

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

7 MEI 1993

HOORZITTING

over de activiteit van het Parlement in een
periode van lopende zaken

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET, VOOR
DE INSTITUTIONELE HERVORMINGEN EN VOOR
DE REGELING VAN DE CONFLICTEN (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER LANDUYT

DAMES EN HEREN,

In de periode van lopende zaken welke volgde op de verkiezingen van 24 november 1991 werden de Kamer van Volksvertegenwoordigers in het algemeen en uw Commissie in het bijzonder geconfronteerd met de vraag welke (wetgevende) activiteit het Parlement in een periode van lopende zaken aan de dag kan leggen.

Hoewel deze vraag was gerezen naar aanleiding van de bespreking van twee voorstellen van bijzondere

De hoorzitting vond plaats in openbare commissievergadering. De vergaderingen van 16 september 1992 en 5 mei 1993 vond plaats met gesloten deuren.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	HH. Desmet, Marsoul, Mevr. Merckx-Van Goeij, HH. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.	HH. Biefnot, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
V.L.D. HH. Denys, Dewael, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.	HH. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
S.P. HH. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	HH. Dielens, Lisabeth, Peeters L., Schellens, Swennen.
P.R.L. HH. Ducarme, Gol, Reyniers.	H. De Decker, Mevr. Delruelle, HH. Kubla, Michel.
P.S.C. Mevr. de T'Serclaes, H. Gehlen.	HH. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev Mevr. Aelvoet, H. Simons.	HH. Cheron, Viseur, Mevr. Vogels.
VI. H. Van Overmeire.	HH. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
Blok	HH. Candries, Van Vaerenbergh.
V.U. H. Anciaux.	

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

7 MAI 1993

AUDITION

sur l'activité du Parlement en période
d'affaires courantes

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
REVISION DE LA CONSTITUTION, DES
REFORMES INSTITUTIONNELLES ET
DU REGLEMENT DES CONFLITS (1)

PAR M. LANDUYT

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de la période d'affaires courantes qui a suivi les élections du 24 novembre 1991, la Chambre des représentants en général et votre commission en particulier ont été confrontées à la question de savoir quelle activité (législative) le Parlement peut déployer en période d'affaires courantes.

Bien que ce problème se soit posé à l'occasion de l'examen de deux propositions de loi spéciale (voir le

L'audition a eu lieu en réunion publique de commission. Les réunions du 16 septembre 1992 et du 5 mai 1993 se sont tenues à huis clos.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Nothomb.

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. Breyne, De Keersmaecker, Pinxten, Tant, Van Hecke, Van Rompuy.	MM. Desmet, Marsoul, Mme Merckx-Van Goeij, MM. Van der Poorten, Van Eetvelt, Van Parys, Van Peel.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Mayeur, Poty, Ylieff.	MM. Biefnot, Janssens, Namotte, Santkin, Tomas.
V.L.D. H. Denys, M. Dewael, Mme Neyts-Uyttebroeck.	MM. Beysen, Chevalier, Gabriëls, Verhofstadt.
S.P. MM. Hostekint, Landuyt, Vande Lanotte, Van der Maelen.	MM. Dielens, Lisabeth, Peeters L., Schellens, Swennen.
P.R.L. MM. Ducarme, Gol, Reyniers.	M. De Decker, Mme Delruelle, MM. Kubla, Michel.
P.S.C. Mme de T'Serclaes, M. Gehlen.	MM. Grimberghs, Langendries, Poncelet.
Ecolo/ Agalev Mme Aelvoet, M. Simons.	MM. Cheron, Viseur, Mme Vogels.
VI. M. Van Overmeire.	MM. Annemans, Van Nieuwenhuysen.
Blok	MM. Candries, Van Vaerenbergh.
V.U. M. Anciaux.	

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

re wet (zie verslag van de heren Van der Maelen en Simons, *Gedr. St.*, Kamer, BZ 1991-1992, n° 15/2), was uw Commissie van oordeel dat zij *in tempore non suspecto* moest beantwoord worden, zodat de inhoud van de te bespreken voorstellen en ontwerpen de standpunten niet zou beïnvloeden. Dat antwoord zou bovendien een ruime draagwijdte moeten hebben en ook in de toekomst als leidraad moeten kunnen dienen. Daarom werd besloten op 20 mei 1992 (openbare) hoorzittingen te organiseren met vier grondwetspecialisten, met name decaan Delpérée (UCL), professor Van Impe (VUB), professor Van Orshoven (KUL) en professor Uyttendaele (ULB).

Op grond van de zeer gewaardeerde bijdragen van deze deskundigen (cfr. infra), wijdde uw Commissie op 16 september 1992 aan dit probleem een tweede vergadering (met gesloten deuren), tijdens welke een aantal conclusies werden geformuleerd met betrekking tot de wetgevende activiteit van de Kamer in een periode van demissionaire bewindvoering (zie hoofdstuk VI, infra).

I. — UITEENZETTING VAN PROFESSOR H. VAN IMPE (VUB)

1. Onverkorte bevoegdheid is de regel

Normaal is een overheidslichaam of de bekleder van een overheidsmandaat volledig bevoegd om zijn opdracht, door of krachtens de Grondwet of de wet toegekend, onverkort uit te oefenen tot in zijn vervanging is voorzien. Dit vloeit voort uit het algemene beginsel van de duurzaamheid van de staat en van de overheidsinstellingen en -besturen.

2. Lopende zaken zijn een uitzondering

Het begrip « lopende zaken » is dus een afwijking van dit beginsel. Hieruit volgt dat het begrip beperkend moet worden opgevat, precies omdat het een uitzondering is.

Waarom werd dit begrip in het publiekrecht ingevoerd? Het antwoord is eenvoudig : omdat er misbruiken zijn geweest.

Zo waren er bijvoorbeeld colleges van burgemeester en schepenen en gemeenteraden die na de gemeenteraadsverkiezingen nog besluiten en beslissingen namen waarvan zij zeer goed wisten dat hun opvolgers ze niet zouden nemen (contracten, benoemingen, bevorderingen), omdat de nieuwe meerderheid anders was dan de nog bestaande meerderheid.

Vandaar het denkbeeld « lopende zaken » : alleen routinezaken en spoedeisende aangelegenheden mogen in een dergelijke uitzonderingsperiode worden afgehandeld. Het betrokken gemeentebestuur ondergaat dus een inkrimping van zijn wettelijke bevoegdheid.

rapport de MM. Van der Maelen et Simons, *Doc. Chambre*, n° 15/2, S.E. 1991-1992), votre commission a estimé que cette question méritait qu'on lui apporte *in tempore non suspecto*, sans que le contenu des propositions ou projets à discuter puisse influencer les positions, une réponse dûment motivée, d'une large portée et susceptible de servir de ligne de conduite pour l'avenir. C'est la raison pour laquelle il a été décidé, le 20 mai 1992, d'organiser des auditions (publiques) auxquelles seraient conviés quatre constitutionnalistes, à savoir M. le doyen Delpérée (UCL) et MM. les professeurs Van Impe (VUB), Van Orshoven (KUL) et Uyttendaele (ULB).

Sur la base des exposés très appréciés de ces experts (voir ci-après), votre commission a consacré à ce problème, le 16 septembre 1992, une deuxième réunion (à huis clos) au cours de laquelle ont été formulées un certain nombre de conclusions concernant l'activité législative de la Chambre lorsque le Gouvernement est démissionnaire (voir chapitre VI ci-après).

I. — EXPOSE DU PROFESSEUR H. VAN IMPE (VUB)

1. La plénitude des compétences constitue la règle

Normalement, toute autorité publique ou toute personne investie d'un mandat public a entière capacité, jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement, pour exercer pleinement la mission qui lui est confiée par la Constitution ou la loi ou en vertu de celles-ci. Cette règle découle du principe général de la continuité de l'Etat et des institutions et administrations publiques.

2. Les affaires courantes sont l'exception

La notion d'« affaires courantes » constitue dès lors une dérogation à ce principe. Il s'ensuit que cette notion doit être interprétée de manière restrictive, et ce, précisément, parce qu'il s'agit d'une exception.

Pourquoi avoir introduit cette notion en droit public? La réponse est simple : parce qu'il y a eu des abus.

Ainsi, on a vu des collèges des bourgmestre et échevins et des conseils communaux prendre encore après les élections communales des arrêtés et des décisions (portant sur des contrats, des nominations ou des promotions) en sachant pertinemment que leurs successeurs ne les auraient pas pris, la nouvelle majorité politique étant différente.

C'est la raison pour laquelle on a imaginé la notion d'« affaires courantes », qui signifie que seules les affaires urgentes et de routine peuvent être traitées au cours de cette période d'exception. L'administration communale concernée perd par conséquent une partie de sa compétence légale.

Een ander voorbeeld : een regering die bestuurt zonder parlement, zou beslissingen kunnen treffen die een meerderheid in de Kamers verkeerd vindt. Deze beslissingen zouden maar later bekend worden gemaakt.

3. De Kamers zijn soeverein

Alle machten gaan uit van de natie; de leden van de Kamers vertegenwoordigen de natie. Aldus luiden de samengelezen Grondwetsartikelen 25 en 32. De macht van de Kamers is oorspronkelijk en soeverein, maar niet onbeperkt. De macht en de bevoegdheid van de Kamers kennen immers beperkingen : sinds altijd, de bevoegdheid door de Grondwet aan andere overheidsorganen toegewezen; sinds enkele tientallen jaren, de bevoegdheden opgedragen aan de Gewesten en de Gemeenschappen, alsmede aan de Europese Gemeenschappen. Kortom, de Kamers als emanatie van de natie kunnen en mogen alles doen, behalve wat zij niet (of niet meer) mogen doen.

Zeer belangrijk is ook dat de openbaarheid van de zittingen van de Kamers een democratische controle van de publieke opinie mogelijk maakt.

4. De politieke wenselijkheid

Meestal vergaderen de Kamers niet in een periode van regeringscrisis. Toch zouden zij dit mogen doen en verder wetsontwerpen en begrotingen behandelen. Dit is trouwens gebeurd. Er is geen enkel juridisch beletsel.

In vele gevallen heeft een parlementaire meerderheid dit niet willen doen of nog het maar gedaan in overleg met de minderheid. Het is waarschijnlijk dat dit politiek terecht opportuun werd geacht. Hieruit kan echter geen rechtsregel en zelfs geen gewoonterechtsregel worden geput.

Zelfs grondwetgevende arbeid is mogelijk, hoewel ook dit vaak als niet wenselijk wordt beschouwd. Men ziet niet in welk misbruik ter zake mogelijk is.

Toch blijft het wellicht politiek wijs dat in kiese omstandigheden de Kamer (of de Senaat) slechts ontwerpen of voorstellen (wetten, grondwetsbepalingen) behandelt waarover er weinig discussie bestaat.

5. Waarom moet de bevoegdheidsbeperking van de Kamers in een periode van lopende zaken zo eng mogelijk worden opgevat?

De reden is eenvoudig : een ontslagaanvraag van een regering verstoort ernstig de werking van het overheidsapparaat. De verstoring moet zo beperkt mogelijk blijven en zo weinig mogelijk gebieden aantasten.

Autre exemple : un gouvernement qui gouverne sans le Parlement pourrait prendre des décisions qu'une majorité dans les Chambres désapprouve. Ces décisions ne seraient portées à la connaissance du Parlement que plus tard.

3. Les Chambres sont souveraines

Les articles 25 et 32 de la Constitution disposent respectivement que tous les pouvoirs émanent de la Nation et que les membres des Chambres représentent la Nation. Le pouvoir des Chambres est original et souverain mais n'est pas illimité. Le pouvoir et les compétences des Chambres connaissent en effet des restrictions : depuis toujours, les compétences qui sont attribuées par la Constitution à d'autres organes des pouvoirs publics et, depuis quelques dizaines d'années, les compétences qui sont transférées aux Régions et Communautés ainsi qu'aux Communautés européennes. En résumé, les Chambres en tant qu'émanation de la Nation peuvent tout faire sauf ce qu'elles ne peuvent pas (ou plus) faire.

Le fait que la publicité des séances des Chambres permette à l'opinion publique d'exercer un contrôle démocratique constitue également un élément important.

4. Opportunité politique

Le plus souvent, les Chambres ne se réunissent pas en période de crise gouvernementale. Elles pourraient néanmoins le faire et poursuivre l'examen des projets de loi et des budgets. Cela a d'ailleurs déjà été le cas et rien ne s'y oppose sur le plan juridique.

Dans bien des cas, une majorité parlementaire a refusé de poursuivre les travaux ou s'est résolue à le faire en concertation avec la minorité. Il est probable que de telles décisions ont été jugées opportunes sur le plan politique. On ne peut toutefois en inférer aucune règle de droit ni aucune règle de droit coutumier.

Les Chambres pourraient même réviser la Constitution, bien que cela aussi soit souvent jugé peu souhaitable. On ne voit pourtant pas quels abus pourraient être commis en la matière.

La sagesse politique demande peut-être malgré tout que, dans des circonstances difficiles, la Chambre (ou le Sénat) se borne à examiner des projets ou propositions (de loi, de révision de la Constitution) qui ne sont guère sujets à discussion.

5. Pourquoi la limitation de la compétence des Chambres en période d'affaires courantes doit-elle être interprétée de la manière la plus restrictive?

La raison en est simple : la démission d'un Gouvernement perturbe sérieusement le fonctionnement de l'appareil étatique. Cette perturbation doit être la plus limitée possible et toucher un minimum de domaines.

Een regeringscrisis, gevolgd door algemene parlementsverkiezingen en door een regeringsvorming, kan eventueel maanden aanslepen. Het is niet redelijk ondertussen vele zaken en dossiers te laten rusten.

Een tweede reden is dat een regering over een bepaald, moeilijk probleem kan struikelen en voor het overige toch nog representatief zijn voor de parlementaire meerderheid. Waarom zouden op die andere, niet-controversiële gebieden de zaken niet verder mogen gaan?

Het standpunt van de Commissie van professoren en magistraten van 1974 (de heren De Meyer, Ganshof Van der Meersch, Somerhausen en Wigny) (bijlage...) verergert de nadelen van een kabinetscrisis. Precies naar het omgekeerde moet worden gestreefd: de nadelen ervan beperken.

Adviezen van politiek niet-verantwoordelijke hoogleraars en ditomagistraten kunnen nuttig zijn, als zij de problemen verhelderen en helpen oplossen, maar niet als zij oplossingen bemoeilijken of de bevoegdheid van de Kamers en de regering willen beknotten. Het laatste woord zou altijd moeten worden gesproken door de verkozenen van het volk: het is hun recht, hun plicht en hun verantwoordelijkheid.

II. — UITEENZETTING VAN PROF. VAN ORSHOVEN (KUL)

De rechtsfiguur van de « lopende zaken » is een gewoonterechtelijke constructie. Wanneer de Koning het ontslag van de regering aanvaardt, is dit eigenlijk maar een voorlopige aanvaarding, onder voorbehoud van de aanstelling van een nieuwe regering. Tot op het ogenblik dat de nieuwe regering wordt benoemd, belast hij de ontslagnemende regering met de lopende zaken, wat tot gevolg heeft dat de bevoegdheden van de regering zijn beperkt tot beslissingen van dagelijks bestuur en tot de afwikkeling van de eerder ingezette en beleidsmatig reeds beslechte procedures.

De ratio legis – of beter ratio consuetudinis – van deze regel is van zeer groot belang voor de activiteiten van het Parlement. Enerzijds moet de continuïteit van de openbare dienst verzekerd worden zodat een regering moet blijven bestaan maar anderzijds worden haar bevoegdheden beperkt omwille van de prerogatieven van het Parlement. De regering kan immers niet meer worden gecontroleerd in die zin dat zij door het Parlement nog tot ontslag kan worden gedwongen.

De beperking van de bevoegdheden van de regering in de periode van lopende zaken vloeit voort uit één van de belangrijkste prerogatieven van het Parlement: de « government making and unmaking power ». Het is in dit licht dat we de invloed van de periode van lopende zaken op de activiteiten van het Parlement moeten inschatten.

Une crise gouvernementale, suivie par des élections législatives générales et par la constitution d'un nouveau Gouvernement, peut durer plusieurs mois. Il n'est pas raisonnable de laisser un grand nombre d'affaires et de dossiers en souffrance pendant cette période.

Par ailleurs, un Gouvernement qui est tombé sur un problème déterminé, peut pour le surplus être encore parfaitement représentatif de la majorité parlementaire. Pourquoi des dossiers concernant des domaines non controversés devraient-ils être bloqués?

Si l'on appliquait le point de vue de la commission de professeurs et de magistrats de 1974 (MM. De Meyer, Ganshof van der Meersch, Somerhausen et Wigny) (annexe...), on augmenterait encore les inconvénients d'une crise gouvernementale. Or, c'est précisément l'objectif inverse qu'il faut poursuivre: limiter les inconvénients.

Les avis de professeurs et de magistrats, qui n'exercent aucune responsabilité politique, peuvent être utiles s'ils aident à clarifier et à résoudre les problèmes, mais pas s'ils compliquent la recherche de solutions ou s'ils tendent à réduire les compétences des Chambres ou du Gouvernement. Ce sont les élus du peuple qui doivent toujours avoir le dernier mot: c'est leur droit, leur devoir et leur responsabilité.

II. — EXPOSE DU PROFESSEUR VAN ORSHOVEN (KUL)

La forme juridique des « affaires courantes » est un montage de droit coutumier. Lorsque le Roi accepte la démission du Gouvernement, il s'agit en fait seulement d'une acceptation provisoire sous réserve de la nomination d'un nouveau gouvernement. Jusqu'à ce que le nouveau gouvernement soit nommé, il charge le gouvernement démissionnaire d'expédier les affaires courantes, ce qui a pour conséquence que les compétences du gouvernement se limitent aux décisions de gestion journalière et à la clôture des procédures engagées antérieurement et qui ont déjà fait l'objet d'une décision politique.

La ratio legis – ou plutôt la ratio consuetudinis – de cette règle revêt une très grande importance pour les activités du Parlement. D'une part, la continuité des services publics doit être assurée et il doit pour ce faire subsister un gouvernement, dont les compétences sont cependant limitées en raison des prerogatives du Parlement. Le gouvernement ne peut en effet plus être contrôlé, en ce sens que le Parlement ne peut plus le contraindre à démissionner.

La limitation des compétences du gouvernement en période d'affaires courantes découle d'une des principales prerogatives du Parlement: le « Government making and unmaking power ». C'est dans cette optique que nous devons évaluer l'incidence de la période d'affaires courantes sur les activités du Parlement.

Vanzelfsprekend heeft het feit dat een regering ontslagnemend is, politieke gevolgen. De normale gang van zaken is tijdelijk opgeschort. Er heerst een politieke crisis en men moet zo snel mogelijk trachten terug te komen tot de normale situatie, dit wil zeggen tot de situatie waarin iedereen over de volheid van zijn bevoegdheden beschikt.

Belangrijker in het kader van deze uiteenzetting zijn echter de juridische gevolgen. De vraag die meer bepaald is gerezen naar aanleiding van het incident dat aanleiding heeft gegeven tot deze hoorzitting, luidt als volgt : kan in een periode dat de regering ontslagnemend is, wetgevend werk worden verricht waarbij de medewerking van de regering ofwel mogelijk (wetsontwerpen, amenderingsrecht) ofwel zelfs noodzakelijk is (bekrachtiging en afkondiging van wetten). De Koning (de regering) is immers de derde tak van de Wetgevende Macht.

Deze vraag moet worden beantwoord in het licht van het doel van de lopende zaken. Er is een algemene regel luidens welke publiekrechtelijke bevoegdheden doelgebonden zijn; wanneer een bevoegdheid wordt uitgeoefend voor een ander doel dan dat waarvoor zij is toegekend, dan spreekt men van machtsafwending. Welnu, precies hetzelfde zou moeten gelden voor een beperking van bevoegdheden. Indien de beperking van een bevoegdheid wordt ingeroepen voor een ander doel dan dat waardoor de beperking is ingegeven, zou men kunnen spreken van « onmachtsafwending » of « misbruik van onbevoegdheid ».

De theorie van de lopende zaken strekt ertoe de prerogatieven van het Parlement te beschermen; van dat doel mag ze niet worden afgewend. Het Parlement heeft nu eenmaal het laatste woord. En dat heeft tot gevolg dat de verkozen Kamers, geval per geval, voor de aangelegenheden die zij van belang achten kunnen beslissen of de wetgevende macht verder wordt uitgeoefend.

De regering mag zich niet achter de lopende zaken verschuilen om dit te beletten. Uit het feit dat het Parlement de wil uitdrukt om bepaalde wetten tot stand te zien komen, blijkt immers dat er geen enkel probleem bestaat inzake de verantwoordelijkheid van de regering. Wie het tegendeel beweert, zet de zaken op hun kop. Een prerogatief van het Parlement kan immers niet tegen het Parlement worden gebruikt.

Kortom : indien het Parlement dit uitdrukkelijk wil, moeten de wetten die het Parlement in een periode van lopende zaken stemt worden bekrachtigd en afgekondigd door de Koning.

Rest de vraag of de regering zelf initiatieven aan de dag kan leggen. Op het eerste gezicht lijkt dit delicaat, maar juridisch bestaat er geen enkel verschil. Indien een ontslagnemende regering een ontwerp of amendement indient, wordt het controle-recht van het Parlement immers niet uitgehold. Het volstaat dat het Parlement, de Kamer in kwestie, het

Il va de soi que le fait qu'un gouvernement est démissionnaire a des conséquences politiques. Le cours normal des choses est temporairement suspendu. Le pays est plongé dans une crise politique et il faut tenter de revenir le plus rapidement possible à une situation normale, c'est-à-dire à une situation dans laquelle chacun dispose de la plénitude de ses compétences.

Dans le cadre du présent exposé, les conséquences juridiques de cette situation constituent toutefois un aspect plus important que la situation elle-même. Le problème particulier découlant de l'incident qui a donné lieu à la présente audition, peut être posé en ces termes : pendant une période où le gouvernement est démissionnaire, peut-on accomplir un travail législatif pour lequel la collaboration du gouvernement est possible (projets de loi, droit d'amendement) voire nécessaire (promulgation et publication des lois)? Le Roi (le gouvernement) constitue en effet la troisième branche du pouvoir législatif.

Il faut répondre à cette question en ayant à l'esprit l'objectif des affaires courantes. Il existe une règle générale selon laquelle les compétences de droit public sont liées à un objectif précis; si une compétence est utilisée dans un autre but que celui pour lequel elle a été accordée, on parle de détournement de pouvoir. Cette même règle devrait également s'appliquer à la limitation de compétences. Si l'on évoque la limitation d'une compétence dans un autre but que celui qui la justifie, on pourrait parler de « détournement d'absence de pouvoir » ou d'« abus d'incompétence ».

La théorie des affaires courantes vise à protéger les prerogatives du Parlement et ne peut être détournée de cet objectif. C'est le Parlement qui doit avoir le dernier mot. Cela implique que les Chambres législatives peuvent décider, au cas par cas pour les matières qu'elles jugent importantes, si le pouvoir législatif continue d'être exercé.

Le gouvernement ne peut pas se retrancher derrière la notion d'affaires courantes pour empêcher qu'il en soit ainsi. Le fait que le Parlement exprime sa volonté de voir aboutir certaines lois prouve en effet qu'il n'existe aucun problème pour ce qui est de la responsabilité du gouvernement. Prétendre le contraire reviendrait à inverser l'ordre des choses. Une prerogative du Parlement ne peut en effet pas être utilisée contre le Parlement.

Bref, si le Parlement en manifeste expressément la volonté, les lois qu'il adopte en période d'affaires courantes doivent être sanctionnées et promulguées par le Roi.

Reste la question de savoir si le Gouvernement peut prendre lui-même des initiatives. Cela paraît délicat à première vue, mais il n'y a aucune différence sur le plan juridique. Le fait qu'un Gouvernement démissionnaire présente un projet ou un amendement ne préjudicie en effet pas au droit de contrôle du Parlement. Il suffit que le Parlement, la Chambre

ontwerp of amendement van de regering verwerpt. De aanneming van dat amendement is immers de controle op de regering, die in dit geval door het ontslagnemend karakter van de regering niet is uitgehold. Bovendien is er geen reden om op dit stuk een onderscheid te maken tussen gewone wetten, bijzondere meerderheidswetten of zelfs de Grondwet.

Toch kunnen zich nog twee complicaties voordoen, die meer te maken hebben met de politieke aspecten van de zaak, maar waarmee zelfs in een juridisch rechtlijnig standpunt rekening moet worden gehouden.

Ten eerste is er de bevoegdheid van de Koning (de regering) om het Parlement te ontbinden : dat kan ook wanneer de regering ontslagnemend is, omdat voor de ontbinding van het Parlement het vertrouwen van het Parlement niet nodig is.

Indien het Parlement dat vraagt, kan de Koning de door de Kamers aangenomen wetten bekrachtigen en afkondigen, ook in een periode van lopende zaken. Indien de regering dit niet wil, kan zij haar ontslag niet indienen : ze is immers reeds ontslagnemend. De enige mogelijkheid die haar dan rest om zich tegen de bekrachtiging te verzetten, bestaat erin de Kamers te laten ontbinden door de Koning. En uiteindelijk zal het conflict in dat geval door de kiezer moeten worden beslecht. De vraag rijst natuurlijk of men zover wil gaan ...

Een tweede complicatie is de alarmbelprocedure (artikel 38*bis* van de Grondwet). Drie vierde van de leden van een taalgroep kunnen de parlementaire procedure opschorten door middel van een gemotiveerde motie, indien naar hun mening een ontwerp of voorstel van wet de betrekkingen tussen de Gemeenschappen ernstig in het gedrang kan brengen. De vraag rijst of deze procedure, die geen prerogatief is van het Parlement in zijn geheel maar van een substantiële meerderheid van een taalgroep (die op zijn beurt een minderheid kan zijn), uiteindelijk invloed moet hebben op de bevoegdheden van het gehele Parlement in een periode van lopende zaken.

Het eerste gevolg van de alarmbelprocedure is de opschorting van de parlementaire procedure. Dat is nu eenmaal de mogelijkheid waarover drie vierde van een taalgroep in de Kamer of in de Senaat beschikt, ook in een periode van lopende zaken.

De volgende stap is dat de motie aanhangig moet worden gemaakt bij de Ministerraad, die paritair is samengesteld. Die Ministerraad moet vervolgens binnen 30 dagen advies uitbrengen bij het Parlement of eventueel een amendement indienen om de spanning weg te nemen; daarbij wordt de Kamers gevraagd uitspraak te doen over het advies of het amendement. Ook dat is perfect mogelijk in een periode van lopende zaken. Het Parlement kan zeer eenvoudig het advies of het amendement aanvaarden of verwerpen.

concernée, adopte ou rejette le projet ou l'amendement du Gouvernement. L'adoption d'un amendement est d'ailleurs une manifestation du contrôle exercé sur le Gouvernement, qui n'est en l'occurrence pas neutralisé par le fait que le Gouvernement est démissionnaire. En outre, il n'y a aucune raison de faire une différence entre les lois ordinaires, les lois requérant une majorité spéciale ou même la Constitution.

Cependant, deux complications peuvent encore surgir, complications qui sont davantage liées aux aspects politiques de la question mais que même une approche conforme à la stricte orthodoxie juridique ne permet pas d'ignorer.

Il y a tout d'abord la faculté qu'a le Roi (le Gouvernement) de dissoudre le Parlement : il peut être fait usage de cette faculté même quand le Gouvernement est démissionnaire, car la dissolution du Parlement ne requiert pas la confiance de celui-ci.

Si le Parlement le souhaite, le Roi doit sanctionner et promulguer les lois adoptées par les Chambres, même en période d'affaires courantes. Si le gouvernement y est hostile, il ne peut présenter sa démission, puisqu'il est déjà démissionnaire. La seule possibilité qu'il lui reste pour s'opposer à la sanction consiste à faire dissoudre les Chambres par le Roi. C'est donc finalement à l'électeur qu'il appartiendra de résoudre ce conflit, la question étant bien entendu de savoir si l'on veut pousser les choses aussi loin.

Un deuxième problème est celui de la procédure de la sonnette d'alarme (article 38*bis* de la Constitution). Trois quarts des membres d'un groupe linguistique peuvent suspendre la procédure parlementaire par une motion motivée s'ils estiment qu'un projet ou une proposition de loi est de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les Communautés. La question se pose de savoir si cette procédure, qui n'est pas une prérogative du Parlement dans son ensemble, mais d'une majorité substantielle dans un groupe linguistique (qui, à son tour, peut constituer une minorité), doit finalement avoir une influence sur les compétences du Parlement dans son ensemble en période d'affaires courantes.

La première conséquence de la procédure de la sonnette d'alarme est la suspension de la procédure parlementaire. Telle est la possibilité dont disposent les trois quarts des membres d'un groupe linguistique à la Chambre ou au Sénat, même en période d'affaires courantes.

Dans un second temps, la motion doit être déférée au Conseil des ministres qui est composé paritaire. Ce Conseil des ministres doit ensuite, dans les trente jours, donner son avis au Parlement ou éventuellement présenter un amendement afin de supprimer les tensions existantes; il appartient alors aux Chambres de se prononcer soit sur cet avis soit sur cet amendement. Une telle chose est également parfaitement possible en période d'affaires courantes. Le Parlement peut tout simplement accepter ou rejeter l'avis ou l'amendement.

Problematischer wordt het indien de Ministerraad geen advies tot stand kan brengen bij gebrek aan consensus. In een periode van lopende zaken kan de Regering daaruit immers niet haar conclusies trekken en haar ontslag aanbieden. Maar ook in het kader van een alarmbelprocedure is het Parlement, afgezien van de tijdelijke opschorting van de parlementaire procedure, niet ondergeschikt aan de Regering. In dat geval moet het Parlement zijn verantwoordelijkheid nemen en beslissen of de zaak geen uitstel dult, dat wil zeggen of er niet kan worden gewacht met de afhandeling tot wanneer er een nieuwe Regering is met volheid van bevoegdheid. Indien de zaak geen uitstel dult moet het Parlement zich vervolgens afvragen of het verantwoord is om een substantiële minderheid, die bij haar standpunt blijft, te minoriseren. Dat is immers bijzonder ongebruikelijk, zoniet verwerpelijk in onze parlementaire democratie. Dit zijn twee cumulatieve voorwaarden. Ten slotte zij opgemerkt dat ook in die omstandigheden de regering steeds de zaak kan laten beslechten door de kiezer, door het Parlement gewoonweg te laten ontbinden.

Tot besluit kan dus worden gesteld dat de beperking van de bevoegdheden van de regering in een periode van lopende zaken de bevoegdheden van het Parlement juridisch niet beperkt. Dit belet uiteraard niet dat het Parlement zichzelf vrijwillig terughoudend opstelt. Dat is echter geen beperking van bevoegdheden, maar een opportuniteitsbeslissing van een soevereine overheid, die hoedanook het laatste woord moet hebben omdat dit laatste woord uiteindelijk aan de Natie en dus aan de kiezer toekomt.

III. — UITEENZETTING DOOR DECAAN F. DELPEREE (UCL)

In een verkenning van de bevoegdheden van de parlementaire vergadering in een periode van politieke crisis maakt decaan Delpérée een onderscheid tussen drie verschillende situaties.

1. Eerste crisissituatie

De Kamers zijn ontbonden en er worden parlementsverkiezingen gehouden. In dat geval treedt er een (crisis)periode van ten hoogste 40 dagen in (bijvoorbeeld tussen 17 oktober en 24 november 1991). Over welke bevoegdheden beschikt de Kamer tijdens die 40 dagen? Het antwoord op deze vraag is eenvoudig. De Kamer beschikt over geen enkele bevoegdheid, aangezien er geen Kamer meer is, en er evenmin nog parlementsleden zijn.

De werking van het parlementaire stelsel zinkt tijdens deze periode door de radicale gevolgen van de ontbinding van de Kamers als het ware in elkaar. Voor het Parlement is er met andere woorden geen periode van lopende zaken.

La situation devient plus problématique lorsque le Conseil des ministres n'est pas en mesure de rendre un avis en raison de l'absence d'un consensus. En période d'affaires courantes, le Gouvernement ne peut en effet pas en tirer ses conclusions et présenter sa démission. Mais dans le cadre de la procédure de la sonnette d'alarme non plus, le Parlement n'est pas subordonné au Gouvernement, hormis le cas de la suspension provisoire de la procédure parlementaire. Dans ce cas, le Parlement doit prendre ses responsabilités et décider si l'affaire ne souffre aucun ajournement, c'est-à-dire si l'on ne peut attendre la constitution d'un nouveau gouvernement disposant de la plénitude des pouvoirs avant de régler cette affaire. Si cette affaire ne souffre aucun ajournement, le Parlement doit se demander s'il se justifie de minoriser une minorité substantielle qui reste sur ses positions, ce qui est particulièrement inhabituel sinon condamnable dans notre démocratie parlementaire. Il s'agit de deux conditions cumulatives. Il y a lieu de souligner enfin que dans ces circonstances également, le Gouvernement peut toujours laisser à l'électeur le soin de trancher le problème en faisant dissoudre tout simplement le Parlement.

En conclusion, on peut donc affirmer que la limitation des compétences du gouvernement en période d'affaires courantes ne limite pas les compétences du Parlement sur le plan juridique. Il reste évidemment toujours loisible au Parlement de se tenir délibérément sur la réserve. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une limitation des compétences mais d'une décision d'opportunité prise par une autorité souveraine qui doit avoir le dernier mot puisque le dernier mot revient finalement à la Nation et donc à l'électeur.

III. — EXPOSE DE M. LE DOYEN F. DELPEREE (UCL)

S'interrogeant sur les pouvoirs de l'assemblée parlementaire en période de crise, M. le Doyen Delpérée distingue trois situations différentes.

1. Première situation de crise

Les Chambres sont dissoutes et les électeurs sont appelés aux urnes. On se trouve devant une période de 40 jours maximum (par exemple, entre le 17 octobre et le 24 novembre 1991). Quels sont, durant ces 40 jours, les pouvoirs de la Chambre? La réponse est simple. Ses pouvoirs sont inexistants. Puisqu'il n'y a plus de Chambre. Puisqu'il n'y a plus de parlementaires.

Il y a une véritable éclipse dans le fonctionnement du régime parlementaire, à raison des effets radicaux de la dissolution des Chambres. En clair, il n'y a pas de période d'affaires courantes, pour le Parlement.

Une seule exception est prévue par un texte, l'article 79 de la Constitution. Si, par extraordinaire, le Roi vient à mourir pendant cette période de 40 jours, les Chambres ressuscitent. Elles reprennent aussitôt leurs fonctions. Elles entendent le serment du nouveau Roi. Mieux encore : elles restent en fonctions jusqu'à la réunion des nouvelles Chambres. Et ceci dans un esprit de continuité de l'institution parlementaire, à un moment où la vie constitutionnelle du pays est, par la force des choses, bousculée.

Il va de soi que cette exception ne peut pas jouer dans d'autres hypothèses. Cette seule exception confirme la règle : le Parlement s'éteint, dès l'instant où il est dissout.

2. Deuxième période de crise

Elle commence le jour des élections et se termine le jour où la Chambre est définitivement constituée. C'est une période d'une vingtaine de jours, puisque les élections doivent avoir lieu dans les quarante jours et que les nouvelles Chambres doivent se réunir dans les deux mois, aux termes de l'article 71 de la Constitution.

C'est une période difficile pour deux raisons. D'une part, selon une tradition constante en Belgique, le gouvernement démissionne dès le lendemain des élections. D'autre part, pour tenir compte des réalités politiques de la Belgique, il faut présumer que, hormis un miracle, le nouveau gouvernement ne sera pas mis en place dans ce délai restreint de 20 jours.

Autrement dit, la Belgique vit à ce moment avec un gouvernement d'affaires courantes. Mais avec quel Parlement? Et avec quels pouvoirs durant cette période?

Les parlementaires sont élus. Ils bénéficient dès cet instant de la qualité de représentants de la Nation — ce qui peut être important, par exemple au regard de l'application des règles sur les immunités parlementaires. Mais les pouvoirs des nouveaux élus ne sont pas encore vérifiés. Ils n'ont pas prêté serment. Ils ne peuvent donc exercer leurs fonctions.

Les seules tâches qui reviennent à ce moment au Parlement, ce sont celles que lui assignent les articles 34 et 37 de la Constitution. D'une part, « chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet ». D'autre part, « chacune des Chambres nomme son président, ses vice-présidents et compose son bureau ».

Dès l'instant où ces opérations d'organisation interne sont réalisées, la Chambre est en mesure de fonctionner et de remplir ses fonctions. Mais, avant

Daarop bestaat slechts één uitzondering, met name die welke in artikel 79 van de Grondwet is vervat. Wil het toeval dat de Koning uitgerekend tijdens deze periode van 40 dagen komt te overlijden, dan leven de Kamers op. Zij treden onverwijld opnieuw in functie, en horen de eed van de nieuwe Koning. Meer nog, zij blijven in functie totdat de nieuwe Kamers bijeenkomen. Een en ander geschiedt in een geest van continuïteit van de parlementaire instelling, op een tijdstip waarop het grondwettelijke leven in het land noodgedwongen is verstoord.

Het spreekt vanzelf dat deze uitzondering in andere omstandigheden niet van toepassing is. Deze enige uitzondering bevestigt de regel, met name dat het Parlement op het moment van zijn ontbinding ophoudt te bestaan.

2. Tweede crisisperiode

De tweede crisisperiode treedt in op de dag waarop de verkiezingen plaatshebben, en neemt een einde op de dag waarop de Kamer definitief is samengesteld. Deze periode duurt een twintigtal dagen, aangezien artikel 71 van de Grondwet bepaalt dat de verkiezingen binnen veertig dagen moeten worden gehouden en de nieuwe Kamers binnen twee maanden moeten worden bijeengeroepen.

Dit is een moeilijke periode, en wel om twee redenen. Eensdeels is het een vaste traditie in België dat de regering daags na de verkiezingen ontslag neemt. Gelet op de politieke realiteit in België moet er anderdeels van worden uitgegaan dat de nieuwe regering alleen bij mirakel binnen die korte periode van 20 dagen kan worden samengesteld.

Vanaf dat tijdstip fungeert in België met andere woorden een regering van lopende zaken. Maar hoe zit het met het Parlement en zijn bevoegdheden tijdens deze periode?

De parlementsleden zijn verkozen en hebben vanaf hun verkiezing de hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Natie. Dit kan bijvoorbeeld van belang zijn met het oog op de toepassing van de voorschriften inzake de parlementaire onschendbaarheid. De geloofsbrieven van de nieuwe parlementsleden zijn evenwel nog niet onderzocht en deze laatsten hebben de eed nog niet afgelegd. Bijgevolg kunnen zij hun ambt vooralsnog niet uitoefenen.

De enige taken die in deze periode aan het Parlement toekomen, zijn die welke in de artikelen 34 en 37 van de Grondwet zijn opgenomen. Ten eerste « onderzoekt (elke Kamer) de geloofsbrieven van haar leden en beslist (zij) de geschillen die hieromtrent rijzen », ten tweede « benoemt elke Kamer haar voorzitter, haar ondervoorzitters en stelt haar bureau samen ».

Zodra deze taken van interne organisatie zijn vervuld, kan de Kamer een begin met haar werkzaamheden maken en haar functie opnemen. Voor die

cela, soit pendant la deuxième période, son activité se réduit, comme on le voit, au strict minimum.

3. Troisième période de crise

La plus importante et souvent la plus longue. Elle s'ouvre le jour où la Chambre est définitivement constituée. Elle se termine le jour où le gouvernement est désigné par le Roi.

Soit, pour la dernière crise, la période qui sépare le 16 décembre 1991 du 7 mars 1992. Avec cette précision : le Sénat, lui, n'est définitivement constitué qu'au moment où tous ses membres ont été désignés et son bureau installé. La composition définitive du Sénat est intervenue, cette année, le 6 janvier 1992.

Que peut faire le Parlement durant cette période? Il y a lieu de distinguer, aussi nettement que possible, les aspects politiques et les aspects juridiques du problème.

D'un point de vue politique, on pourrait être tenté de croire que le nouveau Parlement va mettre les bouchées doubles, qu'il va concrétiser rapidement les préoccupations qui se sont exprimées durant la campagne électorale et qui se sont manifestées à l'occasion du scrutin. On pourrait penser que les nouveaux élus, en particulier, vont s'efforcer de justifier le mandat dont ils bénéficient de fraîche date.

Or, à chaque crise ministérielle, il n'en est rien. Comment expliquer cette situation?

D'abord, il y a un fait. Certains parlementaires, et non des moindres, sont engagés dans les négociations qui président à la constitution du nouveau gouvernement. L'esprit est ailleurs.

Il y a un autre fait. Dans l'exercice de sa fonction législative, le Parlement apparaît, très souvent, comme une machine qui fonctionne bien. Mais c'est pour autant qu'elle soit alimentée par une énergie qui lui vient de l'extérieur. C'est le gouvernement qui alimente le Parlement en projets. Il est clair que si le gouvernement renonce, durant cette période, à déposer des projets de loi, le Parlement risque d'être quelque peu démuni.

Troisième raison. Les Chambres ne travaillent pas dans le vide. Elles ont besoin d'un interlocuteur. Elles ont besoin d'un gouvernement qui leur parle et qui les écoute. Les Chambres sont perturbées dans l'exercice de leurs fonctions lorsque leur partenaire normal — un gouvernement de plein exercice — fait défaut. Plutôt que de travailler pour rien, les Chambres réduisent d'initiative leurs activités habituelles.

Ce phénomène est bien connu. Il n'empêche que la durée des crises suscite, depuis quelques années, une autre interrogation — juridique, cette fois-ci. Durant cette troisième période, le Parlement ne pourrait-il

taken hun beslag hebben gekregen, dat wil zeggen tijdens de tweede periode, is de activiteit van de Kamer, zoals blijkt, tot het strikte minimum beperkt.

3. Derde crisisperiode

Dit is de belangrijkste en vaak de langste van de drie periodes. Ze begint op de dag waarop de Kamer definitief is samengesteld en neemt een einde op de dag waarop de leden van de regering door de Koning worden benoemd.

Tijdens de jongste regeringscrisis lag die periode tussen 16 december 1991 en 7 maart 1992. Daarbij moet worden gepreciseerd dat de Senaat pas definitief is samengesteld op het tijdstip waarop alle senatoren zijn aangewezen en het bureau van de Senaat is samengesteld. Dit jaar was de Senaat op 6 januari 1992 definitief samengesteld.

Wat kan het Parlement in die maanden ondernemen? Hier moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de politieke en de juridische aspecten van het probleem.

Uit een politiek oogpunt zou men kunnen veronderstellen dat het nieuwe Parlement vaart gaat zetten achter zijn werkzaamheden en dat het binnen de kortste keren de punten van zorg die tijdens de verkiezingscampagne in het zoeklicht zijn gekomen en de verkiezingen zelf hebben beheerst, concreet gaat aanpakken. Men zou kunnen denken dat vooral de nieuwkomers zich zullen beijveren om hun pas verworven mandaat waar te maken.

Bij elke regeringscrisis merkt men echter dat daarvan niets in huis komt. Hoe is dat te verklaren?

Allereerst is er de omstandigheid dat een aantal parlementsleden, en niet de minst belangrijke, betrokken is bij de onderhandelingen met het oog op de vorming van een nieuwe regering. Hun gedachten zijn elders.

Ten tweede treedt het Parlement, wanneer het zijn wetgevende taak uitoefent, zeer vaak als een goed geöliede machine naar voren. Dat geldt evenwel alleen wanneer het door een van buitenaf komende energie wordt gevoed. Het is namelijk de regering die het Parlement van wetsontwerpen voorziet. Derhalve dreigt het Parlement enigszins verweesd achter te blijven, wanneer de regering tijdens deze periode geen wetsontwerpen indient.

Ten derde werken de Kamers niet in het luchtledige. Zij hebben nood aan een gesprekspartner, met name een regering die met hen praat en naar hen luistert. Wanneer hun gebruikelijke partner, namelijk een regering met volheid van bevoegdheid, verstek laat gaan, zijn de Kamers in de uitoefening van hun taken verstoord. In plaats van nutteloos werk te verrichten, beperken de Kamers uit eigen initiatief hun normale werkzaamheden.

Dat is een bekend verschijnsel. Dat neemt niet weg dat de duur van de politieke crises sedert een aantal jaren juridische vragen opwerpt. Kan het Parlement tijdens de derde periode zelfs geen beperkt

aantal werkzaamheden uitoefenen? Heeft het daartoe het recht niet, heeft het daartoe niet de grondwettelijke plicht?

In verband hiermee dient een onderscheid te worden gemaakt tussen drie vraagpunten : de parlementaire werkzaamheden in het algemeen, de interpellaties, de totstandkoming van de wet.

A. De parlementaire werkzaamheden in het algemeen

Wat de parlementaire werkzaamheden in het algemeen betreft, neigt decaan Delpérée tot de mening dat het Parlement over zijn volle bevoegdheid beschikt, zelfs terwijl de regering zich in een periode bevindt waarin zij alleen lopende zaken kan afhandelen.

Anders gezegd, ziet hij uit een juridisch oogpunt niet goed in waarom elke Kamer haar commissies en afdelingen ⁽¹⁾ niet zou kunnen samenstellen. Waarom zouden de Kamers geen onderzoekscommissie kunnen instellen? Waarom zouden die lichamen hun werkzaamheden niet in alle rust en zonder overhaasting kunnen voortzetten?

Hij ziet niet in waarom het uitwisselen van vragen en antwoorden moet worden stopgezet ⁽²⁾. Evenmin ziet hij in waarom het Parlement afstand zou doen van het recht om de werkzaamheden van de regering te controleren ⁽³⁾. Die controle kan zeer nuttig zijn op een tijdstip waarop de regering nog alleen lopende zaken kan afhandelen en het Parlement zich met de specifieke taak kan belasten er dag na dag op toe te zien of de Uitvoerende Macht binnen het haar toegevozen gebied blijft.

B. Interpellatie

Kan een parlamentslid zo ver gaan dat hij de regering interpelleert? Dat is een kiese zaak. De reglementen van beide vergaderingen schrijven immers voor dat een interpellatie kan worden afgesloten door een stemming, inzonderheid door een vertrouwensstemming. In een parlementair stelsel is dat niet meer dan logisch. Hoe kan een van de Kamers echter een regering omverwerpen die al « geval-

pas mener une activité, même réduite? N'en a-t-il pas le droit? N'en a-t-il pas le devoir constitutionnel?

Il importe de distinguer trois questions : les activités parlementaires, en général, l'interpellation et la confection de la loi.

A. Les activités parlementaires, en général

En ce qui concerne les activités parlementaires, en général, M. le doyen Delpérée est enclin à considérer que le Parlement peut tout faire, alors même que le gouvernement est en période d'affaires courantes.

En d'autres termes, d'un point de vue juridique, il ne voit pas pourquoi chaque Chambre ne constituerait pas ses commissions et ses sections ⁽¹⁾, pourquoi elle ne mettrait pas sur pied des commissions d'enquête, pourquoi ces différentes institutions ne poursuivraient pas — dans le calme et sans précipitation — leurs activités.

Il ne voit pas pourquoi il faudrait arrêter le courrier des questions et réponses ⁽²⁾. Il ne voit pas pourquoi le Parlement abdiquerait ses prérogatives de contrôler l'activité du gouvernement ⁽³⁾. Ce contrôle peut être particulièrement utile à un moment où le gouvernement ne peut plus expédier que les affaires courantes et où le Parlement peut se donner pour mission spécifique de vérifier, jour après jour, si l'Exécutif ne sort pas du domaine restreint qui lui est assigné.

B. L'interpellation

Un parlementaire peut-il aller jusqu'à interpeller le gouvernement? La question est délicate. Les règlements d'assemblée prévoient, en effet, que l'interpellation peut se clore par un vote, notamment par un vote de méfiance. Ce qui est logique dans un régime de type parlementaire. Mais comment imaginer que l'une des Chambres renverse un gouvernement qui est déjà « à terre »? Comme l'écrivait le professeur

⁽¹⁾ In de Kamer van Volksvertegenwoordigers is zulks vanaf 16 en 23 december 1991 geschied. In de Senaat was deze taak op 16 januari 1992 vervuld.

⁽²⁾ Tijdens de vergadering van 23 december 1991 heeft de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgesteld dat « schriftelijke vragen en vragen om uitleg aan de leden van de ontslagnemende Regering kunnen worden gesteld ». Dat voorstel werd zonder bezwaar aangenomen. Er werd evenwel gepreciseerd dat « de vragen om uitleg aan de Regering in besloten commissievergadering worden gehoord » (Parlem. Hand., blz. 44).

⁽³⁾ Er worden, met name vanaf 15 januari, vragen om uitleg gesteld in verschillende commissies van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Tijdens de plenaire vergadering van 13 februari werden mondelinge vragen gesteld.

⁽¹⁾ C'est ce que fait la Chambre des représentants dès les 16 et 23 décembre 1991. Le Sénat, lui, procède à cette opération le 16 janvier 1992.

⁽²⁾ A la séance du 23 décembre 1991, le président de la Chambre des représentants « propose que des demandes écrites et des demandes d'explication puissent être adressées aux membres du gouvernement démissionnaire ». Cette proposition est acceptée sans discussion. Il est néanmoins précisé que « les demandes d'explication au gouvernement sont entendues en réunion de commission à huis-clos » (Ann. parl., p. 44).

⁽³⁾ Des demandes d'explication sont notamment développées, à partir du 15 janvier, dans diverses commissions de la Chambre des représentants. Des questions orales sont posées à la séance plénière du 13 février.

len » is? Professor Marcel Waline schreef ooit : « On ne tue pas les morts ». Hier zouden wij kunnen zeggen dat men « de stervenden » niet moet doden.

Wij kunnen er niet omheen dat de regering ontslagnemend is. Dat gegeven beperkt immers op onbetwistbare wijze het interpellatierecht waarover de parlementsleden beschikken. De heer Delpérée voegt daaraan toe dat er andere mogelijkheden voor politieke controle bestaan, bijvoorbeeld de parlementaire vragen of de uitleg die in commissie wordt verstrekt. Die procedures geven geen aanleiding tot een vertrouwensstemming. Zij kunnen derhalve onbeperkt worden aangewend.

Het Parlement beschikt met andere woorden misschien niet over het absolute wapen waarmee het de regering zou kunnen vloeren. Het heeft echter wel een arsenaal aan lichte wapens tot zijn beschikking waarmee het de daden van de demissionaire regering in bepaalde banen kan leiden en kan controleren.

C. Het uitwerken van wetten

Kan het Parlement nog verder gaan? Kan het met name wetten maken? Dat is de belangrijkste en bovendien de meest kiese vraag ⁽¹⁾.

Decaan Delpérée is van oordeel dat het wetgevend werk, zelfs zonder een regering met volheid van bevoegdheid, binnen de muren van het Parlement kan worden aangevangen, uitgewerkt en voltooid. Wij moeten hierbij een onderscheid maken tussen de verschillende stadia.

Het recht van initiatief. Dat recht behoort volgens artikel 27 van de Grondwet aan elk van de drie takken der wetgevende macht. Ieder parlements lid kan derhalve een wetsvoorstel indienen en een tekst die wet kan worden, op geldige wijze voorleggen aan de vergadering waarin hij zitting heeft. De regering kan op dit stuk het initiatiefrecht van het Parlement niet beperken.

De bespreking van de wet. De bespreking van de wet geschiedt in commissie en tijdens de plenaire vergaderingen. Zodra de parlementaire commissies zijn samengesteld, kunnen ze aan het werk. Ze kunnen de — technische of politieke — toelichting horen van de ontslagnemende minister. Ze kunnen de hen voorgelegde tekst amenderen.

Dit punt is voor discussie vatbaar. Kunnen de parlementsleden een voorstel amenderen, terwijl de demissionaire regering vleugellam is en zelf geen gebruik van haar amenderingsrecht kan maken? Dat argument doet volgens professor Delpérée niets ter zake. Hij herinnert er in dat verband aan dat het krachtens artikel 42 van de Grondwet toegekende amenderingsrecht in het verlengde van het initiatiefrecht van artikel 27 ligt. Als de regering geen gebruik

Marcel Waline, « on ne tue pas les morts », ici il faudrait dire : les moribonds.

On ne peut pas ne pas tenir compte de la situation démissionnaire du gouvernement. Elle apporte une restriction incontestable au droit d'interpellation qui est reconnu aux parlementaires. Mais il ajoute qu'il y a d'autres procédés de contrôle politique — comme les questions parlementaires ou comme les explications qui peuvent être fournies en commission. Ces procédés-là ne sont pas de nature à déboucher sur un vote de méfiance. Ils peuvent donc être mis en œuvre sans restriction.

En d'autres termes, le Parlement est peut-être privé de l'arme absolue, celle qui lui permettrait de terrasser le gouvernement. Mais il dispose d'un arsenal d'armes légères qui lui permettent de canaliser et de contrôler l'action du gouvernement démissionnaire.

C. L'élaboration de la loi

Le Parlement peut-il aller plus loin? Peut-il notamment procéder à la confection de la loi? C'est la question la plus importante, la plus délicate aussi ⁽¹⁾.

M. le doyen Delpérée considère que le travail législatif peut s'instaurer, se développer et aller jusqu'à son terme, dans les enceintes parlementaires, même en l'absence d'un gouvernement de plein exercice. Plusieurs plans doivent être distingués.

L'initiative de la loi. Elle appartient, selon l'article 27 de la Constitution, à chacune des diverses branches du pouvoir législatif. Chaque parlementaire peut donc déposer une proposition de loi et saisir valablement l'assemblée dans laquelle il siège, d'un texte qui est susceptible de devenir une loi. Le gouvernement n'a pas à limiter, sur ce point, le droit d'initiative parlementaire.

La discussion de la loi. Elle a lieu en commission et en séance plénière. Si les commissions parlementaires ont été constituées, elles peuvent se mettre au travail. Elles peuvent entendre les explications — techniques ou politiques — du ministre démissionnaire. Elles peuvent amender le texte qui leur a été soumis.

Sur ce point, une discussion a pu surgir. Les parlementaires peuvent-ils amender une proposition de loi alors que le gouvernement démissionnaire est paralysé dans ses entreprises et ne peut, lui, faire usage du même droit d'amendement? L'argument ne lui paraît pas pertinent. Il rappelle à cet égard que le droit d'amendement que consacre l'article 42 de la Constitution est le prolongement du droit d'initiative de l'article 27. Si le gouvernement ne veut ou ne peut

⁽¹⁾ F. DELPERÉE, « Le droit constitutionnel et les crises ministérielles », in « *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques* », 1988, nr. 5, blz. 160. Van dezelfde auteur, *Droit constitutionnel*, d. II. 3, *Les procédures de crise*, blz. 516.

⁽¹⁾ F. DELPERÉE, « Le droit constitutionnel et les crises ministérielles », in *Bulletin de la Classe des lettres et des sciences morales et politiques*, 1988, n° 5, p. 160. Du même auteur, *Droit constitutionnel*, t. II.3, *Les procédures de crise*, p. 516.

van dat initiatiefrecht kan of wil maken, is het niet meer dan logisch dat zij ook het bijbehorende amenderingsrecht niet uitoefent. Een regering hoeft geen gebruik van haar initiatiefrecht te maken. Evenzo bestaat de mogelijkheid dat ze haar amenderingsrecht niet uitoefent.

Daarmee is het probleem van de goedkeuring van een wet nog niet opgelost. Beide Kamers kunnen een in die omstandigheden tot stand gekomen wet goedkeuren.

Het parlementaire werk kan dus eigenlijk worden afgerond, ook al is de regering demissionair. Juridisch gezien blijft dan nog alleen de vraag over, die evenwel geen zaak van het Parlement is : wat kan een demissionaire regering aanvangen met een wetsontwerp dat haar wordt voorgelegd nadat beide Kamers het hebben goedgekeurd?

Precies dat nieuwe probleem kwam tijdens de regeringscrisis van 1992 in het brandpunt van de belangstelling te staan. Kunnen de Koning en zijn aftredende regering een wet bekrachtigen die in die omstandigheden tot stand is gekomen?

Op die vraag kunnen twee antwoorden worden gegeven :

Het eerste kwam van de heer Uyttendaele gegeven in een interview met de krant *Le Soir*. Hij was van mening dat, als de Kamers een wet hebben goedgekeurd, de demissionaire regering bijgevolg verplicht is om die wet te bekrachtigen. Een dergelijke interpretatie druist evenwel in tegen het bepaalde in artikel 26 van de Grondwet, dat de wetgevende macht door drie instanties laat uitoefenen. Elke instantie moet daarbij autonoom oordelen. De Kamer kan de Senaat geen injunctie geven en omgekeerd. Kamer noch Senaat hebben enig injunctierecht ten aanzien van de Koning en zijn regering en ook het omgekeerde is uitgesloten. Professor Delpérée is het dan ook volstrekt oneens met de bewering dat de Koning en de regering verplicht zijn om de wet te bekrachtigen.

Het tweede antwoord, waar hij zich geheel bij kan aansluiten, werd gegeven door de Raad van State. Onmiddellijk nadat de regering was afgetreden, voegde de Raad van State aan zijn adviezen een specifieke clausule toe : « Aangezien de regering demissionair is, zijn haar bevoegdheden beperkt tot het afhandelen van de lopende zaken. » Voorts wordt eraan toegevoegd dat de regering voor elk dossier en op grond van alle feiten moet beoordelen of het vaststellen of wijzigen van normatieve of bestuursrechtelijke bepalingen wel noodzakelijk is. Die clausules zijn bedoeld voor de uitoefening van het initiatiefrecht. Het spreekt vanzelf dat er ook bij de uitoefening van het bekrachtigingsrecht rekening mee moet worden gehouden.

Anders gezegd moet de regering dus bij elk wetsontwerp zich gewoon de vraag stellen : « Behoort dit dossier, dat door het Parlement werd besproken, al dan niet tot de lopende zaken? ».

utiliser le droit d'initiative, il est logique qu'il n'utilise pas non plus le droit d'amendement qui en est l'accessoire. Un gouvernement peut ne pas utiliser son droit d'initiative. Il peut aussi ne pas utiliser son droit d'amendement.

Reste le problème de l'adoption de la loi. L'une et l'autre Chambres peuvent voter la loi qui a été élaborée dans ces conditions.

En résumé, le travail parlementaire peut être accompli de A à Z, alors même que le gouvernement est démissionnaire. La seule question juridique qui subsiste, mais ce n'est plus celle du Parlement, est alors de savoir ce que peut faire le gouvernement démissionnaire avec le projet de loi qui lui est transmis après avoir été voté dans l'une et l'autre Chambres.

Voilà la question nouvelle que la crise politique de 1992 a permis de mettre en exergue. Le Roi et son gouvernement démissionnaire peuvent-ils sanctionner la loi qui a été conçue dans ces conditions?

Deux réponses ont été fournies à cette question.

La première l'a été par M. Uyttendaele, dans une interview au journal « *Le Soir* ». Elle revient à dire. Les Chambres ont voté. Le gouvernement démissionnaire a l'obligation de sanctionner cette loi. Cette interprétation se heurte manifestement au prescrit de l'article 26 de la Constitution qui organise le pouvoir législatif en trois branches. Chacune de ces trois branches doit intervenir de manière autonome. La Chambre n'a pas à donner d'injonction au Sénat. Et réciproquement. Les Chambres n'ont pas à donner d'injonction au Roi et à son gouvernement. Et réciproquement. Il ne peut donc d'aucune manière souscrire à l'idée de l'obligation de sanctionner.

La deuxième réponse est celle du Conseil d'Etat à laquelle il se rallie entièrement. Le Conseil d'Etat, dès la démission du gouvernement, assortit ses avis d'une clause précise : « En raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes ... ». Il ajoute en outre que, dans chaque dossier et compte tenu de l'ensemble des éléments de fait, le gouvernement « doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions » normatives ou réglementaires. Ces clauses assortissent l'exercice du droit d'initiative. Il va de soi qu'elle doivent aussi être prises en compte quand il s'agit d'exercer le droit de sanction.

En d'autres termes, il faut, pour chaque projet de loi, que le gouvernement se pose une question simple : « Ce dossier qui a fait l'objet d'un examen parlementaire entre-t-il ou n'entre-t-il pas dans le domaine des affaires courantes ? ».

Als dat het geval is, kan de derde tak van de wetgevende macht optreden en kan de wet de volledige procedure van bekrachtiging, afkondiging en bekendmaking doorlopen. Zo niet, dan kan de demissionaire regering de wet niet bekrachtigen; de wetgevende procedure valt tijdelijk stil; het Parlement heeft voor niets gewerkt of — beter gezegd — de nieuwe regering, die op dat ogenblik wel over de volheid van haar bevoegdheden beschikt, zal moeten nagaan of zij de tekst al dan niet ter bekrachtiging aan de Koning zal voorleggen.

Is dat uiteindelijk niet een van de belangrijkste redenen waarom het Parlement in tijden van crisis zoveel terughoudendheid aan de dag legt? Het is immers helemaal niet zeker dat nuttig werk kan worden geleverd. Misschien blijken alle inspanningen achteraf zelfs tevergeefs. Daarom doet het Parlement maar niets. Het Parlement handelt terughoudend en omzichtig, wat misschien overdreven is.

Uit bovenstaande samenvatting kan men concluderen dat de stelling, dat het Parlement in tijden van regeringscrisis een soort « winterslaap » moet houden en alle activiteiten op een laag pitje moet zetten, onhoudbaar is. Als het Parlement het zelf wil en de politieke omstandigheden zich daartoe lenen, behoudt het — zelfs in tijden van regeringscrisis — een aanzienlijk deel van zijn bevoegdheden.

IV. — UITEENZETTING VAN PROFESSOR UYTENDAELE (VUB)

Onze hele institutionele geschiedenis wordt gekenmerkt door een machtsverschuiving. Aanvankelijk werden alle beslissingen in het Parlement genomen; geleidelijk aan speelde het die centrale positie kwijt, eerst ten voordele van de uitvoerende macht, daarna van de partijhoofdkwartieren. Sommigen betreuren een dergelijke ontwikkeling, maar men kan alleen maar constateren dat ze niet tot België beperkt blijft. In alle liberale parlementaire regimes zijn gelijkaardige verschijnselen aanwijsbaar.

De aan de gang zijnde dialoog van gemeenschap tot gemeenschap bevestigt die constatering. Hoewel de onderhandelaars vergaderen in de zalen van het Parlement, is dit maar een symbolische verwijzing naar zijn opdracht : niets kan zonder het Parlement geschieden, maar alle beslissingen worden daarbuiten genomen.

Wellicht daarom is sinds een aantal jaren de herwaardering van de parlementaire werkzaamheden aan de orde.

Het vraagstuk dat we heden behandelen, past duidelijk in dat perspectief.

Het afgelopen decennium heeft België ontegensprekelijk een periode van regeringsstabiliteit gekend, maar tegelijk hebben de politieke crises die aan de vorming van een regering voorafgaan, langer aangesleept. Dat heeft een aantal politici en sommige grondwetsspecialisten ertoe gebracht zich vragen

S'il y entre, l'intervention de la troisième branche du pouvoir législatif est concevable et la confection de la loi peut être poursuivie jusqu'à son terme : sanction, promulgation, publication ... S'il n'y entre pas, le gouvernement démissionnaire ne peut sanctionner la loi; le processus législatif est momentanément paralysé; le Parlement aura travaillé pour rien; ou plutôt il appartiendra au nouveau gouvernement, investi — cette fois — de la plénitude de ses attributions, d'examiner la question de savoir s'il entend ou non soumettre ce texte à la sanction royale.

Tout compte fait, n'est-ce pas là l'une des raisons majeures de la réserve dont fait preuve le Parlement en période de crise? Il n'est pas assuré de faire œuvre utile. A la limite, il risque de faire œuvre vaine. Il s'abstient alors d'agir. Il fait preuve de réserve et de prudence. Celles-ci sont peut-être excessives.

En conclusion, sur base du schéma qui vient d'être décrit, il est faux de soutenir qu'en période de crise, le parlement a vocation à hiberner et à mettre ses activités en veilleuse. S'il le veut, et si les conditions politiques s'y prêtent, le parlement conserve, même en période de crise, une part importante de ses attributions.

IV. — EXPOSE DE M. LE PROFESSEUR UYTENDAELE (ULB)

Toute notre histoire institutionnelle s'est caractérisée par un glissement des centres nerveux de pouvoirs. A l'origine, le Parlement était au cœur de toutes les décisions, mais au fil du temps, il a perdu cette position centrale, au profit, tout d'abord, de l'Exécutif, puis des états-majors de partis. D'aucuns regretteront cette évolution mais force est de constater qu'elle n'est pas propre à la Belgique. Des phénomènes de même nature sont perceptibles dans toutes les régimes parlementaires libéraux.

L'actuel dialogue de communauté à communauté confirme ce constat. Sans doute le Parlement accueille-t-il les négociateurs dans ses locaux, mais il ne s'agit là que de l'expression symbolique de son rôle : rien ne peut se faire sans lui, mais tout se décide en dehors de son sein.

Telle est sans doute la raison pour laquelle, depuis quelques années, la revalorisation du travail parlementaire est à l'ordre du jour.

La question qui est posée aujourd'hui s'inscrit assurément dans cette perspective.

Lors de la dernière décennie, la Belgique a connu une incontestable phase de stabilité gouvernementale. Cependant, parallèlement, les crises politiques précédant la formation du gouvernement se sont faites plus longues et ceci a amené un certain nombre d'hommes politiques et certains spécialistes du droit

te stellen over de bevoegdheden van het Parlement in crisistijd.

Men is het er algemeen over eens dat de Kamers in dergelijke omstandigheden als het ware hun eigen lopende zaken mogen afhandelen en stemmen over de wetsontwerpen die vereist zijn voor de normale werking van de Staat, zoals die inzake de legersterkte of de voorlopige twaalfden.

Zou men evenwel geen stap verder kunnen zetten? De Kamervoorzitter heeft, gelet op de verwachte duur van de crisis, onlangs zijn bezorgdheid geuit over de omstandigheden waarin het Parlement niet-temin de meeste van zijn prerogatieven zou kunnen uitoefenen.

Drie oplossingen stonden daarbij voorop.

Een eerste mogelijkheid is een zogenaamde *koninklijke regering* die alleen tot doel zou hebben de overgang te verwezenlijken, todat de nieuwe ploeg kan aantreden. Krijgt die regering niet het vertrouwen van de Kamers, dan handelt zij de lopende zaken af.

Een andere oplossing is die waarbij de ontslagnemende regering voor de Kamers verschijnt met een beperkt programma en op grond daarvan er het vertrouwen van de verkozenen van de Natie krijgt. De Kamers oefenen vervolgens toezicht uit op die regering, in het bijzonder met betrekking tot de vraag of haar optreden past in het minimumprogramma waarvoor zij het vertrouwen van het Parlement heeft gekregen.

De derde mogelijkheid steunt op een emancipatie van de Kamers. Het Parlement zou toezicht uitoefenen op de ontslagnemende regering en zou zich bij de uitoefening van zijn wetgevende taak niet laten hinderen. Het zou ter zake zijn prioriteiten bepalen en de uitvoerende macht zou de teksten kunnen amenderen. Voorzitter Nothomb stipte in dat verband nog aan dat het vraagstuk van de afkondiging van de wetten de werkzaamheden van volksvertegenwoordigers en senatoren niet mag verlammen.

Professor Uyttendaele gaat dieper in op die derde mogelijkheid; ze lijkt tegelijk de eenvoudigste en het meest in overeenstemming met de algemene opzet van onze instellingen.

De eerste twee formules, die op louter juridisch vlak geen opmerkingen uitlokken en het Parlement in staat zouden stellen al zijn bevoegdheden uit te oefenen ⁽¹⁾, berusten op een fictie, met name dat er op institutioneel vlak een verschil zou bestaan tussen een overgangsregering en een ontslagnemende regering. De Raad van State heeft de weerslag van een gelijkaardige fictie willen beknotten door de toestand van een ontslagnemende regering gelijk te schakelen

constitutionnel à s'interroger sur les pouvoirs du Parlement en temps de crise.

Il est acquis qu'en de telles circonstances, les Chambres peuvent, en quelque sorte, expédier leurs propres affaires courantes et voter les projets de lois nécessaires au fonctionnement normal de l'Etat, tels ceux qui concernent le contingent ou les douzièmes provisoires.

Mais ne peut-on pas aller au-delà? Récemment, le président le Chambre s'est préoccupé, eu égard à la longueur prévisible de la crise, des conditions dans lesquelles le Parlement pourrait néanmoins exercer l'essentiel de ses prerogatives.

Trois solutions étaient envisagées.

La première est celle d'un gouvernement « royal » institué à la seule fin d'assurer la transition jusqu'à ce que la nouvelle équipe puisse entrer en fonction. Si ce gouvernement n'obtient pas la confiance des Chambres, il expédiera les affaires courantes.

La seconde solution consiste, dans le chef du gouvernement démissionnaire, à se présenter devant les Chambres avec un programme limité et à y recueillir, sur cette base, la confiance des élus de la Nation. Les Chambres contrôleront alors ce gouvernement, et en particulier le fait qu'il inscrive son action dans les limites du programme minimum sur lequel il a recueilli la confiance du Parlement.

Quant à la troisième piste, elle se fonde sur une émancipation des Chambres : le Parlement s'efforcerait de contrôler le gouvernement démissionnaire et ne se laisserait pas handicaper dans l'exercice de la fonction législative. Il fixerait, sur ce plan, ses priorités et l'exécutif serait libre d'amender les textes. Le président Nothomb soulignait, encore, à cet égard que la question de la promulgation ne pouvait pas paralyser le travail des députés et des sénateurs.

Le Professeur Uyttendaele analyse cette troisième piste qui paraît à la fois la plus simple et la plus conforme à l'économie générale de nos institutions.

En effet, les deux premières formules – qui, sur un plan strictement juridique, échappent à la critique et permettraient au Parlement d'exercer l'ensemble de ses attributions ⁽¹⁾ – reposent sur une fiction, à savoir qu'il y aurait, sur le plan institutionnel, une différence entre un gouvernement de transition et un gouvernement démissionnaire. C'est bien une fiction d'une même nature que le Conseil d'Etat a entendu priver d'effet en assimilant la situation d'un gouver-

⁽¹⁾ Op voorwaarde dat bij de eerste formule de aldus opgerichte regering het vertrouwen van beide Kamers heeft gekregen. Als dat niet het geval is, verschilt haar toestand in geen enkel opzicht van welke ontslagnemende regering ook en zou de operatie volkomen nutteloos zijn. De nieuwe ontslagnemende regering zou over niet meer of niet minder bevoegdheden beschikken dan de regering die zij opvolgt.

⁽¹⁾ Pour autant que, dans la première formule, le gouvernement ainsi institué bénéficie de la confiance des deux Chambres. Si tel n'est pas le cas, sa situation n'est en rien différente de celle de n'importe quel gouvernement démissionnaire et l'opération ne présenterait guère d'utilité. En effet, le nouveau gouvernement démissionnaire ne disposerait ni de plus ni de moins de pouvoirs que celui dont il assume la succession.

met die van een regering die niet ontslagnemend is, maar waarop ten gevolge van de ontbinding van de Kamers geen toezicht meer kan worden uitgeoefend.

Op grond van een ietwat verfijnde analyse van ons institutioneel stelsel kan men concluderen dat de Kamers, zelfs wanneer de regering nog steeds demissionair is, veel ruimere bevoegdheden kunnen uitoefenen dan die welke zij menen te mogen uitoefenen en die welke zij doorgaans uitoefenen.

In dit verband behoort in het geheel van de bevoegdheden van de Kamers een onderscheid te worden gemaakt tussen die welke zij alleen uitoefenen, die welke een dialoog met de regering impliceren, namelijk in hoofdzaak het toezicht op de uitvoerende macht, en die welke tezamen met de Koning worden uitgeoefend, namelijk in hoofdzaak de wetgevende taak.

1. De exclusieve bevoegdheden van de Kamers

Het is niet duidelijk wat de Kamers, ook al is de regering ontslagnemend, belet om de hen met uitsluiting van alle andere instanties toegewezen bevoegdheden uit te oefenen. Zulks geldt bijvoorbeeld voor het in artikel 40 van de Grondwet verankerde recht van onderzoek, voor de in de artikelen 90, 95, tweede lid, en 134 van de Grondwet vervatte bevoegdheid om ministers in staat van beschuldiging te stellen en voorts ook voor de benoeming van de leden van het Rekenhof ⁽¹⁾, de voordracht van de rechters van het Arbitragehof ⁽²⁾, de voordracht van de staatsraden ⁽³⁾, alsmede van de raadsheren in het Hof van Cassatie ⁽⁴⁾. Hetzelfde geldt voor de taken van intern beheer.

2. De bevoegdheden die een dialoog met de regering impliceren

Ofschoon dit een kiesere aangelegenheid is, staat niets de Kamers in de weg om de regering bij het afhandelen van de lopende zaken te controleren. Zowel volksvertegenwoordigers als senatoren mogen parlementaire vragen stellen, de regering ondervragen over de maatregelen die ze neemt, en, zo nodig, een parlementair onderzoek instellen.

Het ontbreekt dit toezicht uiteraard aan de ultieme sanctie, aangezien een ontslagnemende regering niet ten val kan worden gebracht of een demissionaire minister niet tot ontslag kan worden gedwongen.

⁽¹⁾ Artikel 116 van de Grondwet (exclusieve bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers).

⁽²⁾ Artikel 32 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof (exclusieve bevoegdheid van de Senaat).

⁽³⁾ Artikel 70 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (alternerende bevoegdheid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat).

⁽⁴⁾ Artikel 99 van de Grondwet (exclusieve bevoegdheden van de Senaat).

nement démissionnaire à celle d'un gouvernement qui n'a pas démissionné mais qui ne peut plus être contrôlé à la suite de la dissolution des Chambres.

Une analyse quelque peu affinée de notre système institutionnel permet, d'affirmer que les Chambres peuvent exercer, alors même que le gouvernement est toujours démissionnaire, des attributions beaucoup plus importantes que celles qu'elles croient pouvoir assumer et que celles qu'elles assument généralement.

A cet égard, il s'indique de faire le départ, parmi l'ensemble des attributions des Chambres, entre celles qu'elles exercent seules, celles qui impliquent un dialogue avec le gouvernement, à savoir essentiellement la fonction de contrôle de l'Exécutif et celles qu'elles exercent conjointement avec le Roi, à savoir essentiellement la fonction législative.

1. Les attributions exclusives des Chambres

On n'aperçoit pas ce qui empêcherait les Chambres, même lorsque le gouvernement est démissionnaire, d'exercer les attributions qui leur sont réservées à titre exclusif. Tel est, par exemple, le cas du droit d'enquête consacré par l'article 40 de la Constitution, de l'accusation des ministres consacrée par les articles 90, 95, alinéa 2, et 134 de la Constitution, de la nomination des conseillers à la Cour des comptes ⁽¹⁾, de la présentation des juges à la Cour d'arbitrage ⁽²⁾, de la présentation des conseillers d'Etat ⁽³⁾ et des conseillers à la Cour de cassation ⁽⁴⁾. Il en est de même pour leurs fonctions d'administration interne.

2. Les attributions qui impliquent un dialogue avec le gouvernement

Ensuite — et il s'agit là d'une question plus délicate — rien n'interdit aux Chambres de contrôler le gouvernement en ce qu'il expédie les affaires courantes. Députés et sénateurs peuvent poser des questions parlementaires, interroger le gouvernement sur les mesures prises et, le cas échéant, organiser des enquêtes parlementaires.

Ce contrôle est bien évidemment amputé de sa sanction ultime dès lors qu'il est impossible de renverser un gouvernement démissionnaire ou de contraindre un ministre démissionnaire à la démission.

⁽¹⁾ Article 116 de la Constitution (compétence exclusive de la Chambre des représentants).

⁽²⁾ Article 32 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (compétence exclusive du Sénat).

⁽³⁾ Article 70 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (compétence alternative de la Chambre des représentants et du Sénat).

⁽⁴⁾ Article 99 de la Constitution (compétences exclusives du Sénat).

Bij de normale werking van de instellingen leidt de controle op de werkzaamheden van de regering evenwel nog slechts in uitzonderlijke gevallen tot ontslagen. Die controle kan overigens zinvoller blijken te zijn tijdens de delicate periode waarin de ministers ontslagnemend zijn. Het staat immers buiten kijf dat de doelmatigheid van de door het Parlement op de regering uitgeoefende politieke controle buiten de louter institutionele sfeer ten dele mee wordt bepaald door de ruchtbaarheid die de pers en de audiovisuele media daaraan geven. Dat de kracht van de publieke opinie in wezen een onduidelijk, dubbelzinnig en ongrijpbaar gegeven is, neemt niet weg dat ze in een moderne democratie niet kan worden genegeerd. Een in tijden van politieke crisis uitgeoefende politieke controle heeft in elk geval de verdienste dat ze aan het publiek duidelijk maakt op welke wijze de ontslagnemende ministers zich van hun taak kwijten.

Wat de democratische slagkracht betreft — die zo niet transparantie, dan toch zicht op de daden van de bewindslieden vereist — mag het parlementaire toezicht op een ontslagnemende regering niet worden veronachtzaamd, al kan het niet gepaard gaan met de traditionele sanctie die concreet gestalte krijgt in de politieke verantwoordelijkheid van de ministers.

Paradoxaal genoeg is het in dergelijke omstandigheden uitgeoefende toezicht met andere woorden wellicht nog nuttiger dan het in een normale periode van bestuur van de overheidszaken uitgeoefende toezicht. Het biedt immers de mogelijkheid om het optreden van de bewindslieden in de openbaarheid te brengen op een ogenblik waarop ondoorzichtigheid vaak troef is.

Het in dat verband in uitzicht gestelde toezicht is een negatief toezicht. Bedoeling is de regering te verhinderen bepaalde daden te stellen of nog, bepaalde al genomen beslissingen te betwisten. Toch kan men zich afvragen of in een crisisperiode voor de Kamers geen constructievere of zelfs creatievere taak is weggelegd. Kunnen ze geen positief en aansprekend toezicht op de regering uitoefenen?

De Kamers kunnen via de dialoog die zich dan met de ontslagnemende regering ontspint, de regering ertoe brengen positieve daden te stellen die zonder meer nuttig of noodzakelijk kunnen zijn, hoewel ze niet onder het traditionele begrip « lopende zaken » vallen. Een ondubbelzinnig besluit van beide Kamers kan met andere woorden de aanzet geven tot een regeringsbeslissing die er anders nooit zou zijn gekomen, precies ten gevolge van het principe dat een ontslagnemende regering zich alleen met de afhandeling van lopende zaken bezighoudt.

Als de regering zich op zodanig besluit van beide assemblies kan beroepen, ware het verwonderlijk dat haar beslissing in dergelijke omstandigheden ongedaan zou worden gemaakt door de rechtbank omdat ze een daad heeft gesteld die verder gaat dan het afhandelen van de lopende zaken (zoals bijvoorbeeld de overeenkomst die tijdens de jongste crisis

Il n'en demeure pas moins que, dans le fonctionnement normal des institutions, le contrôle de l'activité gouvernementale ne débouche plus qu'exceptionnellement sur des démissions et que ce contrôle peut s'avérer plus utile encore dans la période délicate où les ministres sont démissionnaires. On ne peut nier, en effet, qu'au-delà du champ purement institutionnel, le contrôle politique opéré à l'égard du Gouvernement par les Chambres trouve une part de son effectivité dans l'écho qui en est donné par la presse écrite ou audiovisuelle. Le contrôle de l'opinion, par essence diffus, ambigu et insaisissable, n'en est pas moins une donnée que personne ne peut ignorer dans une démocratie moderne. Or un contrôle politique opéré en temps de crise présente, en tous cas, l'intérêt de faire apparaître publiquement la manière dont les ministres démissionnaires s'acquittent de leur mission.

Sur le plan de l'effectivité démocratique — qui requiert sinon la transparence du moins la visibilité de l'action des gouvernants — le contrôle parlementaire d'un gouvernement démissionnaire, même s'il ne peut être assorti de la sanction traditionnelle traduite par la mise en œuvre de la responsabilité politique des ministres ne peut être négligé.

En d'autres termes, le contrôle qui s'opère en de telles circonstances est peut-être, paradoxalement, plus utile encore que celui qui s'opère en période normale de gestion des affaires publiques. En effet, il permet une publicité de l'action des gouvernants à un moment où celle-ci se caractérise, souvent, par son opacité.

Le contrôle qui est envisagé ici est un contrôle négatif. Il vise à empêcher le Gouvernement de poser certains actes ou à contester certaines décisions déjà prises. Cependant, il est permis de se demander, si en période de crise, le rôle des Chambres ne peut pas également s'avérer plus constructif, plus créatif. Ne peuvent-elles pas exercer un contrôle positif et incitatif sur le Gouvernement?

Les Chambres, par le dialogue qui peut se nouer, à cette occasion, avec le gouvernement démissionnaire, peuvent permettre à celui-ci de mener des actions positives qui, de prime abord, pourraient s'avérer utiles ou nécessaires tout en ne s'inscrivant pas dans les limites traditionnelles des affaires courantes. En d'autres termes, une délibération claire des deux Chambres peut fonder une décision gouvernementale qui sinon n'aurait pu être prise en raison même du principe selon lequel le gouvernement démissionnaire limite son action à l'expédition des affaires courantes.

Il serait étonnant — dès lors qu'il peut se prévaloir d'une délibération univoque des deux assemblies — que le gouvernement soit, en de telles circonstances, sanctionné juridictionnellement pour avoir posé un acte qui excède les limites des affaires courantes (par exemple, l'accord qui devait être conclu entre Sabena et Air France pendant la dernière crise). Si une inter-

tussen Sabena en Air France moest worden gesloten). Mocht een interpellatie over dat onderwerp in elke Kamer zijn gevolgd door de stemming over een gemotiveerde motie die de ontslagnemende regering verzoekt zodanige overeenkomst mogelijk te maken, dan had men deze beslissing, die wellicht niet tot de lopende zaken hoorde, kunnen nemen, zonder het gevaar te lopen dat ze later door een rechtbank werd vernietigd. De Kamers zouden de regering met andere woorden kunnen meedelen onder welke omstandigheden zij de verantwoordelijkheid van de regering niet in het gedrang zouden hebben gebracht indien deze laatste niet ontslagnemend was geweest.

3. De bevoegdheden die de Kamers samen met de Koning uitoefenen

Tot slot moet men zich afvragen over welke arm-slag de Kamers bij de uitoefening van hun wetgeven-de taak beschikken. Dat is een nieuw en kies vraag-stuk. Inzake de bevoegdheden die het Parlement met de uitvoerende macht deelt en inzonderheid de wet-gevende bevoegdheid, zijn velen van mening dat de onbevoegdheid van de regering een weerslag heeft op de bevoegdheid van het Parlement. Met toepassing van dat beginsel zou het uitgesloten zijn wetgevend op te treden, behalve aangelegenheden waar de rege-ring overeenkomstig de theorie van de lopende zaken kan optreden, waarbij vanzelfsprekend wordt ge-dacht aan de stemming over de legersterkte of de voorlopige twaalfden ⁽¹⁾.

Aan de hand van een grondige analyse van het vraagstuk kan men die mening evenwel betwisten.

Allereerst belet niets de senatoren en volksverte-genwoordigers wetsvoorstellen in te dienen, ze in Commissie en in plenaire vergadering te behandelen en erover te stemmen.

Het is bekend dat het initiatief tot de meeste wet-ten die thans worden goedgekeurd, uitgaat van de Koning; derhalve rijst de vraag waarom de Kamers geen gebruik maken van de periode waarin de rege-ring demissionair is, om teksten die uitgaan van een parlementair initiatief te behandelen. Die zijn niet onbelangrijk en daarvoor geldt de door de rege-ring bepaalde voorrang niet.

Zou zulks een schending zijn van het grondwette-lijke beginsel luidens hetwelk de wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat?

Om die vraag te beantwoorden moet het begrip « lopende zaken » en de interpretatie ervan door de Raad van State wat nader worden bekeken.

In 1974 heeft een college van juristen ⁽²⁾ een advies uitgebracht dat meer licht werpt op het probleem.

⁽¹⁾ M. UYTENDAELE, « Le langage oral du droit constitutionnel », in *Le Langage du droit*, Werksaamheden van het « Centre national de recherches de logique », Nemesis, 1991, blz. 207.

⁽²⁾ Advies van de heren DE MEYER, GANSHOF VAN DER MEERSCH, LAMBRECHTS, SOMERHAUSEN, VANWELKEN-HUYSEN en WIGNY, overgenomen in F. DELPEREE, *Chroniques de crise*, CRISP, 1983, blz. 197.

pellation dans chaque Chambre s'était clôturée par le vote d'un ordre du jour motivé invitant le gouver-nement démissionnaire à rendre cet accord possible, cette décision qui sortait probablement des limites des affaires courantes aurait pu être prise et échap-per à toute sanction juridictionnelle ultérieure. En d'autres termes, les Chambres pourraient faire sa-voir au gouvernement dans quelles conditions elles n'auraient pas engagé sa responsabilité s'il n'aurait pas été démissionnaire.

3. Les attributions que les Chambres exer-cent conjointement avec le Roi

Il faut enfin s'interroger sur la marge de manœu-vre dont disposent les Chambres dans l'exercice de leur fonction législative. Il s'agit là d'une question nouvelle et délicate. Nombreux sont ceux qui ont estimé qu'en ce qui concerne les compétences que le Parlement « partage avec l'Exécutif — et en particu-lier le pouvoir de légiférer — l'incompétence du gou-vernement réagit sur sa propre compétence ». En application d'un tel principe, il ne pourrait être ques-tion de légiférer « sauf dans le domaine où le gouver-nement peut agir en application de la théorie des affaires courantes » et on pense bien évidemment au vote du contingent et des douzièmes provisoires ⁽¹⁾.

Cependant, une analyse approfondie de la ques-tion permet de contester ce constat.

Tout d'abord, rien n'interdit aux sénateurs et aux députés de déposer des propositions de lois, d'exami-ner celles-ci en commission et en séance publique et de les voter.

Quand on sait que la majeure partie des lois votées aujourd'hui proviennent de l'initiative royale, on peut se demander pourquoi les Chambres ne profi-tent pas de la période où le gouvernement est démis-sionnaire pour débattre de textes d'initiative parle-mentaire qui, sans manquer d'intérêt, ne bénéficient pas des priorités définies par le gouvernement.

S'agirait-il là d'une violation du principe constitu-tionnel selon lequel le pouvoir législatif est exercé collectivement par le Roi, la Chambre des Représen-tants et le Sénat?

Pour répondre à cette question, il faut s'interroger sur la notion d'affaires courantes et sur l'interpréta-tion qu'en a donnée le Conseil d'Etat.

En 1974, un collège de juristes ⁽²⁾ a rendu un avis qui permet d'éclairer la question. L'opinion émise par

⁽¹⁾ M. UYTENDAELE, « Le langage oral du droit constitutionnel », in *Le Langage du droit*, Travaux du Centre national de recherches de logique, Nemesis, 1991, p. 207.

⁽²⁾ Avis de MM. DE MEYER, GANSHOF VAN DER MEERSCH, LAMBRECHTS, SOMERHAUSEN, VANWELKEN-HUYSEN et WIGNY, reproduit in F. DELPEREE, *Chroniques de crise*, CRISP, 1983, p. 197.

Dat advies maakt een onderscheid tussen twee onderstellingen. Als de regering ontslag genomen heeft, dan is dat het bewijs van haar onvermogen om haar bevoegdheden uit te oefenen, en alleen de noodzaak om de continuïteit in de werking van de instellingen te waarborgen, kan nog enige activiteit rechtvaardigen. Daarentegen is het college van oordeel dat een regering die geen ontslag neemt, al haar bevoegdheden verder kan uitoefenen, waarbij ze wegens het ontbreken van parlementair toezicht wel enige voorzichtigheid aan de dag moet leggen. Dat zou gerechtvaardigd zijn doordat de regering niet uitdrukkelijk is afgefallen door beide Kamers en derhalve wordt aangenomen dat zij nog steeds hun vertrouwen geniet ⁽¹⁾. Aangezien de regering niet ontslagnemend is, blijft zij bovendien solidair, wat betekent dat haar leden elkaar controleren en dat de solidariteit door het ontslag van een van haar leden op het spel kan worden gezet. Tot slot kunnen verschillende factoren spelen bij de ontbinding van de Kamers, en bij sommige daarvan is het niet strikt noodzakelijk dat er een crisis is (ontbinding van rechtswege in het kader van de procedure tot herziening van de Grondwet of ontbinding wegens het normale einde van de zittingsperiode).

Deze stelling is niet algemeen aanvaard. Bepaalde auteurs zijn immers van oordeel dat de regering juist door de ontbinding niet langer onderworpen is aan de parlementaire controle en dat haar positie niet verschilt van die van een ontslagnemende regering ⁽²⁾.

De Raad van State valt blijkbaar die mening bij en in een arrest van 9 juli 1975 stelt hij, zonder uitdrukkelijk aan het begrip lopende zaken te refereren, de positie van een ontslagnemende regering gelijk met die van een regering die geen ontslag heeft genomen terwijl de Kamers ontbonden zijn ⁽³⁾. Onlangs heeft de afdeling wetgeving in een advies over het koninklijk besluit van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, dezelfde beginselen toegepast: « In een periode waarin zowel de nationale Regering als bepaalde Gemeenschaps- en Gewestexecutieven geen parlementaire basis meer hebben, niet onder de controle van de verkozen parlementen staan en bijge-

ce college se fonde sur la distinction entre deux hypothèses. Si le gouvernement est démissionnaire, il a fait la preuve de son incapacité d'exercer ses attributions et seule la nécessité de garantir la continuité du fonctionnement des institutions justifie qu'il ait encore quelques activités. Par contre, aux yeux de ce collège, le gouvernement qui ne démissionne pas peut, quant à lui, continuer à exercer la plénitude de ses attributions tout en manifestant une certaine prudence eu égard à l'absence de contrôle parlementaire. Ceci se justifierait par le fait que le gouvernement n'a pas été explicitement désavoué par les Chambres et qu'il est présumé avoir conservé leur confiance ⁽¹⁾. De plus, n'étant pas démissionnaire, le gouvernement reste solidaire, ce qui implique que ses membres se contrôlent mutuellement et que cette solidarité peut être remise en cause par la démission de l'un d'eux. Enfin, la dissolution des Chambres peut trouver sa raison d'être dans divers facteurs, dont certains n'impliquent pas forcément l'existence d'une crise (dissolution de plein droit dans le cadre de la procédure de révision de la Constitution ou dissolution intervenant en raison de la fin normale de la législature).

Cette thèse n'est pas unanimement admise. En effet, estiment certains auteurs, le gouvernement — du fait même de la dissolution — n'est plus soumis à un contrôle parlementaire et sa situation ne diffère pas de celle qui est la sienne quand il est démissionnaire ⁽²⁾.

Le Conseil d'Etat partage, semble-t-il, cette opinion et, dans un arrêt du 9 juillet 1975, sans se référer explicitement au concept d'affaires courantes, assimile implicitement la situation d'un gouvernement démissionnaire à celle d'un gouvernement qui n'a pas démissionné alors que les Chambres sont dissoutes. ⁽³⁾ Récemment, la section de législation, dans l'avis rendu à propos de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et aux personnes morales de droit public, a fait application des mêmes principes en affirmant que « Dans une période ou tant le gouvernement national que certains Exécutifs de Communauté ou de Région sont privés de leur base parlementaire, échappent au contrôle des assemblées élues et, en conséquence, ne dispo-

⁽¹⁾ Men kan daarbij stellen — de uitdrukking is van de vroegere Eerste Minister Leo TINDEMANS — dat het in dat geval gaat om « affaires prudentes » (« behoedzame » zaken) in tegenstelling tot « affaires courantes » (lopende zaken).

⁽²⁾ F. DELPEREE, *Chroniques...*, op.cit., blz. 27 en volgende en J. SALMON, « A propos des affaires courantes », *J.T.*, 1978, blz. 661 en volgende.

⁽³⁾ R.V.S., n° 17.128, 9 juli 1975, Berckx. Bij deze beslissing steunt de Raad van State op begrippen — zaken behorend tot het dagelijks bestuur, zaken waarbij beslissingen van algemeen beleid zijn betrokken, zaken waarmee een aanvang is gemaakt vóór de crisisperiode en welke daarna worden voortgezet — die ontleend zijn aan de grondslag van de theorie van de lopende zaken zoals die uit zijn rechtspraak naar voren komt.

⁽¹⁾ On a pu affirmer — l'expression était de l'ancien Premier Ministre Leo TINDEMANS — qu'il s'agissait là d'affaires prudentes par opposition aux courantes.

⁽²⁾ F. DELPEREE, *Chroniques...*, op.cit., p. 27 et suiv. et J. SALMON, « A propos des affaires courantes », *J.T.*, 1978, p. 661 et suiv.

⁽³⁾ C.E., n° 17128, 9 juillet 1975, Berckx. Dans cette décision, le Conseil d'Etat se base sur des concepts — affaires relevant de la gestion journalière, affaires impliquant des décisions de politique générale, affaires commencées avant la période critique et poursuivies après celle-ci — qui sont empruntés au fondement de la théorie des affaires courantes telle qu'elle ressort de sa jurisprudence.

volg niet meer over de volheid van hun bevoegdheid beschikken, kan het besluit slechts worden aangenomen indien het zodanig dringend noodzakelijk is dat het niet-aannemen ervan de fundamentele belangen van het land in gevaar zou brengen of er ernstige schade aan zou toebrengen » ⁽¹⁾.

De Raad van State is, met andere woorden, van oordeel dat een regering die ontsnapt aan het toezicht van de Kamers, eigenlijk haar activiteit moet beperken tot het afhandelen van de lopende zaken.

Dank zij dit wezenlijke criterium in de probleemstelling kunnen we aannemen dat de theorie van de lopende zaken niet van toepassing is in aangelegenheden waarbij bevoegdheden door de Koning en de Kamers gezamenlijk worden uitgeoefend. Opdat onverschillig welk initiatief van de Koning of van diens ministers — of het nu om de indiening van een wetsontwerp, van een amendement, of om de bekrachtiging dan wel om de afkondiging van een wet gaat — tot een resultaat kan leiden, wordt verondersteld dat de desbetreffende wettekst door de aanneming in beide Kamers gedekt werd ⁽²⁾.

Mocht die stelling worden aanvaard, dan zou de regering, mits zij daarover een consensus bereikt, ongeacht welk wetsontwerp kunnen indienen, de tekst van reeds aan de orde zijnde wetsontwerpen en -voorstellen kunnen amenderen, alsmede de in beide Kamers aangenomen teksten kunnen bekrachtigen en afkondigen.

Mocht men echter van mening zijn dat de theorie van de lopende zaken in dit geval toch toepassing kan vinden — wat spreker betwijfelt — dan zou de regering voor elk geval afzonderlijk moeten oordelen of haar optreden verenigbaar is met de aan dat optreden gestelde perken. Zij zou alleen die wetsontwerpen mogen indienen welke de lopende zaken vereisen en de aan de orde zijnde teksten alleen binnen dezelfde perken mogen amenderen.

In dat geval zou nog moeten worden uitgemaakt of zij wetsvoorstellen die in precies dezelfde bewoordingen door beide Kamers werden aangenomen, kan bekrachtigen en afkondigen. Blijkbaar kan niets haar dat beletten. Er zij immers aan herinnerd dat

sent plus de la plénitude de leurs attributions, l'arrêté ne peut être adopté que si l'urgence est telle que le défaut de son adoption ferait courir un danger ou un préjudice grave aux intérêts fondamentaux du pays » ⁽¹⁾.

En d'autres termes, le Conseil d'Etat a estimé qu'un gouvernement qui échappe au contrôle des Chambres doit, en fait, limiter son action à l'expédition des affaires courantes.

Il s'agit là d'un critère essentiel de la problématique qui permet d'affirmer que la théorie des affaires courantes n'est pas d'application dans les matières où des compétences sont exercées collectivement par le Roi et par les Chambres. En effet, toute initiative du Roi ou de ses ministres — qu'il s'agisse du dépôt d'un projet de loi, d'un amendement, de la sanction ou de la promulgation — suppose, pour qu'elle aboutisse, que le texte de la loi ait été couvert par le vote des deux Chambres ⁽²⁾.

Si cette thèse devait être retenue, le gouvernement, pour autant qu'il existe un consensus en son sein à ce propos pourrait déposer n'importe quel projet de loi, amender les textes des projets et des propositions de lois en débat, sanctionner et promulguer les textes votés par les deux Chambres.

A supposer que l'on estime que la théorie des affaires courantes trouve néanmoins à s'appliquer en l'espèce — ce dont l'intervenant doute —, le gouvernement devrait, dans chaque cas, apprécier si son intervention est compatible avec les limites qui sont assignées à son action. Il ne déposerait que les projets de lois requis par les affaires courantes et il n'amenderait les textes en débat que dans les mêmes limites.

Il resterait alors à déterminer s'il peut sanctionner et promulguer des propositions de loi votées en termes identiques dans les deux Chambres. Rien ne devrait l'en empêcher. Il faut se rappeler, en effet, que, sous réserve de la sanction de loi du 3 avril 1990

⁽¹⁾ *Belgisch Staatsblad*, 24 december 1991, blz. 29 404 en 29 405. De afdeling wetgeving voegt daar nog het volgende aan toe : « Als de Regering het ontwerp wil aannemen *terwijl de Kamers ontbonden zijn of terwijl ze, na de vernieuwing van de Kamers, zelf demissionair is*, moet zij die dringende noodzakelijkheid uitdrukkelijk wettigen (...) ». Die passage brengt duidelijk tot uiting dat de Raad van State de situatie van een ontslagnemdende regering gelijk stelt met die van een regering welke geen ontslag heeft genomen maar ontsnapt aan het toezicht van de Kamers doordat die ontbonden zijn.

⁽²⁾ Krachtens deze stelling zou het principe dat een ontslagnemdende regering niet de verantwoordelijkheid op zich kan nemen om een in beide Kamers goedgekeurde verklaring tot herziening van de Grondwet mede te ondertekenen, opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld. Over die kwestie, zie R. ERGEC en M. UYTENDAELE, *Droit public — Livre 1^{er} — La Constitution et l'Etat*, PUB. 1991-1992, 1^{re} uitgave, blz. 31 en volgende en advies van de heren GANSHOF, VAN DER MEERSCH, SOMERHAUSEN, WIGNY en DE MEYER, aangehaald in F. DELPEREE, *Chroniques ...*, op. cit. blz. 195.

⁽¹⁾ *Moniteur belge*, 24 décembre 1991, p. 29404 et 29405. La section de législation ajoute encore : « Si le gouvernement entend adopter le projet alors que les chambres sont dissoutes ou alors que, après le renouvellement des Chambres, il est lui-même démissionnaire. Il lui incombe de justifier expressément cette urgence (...) ». Ce passage témoigne clairement de l'assimilation qui est opérée par le Conseil d'Etat entre la situation d'un gouvernement démissionnaire et celle d'un gouvernement qui n'a pas démissionné mais qui échappe au contrôle des Chambres, à la suite de leur dissolution.

⁽²⁾ En vertu de ce principe, il serait possible de remettre en cause le principe selon lequel un gouvernement démissionnaire ne peut prendre la responsabilité de contresigner une déclaration de révision de la Constitution votée par les deux Chambres. Sur cette question, voy. R. ERGEC et M. UYTENDAELE, *Droit public, Livre 1^{er} — La Constitution et l'Etat*, PUB. 1991-1992, 1^{re} édition, p. 31 et suiv. et avis de MM. GANSHOF, VAN DER MEERSCH, SOMERHAUSEN, WIGNY et DE MEYER, cité in F. DELPEREE, *Chroniques ...*, op. cit. p. 195.

de Koning, de bekrachtiging van de wet van 3 april 1990 betreffende de zwangerschapsafbreking niet te na gesproken, sinds 1884 nooit meer geweigerd heeft een door beide Kamers aangenomen wet te bekrachtigen.

Algemeen wordt aangenomen dat er drie soorten van lopende zaken zijn, met name die welke onder het dagelijks beheer van de Staatszaken ressorteren, die welke aan de gang zijn en het normale eindresultaat vormen van zaken die vóór het ontslag van de regering waren ingeleid en ten slotte de dringende zaken, namelijk die welke, mochten zij niet meteen worden geregeld, de gemeenschap onherstelbare schade zouden kunnen berokkenen ⁽¹⁾.

Gelet op het voortaan automatische karakter van de bekrachtiging en de afkondiging is het niet onredelijk te stellen dat de beslissing om een wet te bekrachtigen en af te kondigen tot het dagelijks beheer van de Staatszaken behoort en in sommige gevallen zelfs het normale eindresultaat is van zaken die vóór het ontslag van de regering waren ingeleid en dat die beslissing juist daarom binnen de van oudsher aan de lopende zaken gestelde perken valt.

Is het trouwens niet de Eerste Minister zelf die tijdens de Koningcrisis van april 1990 verklaarde : « De goede werking van de instellingen houdt in dat een in beide Kamers aangenomen wetsontwerp moet worden bekrachtigd, afgekondigd, bekendgemaakt en in werking moet treden. » ⁽²⁾?

Ten slotte zou, zelfs mocht men het met die tussenoplossing niet eens zijn, niets de Kamers kunnen beletten om wetten goed te keuren aangezien die wetten in dat geval niet bekrachtigd en afgekondigd zouden worden dan nadat de nieuwe regering is aangetreden.

*
* *

Als conclusie kan worden gesteld dat de Kamers, zelfs als zij tegenover een ontslagnemende regering komen te staan, ruime bevoegdheden bezitten. Paradoxaal genoeg zouden die bevoegdheden ruimer kunnen zijn dan die waarover zij in een normale periode van beheer van de staatszaken beschikken. Zij kunnen de demissionaire regering controleren op een ogenblik dat die controle, zelfs zonder dat er enige — overigens louter formele — mogelijkheid tot ontslag bestaat, bijzonder nuttig kan blijken. Zij kunnen een dynamische invloed uitoefenen op de regering door haar te machtigen om initiatieven te nemen die, op het eerste gezicht, niet zonder hun bemoeiing had-

⁽¹⁾ Over deze kwestie, zie tevens F. DELPEREE, (*Droit constitutionnel, Tome II, Le Système constitutionnel*, Larcier 1989, blz. 510 en volgende en meer bepaald blz. 526 en volgende), die een onderscheid maakt tussen dringende zaken en lopende zaken, waarbij die laatste categorie zijns inziens slaat op de zaken die uiteraard lopend zijn, op die welke gewoonlijk als zodanig worden beschouwd en op die welke met andere zaken worden « meegetrokken ».

⁽²⁾ B.V., Verenigde Kamers, 5 april 1990.

sur l'interruption de grossesse, le Roi n'a plus refusé, depuis 1884, de sanctionner une loi votée par les Chambres.

On considère généralement qu'il existe trois types d'affaires courantes, à savoir celles qui relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques, celles qui sont en cours et qui constituent l'aboutissement normal de procédures entamées avant la démission du gouvernement et, enfin, les affaires urgentes, à savoir celles qui, si elles n'étaient pas réglées sur le champ, risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité. ⁽¹⁾

Compte tenu du caractère désormais automatique de la sanction et de la promulgation, il n'est pas déraisonnable d'affirmer que la décision de sanctionner et de promulguer une loi relève de la gestion quotidienne des affaires publiques, voire, dans certains cas, constitue l'aboutissement normal de procédures entamées avant la démission du gouvernement et, par la même, entre dans les limites traditionnellement assignées aux affaires courantes.

N'est-ce pas le Premier Ministre lui-même qui, lors de la crise royale d'avril 1990, affirmait : « Le bon fonctionnement des institutions exige qu'un projet de loi adopté par les deux chambres doit être sanctionné, promulgué, publié et entrer en vigueur. » ⁽²⁾?

Enfin, si même cette thèse médiane n'était pas suivie, rien n'empêcherait les Chambres de voter des lois, celles-ci n'étant alors sanctionnées et promulguées qu'au moment de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement.

*
* *

Pour conclure, il est permis d'affirmer que, même confrontées à un gouvernement démissionnaire, les Chambres disposent de larges pouvoirs. Paradoxalement, ceux-ci pourraient être plus étendus que ceux qui leurs sont réservés en période normale de gestion des affaires publiques. Elles peuvent contrôler le gouvernement démissionnaire à un moment où ce contrôle, même dépourvu de la sanction — ô combien formelle — de la démission, peut s'avérer particulièrement utile. Elles peuvent exercer une influence dynamique sur le gouvernement en l'autorisant à prendre des initiatives qui, à première vue, n'auraient pu être prises sans leur intervention. En-

⁽¹⁾ Sur cette question, voy. également F. DELPEREE, (*Droit constitutionnel, Tome II, Le système constitutionnel*, Larcier 1989, p. 510 et suiv. et en particulier, p. 526 et suiv.) qui établit une distinction entre affaires urgentes et affaires courantes, lesquelles, à son estime, recouvrent les affaires courantes par nature, les affaires courantes par habitude et les affaires courantes par entraînement.

⁽²⁾ CRA, Chambres réunies, 5 avril 1990.

den kunnen worden genomen. Zelfs in de meest beperkende hypothese kunnen zij ten slotte hun wetgevende prioriteiten stellen en de parlementaire procedure die tot een wet moet leiden, afronden.

De tijdelijke ontstentenis van een regering met volle bevoegdheid biedt met andere woorden de gelegenheid om de parlementaire werkzaamheden te herwaarderen. Dat is echter alleen mogelijk mits de volksvertegenwoordigers en senatoren zich ervan bewust zijn dat hun inspanningen in dat geval juridisch niet kunnen worden gedwarsboomd en dat zij gedurende enige weken vrij zijn van de verplichtingen die gewoonlijk op hen wegen.

V. — GEDACHTENWISSELING MET DE PROFESSOREN

A. Gedachtenwisseling met professor Van Impe en professor Van Orshoven

De heer Tant constateert dat beide professoren de stelling verdedigen dat de Kamers in een periode van lopende zaken de volheid van bevoegdheid moeten hebben omdat zij de enige representatieve instelling zijn.

Staat dat standpunt niet haaks op artikel 26 van de Grondwet, dat bepaalt dat de Koning de derde tak is van de wetgevende macht?

Beide professoren lijken de mening te zijn toegedaan dat het Parlement de regering tot bekrachtiging kan dwingen. Dreigt de regering aldus niet te worden gereduceerd tot een loutere uitvoerende instantie van het Parlement?

Prof. Van Impe geeft toe dat de Koning de derde tak is van de wetgevende macht, maar beklemtoont tegelijkertijd dat wij niet leven in een stelsel van strikte scheiding der machten. De regering is een emanatie van de parlementaire meerderheid en heeft een grote invloed op het parlementaire werk, zowel in de commissies als in de plenaire vergadering. Het gevaar waarop de heer Tant alludeert is volgens hem louter hypothetisch, daar er in de praktijk een soort « mystiek huwelijk » bestaat tussen de regering en de parlementaire meerderheid, dat dergelijke extreme situaties voorkomt.

Het is een overdrijving, te stellen dat men bij de bespreking van een voorstel in Commissie of plenaire vergadering, geen rekening zou houden met het standpunt van de regering, louter en alleen omdat ze niet meer « ten val » kan worden gebracht. De politieke wijsheid en/of opportuniteit speelt daarin een grote rol: het parlementarisme steunt immers niet alleen op het recht maar ook op wijsheid.

Prof. Van Orshoven onderstreept dat het Parlement in een periode van lopende zaken niet zomaar in het wilde weg beslist wat zijn bevoegdheden zijn. Het Parlement beschikt hoe dan ook over een aantal

fin, même dans l'hypothèse la plus restrictive, elles peuvent définir leurs priorités législatives et mener la procédure parlementaire d'élaboration de la loi à son terme.

En d'autres termes, l'absence momentanée d'un gouvernement pleinement compétent est une occasion de revaloriser le travail parlementaire. Encore faudrait-il que les députés et les sénateurs soient conscients que juridiquement leur action ne peut alors être entravée et qu'ils puissent, l'espace de quelques semaines, s'émanciper des contraintes qui habituellement pèsent sur eux.

V. — ECHANGE DE VUES AVEC LES PROFESSEURS

A. Echange de vues avec les professeurs Van Impe et Van Orshoven

M. Tant constate que ces deux professeurs défendent la thèse selon laquelle les Chambres doivent jouir de la plénitude de compétence en période d'affaires courantes, parce qu'elles sont la seule institution représentative.

Ce point de vue n'est-il pas contraire à l'article 26 de la Constitution, qui dispose que le Roi est la troisième branche du pouvoir législatif?

Les deux professeurs semblent estimer que le Parlement peut contraindre le gouvernement à sanctionner des lois. Le gouvernement ne risque-t-il pas, ainsi, de se voir réduit à une simple instance d'exécution du Parlement?

Le professeur Van Impe reconnaît que le Roi est bien la troisième branche du pouvoir législatif, mais souligne par la même occasion que nous ne vivons pas dans un régime de stricte séparation des pouvoirs. Le gouvernement est une émanation de la majorité parlementaire et a une grande influence sur l'activité parlementaire, tant en commissions qu'en séance plénière. Le danger auquel *M. Tant* fait allusion est, selon lui, purement hypothétique, étant donné qu'il existe dans la pratique une sorte de « mariage mystique » entre le gouvernement et la majorité parlementaire, mariage qui prévient de telles situations extrêmes.

Il est exagéré de dire que l'on ne tiendrait pas compte de l'avis du gouvernement lors de l'examen d'une proposition en commission ou en séance plénière pour la seule et unique raison que celui-ci ne pourrait plus être « renversé ». La sagesse et/ou l'opportunité politiques jouent en l'occurrence un grand rôle: le régime parlementaire se fonde en effet non seulement sur le droit, mais aussi sur la sagesse.

Le professeur Van Orshoven souligne qu'en période d'affaires courantes, le Parlement ne peut pas décider n'importe comment quels sont ses pouvoirs. Le Parlement dispose en tout état de cause d'un certain

bevoegdheden en beslist soeverein of het die wenst uit te oefenen in die bijzondere periode.

Volgens hem blijft het prerogatief van de Koning (de regering) om amendementen in te dienen, onverkort bestaan in een periode van lopende zaken. Het is niet nodig het amenderingsrecht van de Koning te beknotten in een periode van lopende zaken, eenvoudigweg omdat de controle op de regering wel degelijk wordt uitgeoefend : het Parlement kan het amendement immers aannemen of verwerpen. Uiteraard zal de regering zich wel grondig moeten beraden over de opportuniteit van het indienen van een dergelijk amendement.

De heer Tant is het daar niet mee eens : als de regering ingevolge interne onenigheid is « gevallen » is het niet logisch dat ze nog bij monde van een Minister amendementen kan indienen.

Prof. Van Orshoven antwoordt dat er een verschil is tussen wat de regering kan en wat zij wil. Volgens hem moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee vragen :

1. Kan de regering in een periode van lopende zaken haar medewerking verlenen aan de wetgevende procedure (in de veronderstelling dat ze dat wil)?
2. Kan de regering in een periode van lopende zaken de wetgevende procedure lam leggen?

Op de eerste vraag is het antwoord bevestigend, en wel omdat het Parlement hoe dan ook het laatste woord heeft.

Wat betreft de tweede vraag volstaat het op te merken dat de Koning — ook al is hij de derde tak van de wetgevende macht — steeds de keuze behoudt : ofwel legt hij zich neer bij de beslissing van het Parlement, ofwel ontbindt hij het Parlement en laat hij het conflict door de natie beslechten. De Kamers zullen dus zeker geneigd zijn rekening te houden met de opvattingen van de regering.

De heer Tant stelt dat het uit theoretisch oogpunt wellicht juist is dat een regering belast met de lopende zaken amendementen kan voorstellen op teksten die in commissie of plenaire vergadering worden besproken. Hij ziet echter grote praktische bezwaren wanneer het gaat om amendementen ingediend door een Minister van een regering die aan interne tegenstellingen is ten onder gegaan. Als die amendementen niet de steun van de regering blijken te hebben, ontstaat een huizenhoog probleem. Sommigen zullen wellicht beweren dat het dan volstaat, de betrokken Minister te ontslaan. Maar wat als de amendementen werden voorgesteld door de Eerste Minister?

Professor Van Impe antwoordt dat er juridisch geen reden bestaat waarom de regering niet zou mogen amenderen. Als de regering zo verdeeld is als in de (extreme) hypothese die de heer Tant schetst, zou een amendement uit politiek oogpunt wellicht inopportuun zijn.

Men moet echter goed de bestaansreden van het begrip lopende zaken voor ogen houden : men wou

nombre de pouvoirs et il peut décider souverainement s'il souhaite les exercer dans cette période particulière.

Le professeur estime que la prérogative du Roi (du gouvernement) de présenter des amendements demeure intacte en période d'affaires courantes. Il n'est pas nécessaire de réduire le droit d'amendement du Roi en période d'affaires courantes, pour la simple raison que le gouvernement est toujours soumis à un contrôle : le Parlement peut en effet adopter ou rejeter l'amendement. Il va de soi que le gouvernement devra délibérer de façon approfondie de l'opportunité de présenter un tel amendement.

M. Tant ne partage pas ce point de vue : si le Gouvernement est tombé en raison de dissensions internes, il n'est pas logique qu'il puisse encore présenter des amendements par la voie d'un ministre.

Le professeur Van Orshoven répond qu'il faut faire une distinction entre ce que le gouvernement peut et ce qu'il veut. Il faut selon lui distinguer deux questions :

1. Le gouvernement peut-il, en période d'affaires courantes, prêter son concours à la procédure législative (à supposer qu'il le veuille)?
2. le gouvernement peut-il, en période d'affaires courantes, paralyser la procédure législative?

La réponse à la première question est affirmative, parce que c'est en tout état de cause le Parlement qui a le dernier mot.

En ce qui concerne la deuxième question, il suffit de faire observer que même s'il est la troisième branche du pouvoir législatif, le Roi conserve toujours le choix : ou il se range à la décision du Parlement, ou il dissout le Parlement et laisse à la nation le soin de trancher le conflit. Les Chambres auront donc certainement tendance à tenir compte des conceptions du gouvernement.

M. Tant déclare qu'il est sans doute exact, d'un point de vue théorique, qu'un gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes peut présenter des amendements à des textes qui sont examinés en commission ou en séance plénière. Il estime cependant que, d'un point de vue pratique, le dépôt de tels amendements appellerait de nettes réserves dans la mesure où ceux-ci émaneraient d'un ministre d'un gouvernement ayant succombé à des dissensions internes. Un énorme problème se poserait en effet s'il s'avérait que ces amendements n'ont pas l'appui du Gouvernement. D'aucuns prétendraient sans doute qu'il suffirait alors de révoquer le Ministre en question. Mais que faudrait-il faire si les amendements étaient présentés par le Premier Ministre?

Le professeur Van Impe répond que rien, sur le plan juridique, n'empêche le gouvernement de présenter des amendements. Si le gouvernement était aussi divisé que dans l'hypothèse (extrême) esquissée par *M. Tant*, le dépôt d'un amendement serait sans doute inopportuun d'un point de vue politique.

Il faut toutefois toujours avoir à l'esprit la raison d'être de la notion d'affaires courantes, qui est d'évi-

vermijden dat de regering de dag voor de verkiezingen nog beslissingen zou nemen die eerst de dag na de verkiezingen zouden bekend worden. En zelfs in de hypothese van de heer Tant is dat risico onbestaande.

De heer Tant vraagt zich af wat er gebeurt indien het Parlement een voorstel aanneemt en de dag nadien wordt er een regering benoemd die het niet eens is met de inhoud van dat voorstel. Moet die regering het voorstel dan bekrachtigen, ook al gaat het eventueel in tegen haar eigen programma (dat misschien intussen de steun heeft gekregen van een meerderheid in beide kamers)?

Professor Van Orshoven vindt de hypothese op de spits gedreven. Dergelijke situaties worden meestal op politiek, niet op juridisch vlak opgelost. Maar mocht de parlementaire meerderheid ingevolge verkiezingen dermate veranderd zijn dat de door de heer Tant geschetste toestand zich voordoet, dan moet het probleem uit juridisch oogpunt worden opgelost door het laatste woord te geven aan het Parlement. De derde tak van de wetgevende macht is een ondergeschikte tak, die slechts gebruik kan maken van het ultieme wapen van de ontbinding om de andere twee takken te overtuigen van hun ongelijk. De hypothese van de heer Tant is ook in zoverre onwaarschijnlijk, dat de Kamers –wanneer ze wetgevend werk zouden verrichten in een periode van lopende zaken – toch enig zicht hebben op de samenstelling van de volgende regering.

De heer Tant acht het niet ondenkbaar dat sommigen in het Parlement, via wetgevend initiatief in een periode van lopende zaken, invloed trachten uit te oefenen op de regeringsvorming.

*
* *

De heer Duquesne herinnert eraan dat ons grondwettelijk stelsel zijn grondslag vindt in de theorie van Montesquieu, met name het (wederzijds) wantrouwen van de staatsmachten en het evenwicht tussen die machten.

Naarmate onze maatschappij is geëvolueerd, zijn de diverse machten steeds vaker op elkaars terrein terechtgekomen. Het voorstel van Mevrouw Onkelinx tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 op de parlementaire onderzoekscommissie (Gedr. St., Kamer, n° 47/1, B.Z. 1991-92) is daarvan een goede illustratie.

Spreker vraagt zich bijgevolg af, of men het probleem van de lopende zaken niet moet trachten te overstijgen door bepaalde, meer fundamentele vragen te stellen. Zo kan men zich afvragen of het nog zinvol is dat de uitvoerende macht tussenbeide komt in de uitoefening van de wetgevende macht, via de bekrachtiging. En is het echt nog zo logisch dat de uitvoerende macht als enige beschikt over de mogelijkheid om een beroep te doen op de kiezer, zelfs tegen de wil van het Parlement in?

ter que le gouvernement prenne encore, à la veille des élections, des décisions qui ne seraient connues que le lendemain du scrutin. Or, ce risque est inexistant, même dans l'hypothèse de M. Tant.

M. Tant se demande ce qui se passerait si le Parlement adoptait une proposition et que, le lendemain, le Roi nommait un gouvernement opposé au contenu de cette proposition. Le gouvernement devrait-il alors soumettre la proposition à la sanction royale, même si elle est contraire à son propre programme (qui, entre-temps, a peut-être reçu l'aval d'une majorité des membres des deux Chambres)?

Le professeur Van Orshoven estime que cette hypothèse est poussée à l'extrême. Dans la plupart des cas, de telles situations sont résolues sur le plan politique, et non sur le plan juridique. A supposer toutefois que les élections aient entraîné un tel bouleversement de la majorité parlementaire que l'éventualité évoquée par M. Tant se produise, le problème devrait être résolu, d'un point de vue juridique, en donnant le dernier mot au Parlement. La troisième branche du pouvoir législatif est une branche subordonnée qui ne peut recourir à l'arme ultime de la dissolution que pour convaincre les deux autres branches de leur tort. Il est en outre d'autant plus improbable que l'hypothèse évoquée par M. Tant se réalise que, si elles accomplissaient un travail législatif en période d'affaires courantes, les Chambres auraient tout de même une idée de la composition du prochain gouvernement.

M. Tant estime qu'il n'est pas inconcevable que des parlementaires cherchent à influencer sur la formation du gouvernement en prenant des initiatives législatives en période d'affaires courantes.

*
* *

M. Duquesne rappelle que notre système constitutionnel trouve ses fondements dans la théorie de Montesquieu à savoir la méfiance (réciproque) entre les pouvoirs de l'Etat et l'équilibre entre ces pouvoirs.

Au fil de l'évolution de notre société, chacun de ces divers pouvoirs a empiété de plus en plus fréquemment sur le domaine réservé aux autres. La proposition de loi modifiant la loi du 3 mars 1880 sur les enquêtes parlementaires, déposée par Mme Onkelinx (Doc. n° 47/1, S.E. 1991-1992), illustre clairement ce phénomène.

L'intervenant se demande par conséquent s'il ne faudrait pas essayer de dépasser le problème des affaires courantes en posant certaines questions plus fondamentales. On pourrait notamment s'interroger sur l'opportunité de l'intervention du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir législatif par le biais de la sanction des lois. Par ailleurs, est-il encore vraiment logique que le pouvoir exécutif demeure le seul qui ait la possibilité de faire appel à l'électeur, même contre la volonté du Parlement?

Professor Van Impe merkt op dat het evenwicht tussen de machten, zoals het destijds door Montesquieu werd verdedigd, voornamelijk tot doel had de wetgevende macht te beschermen tegen de sterke uitvoerende macht. Als gewezen magistraat stond Montesquieu trouwens ook erg wantrouwig tegenover de rechterlijke macht.

In de voorbije decennia heeft de regering echter geleidelijk een andere legitimiteit verworven : daar waar een Minister vroeger het vertrouwen moest genieten van zowel de Koning als het Parlement, weegt het vertrouwen van de Kamers nu veel zwaarder door. Een regering zal dus niet zo gauw geneigd zijn de Kamers te ontbinden, want ze weet dat na de verkiezingen opnieuw een regering moet worden gevormd.

Professor Van Orshoven geeft toe dat de vraag van de heer Duquesne de kern van het debat raakt. Toch is hij er geen voorstander van, de uitvoerende macht het recht te ontnemen de Kamers te ontbinden. Dat ontbindingsrecht past in het stelsel van « checks and balances » dat de verhouding tussen de staatsmachten bepaalt.

Het Parlement wordt immers vermoed de wil van de natie te vertolken. Maar dat vermoeden is weerlegbaar : de regering kan dank zij haar ontbindingsrecht de zaak rechtstreeks aan de kiezers voorleggen.

Het ontbindingsrecht is dus doelbewust in handen van de uitvoerende macht gelegd : niet de wetgevende macht, maar de natie moet het laatste woord hebben.

De heer Van Rossem merkt op dat het in een « majoritaire democratie » zoals wij die kennen, niet mogelijk is de wil van de natie echt te kennen. Ten eerste omdat kleinere partijen benadeeld worden door het kiesstelsel en ten tweede omdat de leden van de oppositie in de praktijk niet de kans krijgen om de wil van de natie te vertolken.

De heer Duquesne vindt dat het gevaar van machtsafwending in die hypothese blijft bestaan : als men het laatste woord geeft aan de natie, kan dat in een land zoals het onze voor heel wat problemen zorgen. Als men bovendien de uitvoerende macht de vrije hand geeft om dat proces op gang te brengen, geeft men de regering een exorbitante macht.

Professor Van Impe vindt dat het probleem te scherp wordt gesteld : men mag immers niet vergeten dat de regering in ons land eigenlijk een kleine parlementaire assemblee is, waarin tal van « evenwichten » vertegenwoordigd zijn, zij het met uitsluiting van de oppositie.

Professor Van Orshoven voegt daar aan toe dat een « arbitrage » door de kiezer misschien wel tot problemen kan leiden, maar dat het momenteel alleszins het minst slechte systeem is.

Le professeur Van Impe fait observer que l'équilibre entre les pouvoirs, tel qu'il a été défendu par Montesquieu, visait essentiellement à protéger le pouvoir législatif contre un pouvoir exécutif fort. Ayant été magistrat, Montesquieu nourrissait d'ailleurs également une grande méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire.

Au cours de ces dernières décennies, le gouvernement a cependant progressivement acquis une autre légitimité : alors que précédemment, un ministre devait avoir la confiance du Roi et du Parlement, la confiance des Chambres a maintenant beaucoup plus d'importance. Il s'ensuit qu'un gouvernement ne sera pas si vite tenté de dissoudre le Parlement, car il sait qu'un autre gouvernement devra être formé après les élections.

Le professeur Van Orshoven reconnaît que la question de M. Duquesne touche au cœur du débat. Il n'est cependant pas partisan de priver le pouvoir exécutif du droit de dissoudre les Chambres. Ce droit fait partie intégrante du système de « checks and balances » qui détermine les rapports entre les pouvoirs de l'Etat.

Le Parlement est en effet présumé exprimer la volonté de la nation. Mais cette présomption est réfutable, puisqu'en usant de son droit de dissolution, le gouvernement peut demander à l'électeur de se prononcer directement.

Le droit de dissolution a donc été conféré sciemment au pouvoir exécutif, en considérant que ce n'est pas le pouvoir législatif, mais la nation qui doit avoir le dernier mot.

M. Van Rossem fait observer qu'il n'est pas possible, dans une « démocratie majoritaire » comme nous la connaissons, de connaître véritablement la volonté de la nation. D'abord, parce que les petits partis sont défavorisés par le système électoral, et ensuite parce que, dans la pratique, les membres de l'opposition n'ont pas la possibilité d'exprimer cette volonté.

M. Duquesne estime que le danger de détournement de pouvoir subsiste en l'occurrence. Le fait de donner le dernier mot à la nation peut en effet poser beaucoup de problèmes dans un pays comme le nôtre et si, en outre, on donne toute latitude au pouvoir exécutif pour déclencher ce processus, on confère au gouvernement un pouvoir exorbitant.

Le professeur Van Impe estime que c'est là poser le problème de façon trop tranchée. Il ne faut en effet pas oublier que, dans notre pays, le gouvernement est lui-même une petite assemblee parlementaire au sein de laquelle sont représentés de nombreux « équilibres », même si l'opposition en est exclue.

Le professeur Van Orshoven ajoute que l'arbitrage par l'électeur peut causer des problèmes, mais qu'en tout état de cause, cela reste pour l'instant le système le moins mauvais.

Mevr. Aelvoet merkt op dat naar aanleiding van de bespreking van de voorstellen van bijzondere wet van de heer Denys (Gedr. St. 15/1, B.Z. 1991-1992) en de heren Vande Lanotte, Geysels en Lauwers (Gedr. St. 16/1, B.Z. 1991-1992) gebleken is dat er niet alleen een « communautaire » breuklijn bestond ten aanzien van de wetgevende activiteit in een periode van lopende zaken, maar dat ook aan Vlaamse kant niet alle partijen op één lijn stonden. Zij stelt vast dat uit de uiteenzetting van de professoren Van Impe en Van Orshoven blijkt dat de Kamer zich eigenlijk veel terughoudender heeft opgesteld dan nodig was. Zij heeft echter wel vragen bij het ontbindingsrecht van de regering, als ultiem wapen. Is dat wel realistisch? Wie zal vlak na de verkiezingen de Kamers opnieuw durven ontbinden?

Professor Van Orshoven geeft toe dat het ultieme wapen van de ontbinding niet achteloos kan worden gehanteerd, maar merkt op dat de regering — geval per geval — zal moeten uitmaken of zij zich neerlegt bij de uitdrukkelijke wil van het Parlement. Dit is een voorbeeld van de « checks and balances » : ieder weet over welke wapens hij beschikt, en hoever hij « te ver » kan gaan.

De heer Duquesne merkt op dat het Parlement in een periode van lopende zaken dus eigenlijk nog makkelijker gebruik kan maken van zijn prerogatieven, omdat het niet gebogen gaat onder het juk van een « meerderheidspakt ». Wanneer na de verkiezingen een nieuwe regering en meerderheid ontstaan, wordt de bewegingsruimte van het Parlement vaak beknot en beperkt zijn rol zich al te dikwijls tot het bekrachtigen van akkoorden die elders zijn gesloten.

*
* *

De heer Poty wil graag weten wat de professoren denken over de mogelijkheid om de Kamers en/of de Raden te verkiezen voor een welbepaalde duur (naar analogie met bijvoorbeeld de gemeenteraden).

Professor Van Impe antwoordt dat de vraag of een regering moet beschikken over het ontbindingsrecht, in ieder land anders wordt beantwoord. In België en Groot-Brittannië wordt dat wapen vaak gebruikt, in Nederland al wat minder vaak en in Zweden en Noorwegen — die vaak als modeldemocratieën worden geciteerd — haast nooit.

Men kan dus moeilijk stellen dat het meer of minder democratisch is, de assemblies voor welbepaalde tijd te verkiezen. Het is veeleer een kwestie van traditie en concrete politieke omstandigheden.

Professor Van Orshoven merkt op dat de vergelijking met de voor een vaste duur verkozen gemeenteraad niet opgaat. Op gemeentelijk niveau is er immers voorzien in administratief toezicht, zodat de toeziende overheid zal optreden indien de gemeentelijke overheid de wet of het algemeen belang schendt.

Mme Aelvoet fait observer que lors de la discussion des propositions de loi spéciale de M. Denys (Doc. n° 15/1, S.E. 1991-1992) et de MM. Vande Lanotte, Geysels et Lauwers (Doc. n° 16/1, S.E. 1991-1992), il s'est avéré que non seulement il existait une fracture « communautaire » quant à la conception de l'activité législative en période d'affaires courantes, mais qu'en outre, la position de tous les partis flamands n'était pas identique. Elle constate également qu'il ressort des exposés de MM. les professeurs Van Impe et Van Orshoven que la Chambre a fait preuve de bien plus de réserve qu'il n'était nécessaire. Elle se pose cependant des questions en ce qui concerne le droit de dissolution, présenté comme l'arme ultime du gouvernement. Est-ce bien réaliste? Qui osera dissoudre à nouveau les Chambres tout de suite après les élections?

Le Professeur Van Orshoven admet que l'arme ultime que représente la dissolution ne peut être utilisée de manière inconsidérée, mais fait observer que le gouvernement devra décider au cas par cas s'il s'incline devant la volonté expresse du Parlement. Ceci est une illustration de la théorie des « checks and balances » : chacun sait de quelles armes il dispose et jusqu'où il peut aller « trop loin ».

M. Duquesne fait observer qu'en période d'affaires courantes, le Parlement peut donc en fait user plus facilement encore de ses prérogatives, puisqu'il ne se trouve pas sous le joug d'un pacte de majorité. Lorsqu'un nouveau gouvernement et une nouvelle majorité sont constitués après les élections, la marge de manœuvre du parlement est souvent réduite et son rôle se limite trop souvent à entériner des accords qui ont été conclus ailleurs.

*
* *

M. Poty aimerait connaître l'avis des professeurs sur la possibilité d'élire les Chambres et/ou les Conseils pour une durée déterminée (par analogie, par exemple, avec les conseils communaux).

Le professeur Van Impe répond que chaque pays apporte une réponse différente à la question de savoir si un gouvernement doit disposer du droit de dissolution. En Belgique et en Grande-Bretagne, il est fréquemment fait usage de cette arme, aux Pays-Bas un peu moins souvent, et en Suède et en Norvège — que l'on cite souvent comme étant des démocraties modèles — pratiquement jamais.

Il est dès lors malaisé de dire s'il est plus ou moins démocratique d'élire les assemblies pour une période déterminée. Il s'agit plutôt d'une question de tradition et de circonstances politiques concrètes.

Le professeur Van Orshoven fait observer que la comparaison avec l'élection du conseil communal pour une période déterminée, n'est pas pertinente. Au niveau communal, il est en effet prévu une tutelle administrative, de sorte que le pouvoir de tutelle interviendra si l'autorité communale enfreint la loi ou va à l'encontre de l'intérêt général.

Met betrekking tot de Raden, wijst spreker op het bestaan van de « constructieve motie van wantrouwen ». Als een parlementaire meerderheid tot elke prijs wil dat een bepaalde maatregel wordt genomen, kan ze eenvoudigweg een Executieve aanstellen om de maatregel te laten uitvoeren.

B. Gedachtenwisseling met decaan Delpérée en professor Uyttendaele

De heer Simons wenst vier opmerkingen te maken :

— De door professor Uyttendaele verdedigde stelling met betrekking tot de stemming over moties lijkt hem aantrekkelijk. Hij stipt daarbij aan dat, hoewel de stemming over oriënterende moties mogelijk is, die over moties van wantrouwen uiteraard onrealistisch is aangezien de regering reeds ontslagnemend is. Concreet stelt hij voor dat het Reglement van de Kamer in de mogelijkheid zou voorzien om over dergelijke oriënterende moties te stemmen.

— In verband met de deelneming van de regering aan de wetgevende macht meent hij dat die deelneming in een periode van lopende zaken beperkt is en dat de regering in dat geval dus geen wetsontwerpen of amendementen kan indienen.

— In verband met het vraagstuk van de bekrachtiging is spreker de mening toegedaan dat twee stellingen verdedigbaar zijn : ofwel is men van oordeel dat het gaat om iets wat van oudsher gedaan werd en dat de regering bijgevolg bevoegd is om de Koning voor te stellen de wet te bekrachtigen, ofwel meent men dat het gaat om een daad die werkelijk belangrijk is voor de derde tak van de wetgevende macht.

De heer Simons is voorstander van het tweede alternatief, maar hij spreekt zich tegelijkertijd uit voor de afschaffing van de bevoegdheid van de Koning om de wetten te bekrachtigen.

Ter verantwoording van zijn standpunt wijst hij er op dat door de afschaffing van die bekrachtigingsmogelijkheid moeilijkheden in de aard van die welke wij in 1990 hebben meegemaakt, kunnen worden voorkomen. Voorts vestigt hij de aandacht op de positieve ervaring in de Scandinavische landen waar de voorzitter van de Kamer de wetten afkondigt.

— Ten slotte vraag hij zich af wat de bevoegdheden van een ontslagnemende regering zijn ingeval een van de taalgroepen de alarmbel luidt.

Zijns inziens kan de regering het bij artikel 38*bis* voorgeschreven advies niet uitbrengen en dient de parlementaire procedure te worden stopgezet.

De heer Duquesne merkt op dat de aan de deskundigen gestelde vraag in een veel ruimer geheel past. Het vraagstuk van de bevoegdheden van het Parlement in crisistijd is ter sprake gebracht omdat de politieke crises steeds langer duren en de verschillende politieke partners intussen de gebeurtenissen proberen te beïnvloeden.

In verband met de wetgevende procedure is spreker van mening dat, als de regering dan al bevoegd

En ce qui concerne les Conseils, l'intervenant rappelle l'existence de la « motion de méfiance constructive ». Si une majorité parlementaire veut à tout prix qu'une mesure donnée soit prise, il lui suffit de mettre en place un Exécutif pour faire exécuter ladite mesure.

B. Echange de vues avec le Doyen Delpérée et le professeur Uyttendaele

M. Simons souhaite faire quatre observations :

— La thèse défendue par M. le Professeur Uyttendaele relative au vote de motions lui paraît séduisante. Il précise à cet égard que si le vote des motions d'orientation est possible, le vote des motions de défiance est par hypothèse irréaliste vu que le Gouvernement est déjà démissionnaire. Il propose concrètement d'inscrire dans le règlement de la Chambre la possibilité de voter de telles motions d'orientation.

— En ce qui concerne la participation du Gouvernement au pouvoir législatif, il estime qu'en période d'affaires courantes, cette participation est limitée et qu'en conséquence, le Gouvernement ne peut déposer des projets de loi ou d'amendements.

— Evoquant le problème de la sanction, l'orateur est d'avis que deux thèses sont possibles : ou bien on considère qu'il s'agit d'un acte qui s'est toujours fait et qu'en conséquence, le Gouvernement est habilité à proposer la sanction au Roi, ou bien on considère qu'il s'agit d'un acte important pour la troisième branche du pouvoir législatif.

M. Simons, tout en se prononçant pour la seconde alternative, se déclare en faveur de la suppression du pouvoir de sanction du Roi.

Il justifie sa position par le fait que cette suppression permettrait d'éviter les difficultés connues en 1990 et par l'expérience positive des pays nordiques où le Président de la Chambre promulgue lui-même les lois.

— Au cas où la sonnette d'alarme serait agitée par un groupe linguistique, il s'interroge enfin sur les pouvoirs du gouvernement démissionnaire.

Pour lui, l'avis prescrit par l'article 38*bis* ne peut être rendu par le Gouvernement et la procédure parlementaire doit s'arrêter.

M. Duquesne remarque que la question posée aux experts fait partie d'un ensemble beaucoup plus large. La problématique des pouvoirs du Parlement en temps de crise a surgi parce que les crises politiques durent de plus en plus longtemps et que pendant celles-ci, les différents partenaires politiques tentent de peser sur les événements.

En ce qui concerne la procédure législative, l'orateur estime que si le Gouvernement a la capacité

mag zijn om een ontwerp in te dienen, zij daarom nog niet weet of zij over een parlementaire meerderheid beschikt. Bovendien blijft, zelfs in de onderstelling dat de regering aan het wetgevend werk kan deelnemen, het vraagstuk van de bekrachtiging onopgelost.

Voorts constateert hij dat iedereen het erop aanlegt om zich andermans bevoegdheden toe te eigenen en op die manier staat het Parlement weerloos tegenover de uitvoerende macht. Die vertoont hoe langer hoe meer de neiging om zich op het terrein van de rechterlijke macht te begeven (zie in dat verband het wetsvoorstel van mevrouw Onkelinx tot wijziging van de wet van 3 mei 1880 betreffende het parlementair onderzoek — Stuk n^o 447/1 - B.Z. 91/92).

Hij vraagt zich derhalve af of het, als het de bedoeling is om de bevoegdheden van het Parlement te herstellen, geen aanbeveling verdient dat de eindbeslissing bij dat soevereine Parlement zou berusten ingeval de regering, na verloop van tijd, om redenen die haar eigen zijn zich van verdere initiatieven zou onthouden.

Mevrouw Aelvoet brengt de volgende beschouwingen naar voren. In verband met de stemming over moties meent zij dat men zou moeten aanvaarden dat de verantwoordelijkheid van een individuele minister ter discussie kan worden gesteld. Die mogelijkheid zou niet alleen in tijden van lopende zaken, maar tevens in normale perioden moeten kunnen gelden. Overigens meent zij dat ook de regeling waarvan professor Uyttendaele met betrekking tot de oriënterende moties voorstander is, altijd zou moeten kunnen worden gehanteerd. Een bijsturing van het regeringsbeleid zou aldus mogelijk zijn zonder dat de vertrouwenskwestie aan de orde hoeft te komen. Naar haar gevoelens kunnen die moties niet zover gaan dat de regering zou worden voorgeschreven wat haar te doen staat.

Inzake het eigenlijke wetgevende werk spreekt zij haar voldoening uit over de eensluidende verklaringen van de deskundigen luidens welke het Parlement zelfs kan overgaan tot stemmingen in plenaire vergadering.

Met betrekking tot de bekrachtiging vraagt mevrouw Aelvoet zich af of de nieuwe regering, zo de stelling van decaan Delpérée wordt gevolgd, nieuwe amendementen mag indienen. Zelf meent zij dat zoiets niet kan, aangezien de wet werd aangenomen.

Tot slot wenst spreekster het standpunt van de Franstalige deskundigen te vernemen over de « alarmbelprocedure ».

Volgens sommige Vlaamse juristen doet die procedure geen problemen rijzen aangezien het Parlement in alle stadia het laatste woord behoudt.

In antwoord op de drie sprekers, preciseert decaan Delpérée allereerst dat zijn betoog tegen de achtergrond van de huidige stand van de wetgeving moet worden begrepen. Het betoog van de heer Simons luidens hetwelk de bekrachtiging door de Koning zou moeten worden afgeschaft, geeft een andere stelling weer. Van de opgeworpen vragen verdient vooral die

pour déposer un projet, celui-ci ignore s'il dispose encore d'une majorité parlementaire. Par ailleurs, à supposer que le Gouvernement puisse participer au travail législatif, il subsiste le problème de la sanction.

Cela étant il constate que chacun essaie de récupérer du pouvoir sur un autre. Le Parlement est ainsi démuni vis-à-vis de l'exécutif. Il a de plus en plus tendance à interférer dans la sphère du pouvoir judiciaire (voyez à ce propos, la proposition de loi de Mme Onkelinx modifiant la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires (Doc. 447/1 - S.E. 91/92).

Il se demande en conséquence si, pour restaurer le pouvoir du Parlement, il ne serait pas souhaitable qu'à l'expiration d'un certain délai, le gouvernement renonçant à intervenir pour des motifs propres, le Parlement souverain emporte la décision.

Mme Aelvoet émet les considérations suivantes. En ce qui concerne le vote de motions, elle considère qu'il faudrait admettre que la responsabilité d'un seul ministre puisse être mise en cause. Cette possibilité devrait exister non seulement en période d'affaires courantes mais également en période normale. Par ailleurs, elle estime que le système préconisé par le professeur Uyttendaele des motions d'orientation, devrait également toujours exister. Une correction de la gestion du Gouvernement serait ainsi possible sans que la question de confiance ne doive être posée. Pour elle, ces motions ne peuvent aller jusqu'à enjoindre le gouvernement.

En matière de travail législatif proprement dit, elle marque sa satisfaction devant les déclarations unanimes des experts selon lesquelles le travail parlementaire peut aller jusqu'au vote en séance plénière.

Quant à la sanction, Mme Aelvoet se demande si, à suivre la thèse de M. le Doyen Delpérée, le nouveau gouvernement peut introduire de nouveaux amendements. Personnellement, elle ne le pense pas vu que la loi a été votée.

Enfin, l'orateur souhaite connaître la position des experts francophones en ce qui concerne la sonnette d'alarme.

Certains juristes néerlandophones affirment que cette procédure ne pose pas de problèmes vu qu'à chacune de ses étapes, le Parlement garde le dernier mot.

Répondant aux trois intervenants, M. le Doyen Delpérée tient tout d'abord à préciser que son intervention se situe dans l'état actuel du droit. L'intervention de M. Simons selon laquelle il faudrait supprimer la sanction royale constitue une autre hypothèse. Parmi les questions posées, celle relative à la motion mérite une attention particulière. Appar-

betreffende de moties de nodige aandacht. Komt het één Kamer of beide Kamers toe de regering te verzoeken een daad te stellen of zelfs haar aan te manen dit of dat te doen?

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee situaties.

De eerst doelt op het geval van een motie over een aangelegenheid waarvoor het Parlement bevoegd is. De deskundige heeft geen bezwaar tegen een dergelijke motie, voor zover ze niet op een aanmaning uitdraait, want in dat geval miskent men de verantwoordelijkheid van diegene die bij het gemeenschappelijk werk betrokken is.

De tweede situatie, waarin het Parlement stemt over een motie betreffende een aangelegenheid waarvoor het niet bevoegd is en de regering verzoekt of aanmaant in een van haar bevoegdheidsgebieden op te treden, acht decaan Delpérée strijdig met de Grondwet.

De vraag die ten grondslag ligt aan het probleem van de moties is of wij een « assemblée-regering » willen, dat wil zeggen een politiek stelsel waarin het Parlement aanmaningen richt tot de regering, inclusief op domeinen waarvoor de regering bevoegd is.

Over de alarmbelprocedure merkt hij op dat de moeilijkheid bij de Ministerraad ligt, die binnen dertig dagen advies moet uitbrengen. Dat advies valt niet binnen de lopende zaken aangezien het per definitie betrekking heeft op een cruciale aangelegenheid.

De regering kan evenmin het betwiste wetsontwerp of wetsvoorstel amenderen. Het dossier wordt bijgevolg geblokkeerd bij de Ministerraad en de procedure wordt onderbroken.

Op de vraag van mevrouw Aelvoet over de gevolgen van een weigering van bekrachtiging door de demissionaire regering, preciseert decaan Delpérée dat de tekst opnieuw voor de nieuwe regering komt, die hem al evenmin kan amenderen aangezien de parlementaire bespreking is afgerond. Er zijn dan twee oplossingen mogelijk : ofwel bekrachtigt de nieuwe regering de tekst en is het probleem van de baan, ofwel doet ze dat niet en dan kan het Parlement de verantwoordelijkheid van die regering in het geding brengen.

Tot slot vraagt hij zich af of de suggestie van de heer Duquesne, luidens welke het soevereine Parlement na verloop van een bepaalde termijn beslissingsmacht terugkrijgt, voor de regeringen geen aansporing kan zijn om spoediger tot een samenstelling te komen.

Maar wellicht gaat die oplossing nog verder dan de aanneming van moties ten aanzien van de regering.

Professor Uyttendaele herinnert eraan dat een van de kwaliteiten van de Belgische Grondwet haar grote aanpassingsvermogen is mede doordat ze zo beknopt is. De betrekkingen tussen de machten zijn niet meer dezelfde als in 1831.

tient-il à une Chambre ou aux deux d'inviter le gouvernement à prendre tel acte ou même de l'enjoindre à faire ceci ou cela?

Deux situations doivent être distinguées.

Une première situation vise le cas d'une motion relative à une matière qui relève de la compétence du Parlement. L'expert n'a pas d'objection vis-à-vis d'une telle motion pour autant qu'elle ne devienne pas une injonction car dans ce cas on méconnaît les responsabilités de celui qui est associé à l'œuvre commune.

Dans la seconde situation, où le Parlement vote une motion dans un domaine qui sort de sa compétence et invite ou enjoint le Gouvernement à agir dans un de ses domaines de compétence, M. le Doyen Delpérée estime que cette situation est contraire à la Constitution.

La question qui sous-tend le problème des motions est celle de savoir si nous voulons un gouvernement d'assemblée c'est-à-dire un système politique où le Parlement donne des injonctions au Gouvernement y compris dans les domaines qui relèvent de la responsabilité du Gouvernement.

En ce qui concerne la procédure de la sonnette d'alarme, il fait observer que la difficulté se situe au niveau du Conseil des Ministres qui doit dans un délai de 30 jours rendre un avis. Cet avis ne rentre pas dans le cadre des affaires courantes puisqu'il porte par définition sur une question cruciale.

Le Gouvernement est également dans l'impossibilité de formuler des amendements au projet ou à la proposition de loi contestée. Par conséquent, le dossier est bloqué au stade du Conseil des Ministres et la procédure est interrompue.

A la demande de Mme Aelvoet concernant les conséquences d'un refus de sanction par le gouvernement démissionnaire, M. le Doyen Delpérée précise que le texte revient devant le nouveau gouvernement qui ne peut l'amender vu que le débat parlementaire est terminé. Deux solutions sont possibles : soit le nouveau gouvernement sanctionne et le problème est résolu, soit il ne le fait pas et le Parlement est apte à mettre en cause la responsabilité de ce gouvernement, qui refuse de sanctionner une loi qu'il a votée.

Il se demande enfin si la suggestion de M. Duquesne selon laquelle le Parlement souverain retrouve son pouvoir de décision après un certain délai, ne constituerait pas un incitant pour les gouvernements à se constituer plus vite.

Mais cette solution va peut-être encore plus loin que la vote des motions à l'égard du Gouvernement.

M. le Professeur Uyttendaele rappelle qu'une des qualités de la Constitution belge est sa faculté d'adaptation liée à sa brièveté. Les rapports entre les pouvoirs ne sont plus les mêmes que ceux qui existaient en 1831.

Net als decaan Delpérée wenst hij zijn betoog te houden tegen de achtergrond van de bestaande rechtsregels. Hij wil daarbij uitgaan van een zorgvuldige analyse van de wetteksten en de rechtspraak.

Hij licht het begrip « motie van aanbeveling » dat hij in zijn uiteenzetting heeft gebruikt, nader toe.

Het slaat op het geval waarin de Kamers van oordeel zijn dat een daad moet worden gesteld en constateren dat die daad buiten het bestek van de lopende zaken valt. Dankzij de stemming door de twee Kamers kan worden voorkomen dat de regering later voor de rechtbank wordt gedaagd.

Met andere woorden, vanaf het ogenblik dat vaststaat dat de controle van het Parlement niet zou zijn uitgemond in het in geding brengen van de regering, is het denkbaar dat deze laatste ertoe wordt gemachtigd de bevoegdheden die traditioneel de hare zijn, te overstijgen.

Wat de kwestie van de bekrachtiging betreft, herinnert de deskundige eraan dat die, in de onderstelling dat de theorie voor de lopende zaken van toepassing is op de daden die de Kamers en de Koning gezamenlijk stellen — wat hij betwijfelt — moet worden gezien als een daad die onder het begrip lopende zaken kan worden ondergebracht, aangezien sinds 1884, met uitzondering van het precedent van april 1990, altijd bekrachtiging is verleend.

In verband met de alarmbelprocedure valt hij de stelling van decaan Delpérée bij en hij voegt daaraan toe dat ingeval de Kamers toch verder zouden gaan, een regering van lopende zaken aan de Koning zou kunnen vragen de Kamers te ontbinden.

In verband met de wens van mevrouw Aelvoet om een minister in een periode van lopende zaken individueel verantwoordelijk te kunnen stellen, acht hij juridisch niet haalbaar in de huidige stand van het positief recht. Overigens is er algemeen gesproken een bedenkelijke ontwikkeling aan de gang in verband met de individuele verantwoordelijkheid van de ministers. Het gaat om een probleem dat een politieke veeleer dan een juridische strekking heeft.

Volgens de heer Maingain leveren de stellingen van professor Uyttendaele stof tot bezinning, maar roepen ze ook enig voorbehoud op.

Het begrip lopende zaken moet in feite door de uitvoerende macht worden beoordeeld onder voorbehoud van het toezicht door de rechtbanken. In het voorgestelde schema zouden de Kamers een motie aannemen op grond waarvan de regering niet meer zou moeten uitmaken of het om een lopende zaak gaat en bijgevolg in het tegengestelde geval vrijuit zou gaan. Dat is een vrij gedurfde constructie, want ze brengt de Kamers ertoe in de plaats van het begrip lopende zaken te treden. Ze brengt overigens de kwestie van de positie van de moties aan de orde. De motie is namelijk alleen maar een wens waaraan geen juridische sanctie vastzit.

Spreker schaart zich voorts achter de analyse van decaan Delpérée en verheugt zich er over dat de wetgevende macht een opdracht waarmee ze eenmaal is gestart, kan voltooien. Niettemin merkt hij

Tout comme M. le Doyen Delpérée, son intervention s'inscrit dans le droit existant et se fonde sur une analyse stricte des textes et de la jurisprudence.

Il précise la notion de motion de recommandation qu'il avait évoquée dans son exposé. Elle vise le cas où les Chambres estiment qu'un acte doit être posé et constatent que cet acte sort des limites des affaires courantes. Le vote des deux Chambres permettrait de protéger le gouvernement d'un recours juridictionnel ultérieur.

En d'autres termes, dès le moment où la preuve existe que le contrôle du Parlement n'aurait pas débouché sur la mise en cause du gouvernement, il paraît concevable d'autoriser celui-ci à sortir des limites qui sont traditionnellement les siennes.

En ce qui concerne le problème de la sanction, l'expert rappelle que à supposer que la théorie des affaires courantes s'applique aux actes accomplis conjointement par les Chambres et le Roi — ce dont il doute — la sanction devrait s'analyser comme un acte qui relève de la notion d'affaires courantes puisque, sous réserve du précédent d'avril 1990, elle est toujours accordée depuis 1884.

Quant à la procédure de la sonnette d'alarme, il rejoint la thèse de M. le Doyen Delpérée et ajoute qu'au cas où les Chambres passeraient outre, le gouvernement d'affaires courantes pourrait demander au Roi de dissoudre les Chambres.

Il estime, en ce qui concerne le souhait émis par Mme Aelvoet de permettre la mise en œuvre de la responsabilité individuelle d'un ministre en période d'affaires courantes, qu'une telle solution n'est pas juridiquement concevable dans l'état actuel du droit positif. Par ailleurs, il existe, de manière générale un dépérissement de la responsabilité individuelle des ministres. Il s'agit là d'un problème plus politique que juridique.

M. Maingain est d'avis que si les thèses du professeur Uyttendaele fournissent des éléments de réflexion, elles appellent également quelques réserves.

La notion d'affaires courantes doit en réalité être appréciée par l'exécutif sous réserve du contrôle juridictionnel. Or, dans le schéma proposé, ce seraient les Chambres qui voteraient une motion par laquelle le gouvernement ne devrait plus apprécier s'il s'agit d'une affaire courante et serait dès lors absous dans le cas contraire. Cette construction est assez audacieuse car elle mène les Chambres à se substituer à la notion d'affaires courantes. Elle pose par ailleurs le problème du statut des motions. La motion n'est en effet qu'un vœu dépourvu de sanction juridique.

L'intervenant rejoint par ailleurs l'analyse de M. le Doyen Delpérée et se réjouit que le pouvoir législatif puisse mener son travail jusqu'à son terme. Il fait néanmoins observer que le fonctionnement des insti-

op dat de werking van de instellingen verstoord is en dat de kwestie daardoor eerder politiek geladen dan louter juridisch is. Er wordt daarover enig voorbehoud gemaakt dat evenwel gaandeweg schijnt af te nemen.

De heer Simons preciseert dat hij met de term « motie » een aanmaning ten aanzien van de regering bedoelt, zonder dat die aanmaning door een sanctie wordt gevolgd. Het staat de regering vrij daarmee te doen wat ze wil.

Ofschoon er volgens *de heer Duquesne* geen sprake van is om in de uitoefening van de uitvoerende macht te interveniëren, toont hij begrip voor de stoutmoedigheid van professor Uyttendaele die op een zekere malaise kan wijzen.

Teruggrijpend naar het betoog van decaan Delpérée, volgens wie de regering aan het wetgevend werk kan deelnemen voor zover ze oordeelt dat zulks binnen de afhandeling van de lopende zaken past, vraagt spreker dat een aantal voorbeelden van wetgeving in het kader van de lopende zaken wordt gegeven.

Decaan Delpérée wijst er in eerste instantie op dat hij die motie niet opvat als een soort van dekking die de regering die een wet bekrachtigt, aan iedere vorm van controle onttrekt. Er bestaat geen rechterlijke controle en de politieke controle is sterk gereduceerd aangezien de regering ontslagnemend is. De enige overblijvende controle is die van de openbare opinie. De vraag rijst dan ook of er daden zijn die de regering in het raam van de lopende zaken kan stellen.

De deskundige geeft als voorbeeld de aanneming door het Parlement van de wet van 1978 betreffende de rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement. De Kamers werden naderhand ontbonden. Niettemin heeft de regering die wet bekrachtigd, aangezien het de voortzetting betrof van een procedure tijdens welke de kamers de gelegenheid hadden zich uit te spreken.

Ter zake kunnen nog andere voorbeelden worden gegeven.

Decaan Delpérée onderstreept overigens dat de discussie zich toespitst op de meest in het oog springende aspecten van het parlementaire werk (interpellaties, bekrachtiging van wetten ...). Zelf denkt hij veeleer aan het wetgevende werk dat niet in de schijnwerper staat, zoals bijvoorbeeld de in de commissies gevoerde technische discussies, waarvan de kwaliteit toeneemt naarmate de crisis aanhoudt.

Professor Uyttendaele verduidelijkt nogmaals zijn visie op het begrip « motie » die berust op het beginsel dat de Kamers op een gegeven ogenblik kunnen bepalen op welke voorwaarden zij de regering het vertrouwen zullen schenken. De desbetreffende stemming vormt voor de regering een waardevolle aanwijzing over de daden die zij wel en die welke zij niet kan stellen. Het is tegen die achtergrond dat hij heeft gerefereerd aan de rechterlijke controle die erin bestaat dat bepaalde handelingen voor de Raad van State kunnen worden aangevochten.

tutions est déséquilibrée et que de ce fait, le problème est davantage politique que juridique. Une certaine réserve existe donc qui a néanmoins tendance à se résorber.

M. Simons précise que par le terme motion il vise une injonction du Gouvernement. Le Gouvernement est libre de faire ce qu'il en veut.

Si pour *M. Duquesne*, il n'est pas question d'interférer dans l'exercice du pouvoir exécutif. Il comprend l'audace du Professeur Uyttendaele qui est révélatrice d'un certain malaise.

Suivant par ailleurs M. le Doyen Delpérée pour qui le Gouvernement peut participer au travail législatif pour autant qu'il estime qu'il agit dans le cadre des affaires courantes, l'intervenant demande que des exemples de législations d'affaires courantes soient donnés.

M. le Doyen Delpérée observe tout d'abord qu'il ne conçoit pas cette motion comme une sorte de couverture qui mettrait le Gouvernement qui sanctionne une loi, à l'abri de contrôles. Il n'existe pas de contrôle juridictionnel et le contrôle politique est fort affaibli puisque le Gouvernement est déjà démissionnaire. Seul subsiste le contrôle de l'opinion publique. La question qui se pose dès lors est de savoir s'il existe des actes que le Gouvernement peut poser au nom de ces affaires courantes.

L'expert prend comme exemple le vote par les Chambres de la loi organisant les élections européennes au suffrage universel direct en 1978. Les Chambres furent ultérieurement dissoutes. Le Gouvernement a néanmoins sanctionné cette loi considérant qu'il s'agissait de la continuation d'une procédure au cours de laquelle les Chambres avaient eu l'occasion de s'exprimer.

D'autres exemples pourraient être donnés.

M. le Doyen Delpérée observe par ailleurs que la discussion porte sur les interventions les plus spectaculaires du travail parlementaire (interpellations, sanction ...). Il pense quant à lui plus au travail qui ne vient pas au grand jour — comme les discussions techniques au sein des commissions — qui sera d'autant meilleur que la crise est longue.

M. le Professeur Uyttendaele reprécise son idée de motion qui repose sur le principe qu'à un moment donné, les Chambres peuvent déterminer les conditions dans lesquelles elles accorderaient la confiance au Gouvernement. Ce vote fournit une précieuse indication au Gouvernement sur les actes qu'il peut ou qu'il ne peut pas poser. C'est dans cette optique qu'il a parlé du contrôle juridictionnel car il peut y avoir des actes attaquables devant le Conseil d'Etat.

Decaan Delpérée wijst erop dat deze mogelijkheid in de wet staat en niet op bestuurshandelingen slaat.

Professor Uyttendaele licht zijn standpunt toe met het voorbeeld van het koninklijk besluit van 22 november 1991 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen. De Kamers kunnen bijvoorbeeld de wens uiten dat de regering ter zake een standpunt inneemt, zelfs in een periode van lopende zaken. In die omstandigheid ware het weinig waarschijnlijk geweest dat de Raad van State de regering het zou hebben aangerekend dat ze haar bevoegdheden in een periode van lopende zaken zou hebben overschreden.

Decaan Delpérée is van mening dat de Kamers in dit voorbeeld op een aan de Koning voorbehouden bevoegdheidsgebied optreden.

Professor Uyttendaele deelt die mening niet aangezien de Kamers gewoon aangeven in welke omstandigheden ze aan een niet-démissionnaire regering sanctie zouden hebben verleend. Voorts meent hij dat de problematiek van de bevoegdheden van het Parlement in een crisisperiode er in wezen in bestaat dat de wetgevende procedure haar beslag kan krijgen. De discussie over de bekrachtiging is praktisch gezien van weinig belang, aangezien de wet hetzij onmiddellijk, hetzij enige tijd later wordt bekrachtigd.

*
* *

VI. — STANDPUNT VAN DE COMMISSIE

(Vergadering van 16 september 1992)

De Voorzitter herinnert eraan dat tijdens de voorbije periode van lopende zaken eens te meer de vraag is gerezen welke houding de Kamer op wetgevend vlak moet aannemen.

Op 8 maart 1988 heeft de Conferentie van Voorzitters een duidelijk standpunt ingenomen met betrekking tot de behandeling van wetsvoorstellen in een periode van lopende zaken. Wetsvoorstellen die op regelmatige wijze zijn ingediend, door de plenaire vergadering in overweging genomen en naar de commissie verzonden, kunnen volgens de Conferentie worden besproken en ter stemming gebracht in de Commissie. Tevens kan het verslag worden opgesteld en rondgedeeld. Daarbij moet het volgens de Conferentie echter blijven « zolang er geen regering is die het vertrouwen van de Kamers heeft gekregen en van haar amenderingsrecht kan gebruik maken, enerzijds, en het bekrachtigingsbesluit kan mede-ondertekenen, anderzijds, wat een ontslagnemende regering niet kan » (zie *Gedr. St.*, Kamer, BZ 91/92, n° 15/2, blz. 2).

M. le Doyen Delpérée remarque que l'hypothèse étudiée est celle de la loi et ne concerne pas des actes administratifs.

M. le Professeur Uyttendaele illustre sa position en donnant l'exemple de l'arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des Exécutifs et aux personnes morales de droit public qui en dépendent. On aurait pu imaginer que les Chambres expriment le souhait que le Gouvernement prenne attitude dans ce domaine là et cela même en période d'affaires courantes. Dans une telle circonstance, il eut été improbable que le Conseil d'Etat passe grief au gouvernement d'avoir excédé les limites des pouvoirs que seul les siens en période d'affaires courantes.

M. le Doyen Delpérée estime que dans cet exemple les Chambres interviennent dans un domaine réservé au Roi.

M. le Professeur Uyttendaele ne partage pas cette opinion, les Chambres indiquant simplement dans quelles conditions elles auraient sanctionné un gouvernement non démissionnaire. Pour le surplus, il considère que l'essentiel de la problématique des pouvoirs du Parlement en période de crise réside dans le fait que la procédure législative peut être menée à son terme. Le débat sur la sanction n'a pas une importance pratique considérable vu que soit la loi est immédiatement sanctionnée, soit quelque temps plus tard.

*
* *

VI. — POINT DE VUE DE LA COMMISSION

(Réunion du 16 septembre 1992)

Le Président rappelle que lors de la dernière période d'affaires courantes, la question s'est une fois de plus posée de savoir quelle attitude la Chambre devait adopter sur le plan législatif.

Le 8 mars 1988, la Conférence des présidents a pris clairement position quant à l'examen des propositions de loi au cours d'une période d'affaires courantes. La Conférence estime que des propositions de loi déposées régulièrement, prises en considération en séance plénière et renvoyées en commission, peuvent être examinées et mises aux voix en commission. Le rapport peut en outre être rédigé et distribué. La Conférence estime que « les choses doivent en rester là aussi longtemps qu'il n'y a pas de gouvernement investi de la confiance des Chambres qui puisse, d'une part, exercer son droit d'amendement et, d'autre part, apporter son contreseing à l'arrêté de sanction royale, ce que ne peut pas faire un gouvernement démissionnaire » (voir *Doc. Chambre* n° 15/2, S.E. 1991-1992, p.2).

Toen naar aanleiding van de bespreking van twee voorstellen van bijzondere wet (*Gedr. St.*, Kamer, BZ 91/92, n^os 15/1 en 16/1) nogmaals de vraag rees hoe ver de Kamer kon gaan, vroeg deze commissie dat de Conferentie van voorzitters haar bovenvermeld standpunt zou actualiseren.

De Conferentie van voorzitters besloot ter vergadering van 9 januari 1992 dat « (deze commissie) haar werkzaamheden kan voortzetten tot de eindstemming en het verslag. De regering wordt uitgenodigd om de commissievergaderingen bij te wonen; indien zij dat wenst, kan ze daar het woord nemen, maar ze heeft niet het recht te amenderen ». (*Gedr. St.*, Kamer, BZ 91/92, n^o 15/2, blz. 5).

Een aantal vragen die ter gelegenheid van de bespreking van de voornoemde voorstellen van bijzondere wet aan de orde waren gekomen (wat als in deze periode de alarmbel wordt geluid?, wat met de bekrachtiging?) bleven aldus echter onbeantwoord. Bovendien werd de discussie over de rechten van het Parlement in een periode van lopende zaken sterk beïnvloed door de politieke omstandigheden en door de inhoud van de voorstellen die aanleiding gaven tot die discussie. Het is dus van fundamenteel belang dat deze vraag *in abstracto* en *in tempore non suspecto* wordt gesteld. Daarom besloot de commissie hoorzittingen te organiseren (cf. *supra* hoofdstukken I tot V), waarop deze problemen aan specialisten in publiek recht zouden worden voorgelegd.

Nu de commissie die specialisten heeft gehoord, komt het haar toe daaruit conclusies te trekken die een leidraad kunnen zijn, wanneer in de toekomst soortgelijke vragen rijzen.

*
* *

Een lid merkt op dat in de uiteenzettingen van de vier professoren minstens één constante terug te vinden is, met name de stelling dat de Kamer zich in de voorbije periode van lopende zaken terughoudender heeft opgesteld dan eigenlijk nodig was. Alle deskundigen zijn het er immers in grote lijnen over eens dat de Kamers, zodra ze zijn geïnstalleerd, de volheid van bevoegdheid hebben.

Concreet betekent dat, dat wetsvoorstellen kunnen besproken en ter stemming worden gebracht, niet alleen in de commissies maar ook in plenaire vergadering.

Minder eensgezindheid bestaat er over twee knelpunten: het amenderingsrecht van de regering en de bekrachtiging van door de Kamers aangenomen wetsvoorstellen.

Inzake het amenderingsrecht van de regering is uit de hoorzittingen gebleken dat drie van de vier geraadpleegde professoren de stelling verdedigen dat er geen reden bestaat om de regering dat recht te ontzeggen. Het begrip lopende zaken heeft tot doel te vermijden dat de regering ontsnapt aan de controle van het parlement, maar inzake het amenderingsrecht van de regering is die controle in voldoende

Lorsqu'à l'occasion de l'examen de deux propositions de loi spéciale (*Doc. Chambre n^{os} 15/1 et 16/1, S.E. 1991-1992*), la question s'est de nouveau posée de savoir jusqu'où la Chambre pouvait aller, la présente commission a demandé que la Conférence des présidents actualise son point de vue.

En sa réunion du 9 janvier 1992, la Conférence des présidents a conclu que « les travaux peuvent se poursuivre jusqu'au vote final et au rapport. Le gouvernement est invité à assister aux réunions de la commission; il pourra, s'il le souhaite, s'y faire entendre sans disposer du droit d'amender (*Doc. Chambre n^o 15/2, S.E. 1991-1992, p. 5*).

Un certain nombre de questions qui avaient été abordées lors de l'examen des propositions de loi spéciale précitées (que se passe-t-il si l'on a recours à la procédure de la sonnette d'alarme pendant cette période? Qu'advient-il de la sanction?) sont toutefois restées sans réponse. De plus, la discussion sur les droits du Parlement en période d'affaires courantes a été fort influencée par les circonstances politiques et par le contenu des propositions qui ont été à l'origine de cette discussion. Il importe donc de poser la question *in abstracto* et *in tempore non suspecto*. C'est la raison pour laquelle la commission a décidé d'organiser des auditions (cf. *supra*, chapitres I à V) au cours desquelles ces problèmes seraient soumis à des spécialistes du droit public.

Maintenant que la commission a entendu ces spécialistes, il lui appartient de tirer des conclusions qui serviront de fil conducteur au moment où des questions analogues se poseront à l'avenir.

*
* *

Un membre relève au moins une constante dans les exposés des quatre professeurs, à savoir la thèse selon laquelle la Chambre s'est montrée plus réservée que nécessaire au cours de la dernière période d'affaires courantes. Tous les experts s'accordent en effet à dire que les Chambres disposent de la plénitude de leurs compétences dès leur installation.

Cela signifie concrètement que les propositions de loi peuvent être examinées et mises aux voix non seulement en commission, mais également en séance plénière.

Les avis sont moins unanimes sur deux points particuliers: le droit d'amendement du gouvernement et la sanction de propositions de loi adoptées par les Chambres.

En ce qui concerne le droit d'amendement du gouvernement, il ressort des auditions que trois des quatre professeurs consultés considèrent qu'il n'y a aucune raison de dénier ce droit au gouvernement. La notion d'affaires courantes a pour objet d'éviter que le gouvernement échappe au contrôle parlementaire, mais ce contrôle est suffisamment garanti en ce qui concerne le droit d'amendement du gouverne-

mate gewaarborgd omdat de Kamers de regerings-amendementen aannemen of verwerpen.

Decaan Delpérée, daarentegen, betwist die stelling. Volgens hem is het amenderingsrecht een verlengstuk van het initiatiefrecht. Aangezien laatstgenoemd recht geblokkeerd is, kan de regering ook niet amenderen.

Ook inzake het probleem van de bekrachtiging zaten 3 van de 4 professoren op dezelfde lijn. Zij verdedigden de stelling dat, wanneer de Kamers in een periode van lopende zaken een voorstel goedkeuren, de regering die wet ook moet laten bekrachtigen. Indien de regering daar echt niet toe bereid is, moet volgens die stelling het principe van de « checks and balances » spelen en beschikt de regering over de mogelijkheid om de Kamers te laten ontbinden.

Decaan Delpérée verdedigt ook op dit punt een afwijkend standpunt. Volgens hem kan de regering goedgekeurde voorstellen laten bekrachtigen, maar moet zij zich telkens afvragen of ze aldus binnen de grenzen van de lopende zaken blijft. Als een wet buiten het gebied van de lopende zaken valt, kan de regering die dus niet laten bekrachtigen.

Spreker besluit dat de hoorzittingen in ieder geval duidelijk hebben aangetoond dat een reeks spitsvondige argumenten die destijds door sommigen zijn ingeroepen om de bespreking van de voornoemde voorstellen van bijzondere wet af te remmen, geen hout snijden en louter tot doel hadden de bespreking te vertragen.

Een lid is het eens met de vorige spreker, behalve op één belangrijk punt.

Spreker vindt namelijk dat men niet zomaar kan stellen dat een regering van 'lopende zaken ten volle gebruik kan maken van haar amenderingsrecht. Niemand lijkt nog te betwisten dat het Parlement wetgevend werk kan verrichten in een periode van lopende zaken, maar als men de regering onbeperkt laat amenderen, dan wordt het verschil tussen de volheid van bevoegdheid en de tot de lopende zaken beperkte bevoegdheid wel erg klein.

Een lid merkt op dat decaan Delpérée zich het voorzichtigst heeft opgesteld en dat hij lijkt te suggereren dat het (inhoudelijke) concept van de « lopende zaken » ook zou gelden voor de uitoefening van de wetgevende macht. Die macht zou met andere woorden kunnen worden uitgeoefend in aangelegenheden die geen uitstel dulden en waarover binnen de Kamers een ruime consensus bestaat, mits de regering niet tegen de behandeling ervan gekant is.

Volgens spreker is in de huidige stand van de Grondwet, de wetgeving en de parlementaire traditie geen bevredigende juridische oplossing mogelijk.

Niet alleen bepaalt de Grondwet nog altijd dat de wetgevende macht door drie takken gezamenlijk wordt uitgeoefend maar bovendien neemt de rege-

ment, étant donné que les Chambres adoptent ou rejettent les amendements du gouvernement.

Le doyen Delpérée, en revanche, conteste cette thèse. Selon lui, le droit d'amendement constitue le prolongement du droit d'initiative. Étant donné que l'exercice de ce droit est suspendu, le gouvernement ne peut pas non plus amender.

En ce qui concerne également le problème de la sanction, trois des quatre professeurs partagent le même avis, à savoir que lorsque les Chambres adoptent une proposition en période d'affaires courantes, le gouvernement doit aussi faire sanctionner cette loi. Si le gouvernement n'est pas disposé à le faire, c'est, selon cette thèse, le principe des « checks and balances » qui doit s'appliquer et le gouvernement a alors la possibilité de faire dissoudre les Chambres.

Sur ce point également, le doyen Delpérée défend un point de vue divergent. Selon lui, le gouvernement peut faire sanctionner des propositions adoptées, mais il doit toujours se demander si, ce faisant, il reste dans les limites des affaires courantes. Si une loi sort du domaine des affaires courantes, le gouvernement ne peut donc la faire sanctionner.

L'intervenant conclut que les auditions ont en tout cas clairement montré qu'une série de raisons invoquées à l'époque par certains afin de freiner l'examen des propositions précitées n'étaient que des arguties dont le but manifeste était de retarder l'examen des textes en question.

Un membre souscrit aux propos de l'intervenant précédent, sauf sur un point important.

Il estime en effet que l'on ne peut affirmer purement et simplement qu'un gouvernement d'affaires courantes peut exercer pleinement son droit d'amendement. Si personne ne semble encore contester que le Parlement peut effectuer un travail législatif en période d'affaires courantes, il y a lieu, par contre, de souligner que si l'on ne limite pas le droit d'amendement du gouvernement démissionnaire, il n'existe plus qu'une différence infime entre un gouvernement jouissant de la plénitude de ces compétences et un gouvernement dont la compétence est limitée aux affaires courantes.

Un membre fait observer que le doyen Delpérée s'est montré le plus prudent et qu'il semble suggérer que la notion d'affaires courantes s'appliquerait également à l'exercice du pouvoir législatif. En d'autres termes, ce pouvoir pourrait être exercé dans des matières qui ne souffrent aucun délai et qui font l'objet d'un large consensus au sein des Chambres, pour autant que le gouvernement ne soit pas opposé à leur examen.

L'intervenant estime qu'il n'est pas possible de concevoir en la matière une solution juridique satisfaisante dans l'état actuel de la Constitution, de la législation et de la tradition parlementaire.

Non seulement la Constitution dispose toujours que le pouvoir législatif est exercé collectivement par trois « branches », mais le gouvernement prend en

ring binnen dat wetgevende proces een zeer belangrijke plaats in.

De appreciatie van wat kan worden behandeld, dreigt dus steeds in grote mate politiek te blijven, tenzij men de discussie op een ander niveau tracht te voeren. De discussie over het amenderingsrecht mag ons overigens niet doen vergeten dat na de verkiezingen een nieuwe regering kan worden gevormd, die misschien helemaal niet geneigd is de door de Kamers aangenomen tekst ter bekrachtiging voor te leggen.

Een lid merkt op dat precies diegenen die destijds de bespreking van de voornoemde voorstellen van bijzondere wet wouden verhinderen, het argument hanteerden dat de regering onmogelijk gebruik kan maken van haar amenderingsrecht. Nochtans hebben alle geraadpleegde specialisten — ook de voorzichtigste — duidelijk gesteld dat het feit dat de derde tak van de wetgevende macht geen gebruik maakt van zijn amenderingsrecht, niet belet dat het parlement het wetgevend proces voortzet tot de goedkeuring in plenaire vergadering.

Zelf is spreker geneigd zich aan te sluiten bij de stelling van de meerderheid van de specialisten, die erop wijzen dat het begrip lopende zaken ontworpen is om de regering in toom te houden. Aangezien het de Kamers vrij staat amendementen van de regering al dan niet aan te nemen, is het Parlement voldoende « gewapend » en staat niets het amenderingsrecht van de regering in de weg.

De Minister van Wetenschapsbeleid merkt op dat uit het lijvige dossier dat door het secretariaat ter beschikking van de commissie werd gesteld, blijkt dat men in het verleden in een periode van lopende zaken vaak verder is gegaan dan de juridische theorie eigenlijk toeliet. In het dossier en de uiteenzettingen van de professoren komen voorbeelden voor van wetten die werden goedgekeurd én bekrachtigd in een periode van lopende zaken. Een en ander toont aan dat de concrete omstandigheden van het grootste belang zijn en dat de parlementaire praktijk (recht) zwaarder weegt dan de rechtsleer.

De Minister wil ook graag weten wat het standpunt is van de commissie met betrekking tot de toepassing van artikel 38*bis* van de Grondwet (alarmbelprocedure) in een periode van lopende zaken.

Een lid herinnert eraan dat het begrip lopende zaken « jurisdictioneel » gegroeid is, uit het besef dat de Kamers gedurende enkele maanden na de verkiezingen niet over sanctiemogelijkheden tegen de regering beschikken.

De steeds langer uitlopende periodes van regeringsvorming hebben dat probleem echter scherper gesteld. Wat we nu meemaken is in feite de « transpositie » van de theorie van de lopende zaken van de regering naar het Parlement.

Rekening houdend met de adviezen van de vier experts is het volgens het lid duidelijk dat :

— het Parlement kan verderwerken;

outre une place très importante dans ce processus législatif.

L'appréciation de ce qui peut être examiné risque dès lors de rester essentiellement une question politique, à moins que l'on n'essaie de porter le débat à un autre niveau. Le débat sur le droit d'amendement ne doit d'ailleurs pas nous faire oublier que le nouveau gouvernement formé après les élections pourrait n'être absolument pas disposé à soumettre les textes adoptés par les Chambres à la sanction royale.

Un membre fait observer que ce sont précisément ceux qui ont voulu empêcher à l'époque l'examen des propositions de loi spéciale précitées qui ont avancé l'argument selon lequel le gouvernement ne peut faire usage de son droit d'amendement. Or, tous les spécialistes consultés — même les plus prudents — ont affirmé que le fait que la troisième branche du pouvoir législatif ne fasse pas usage de son droit d'amendement n'empêche pas que le Parlement poursuive le processus législatif jusqu'à l'adoption en séance plénière.

Personnellement, l'intervenant incline à partager le point de vue de la majorité des spécialistes qui ont fait observer que la notion d'affaires courantes a été conçue pour contenir les initiatives du gouvernement. Comme les Chambres sont libres d'adopter ou non des amendements présentés par le gouvernement, le Parlement est suffisamment « armé » et rien ne s'oppose à ce que le gouvernement fasse usage de son droit d'amendement.

Le Ministre de la Politique scientifique fait observer qu'il ressort du volumineux dossier mis à la disposition de la commission par le secrétariat que lors de précédentes périodes d'affaires courantes, on est souvent allé plus loin que ne le permettait la théorie juridique. Le dossier et les exposés des professeurs mentionnent des exemples de lois qui ont été votées et sanctionnées en période d'affaires courantes, ce qui tend à prouver que les circonstances concrètes sont de la plus haute importance et que la pratique parlementaire prime (à juste titre) la doctrine.

Le Ministre souhaite également connaître l'avis de la commission en ce qui concerne l'application de l'article 38*bis* de la Constitution (procédure de la sonnette d'alarme) en période d'affaires courantes.

Un membre rappelle que la notion d'affaires courantes est une émanation « jurisdictionnelle » de la prise de conscience que les Chambres ne disposent plus de possibilités de sanctionner le gouvernement pendant quelques mois après les élections.

Les périodes de formation d'un gouvernement, qui sont de plus en plus longues, ont toutefois posé ce problème avec plus d'acuité. Ce qui se passe actuellement est en fait la transposition de la théorie des affaires courantes du gouvernement au Parlement.

Eu égard aux avis des quatre experts consultés, le membre estime qu'il est évident :

— que le Parlement peut poursuivre ses travaux;

— de regering kan amenderen, met dien verstande evenwel dat daar waar de regering in een normale situatie politiek verantwoordelijk is voor de amendementen die zij indient en eventueel haar meerderheid kan verliezen, het in een periode van lopende zaken de Kamers zijn die soeverein moeten oordelen over aanneming of verworping;

— de vrijheid van de Koning om een door de Kamers aangenomen voorstel al dan niet te bekrachtigen sowieso betwistbaar is. De vraag of de regering een aangenomen tekst al dan niet moet laten bekrachtigen kan niet juridisch, maar alleen politiek worden beantwoord. De (eventueel nieuwe) regering moet dus ter zake haar verantwoordelijkheid opnemen.

— de alarmbelprocedure is ingesteld om de minderheid een extra bescherming te bieden. Aangezien de regering demissionair is, kan dit beschermingsmechanisme niet behoorlijk functioneren en het zou onlogisch zijn om precies in een periode van lopende zaken dat mechanisme volledig uit te schakelen. Indien de alarmbel is geluid, moet de behandeling bijgevolg worden geschorst tot de nieuwe regering is gevormd.

Een lid (Mevr. Aelvoet) sluit zich bij laatstgenoemd standpunt aan : het luiden van de alarmbel in een periode van lopende zaken impliceert een onmiddellijke stopzetting van de behandeling van het voorstel.

Een lid merkt op dat een wet het resultaat is van een soort « consensus » tussen de uitvoerende macht en het Parlement. Ook in een periode van lopende zaken is wetgevend werk mogelijk, mits het bewuste voorstel geen grote politieke meningsverschillen doet rijzen. Het « criterium » voor wetgevend werk in een periode van lopende zaken zou dus kunnen zijn dat er een voldoende mate van consensus bestaat tussen regering en Parlement. En in dat geval staat niets het amenderingsrecht van de regering in de weg.

De Minister vraagt of hij de bespreking in volgende vier punten kan samenvatten :

— de rechtsleer is niet strijdig met de praktijk en bijgevolg is wetgevend optreden mogelijk;

— zo'n wetgevend optreden is evenwel slechts mogelijk als een consensus tussen de drie takken van de wetgevende macht bestaat;

— in geval van een consensus kan geen enkele tak van de wetgevende macht de bevoegdheid van de andere betwisten; het komt dus de regering toe te oordelen of het opportuun is al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheid die ze heeft om amendementen in te dienen;

— de toepassing van artikel 38bis van de Grondwet impliceert een blokkering van de wetgevende procedure.

Een lid is het met die synthese niet eens. Een consensus tussen regering en wetgevende macht kan

— que le gouvernement peut présenter des amendements, étant entendu toutefois qu'alors qu'en situation normale, le gouvernement est politiquement responsable des amendements qu'il présente et qu'il peut éventuellement perdre sa majorité, ce sont les Chambres qui, en période d'affaires courantes, doivent décider souverainement de l'adoption ou du rejet des amendements;

— que la liberté qu'a le Roi de sanctionner ou non une proposition adoptée par les Chambres est de toute façon discutable. La réponse à la question de savoir si le gouvernement doit ou non faire sanctionner un texte adopté ne peut pas être juridique, mais seulement politique. Le gouvernement (qu'il soit nouveau ou non) doit donc prendre ses responsabilités en la matière.

— que la procédure de la sonnette d'alarme a été instaurée pour offrir une protection supplémentaire à la minorité. Le gouvernement étant démissionnaire, ce mécanisme de protection ne peut fonctionner convenablement, et il serait illogique d'empêcher totalement le recours à ce mécanisme précisément en une période d'affaires courantes. Si la sonnette d'alarme est tirée, l'examen du texte mis en cause doit dès lors être suspendu jusqu'à la formation du nouveau gouvernement.

Un membre se rallie à ce point de vue : le recours à la procédure de la sonnette d'alarme en période d'affaires courantes implique l'arrêt immédiat de l'examen de la proposition.

Un membre fait observer qu'une loi est le résultat d'une sorte de « consensus » entre le pouvoir exécutif et le Parlement. Un travail législatif peut également être accompli en période d'affaires courantes, pour autant que la proposition examinée ne suscite pas de grandes divergences d'opinions sur le plan politique.

Le « critère » dont dépend l'accomplissement d'un travail législatif en période d'affaires courantes pourrait donc être l'existence d'un « consensus suffisant » entre le gouvernement et le Parlement. Si ce consensus existe, rien ne s'oppose à ce que le gouvernement fasse usage de son droit d'amendement.

Le Ministre demande s'il peut résumer la discussion en quatre points :

— la doctrine ne contrevient pas à la pratique et l'action législative est dès lors possible;

— elle ne l'est toutefois que du consensus des trois branches du pouvoir législatif;

— en cas de consensus, aucune des branches du pouvoir législatif ne peut contester le pouvoir de l'autre; il appartient donc au gouvernement d'apprécier s'il fait usage de son pouvoir de proposer des amendements;

— l'application de l'article 38bis de la Constitution implique un blocage de la procédure législative.

Un membre n'est pas d'accord sur cette synthèse. L'existence d'un consensus entre le gouvernement et

geen voorafgaande voorwaarde zijn voor de uitoefening, door het Parlement, van zijn prerogatieven.

Bovendien is het juist dat in de Commissie een consensus bestaat om te stellen dat de toepassing van de alarmbelprocedure tot een blokkering van het wetgevend werk moet leiden, maar spreekt het vanzelf dat die procedure dan ook echt moet worden ingezet. Een louter dreigen met die procedure volstaat dus niet.

Een ander lid sluit daarbij aan en wijst erop dat in geval van consensus geen problemen rijzen. Belangrijker is evenwel dat deze commissie conclusies formuleert die ook bij ontstentenis van consensus kunnen gelden.

Een voorgaande spreker licht toe dat hij in zijn bovenstaande synthese in vier punten nooit het woord « consensus » heeft gebruikt. Het wetgevende werk van de Kamers vereist geen consensus met de regering.

Spreker heeft alléén willen duidelijk maken dat op het niveau van de bekrachtiging geen sluitende juridische oplossing mogelijk is; de oplossing moet dan ook op politiek vlak worden gezocht.

Indien er binnen het Parlement een grote mate van « consensus » of « eenstemmigheid » zou bestaan over een voorstel, zou het niet logisch zijn dat de regering weigert de aangenomen tekst te bekrachtigen. Maar indien het om een zeer delicate aangelegenheid gaat, staat het de regering nog altijd vrij de tekst niet te laten bekrachtigen, ook al is die door een ruime meerderheid goedgekeurd.

Een lid wijst erop dat de wetgevende procedure in een periode van lopende zaken volledig kan worden afgewerkt. Gaat men niet verder dan de derde tak kan of wil gaan, dan kan het parlementaire initiatief tot de bekrachtiging van een wet leiden. Het is duidelijk dat de Kamers alle voorstellen kunnen bespreken die daarvoor volgens hen in aanmerking komen; in dat geval hebben zij echter geen zekerheid omtrent het gevolg dat de regering aan die voorstellen zal geven.

De Minister stelt vast dat er inzake de toepassing van artikel 38bis van de Grondwet en de gevolgen daarvan op het wetgevend werk in een periode van lopende zaken, eenstemmigheid bestaat in de commissie.

Hij vraagt zich af hoe men tot een wet denkt te komen als er niet een of andere vorm van consensus bestaat tussen regering en Parlement. Als een demissionaire regering weigert een door de Kamers aangenomen tekst ter bekrachtiging voor te leggen, kan zij immers niet meer door de Kamers ten val worden gebracht. Iedere wet vereist dus een minimum aan « convergentie » tussen de drie takken van de wetgevende macht. In ieder geval is het fout te stellen dat de regering « moet » bekrachtigen. Ten eerste omdat de bekrachtiging een exclusieve bevoegdheid van de Koning (de regering) is. Ten tweede omdat het Parlement in een periode van lopende

le pouvoir législatif ne peut constituer un préalable à l'exercice par le Parlement de ses prérogatives.

Ensuite, il est exact qu'il existe au sein de la commission un consensus pour considérer que la procédure de la sonnette d'alarme doit bloquer le travail législatif, mais il va de soi qu'il faut que cette procédure soit réellement engagée. La seule menace de recourir à cette procédure ne suffit donc pas.

Un autre membre se rallie à ce point de vue et fait observer qu'en cas de consensus, aucun problème ne se pose. Il est toutefois plus important que la présente commission formule des conclusions qui pourront s'appliquer même en l'absence de consensus.

Un des intervenants précédents précise qu'il n'a jamais utilisé le mot « consensus » dans la synthèse en quatre points qu'il a présentée au cours de son intervention. Le travail législatif de la Chambre peut très bien s'effectuer sans qu'il existe un consensus entre le gouvernement et l'Assemblée.

L'intervenant explique qu'il a uniquement voulu montrer qu'aucune solution juridique cohérente n'était possible au niveau de la sanction. Cette solution doit dès lors être recherchée au niveau politique.

S'il existait au sein du Parlement un large « consensus » sur une proposition ou que celle-ci fasse « l'unanimité », il serait illogique que le gouvernement refuse de faire sanctionner le texte adopté. S'il s'agit par contre d'une matière très délicate, il demeure toujours loisible au gouvernement de ne pas faire sanctionner le texte, même si ce dernier a été adopté à une large majorité.

Un membre précise que le processus législatif peut être conduit à son terme en période d'affaires courantes. Si l'on ne va pas au-delà de ce que la troisième branche peut ou veut faire, l'initiative parlementaire peut aboutir à la ratification d'une loi. Il va de soi que les Chambres pourraient discuter de toutes les propositions qu'elles jugent utiles, mais elles n'ont dans ce cas aucune certitude quant au sort que le gouvernement réservera à ces propositions.

Le Ministre constate qu'il y a unanimité au sein de la commission au sujet du problème de l'application de l'article 38bis de la Constitution et de son incidence sur le travail législatif en période d'affaires courantes.

Il se demande comment on pourrait arriver à élaborer une loi en l'absence de consensus entre le gouvernement et le Parlement. Si un gouvernement demissionnaire refuse de faire sanctionner un texte adopté par les Chambres, celles-ci n'ont pas la possibilité de faire tomber le gouvernement. Chaque loi nécessite donc un minimum de « convergence » entre les trois branches du pouvoir législatif. Il est en tout cas inexact de dire que le gouvernement « doit » sanctionner le texte adopté. Tout d'abord, parce que la sanction est une compétence exclusive du Roi (du gouvernement). Ensuite, parce qu'en période d'affaires courantes, le Parlement ne dispose d'aucun

zaken over geen enkel middel beschikt om pressie uit te oefenen op de demissionaire regering.

De Minister voegt eraan toe dat hij nooit de indruk heeft willen wekken als zou de regering haar toestemming moeten geven om de wetgevende procedure volledig af te werken. Hij wenste alleen te onderstrepen dat er enige eensgezindheid moet zijn in de bereidheid om dat parlementair initiatief in een wet te laten uitmonden.

Een lid merkt op dat die absolute « soevereiniteit » van de regering inzake bekrachtiging niet tot uiting komt in de uiteenzettingen van de door de commissie gehoorde deskundigen.

De Minister repliceert dat het wellicht beter zou zijn, van de bekrachtiging een verplichting te maken. Momenteel is dat echter niet het geval. Zolang de bekrachtiging geen verplichting is en/of het Parlement niet over drukingsmiddelen beschikt, zal de mening van vier grondwetspecialisten — hoe eminent ook — ter zake niets veranderen.

*
* *

Conclusies van de commissie

1. In de commissie bestaat er een consensus om te stellen dat de Kamers tijdens een periode van lopende zaken hun volle wetgevende bevoegdheid behouden.

Dat betekent dat wetsvoorstellen die op regelmatige wijze zijn ingediend, door de plenaire vergadering in overweging genomen en naar een commissie verzonden, zowel in de bevoegde commissie als in de plenaire vergadering kunnen worden besproken en ter stemming gebracht.

2. Een meerderheid is van mening dat de regering — in tegenstelling tot wat de Conferentie van Voorzitters op 9 januari 1992 heeft beslist —, tijdens de bespreking van wetsvoorstellen in commissievergadering of plenaire vergadering het recht heeft om amendementen voor te stellen. De controle op de demissionaire regering wordt immers op voldoende wijze gewaarborgd door de stemming over haar amendementen.

Niettemin vragen sommige leden zich af of de grens tussen de volheid van bevoegdheid en de totde-lopemde-zaken-beperkte bevoegdheid niet erg vaag wordt indien de regering onbeperkt kan amenderen.

3. Consensus bestaat er eveneens wat betreft de bekrachtiging van wetsvoorstellen die in een periode van lopende zaken zijn aangenomen. De commissie onderstreept dat op de vraag of de regering al dan niet verplicht is om een aangenomen tekst te laten bekrachtigen, geen afdoend juridisch antwoord kan worden gegeven. De demissionaire regering zal haar beslissing immers zo goed als altijd op politieke gronden steunen en het Parlement ontbeert elke sanctiemogelijkheid aangezien de regering toch niet meer

moyen pour faire pression sur le gouvernement démissionnaire.

Le Ministre ajoute qu'il n'a jamais voulu suggérer que l'autorisation du gouvernement serait nécessaire pour que le processus législatif soit conduit à son terme. Son seul souci était de souligner qu'il faut une certaine convergence des volontés pour que cette initiative parlementaire donne lieu à une loi.

Un membre fait observer que les spécialistes entendus par la commission n'ont pas fait état, dans leurs exposés, de cette « souveraineté » absolue du gouvernement en matière de sanction.

Le Ministre réplique qu'il vaudrait peut-être mieux rendre la sanction obligatoire, puisqu'elle ne l'est pas à l'heure actuelle. Tant que la sanction ne sera pas obligatoire et/ou que le Parlement ne disposera pas de moyens de pression, le point de vue de quatre constitutionnalistes — quelque éminents qu'ils soient — ne changera rien sur ce point.

*
* *

Conclusions de la commission

1. Un consensus s'est dégagé au sein de la commission pour considérer que les Chambres conservent la plénitude de leurs compétences législatives en période d'affaires courantes.

Cela signifie que les propositions de loi déposées régulièrement, prises en considération en séance plénière et renvoyées en commission peuvent être examinées et mises aux voix tant au sein de la commission compétente qu'en séance plénière.

2. La majorité des membres estime que, contrairement à ce que la Conférence des présidents a décidé le 9 janvier 1992, le gouvernement a le droit de présenter des amendements lors de l'examen de propositions de loi en commission ou en séance plénière. Le contrôle à l'égard du gouvernement démissionnaire est en effet suffisamment garanti par le vote sur les amendements que celui-ci a déposés.

Certains membres se demandent néanmoins si la distinction entre la plénitude de compétences et les compétences limitées aux affaires courantes ne s'estompe pas très fortement si le gouvernement démissionnaire peut faire usage sans restriction de son droit d'amendement.

3. Il y a également consensus en ce qui concerne la sanction de propositions de loi adoptées en période d'affaires courantes. La commission souligne qu'aucune réponse juridique satisfaisante ne peut être donnée à la question de savoir si le gouvernement est ou non tenu de faire sanctionner un texte adopté. Le gouvernement démissionnaire fondera en effet presque toujours sa décision sur des considérations politiques et le Parlement ne dispose d'aucune possibilité de sanction, puisqu'il ne peut plus faire

ten val kan worden gebracht. Nadat een nieuwe regering is gevormd, moet die inzake de bekrachtiging haar politieke verantwoordelijkheid opnemen.

4. Tot slot bestaat er binnen de commissie een ruime consensus om te stellen dat de alarmbelprocedure dreigt te worden uitgehold in een periode van lopende zaken, aangezien de regering demissionair is.

Zodra de procedure van artikel 38bis van de Grondwet in werking is gesteld, moet de parlementaire behandeling bijgevolg worden opgeschort tot een nieuwe regering is gevormd.

*
* *

De bovenstaande conclusies werden door uw Commissie goedgekeurd tijdens haar vergadering van 5 mei 1993, met 16 stemmen en 4 onthoudingen. Het voorliggende verslag werd eveneens goedgekeurd met 16 stemmen en 4 onthoudingen.

De Rapporteur,

R. LANDUYT

De Voorzitter,

CH.-F. NOTHOMB

tomber le gouvernement. Une fois formé, le nouveau gouvernement devra assumer sa responsabilité politique en ce qui concerne la sanction.

4. Enfin, la plupart des membres de la commission s'accordent à considérer que la procédure de la sonnette d'alarme risque d'être vidée de son sens en période d'affaires courantes, étant donné que le gouvernement est démissionnaire.

Dès que la procédure prévue à l'article 38bis de la Constitution a été engagée, le Parlement doit dès lors suspendre l'examen des textes en cours jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement.

*
* *

Les conclusions présentées ci-avant ont été approuvées par votre Commission au cours de la réunion du 5 mai 1993 par 16 voix et 4 abstentions. Le rapport a également été approuvé par 16 voix et 4 abstentions.

Le Rapporteur,

R. LANDUYT

Le Président,

CH.-F. NOTHOMB