et révoque les ministres. »

*
* *

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 96 de la Constitution.

polyarchisch bestel dient te zijn, met name de Regering. Tevens verleent het de Regering een groter en gelegitimeerder gezag, wat de bestendigheid inzake het beleid op lange termijn enkel ten goede kan komen.

Het nieuwe artikel 96 van de Grondwet kan als volgt worden gesteld :

« Artikel 96. — § 1. De Eerste minister en de Vice-Eerste minister, die tot een andere taalrol behoort, worden rechtstreeks gekozen door de burgers die volle 18 jaar oud zijn en die niet verkeren in een der gevallen van uitsluiting bij de wet bepaald.

De stemming is geheim. Zij heeft plaats in de gemeente.

De samenstelling van de kiescolleges en de bepaling van de kieskringen worden door de wet geregeld. De wet bepaalt eveneens de voorwaarden waaraan men moet voldoen om kiezer te zijn alsmede het verloop van de kiesverrichtingen.

§ 2. Alvorens in functie te treden leggen de Eerste Minister en de Vice-Eerste Minister de volgende eed af in de handen van de Koning : « Ik zweer de Grondwet na te leven ».

§ 3. De Koning benoemt en ontslaat de ministers. »

Leo GOOVAERTS.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 96 van de Grondwet.

Leo GOOVAERTS.
Frans VERBERCKMOES.
Jean PEDE.
Ignace VAN BELLE.
Herman VAN THILLO.
Jan EEMAN.