

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

14 novembre 2019

PROPOSITION

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

(déposée par Mme Barbara Pas et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

14 november 2019

VOORSTEL

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

(ingediend door mevrouw Barbara Pas c.s.)

RÉSUMÉ

La formation du gouvernement fédéral ne se déroule pas de manière transparente. Toutes les discussions avec le Roi sont secrètes, au nom du “colloque singulier”. Souvent, les négociations se déroulent en coulisses, sans qu’il soit fait rapport à la Chambre.

Cette proposition confère, à l’instar du modèle néerlandais, un rôle important à la Chambre et aux députés lors de la formation du gouvernement, et complète le Règlement de la Chambre à cet effet. Elle met également fin au secret classique qui entoure la formation du gouvernement, et permettra d’accélérer celle-ci.

SAMENVATTING

De vorming van de federale regering verloopt niet transparant. Alle gesprekken met de Koning zijn geheim, omwille van het zogenaamde “colloque singulier”. Vaak verlopen de onderhandelingen in achterkamers, zonder dat verslag wordt uitgebracht aan de Kamer.

Dit voorstel kent, naar Nederlands model, een belangrijke rol toe aan de Kamer en de volksvertegenwoordigers bij de vorming van een regering en vult daartoe het reglement van de Kamer aan. Tevens wordt komaf gemaakt met de klassieke geheimhouding, en zal de formatie vlotter kunnen verlopen.

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

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

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition DOC 54 2501/001.

1. La formation du gouvernement en Belgique

L'article 96 de la Constitution dispose que le Roi nomme et révoque les ministres. Il en va de même pour les secrétaires d'État fédéraux (art. 104). La nomination et la démission nécessitent un contreseing ministériel.¹

En Belgique, la formation du gouvernement manque totalement de transparence.² Alors que les politiques s'adressent volontiers à tous les médias jusqu'au matin des élections, ils se taisent ensuite dans toutes les langues. La formation du gouvernement fédéral se fait à l'initiative du Roi. Toutes les discussions sont secrètes, comme le veut le "colloque singulier". Les politiques se complaisent dans ce secret. La formation du gouvernement a très souvent lieu en coulisses dans l'un ou l'autre château.

2. La formation du gouvernement aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, on observe depuis plusieurs années déjà une évolution vers une "formation autonome".³ Cela signifie deux choses: 1) une grande ouverture et une grande transparence; 2) une formation dirigée par le Parlement.

Depuis 1971, les avis donnés par les présidents de groupe au Roi sont publics, comme recommandé par la commission Informations publiques (commission Biesheuvel). En 1971, la *Tweede Kamer* adopte la motion *Kolfschoten*, qui permet d'organiser un débat sur la désignation du formateur.⁴ Ce débat a lieu en mai 1971, mais plus par la suite.

En 1993, on va pourtant plus loin. La *Tweede Kamer* adopte la motion *Jurgens-Mateman*, qui permet de débattre avec l'informateur ou le formateur.⁵

¹ Rapport de la commission Soenens, *Moniteur belge*, 6 août 1949, 7 593-7 594.

² Voir: H. Vuye et V. Wouters, "Nederlandse verkiezingen: een les in politieke vernieuwing", *Knack.be*, 14 mars 2007.

³ Voir: H. Vuye et V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, pp. 250 et suivantes.

⁴ *Tweede Kamer*, 1970-71, Stukken II, 10 993, n° 9.

⁵ *Tweede Kamer*, 1993-94, Stukken II, 21 427, n° 98.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van voorstel DOC 54 2501/001.

1. Regeringsformatie in België

Art. 96 van de Grondwet bepaalt dat de Koning de ministers benoemt en ontslaat. Hetzelfde geldt voor de Federale Staatssecretarissen (art. 104). Benoeming en ontslag vereisen ministeriële medeondertekening.¹

De Belgische regeringsformatie getuigt van een nul-transparantie.² Waar politici praatgraag alle media te woord staan tot de ochtend van de verkiezingen, zwijgen ze nadien in alle talen. De federale regeringsvorming verloopt via de Koning. Alle gesprekken zijn geheim, dit is het zogenaamde "colloque singulier". Politici wentelen zich graag in deze geheimhouding. De regeringsformatie gebeurt al te vaak in de achterkamers van een of ander kasteel.

2. Regeringsformatie in Nederland

In Nederland is reeds vele jaren een evolutie aan de gang naar "zelfredzaam formeren".³ Dit betekent twee zaken: 1) een grote openheid en transparantie; 2) een formatie die wordt aangestuurd door het parlement.

Sedert 1971 zijn de adviezen die de fractievoorzitters geven aan de Koning publiek, zoals aanbevolen door de commissie overheidsvoorlichting (commissie Biesheuvel). In 1971 neemt de *Tweede Kamer* ook de motie-Kolfschoten aan, die het mogelijk maakt een debat te houden over de aanduiding van de formateur.⁴ Dit gebeurt in mei 1971, maar nadien niet meer.

In 1993 gaat men toch een stap verder. De *Tweede Kamer* stemt de motie Jurgens-Mateman die het mogelijk maakt een debat te voeren met de informateur of formateur.⁵

¹ Verslag van de commissie Soenens, *Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 1949, 7 593-7 594.

² Zie: H. Vuye en V. Wouters, "Nederlandse verkiezingen: een les in politieke vernieuwing", *Knack.be*, 14 maart 2017.

³ Zie: H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 250 e.v.

⁴ *Tweede Kamer*, 1970-71, Stukken II, 10 993, nr. 9.

⁵ *Tweede Kamer*, 1993-94, Stukken II, 21 427, nr. 98.

En 2010, une nouvelle étape est franchie vers l'autonomie. Désormais, la *Tweede Kamer* peut débattre de la formation d'un gouvernement.⁶ Au cours de la première réunion suivant son élection ou la chute anticipée d'un gouvernement, la *Tweede Kamer* peut délibérer sur la signification du résultat des élections et sur cette base, orienter la formation du gouvernement. Au lendemain des élections de 2010, il apparaît toutefois que les présidents de groupe ne jugent pas nécessaire de mener un tel débat. Les négociations en vue de la formation du gouvernement se déroulent dès lors de manière très classique, la reine Beatrix y jouant un rôle central.

Cette disposition facultative est transformée en 2012 en une disposition obligatoire, après l'expérience de la difficile formation du gouvernement au lendemain des élections de 2010.⁷ Ce n'est plus le Roi mais la *Tweede Kamer* qui est à la manœuvre. L'accélération de la formation constitue alors un argument majeur.

Bien que les négociations en vue de la formation du gouvernement se déroulent sans anicroche en 2012, la *Tweede Kamer* désigne une commission d'évaluation de la formation du gouvernement. Elle se compose du professeur Bovend'Eert, du professeur van Baalen et du dr. A van Kessel.⁸ L'évaluation du nouveau rôle de la *Tweede Kamer* est très positive.

Comment se déroulent concrètement les négociations en vue de la formation du gouvernement?⁹ Au lendemain des élections de 2012, le président de la Chambre sortant, Gerdi Verbeet (PvdA), désigne un explorateur. Le rapport de l'explorateur Henk Kamp (VVD) est public. Mieux encore, la *Tweede Kamer* organise un débat sur le rapport et désigne deux informateurs: Henk Kamp et Wouter Bos (PvdA). À l'issue d'un nouveau débat, le parlement désigne deux formateurs: Diederik Samsom (PvdA) et Mark Rutte (VVD). Un nouveau gouvernement est mis sur pied après 54 jours.

3. La formation du gouvernement selon la Constitution

Tout comme aux Pays-Bas, la Constitution belge ne précise pas comment un gouvernement doit être formé. La Constitution se borne à indiquer que la Roi nomme les membres du gouvernement (art. 96 et 104 de la Constitution). Il n'est donc pas vrai qu'une disposition

In 2010 wordt opnieuw een stap gezet richting zelfredzaam formeren. Voortaan “kan” de Tweede Kamer debatteren over de formatie.⁶ De Tweede Kamer kan in de eerste vergadering na haar verkiezing of de tussentijdse val van een kabinet, beraadslagen over de betekenis van de verkiezingsuitslag en op basis daarvan richting geven aan de kabinetsformatie. De dag na de verkiezingen van 2010 blijkt echter dat er bij de fractievoorzitters geen behoefte bestaat om dergelijk debat te houden. Het formatieberaad verloopt dan ook heel klassiek, met koningin Beatrix in een hoofdrol.

Deze “kan-bepaling” wordt in 2012 omgezet in een “moet-bepaling”, na de ervaring met de moeilijke formatie na de Nederlandse verkiezingen van 2010.⁷ Niet langer de Koning, maar wel de Tweede Kamer is aan zet. Een vlottere formatie was daarbij een belangrijk argument.

Hoewel het formatieberaad in 2012 zeer vlot verloopt, wijst de Tweede Kamer een commissie evaluatie kabinetsformatie aan. De commissie is niet parlementair, maar wel extern. Ze bestaat uit professor Bovend'Eert, professor van Baalen en dr. A van Kessel.⁸ De evaluatie van de nieuwe rol van de Tweede Kamer is zeer positief.

Hoe verloopt het formatieberaad concreet?⁹ Na de verkiezingen van 2012 heeft uittredend Kamervoorzitter Gerdi Verbeet (PvdA) een verkenner aangesteld. Het verslag van verkenner Henk Kamp (VVD) is openbaar. Meer nog, de Tweede Kamer debatteert over het verslag en duidt twee informateurs aan: Henk Kamp en Wouter Bos (PvdA). Na een nieuw debat stelt het parlement twee formateurs aan: Diederik Samsom (PvdA) en Mark Rutte (VVD). Na 54 dagen is er een nieuwe regering.

3. Regeringsformatie volgens de Grondwet

Net als in Nederland, bepaalt de Belgische Grondwet niet hoe een regering gevormd moet worden. De Grondwet stelt alleen dat de Koning de regeringsleden benoemt (art. 96 en 104 Grondwet). Het is dus niet zo dat een (grond)wettelijke bepaling de tussenkomst van de Koning

⁶ *Tweede Kamer*, 2005-2006, Stukken II, 30 698, n° 2.

⁷ *Tweede Kamer*, 2010-2011, doc. II, 32 759, n° 2, déposé par Schouw et Van der Ham.

⁸ Rapport evaluatie van de kabinetsformatie (commissie Bovend'Eert), *Tweede Kamer*, 2014-2015, doc. II, 32 759, n° 2; H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, 256-258.

⁹ H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, 256.

⁶ *Tweede Kamer*, 2005-2006, Stukken II, 30 698, nr. 2.

⁷ *Tweede Kamer*, 2010-2011, stukken II, 32 759, nr. 2, ingediend door Schouw en Van der Ham.

⁸ Rapport evaluatie van de kabinetsformatie (commissie Bovend'Eert), *Tweede Kamer*, 2014-2015, stukken II, 32 759, nr. 2; H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 256-258.

⁹ H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 256.

légale (constitutionnelle) requiert l'intervention du Roi.¹⁰ La Constitution belge fait preuve d'une grande souplesse à cet égard et offre toute latitude à des évolutions. Au même titre qu'aux Pays-Bas, il est donc possible d'inscrire dans le règlement de la Chambre des règles relatives à la formation du gouvernement.¹¹

Il est indubitable que les auteurs de la Constitution belge – à l'instar des auteurs de la Constitution des Pays-Bas – sont partis du principe que le Roi forme le gouvernement.¹² Mais ici aussi s'appliquent les paroles du juriste néerlandais Paul Scholten: ce n'est pas le législateur qui nous lie, c'est la loi.¹³ Et ici aussi, il est évident que les usages adoptés à une époque où la Belgique n'était pas encore une démocratie ne sont pas nécessairement la meilleure solution dans une démocratie.

La commission Soenens (1949) souligne dans son rapport que la règle constitutionnelle qui fait que le Roi nomme les ministres, est évolutive et doit être interprétée à la lumière de la démocratie parlementaire: "Il est plus important d'observer que l'article 65 (devenu l'article 69) ne se suffit pas à lui-même, qu'il doit être interprété – et au cours de notre histoire parlementaire, il n'a jamais cessé de l'être – en fonction des différents articles de notre Constitution qui font de la Belgique un pays de régime parlementaire".¹⁴

Cela fait partie de l'évolution normale de la démocratie parlementaire moderne que la Chambre se charge des négociations en vue de la formation du gouvernement. Et le Sénat? Cette assemblée doit-elle jouer un rôle durant les négociations en vue de la formation du gouvernement? Nous pensons que non. Depuis la réforme de l'État de 1993, le Sénat n'est plus une assemblée politique et n'a aucun rôle à jouer sur ce point. C'est d'autant plus le cas après la sixième réforme de l'État, qui prive le Sénat de pratiquement toutes ses compétences.

Confier à la Chambre la direction de la formation du gouvernement est beaucoup moins révolutionnaire qu'on ne le pense. Depuis la réforme de l'État de 1993,

vereist.¹⁰ De Belgische Grondwet getuigt op dit punt van veel souplesse en biedt ruimte voor evolutie. Net als in Nederland is het dus mogelijk om regels betreffende de formatie van de regering op te nemen in het reglement van de Kamer.¹¹

Het is ongetwijfeld zo dat de opstellers van de Belgische Grondwet – net als de opstellers van de Nederlandse Grondwet – ervan uitgaan dat de Koning de regering vormt.¹² Maar ook hier gelden de woorden van de Nederlandse jurist Paul Scholten: niet de wetgever, maar de wet bindt ons.¹³ En ook hier geldt dat gebruiken die ontstaan zijn toen België nog geen democratie was, niet noodzakelijk de beste oplossing zijn in een democratie.

De commissie-Soenens (1949) benadrukt in haar verslag dat de grondwettelijke regel die maakt dat de Koning de ministers benoemt, evolutief is en geïnterpreteerd moet worden in het licht van de parlementaire democratie: "Het is meer van belang op te merken dat artikel 65 (op heden 96) op zichzelf niet volstaat, maar dient uitgelegd – en in de loop van de parlementaire geschiedenis is het nooit anders geweest – in functie van de verscheidene artikelen van onze Grondwet, die van België een parlementair geregeerd land maken".¹⁴

Dat de Kamer zichzelf belast met het formatiebeeraad behoort tot de normale evolutie van de moderne parlementaire democratie. En de Senaat? Moet deze assemblee een rol krijgen gedurende het formatiebeeraad? Wij menen van niet. De Senaat is sedert de staatshervorming van 1993 geen politieke assemblee meer en heeft op dit punt geen enkele rol te spelen. Dit is des te meer het geval na de zesde staatshervorming die de Senaat nagenoeg alle bevoegdheden ontnemt.

De Kamer de leiding geven van de regeringsformatie is veel minder revolutionair dan men denkt. Sedert de staatshervorming van 1993 is het al zo dat de Kamer in

¹⁰ K. Rimanque et M. Wouters, "Het optreden van de koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisissen", *Res publica*, 1991, 128; J. Velaers, "Het koningschap in België in de eenentwintigste eeuw", *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2011*, La Haye, 2011, 44, n° 39; H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, 258.

¹¹ H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, 258.

¹² Voir: J. Stengers, *L'action du roi en Belgique. Pouvoir et influence*, Bruxelles, 1996, 41 e.s.

¹³ P. Scholten, *Algemeen deel*, in *Asser serie*, Zwolle, 1974, 42.

¹⁴ Rapport de la commission Soenens, *Moniteur belge* du 6 août 1949, 7 593.

¹⁰ K. Rimanque et M. Wouters, "Het optreden van de koning in België, in het bijzonder tijdens regeringscrisissen", *Res publica*, 1991, 128; J. Velaers, "Het koningschap in België in de eenentwintigste eeuw", *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2011*, Den Haag, 2011, 44, nr. 39; H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 258.

¹¹ H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 258.

¹² Zie: J. Stengers, *L'action du roi en Belgique. Pouvoir et influence*, Brussel, 1996, 41 e.v.

¹³ P. Scholten, *Algemeen deel*, in *Asser serie*, Zwolle, 1974, 42.

¹⁴ Verslag van de commissie Soenens, *Belgisch Staatsblad*, 6 augustus 1949, 7 593.

il appartient déjà à la Chambre, dans certains cas, de désigner le formateur. Lorsque la Chambre vote une motion constructive de méfiance ou refuse la confiance de façon constructive (art. 96, alinéa 2, de la Constitution), elle doit proposer un successeur au premier ministre.¹⁵ Celui-ci entre en fonction au moment de la prestation de serment du nouveau gouvernement. Ce successeur est par essence un formateur. Ce n'est donc pas non plus une nouveauté d'autoriser la Chambre à désigner un (in)formateur.

4. Modèles possibles

Il existe quatre modèles dans l'optique de la formation du gouvernement.¹⁶ Le premier modèle est l'actuel: le Roi est à la manœuvre. Dans un deuxième modèle, on confie un rôle important au président de la Chambre des représentants, qui fait office de formateur.¹⁷ Troisièmement, il y a le modèle sans règles du jeu. Nous connaissons déjà ce modèle en Belgique, car c'est de cette façon que les gouvernements des entités fédérées sont formés depuis des décennies déjà. Une quatrième possibilité est le modèle des Pays-Bas, qui confie au parlement les rênes des négociations en vue de la formation du gouvernement.¹⁸

Le premier modèle, dans lequel le Roi est à la manœuvre, est obsolète.¹⁹ Ceux qui jugent absolument irremplaçable²⁰ le rôle du Roi lors de la formation, font fi d'une constatation essentielle. S'il faut une personne neutre, pourquoi le Roi serait-il la personne indiquée pour remplir ce rôle? La formation de 2010-2011 n'a-t-elle pas précisément démontré que le Roi n'est pas la personne appropriée pour être cette personne neutre? L'apport personnel du Roi dans la formation du gouvernement, écrit le professeur Jan Velaers, le rend vulnérable. C'est le cas depuis 1918, avec le début de

bepaalde gevallen de formateur aanwijst. Wanneer de Kamer een constructieve motie van wantrouwen stemt of op een constructieve wijze het vertrouwen weigert (art. 96, tweede lid Grondwet) moet men een opvolger van de eerste minister voordragen.¹⁵ Deze treedt in functie op het ogenblik van de eedaflegging van de nieuwe regering. Deze opvolger is in wezen een formateur. Zo nieuw is het dus ook weer niet om de Kamer toe te laten een (in)formateur aan te wijzen.

4. Mogelijke modellen

Voor de regeringsvorming bestaan er vier modellen.¹⁶ Het eerste model is het huidige: de Koning is aan zet. In een tweede model kent men een belangrijke rol toe aan de Kamervoorzitter die optreedt als formateur.¹⁷ Ten derde is er het model zonder spelregels. Dit laatste model kennen we reeds in België, want op die wijze worden nu reeds decennia lang de regeringen van de deelstaten gevormd. Een vierde mogelijkheid is het Nederlandse model waarbij het parlement de leiding neemt van het formatieberaad.¹⁸

Het eerste model, waarbij de Koning aan zet is, is achterhaald.¹⁹ Diegenen die de rol van de Koning bij de formatie absoluut onvervangbaar achten²⁰, gaan voorbij aan een wezenlijke vaststelling. Als er een "neutrum" nodig is, waarom zou de Koning dan de aangewezen persoon zijn om de rol van neutrum te vervullen? Heeft de formatie 2010-2011 net niet aangetoond dat de Koning niet geschikt is om dit neutrum te zijn? De persoonlijke inbreng van de Koning in de regeringsvorming, schrijft professor Jan Velaers, maakt hem kwetsbaar. Dit is al zo sinds 1918, wanneer de periode van de coalitieregeringen

¹⁵ Voir: H. Vuye, "A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif: les articles 46 et 96 de la Constitution", *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, 39-56.

¹⁶ H. Vuye et V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, 260-261.

¹⁷ Ainsi: Proposition de Jan Jambon et Theo Francken de modification du Règlement en ce qui concerne la formation du gouvernement fédéral, *Documents parlementaires*, Chambre, 2012-2013, DOC 53 2929/001.

¹⁸ Ainsi: Proposition 23 in H. Vuye et V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, 373.

¹⁹ Pour une analyse de ce modèle: R. Senelle, M. Clement, E. Van De Velde, *Handboek voor de koning*, Tielt, 2004, 190 e.s.

²⁰ Ainsi par exemple: H. De Croo, "België: geen einde van de monarchie", in *Wake up Belgians!*, Bruxelles, 2012, 31; H. De Croo, "Rol en betekenis van de monarchie. 'Monarchie of democratie': een vals dilemma", *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2002, 218.

¹⁵ Zie: H. Vuye, "A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif: les articles 46 et 96 de la Constitution", *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, 39-56.

¹⁶ H. Vuye et V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 260-261.

¹⁷ Zo: Voorstel Jan Jambon en Theo Francken tot wijziging van het reglement wat de federale regeringsformatie betreft, *Parlementaire stukken*, Kamer, 2012-2013, DOC 53 2929/001.

¹⁸ Zo: Voorstel 23 in H. Vuye et V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 373.

¹⁹ Voor een bespreking van dit model: R. Senelle, M. Clement, E. Van De Velde, *Handboek voor de koning*, Tielt, 2004, 190 e.v.

²⁰ Zo bijvoorbeeld: H. De Croo, "België: geen einde van de monarchie", in *Wake up Belgians!*, Brussel, 2012, 31; H. De Croo, "Rol en betekenis van de monarchie. 'Monarchie of democratie': een vals dilemma", *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2002, 218.

la période des gouvernements de coalition.²¹ D'autres écrivent que la crise politique a, depuis 2007, contraint le Roi à jouer un rôle qui n'est pas le sien et que cela fragilise la monarchie.²²

Le deuxième modèle est celui contenu dans la proposition de MM. Jambon et Francken (N-VA)²³, dans laquelle un rôle plus important est confié au président de la Chambre. On peut même dire que cette proposition confie au président de la Chambre le rôle traditionnellement joué par le Roi. Cette proposition a le mérite de rompre avec le colloque singulier. Elle présente en revanche le grand inconvénient que la formation du gouvernement continuera d'être déterminée par le carcan de la participatie. Les négociations en vue de la formation du gouvernement continueront à se tenir dans le plus grand secret. Aucun rôle n'est confié aux parlementaires, hormis l'élection du nouveau président de la Chambre. En fin de compte, ce modèle ne propose pas grand-chose de neuf et s'inscrit totalement dans le cadre de la participatie belge.

Le troisième modèle est celui qui régit la formation des gouvernements des entités fédérées. Dans la pratique, on s'aperçoit cependant que ce modèle n'entraîne ni transparence accrue, ni renouveau politique. La formation des gouvernements des entités fédérées, où aucun rôle n'est pourtant confié au Roi, s'effectue également dans les coulisses.²⁴ En 2014, les négociations en vue de la formation du gouvernement flamand se sont ainsi déroulées dans le plus grand secret, dans le château du comte de Liedekerke à Lubbeek. Il s'agissait de discussions entre la N-VA et le CD&V... jusqu'à ce que l'on apprenne, à la surprise générale, que l'Open Vld était également à la table des négociations. En 2019, Bart De Wever s'est entretenu à huis clos avec tous les présidents de parti flamands. Le même manque de transparence caractérise la formation des gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Communauté germanophone. Ce n'est qu'une fois

aanvat.²¹ Anderen schrijven dat de politieke crisis sedert 2007 de Koning in een rol heeft geduwd die de zijne niet is en dat dit de monarchie kwetsbaar maakt.²²

Het tweede model wordt voorgestaan in het voorstel Jambon-Francken (N-VA).²³ Dit voorstel kent een belangrijke rol toe aan de Kamervoorzitter. Men kan zelfs stellen dat het de rol die de Koning traditioneel vervult, toekent aan de voorzitter van de Kamer. Het voorstel heeft de verdienste te breken met het "colloque singulier". Het voorstel heeft echter het grote nadeel dat de regeringsformatie nog steeds zal verlopen via het carcan van de participatie. Het formatieberaad zal nog steeds in het grootste geheim gebeuren. Aan de volksvertegenwoordigers wordt geen enkele rol toegekend, behalve dan dat ze de nieuwe Kamervoorzitter kiezen. Uiteindelijk is dit model nauwelijks vernieuwend. Het ligt volledig in de lijn van de Belgische participatie.

Het derde model wordt gevolgd bij de vorming van de regeringen van de deelstaten. De praktijk leert echter dat dit model evenmin zorgt voor transparantie en politieke vernieuwing. Ook de regeringen van de deelstaten, waar de Koning nochtans niet aan zet is, worden in achterkamers gevormd.²⁴ In 2014 gingen de onderhandelingen voor de Vlaamse regering in het grootste geheim door in het kasteel van graaf de Liedekerke in Lubbeek. Onderhandelingen tussen N-VA en CD&V... tot plots tot ieders verrassing blijkt dat ook Open Vld aan de onderhandelingstafel zit. In 2019 voerde Bart De Wever achter gesloten deuren gesprekken met alle Vlaamse partijvoorzitters. Hetzelfde gebrek aan openheid valt de vorming van regeringen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap te beurt. Pas nadat de regering in de grootste geheimhouding is gevormd, komt er een investituurdebat. Dit investituurdebat kan men niet echt een debat noemen, daar eenieder op voorhand weet

²¹ J. Velaers, "Het koningschap in België in de eenentwintigste eeuw", *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2011*, La Haye, 2011, 41, n° 35.

²² A. Alen et K. Muylle, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Malines, 2011, 137-138, n° 129; L. Van der Kelen, *Koning Albert II en zijn vijf premiers. Een leven in de Wetstraat. Memoires van een commentator*, Bruxelles, 2013, 211.

²³ Proposition de modification du Règlement en ce qui concerne la formation du gouvernement fédéral, déposée par MM. Jan Jambon et Theo Francken, *Doc. parl.*, 2012-2013, DOC 53 2929/001.

²⁴ Voir: H. Vuye et V. Wouters, "Nederlandse verkiezingen: een les in politieke vernieuwing", *Knack.be*, 14 mars 2017.

²¹ J. Velaers, "Het koningschap in België in de eenentwintigste eeuw", *Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland. Preadviezen 2011*, Den Haag, 2011, 41, nr. 35.

²² A. Alen et K. Muylle, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, 2011, 137-138, nr. 129; L. Van der Kelen, *Koning Albert II en zijn vijf premiers. Een leven in de Wetstraat. Memoires van een commentator*, Brussel, 2013, 211.

²³ Voorstel Jan Jambon en Theo Francken tot wijziging van het reglement wat de federale regeringsformatie betreft, *Parlementaire stukken*, Kamer, 2012-2013, Doc 53 2929/1.

²⁴ Zie: H. Vuye en V. Wouters, "Nederlandse verkiezingen: een les in politieke vernieuwing", *Knack.be*, 14 maart 2017.

que le gouvernement a été formé, dans le plus grand secret, qu'un débat d'investiture peut avoir lieu. Ce "débat" d'investiture n'en est d'ailleurs pas vraiment un, étant donné que tout le monde sait à l'avance que les parlementaires voteront, majorité contre opposition, la confiance au gouvernement.

Nous optons par conséquent pour le quatrième modèle, qui a été instauré aux Pays-Bas en 2012. Ce modèle présente deux avantages: a) c'est la Chambre qui dirige les négociations en vue de la formation du gouvernement; et b) le processus se déroule de manière transparente.

5. *Négociations en vue de la formation du gouvernement dirigées par la Chambre*

Nous souscrivons au modèle présenté dans les articles 139a et 139b du règlement de la *Tweede Kamer van de Staten-Generaal*.²⁵ Comme dans l'exemple néerlandais, nous proposons de confier la formation des gouvernements à la Chambre des représentants. Le Roi n'a en effet pas la légitimité démocratique dont jouit la Chambre. De cette manière, après les élections, ce sont les élus du peuple qui ont la main.²⁶

Aux Pays-Bas, les négociations en vue de la formation du gouvernement commencent le lendemain des élections. Ce n'est pas précisé explicitement dans le règlement, mais cette pratique a été suivie en 2014 et en 2017. Le président sortant de la *Tweede Kamer* reçoit alors les représentants des partis politiques. Ensuite, un explorateur est désigné. La commission d'évaluation désignée par la *Tweede Kamer* a rendu un avis positif sur cette pratique parlementaire.²⁷

Le président sortant peut désigner un ou plusieurs explorateurs. C'est également le cas s'il n'est pas réélu, comme en 2014 aux Pays-Bas et en 2019 en Belgique. Le président de la *Tweede Kamer* dispose d'une grande marge de manœuvre sur le plan politique. Concrètement, il engage une concertation avec les présidents des partis politiques et peut également consulter d'autres personnes, qu'elles soient ou non issues du monde politique.

Le ou les explorateurs rédigent un rapport. La mission d'exploration se termine lors de l'installation de la nouvelle Chambre.

dat het vertrouwen in de regering zal worden gestemd volgens de breuklijn meerderheid tegen oppositie.

Wij kiezen dan ook voor het vierde model, dat in Nederland in 2012 is ingevoerd. Dit model biedt twee voordelen: a) de Kamer stuurt het formatieberaad en b) dit verloopt op een transparante manier.

5. *Formatieberaad aangestuurd door de Kamer*

Wij sluiten ons aan bij het model als vervat in artikel 139a-139b van het reglement van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.²⁵ Naar Nederlands voorbeeld wordt de formatie van regeringen toevertrouwd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. De Koning mist immers de democratische legitimiteit die de Kamer heeft. Zo komen na de verkiezingen de verkozenen van het volk aan zet.²⁶

In Nederland start het formatieberaad op de dag na de verkiezingen. Dit is niet uitdrukkelijk bepaald in het Kamerreglement, maar deze praktijk is gevolgd in 2014 en in 2017. De dag na de verkiezingen ontvangt de uittrekkende voorzitter de vertegenwoordigers van de politieke partijen. Nadien wordt een verkenner aangewezen. De evaluatiecommissie aangeduid door de Tweede Kamer evalueert deze parlementaire praktijk positief.²⁷

De uittrekkende Kamervoorzitter kan één of meer verkenner aanstellen. Dit is ook het geval indien de Kamervoorzitter niet is herverkozen. In 2014 was dit in Nederland ook het geval en in 2019 was dat zo in België. De Kamervoorzitter geniet een grote beleidsruimte. In de praktijk zal hij overleg plegen met de voorzitters van de politieke partijen. Hij kan ook andere personen – al dan niet politici – raadplegen.

De verkenner(s) stellen een verslag op. De verkenningsoopdracht eindigt bij de installatie van de nieuwe Kamer.

²⁵ Disponible à l'adresse: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/alleen_rvo_maart_2017_zonder_cover.pdf.

²⁶ Voir la proposition n° 23 dans: H. Vuye et V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, p. 373.

²⁷ *Rapport evaluatie van de kabinetsformatie (commissie Bovend'Eert)*, Tweede Kamer, 2014-2015, stukken II, 32 759, n° 2; H. Vuye et V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Anvers, 2016, pp. 256-258.

²⁵ Beschikbaar op: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/alleen_rvo_maart_2017_zonder_cover.pdf.

²⁶ Voorstel 23 in H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 373.

²⁷ *Rapport evaluatie van de kabinetsformatie (commissie Bovend'Eert)*, Tweede Kamer, 2014-2015, stukken II, 32 759, nr. 2; H. Vuye en V. Wouters, *De maat van de monarchie. Macht en middelen van het Belgische koningshuis*, Antwerpen, 2016, 256-258.

Aussitôt la nouvelle Chambre installée, elle délibère en séance plénière sur le résultat des élections. L'objectif de cette délibération est de désigner un ou plusieurs informateurs ou formateurs. La Chambre peut décider à tout moment d'inviter le ou les explorateurs, informateurs ou formateurs à venir l'informer sur le déroulement de la formation du gouvernement.

Le ou les informateurs ou formateurs peuvent à tout moment demander à être déchargés de leur mission. De son côté, la Chambre peut également décider à tout moment de les relever de leur mission.

Si le gouvernement démissionne sans qu'une motion constructive ait été votée (art. 93, alinéa 2, de la Constitution), la Chambre peut alors décider d'agir conformément à cette nouvelle disposition. Il s'agit d'une possibilité, pas d'une obligation. Le Roi peut d'ailleurs également décider de dissoudre la Chambre, ce qui nécessite toutefois que celle-ci y consente à la majorité absolue de ses membres (art. 46 de la Constitution).

Tous les rapports rédigés par un explorateur, un informateur ou un formateur sont publics. Ils sont publiés sans délai sur le site web de la Chambre.

Onverwijld na de installatie van de nieuwe Kamer beraadslaagt de plenaire vergadering over de verkiesingsuitslag. Bedoeling is dat de Kamer een of meerdere informateurs, of formateurs aanstelt. De Kamer kan ten allen tijde beslissen de verkenner(s), de informateur(s) of de formateurs(s) uit te nodigen om de Kamer in te lichten over het verloop van de regeringsformatie.

De informateur(s) en formateur(s) kunnen ten allen tijde hun opdracht teruggeven. De Kamer kan ten allen tijde beslissen de opdracht te beëindigen.

Indien de regering ontslag neemt, zonder dat een constructieve motie is gestemd (art. 96, tweede lid Grondwet), dan kan de Kamer beslissen overeenkomstig deze nieuwe regeling te handelen. Dit is een mogelijkheid, geen verplichting. De Koning kan immers ook beslissen de Kamer te ontbinden, maar dit vereist wel dat de Kamer daarmee bij volstreekte meerderheid van haar leden heeft ingestemd (art. 46 Grondwet).

Alle verslagen opgesteld door een verkenner, een informateur of een formateur zijn openbaar. Ze worden onverwijld bekendgemaakt op de webstek van de Kamer.

Barbara PAS (VB)
Wouter VERMEERSCH (VB)
Annick PONTHER (VB)
Ellen SAMYN (VB)
Ortwin DEPOORTERE (VB)

PROPOSITION

Article 1^{er}

Dans le Règlement de la Chambre des représentants, un titre I^{er}/1 rédigé comme suit est inséré avant le titre II:

“Titre I^{er}/1 – Formation du gouvernement”

Art. 2

Dans le Titre I^{er}/1, inséré par l'article 1^{er}, il est inséré un article 70/1 rédigé comme suit:

“Art. 70/1. 1. Immédiatement après les élections, le président de la Chambre sortant désigne un ou plusieurs explorateurs. La mission d'exploration vise à faire rapport sur le déroulement possible de la formation. La mission d'exploration prend fin à l'installation de la nouvelle Chambre.

2. Immédiatement après l'installation de la Chambre, mais au plus tard une semaine après cette installation, la Chambre délibère en séance plénière sur le résultat des élections. L'objectif de cette délibération est de désigner un ou plusieurs informateurs ou formateurs et de fixer la mission qui leur est confiée. Si cet objectif ne peut être atteint au cours de ladite séance, la Chambre statue à ce sujet au cours d'une séance suivante, qui a lieu le plus rapidement possible.

3. Lorsqu'une mission d'information est achevée, la Chambre formule, en principe dans un délai d'une semaine à compter de cet achèvement, une mission de formation et désigne, pour la mener à bien, un ou plusieurs formateurs.

4. Si les informateurs ou les formateurs désignés demandent à être déchargés de leur mission ou si la Chambre décide de les en décharger, la Chambre formule, en principe dans un délai d'une semaine à compter de la décharge, une nouvelle mission et désigne, pour la mener à bien, un ou plusieurs informateurs ou formateurs.

5. Au cours de l'exécution et au terme d'une mission de formation/information, la Chambre peut décider d'inviter un explorateur, formateur ou informateur, ou des explorateurs, formateurs ou informateurs, à fournir des informations sur le déroulement de cette (in)formation.

6. Tous les rapports rédigés par un explorateur, un informateur ou un formateur sont publics. Ils sont publiés sans délai sur le site Internet de la Chambre.

VOORSTEL

Artikel 1

In het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt voor Titel II een Titel I/1 ingevoegd, luidende:

“Titel I/1 – Regeringsvorming”

Art. 2

In Titel I/1, ingevoegd bij artikel 1, wordt een artikel 70/1 ingevoegd, luidende:

“Art. 70/1. 1. Onverwijld na de verkiezingen stelt de uittredende Kamervoorzitter één of meer verkenneren aan. De verkenningsoopdracht heeft tot doel een verslag uit te brengen over het mogelijke verloop van de formatie. De verkenningsoopdracht eindigt bij de installatie van de nieuwe Kamer.

2. Onverwijld na de installatie van de Kamer, maar uiterlijk een week na de installatie, beraadslaagt de Kamer in plenaire zitting over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs of formateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de desbetreffende vergadering kan worden bereikt, besluit de Kamer daarover in een volgende vergadering, zo spoedig als dat mogelijk is.

3. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.

4. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven of de Kamer beslist deze terug te nemen, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs of formateurs aan.

5. De Kamer kan tijdens de uitvoering en na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie besluiten om een verkenner, formateur of informateur dan wel verkenneren, formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van de regeringsvorming uitleg te verschaffen.

6. Alle verslagen opgesteld door een verkenner, een informateur of een formateur zijn openbaar. Ze worden onverwijld bekendgemaakt op de webstek van de Kamer.

7. Si le gouvernement démissionne sans qu'aucune motion constructive ait été adoptée comme prévu à l'article 96, alinéa 2, de la Constitution, la Chambre peut décider d'agir conformément à cet article.”.

26 septembre 2019

7. Indien de regering ontslag neemt, zonder dat een constructieve motie is gestemd als bedoeld in artikel 96, tweede lid van de Grondwet, kan de Kamer beslissen overeenkomstig dit artikel te handelen.”.

26 september 2019

Barbara PAS (VB)
Wouter VERMEERSCH (VB)
Annick PONTHER (VB)
Ellen SAMYN (VB)
Ortwin DEPOORTERE (VB)