

De geboorte van een nationale regering (1)

Alain de Crombrughe

In deze bijdrage bekijkt de auteur de perikelen rond een regeringsvorming doorheen een juridische bril. Daarbij wordt o.a. gepeild naar de rol die de Koning, de informateur, de formateur en de politieke partijen in dit proces spelen.

INLEIDING

Het woord regering heeft iedereen in de mond: de doorsnee Belg om erover te klagen, de politicus om er zijn doelstellingen mee te realiseren. Maar voor de jurist vervalt de evidentie als hij vraagt "Wat is een regering naar Belgisch recht? Hij bedoelt: "Wat zeggen de bronnen van het recht over het begrip regering?" De moeilijkheid komt voor hem uit het kleine aantal vermeldingen van het woord in de Grondwet, zijn basisbron over de organisatie van de staat.

Om de staatsrechtelijke werkelijkheid die de regering is, wat toe te lichten, wil deze bijdrage de zaken bij het begin bekijken: "Hoe ontstaat een nationale regering?" en zal zich tevens tot dat aspect beperken.

Het onderzoek is gewild juridisch beschrijvend. Het wil de verschillende bronnen van rechten en plichten opsporen en hun draagwijdte achterhalen. Het wil ook hun feitelijke toepassingen schematiseren, en voorzover nodig, met enkele voorbeelden illustreren. Het wordt besloten met twee elementen van antwoord op de vraag: "Wat is een regering?"

§ 1. HET KADER VAN DE GRONDWET

Samenvattend, legt de grondwet het volgende kader aan de regeringsvorming op (2). De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers (art. 65) (3), waaronder de Eerste Minister (art. 86bis) (4). Hij benoemt ook de

(1) Met dank aan prof. Craenen voor haar wetenschappelijke en stilistische begeleiding.

(2) In 1831 werd het woord "regering" slechts in art. 36 en 126 G.W. vermeld, zie CRAENEN, G., e.a., *De Belgische grondwet van 1831 tot heden*, Leuven, Acco, 1980, 124 p.

(3) Ontstaan en betekenis van art. 65 G.W. zie: HUYTTENS, E., *Discussions du Congrès National*, Bruxelles, Sté. Typographique, 1844, TII, p. 68; MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, p. 649-653; WALEFFE, B., *Le Roi nomme et révoque ses ministres*, Bruxelles, Bruylant, 1971, IX + 180 p.; PERIN, F., *Cours de droit constitutionnel*, livre II: Organisation et compétence des pouvoirs, Liège, Presses universitaires de Liège, 1981, p. 140 en 141; DE MEYER, J., *Cursus staatsrecht*, Leuven, Wouters, 1982, p. 204-206.

staatssecretarissen (art. 91bis). Aan de Koning worden welbepaalde bevoegdheden toevertrouwd die hij niet kan uitoefenen zonder de mede-ondertekening van ministers; de hem toekomende bevoegdheden maken de regeringsfunctie uit. De leden van de regering die deze functie gezamenlijk of individueel waarnemen, zijn ervoor gezamenlijk of individueel verantwoordelijk (art. 63). De persoon des Konings is onschendbaar (art. 63) en de verantwoordelijkheid van de ministers geldt tegenover de Kamers (art. 88, 90 en 110) in de eerste plaats maar ook tegenover de Koning en de publieke opinie in de tweede plaats (5). De verantwoordelijkheidsplicht van de ministers verklaart het tot stand en ten val brengen van de regeringen.

De principes (art. 63, 88 o.a.) en de formele regels (art. 65, 86bis, o.a.) van de grondwet sluiten het willekeurig vormen van regeringen uit. Een langdurige praktijk maakt het nu mogelijk negen typische fasen te onderscheiden.

§ 2. DE STAPPEN IN HET TOTSTANDKOMEN VAN DE REGERING

1. Ontslag van de vorige regering

Het ontslag van een regering lijkt buiten de studie van de vorming van een nieuwe regering te moeten vallen. Nochtans moet op een of andere wijze ruimte geschapen worden voor een nieuwe regering. Als er redenen daartoe zijn kan de Koning het ontslag, dat een regering hem aanbiedt, mondeling aanvaarden. Hij vertrouwt ze dan de lopende zaken toe. De definitieve en officiële aanvaarding gebeurt bij koninklijk besluit pas op het ogenblik dat een nieuwe Eerste Minister benoemd is.

2. De consultaties van de Koning

A. De personen die de Koning ontvangt

Na zijn informele aanvaarding van het ontslag van een regering moet

(4) De invoering van art. 86 bis en 91 bis verduidelijkt de samenhang en de structuur van de regering: SENELLE, R., *De Grondwetsherziening 1967-70 (aug-dec. '70)*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken (Texten en documenten 267-268), 1971, p. 22 en 24; WIGNY, P., *La troisième révision de la constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 274.

(5) Een parlementsontbinding maakt het voor de regering mogelijk een rechtstreeks beroep te doen op de kiezers (art. 71 G.W.)

de Koning ten spoedigste (6) een nieuwe regering vormen. De eerste consultaties verlopen meestal volgens het volgend patroon. De Koning ontvangt achtereenvolgens: 1° de ontslagnemende Eerste Minister; 2° de voorzitters van Kamer en Senaat; 3° de partijleiders; 4° dikwijls ook de sociale partners.

De Koning blijft vrij andere personen te horen. In 1954 vroeg hij aan elke minister het verslag over zijn departement, in 1965 ontving hij drieëndertig personen (7).

De personaliteiten worden meestal individueel ontboden door de Koning. Hij blijft vrij ze samen te horen. Treffende voorbeelden van deze vrijheid zijn de benoeming van W. Claes en Ch.-F. Nothomb samen als "bemiddelaars", in februari 1979, of nog, de vergadering te Laken in maart 1979 met de formateur Van den Boeynants en de voorzitters van de mogelijke regeringspartijen (8).

B. Verantwoordelijkheidsregels

Geen enkele handeling wordt aan de Koning opgelegd op dit moment van de procedure, enkel een te bereiken doel. De verantwoordelijkheid wordt gedragen door de ontslagnemende Premier, tijdens het vormingsproces tot aan de benoeming van zijn opvolger die hij ondertekent. Indien de Kamers nochtans achteraf de vorming van de nieuwe regering zouden aanvechten, zou de benoemde Eerste Minister de politieke verantwoordelijkheid daarvoor moeten dragen. Hij was misschien geen minister op het ogenblik van de feiten, noch de hoofdacteur, maar het behoort tot zijn nieuwe functie (9): hij is de huidige medeondertekenaar van de akten van de Koning daarbij inbegrepen het ontslag van zijn voorganger. Strafrechtelijk (art. 90 G.W.) echter is normaal de vroegere Premier aansprakelijk indien hij persoonlijk nalatig is geweest in het toezicht op de procedure of zelf het verloop ervan heeft verhinderd.

Van de vele contacten tussen de Koning en de hoofdfiguren van de politieke wereld wordt geen officieel document opgesteld, het Paleis publiceert maar mededelingen van feiten. De onschendbaarheid van de Koning (art. 63 G.W.) heeft voor gevolg dat de gesprekken met de

(6) MOLITOR, A., *La fonction royale en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1979, p. 30. Zie ook WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 44.

Ook individueel weggevallen ministers moet hij ten spoedigste vervangen omwille o.a. van de pariteitsregels en de noodzakelijke waarneming van alle departementen. In dat geval gebeurt meestal de machtsoverdracht op één dag onder de leiding van de Eerste Minister. Zie fase 8: de benoemingsbesluiten.

(7) WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 26.

(8) MOLITOR, A., *op. cit.*, p.38; zie ook PLATEL, M., Martens I, II, III, IV. *Res Publica*, 1981, n° 2, p. 239-276 (herhaling feiten).

(9) Zie WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 45 en MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 41-42.

Koning confidentieel moeten blijven. Het is de enige wijze waarop hij zijn rol van scheidsrechter en coördinator kan vervullen en de hem toekomende invloed kan uitoefenen zonder te moeten grijpen naar een persoonlijke macht die hij niet heeft (10).

Deze verantwoordelijkheidsregels gelden ook voor de volgende fasen, we herhalen ze dan niet.

C. *Het belang van deze consultaties*

Binnen het orgaan Koning en Minister, ingericht door art. 64 G.W., heeft de minister meestal het initiatief, hier schijnen de rollen omgekeerd te zijn.

Het doel blijft de vorming van een regering die op een meerderheid (11) moet steunen. De machtsverhoudingen in het Parlement vormen dus het kader waarbinnen de onderhandelingen moeten gebeuren. Als lid van een parlementaire monarchie moet de Koning zich richten niet naar persoonlijke sympathieën, maar naar het belang van het land: hij zoekt de regering die zal kunnen regeren.

De morele invloed van de Koning is zeer groot (12). De partijen blijven vrij de regeringsmeerderheid te vormen die ze willen, maar de Koning brengt een onafhankelijk en onpartijdig oordeel bij, vrij van exclusieven. In een tijd van coalitieregeringen is dit van bijzonder belang (13). Het vertrouwelijk aspect van de consultaties maakt het mogelijk voor de partijleiders zich vrijer uit te spreken dan zij geneigd zijn te doen voor de partijleden en de journalisten (14).

Het optreden van de Koning is grondwettelijk voorzien, het heeft met de tijd gedeeltelijk vaste vormen gekregen. Zelfs als de keuze van een formateur en de vorming van een meerderheid bijna op voorhand vaststaan, hebben de consultaties van de Koning nog een dubbel belang: als temperatuurmetering van het land en als bezinningstijd; een overzicht van de situatie en een verplichting om standpunten te verwoorden en te verdedigen. Deze reeks inlichtingen is een nuttige bagage voor een startende bewindsploeg. Daarenboven kunnen de koninklijke consultaties de personen binnen de meerderheidspartijen helpen aanduiden (15).

(10) DE MEYER, J., *Cursus Staatsrecht*, p. 202-207; MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1972, p. 234;

MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 19;

WIGNY, P., *Cours de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 257.

(11) MAST, A., "La nomination et la révocation des ministres", *J.T.*, 1949, p. 651 (met citaat van Koning Albert).

(12) "Il (le Roi) porte devant l'opinion la responsabilité sinon politique, du moins morale du cours des choses" MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 26.

(13) PERIN, F., *Cours*, p. 124 en 144.

(14) KOEKKOEK, A., *Partijleiders en cabintetsformatie*, Deventer, Kluwer, 1978, p. 208.

(15) DE MEYER, J., *Cursus Staatsrecht*, Leuven, Wouters, 1982, p. 207: "De Koning is de eerste raadgever van de regering."

3. De eventuele aanstelling van een informateur

Na afloop van een eerste reeks gesprekken schijnen dikwijls bepaalde problemen de onmiddellijke vorming van een regering in de weg te staan.

De Koning is vrij de formatiebesprekingen te organiseren zoals op dat ogenblik het nuttigst lijkt. Hij kan, maar moet niet, een bijzonder helper aanduiden, informateur genoemd. Die aanduiding gebeurt zonder officiële benoemingsakte, zij wordt wel bekend gemaakt door het kabinet van de Koning.

Tijdens de informatieopdracht onderbreekt de Koning zijn consultaties (16) met andere personen om aan de informateur handelingsvrijheid te geven. Nochtans blijft de Koning de centrale figuur in de vormingsactiviteiten: de taak van de informateur is beperkt in tijd en materie volgens de inhoud van de opdracht die hij van de Koning gekregen heeft, en hij moet regelmatig verslag uitbrengen aan de Koning.

De taak van de informateur heeft drie aspecten: informatie voor de Koning, voorbereiding voor de formateur, bemiddeling tussen de partijen. Voor de Koning die boven de partijen moet kunnen blijven heeft de informateur het voordeel dat hij vrijer kan spreken en voorstellen kan doen, dikwijls geeft hij zelfs aanwijzingen over de mogelijke coalitie. Voor de formateur is de tafel geruimd, dossiers liggen klaar, twist- en overeenstemmingspunten zijn al een keer geconfronteerd. Bij de partijen overwint de informateur psychologische bezwaren, hij geeft hun de tijd hun electorale wonden te genezen, hij laat hen begrijpen wat de noden van het ogenblik zijn en welke standpunten het dichtst bij elkaar zijn.

De naam van de opdracht is van beperkt belang, de inhoud telt. Zo werden bemiddelaars in 1979 aangesteld (17). Zo kreeg C.F. Nothomb (P.S.C.) een formatieopdracht in 1981 die veeleer was bedoeld als bewijs van de onmogelijkheid van de vorming van een regering met de socialisten en om een ontredderde P.S.C. te overhalen tot een coalitie met de liberalen.

De keuze van de persoon is wel heel belangrijk: hij handelt alleen voor rekening van de Koning, niet voor zijn eigen partij noch voor zijn eigen belang. Hij moet in staat zijn met allen te discussiëren. Veel informateurs zijn het meer dan één keer geweest, weinig zijn formateur geworden. Dit is een teken dat diplomatieke kwaliteiten voor zo'n opdracht hoger gewaardeerd worden dan leidingstalenten.

(16) MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 32.

(17) C.F.Nothomb en W.Claes (resp. P.S.C. en S.P.)

4. De keuze van een formateur

A. Een instrument van de toepassing van art. 65 G.W.

Als er voldoende aanwijzingen voorhanden zijn, hetzij over een persoon, hetzij over een coalitie, zal de Koning een formateur benoemen. Hij is daarbij door geen juridische regels gebonden maar politieke tradities laten de Koning kiezen voor deze manier van handelen. Eigenlijk stelt de formateur geen rechtshandelingen (18), juridisch is hij een instrument voor de uitoefening van de bevoegdheden van art. 65 G.W. door de Koning.

Er is geen officiële benoemingsakte voor de formateur en zijn activiteiten gebeuren steeds onder de verantwoordelijkheid van de ontslagnemeende Premier. Deze laatste moet toezicht houden op de regelmatigheid van de handelingen van de Koning, van de partijen en van de formateur. Slaagt de formateur dan wordt hij dikwijls Eerste Minister, vanuit deze positie kan hij ook later de Koning dekken, want hij is dan de medendertekenaar van het ontslag van zijn voorganger en van de benoeming van zijn eigen regering.

De Koning bepaalt de inhoud van de taak van de formateur (19). Ze is normaal de voorstelling van een lijst van ministers aan de Koning. Vooraleer dat te kunnen bereiken moet de formateur meestal een regeeringsakkoord sluiten met een coalitie politieke partijen.

B. De keuze van een persoon

Waleffe (20) geeft aanwijzingen voor de keuze van de persoon :

- Zelden een partijvoorzitter: hij zou het voorzitterschap moeten verlaten.
- Vooral leidende persoonlijkheden uit het Parlement. De recentste niet-parlementariër is van Zeeland in 1935.
- Geen lid van een overwonnen absolute meerderheid (21), wel een lid van de machtigste groep in de toekomstige coalitie, of degene wiens naam of partij de grootste winst bij de verkiezingen geboekt heeft. (meerderheids-, pluraliteits-, en plebiscitaire principe volgens Koekkoek (22)).

(18) WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 43.

(19) Het ogenblik van deze benoeming, zowel als de tijd die nodig zal zijn om een regering te vormen, kunnen heel verschillend zijn. In 1974 en 1977 stelde de C.V.P. Leo Tindemans voor als Premier, nog tijdens de verkiezingen. Ondanks zijn succes in 1977 en zijn vlugge benoeming als formateur heeft hij nog meer dan een maand moeten onderhandelen. Records werden behaald in 1978-79: twee maand zonder formateur.

(20) WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 36-42.

(21) CVP-PSC verloor de absolute meerderheid in 1954.

(22) KOEKKOEK, A., *op. cit.*, p. 209.

- Iemand die steun heeft in de twee taalgemeenschappen. In 1971 vroeg Waleffe zich af of een eentalige Franstalige nog kansen maakte. Dertien jaar na de grondwetsherziening van 1970 stelt men een enkel geval vast: Leburton in 1972 met een regering die maar een jaar stand hield.
- Exclusieven tegen een belangrijke leider zullen dikwijls meer de regeringssamenstelling beïnvloeden dan de keuze van de formateur (vb. exclusieve van de socialisten tegen Van den Boeynants in 1966, met als gevolg dat de linkse Christenen een regering met de liberalen moesten aanvaarden).

C. Een knoop in het vormingsproces van de regering

De aanstelling van de formateur is waarschijnlijk een van deze "minuttes de vérité" waar de Koning alleen is om te beslissen zoals Molitor, zijn gewezen kabinetschef, het uitdrukt (23). Het gaat om een knoop in het vormingsproces van de regering.

De consultaties van de Koning startten met de breedste openheid. De formatieopdracht beoogt daarentegen een steeds duidelijkere afbakening van de regeringsmeerderheid en van het regeringsprogramma. Zo ondergaat het vormingsproces verschillende wijzigingen. De adviezen van de toekomstige parlementaire oppositie worden officieel niet meer gevraagd maar er is misschien oppositie rond de onderhandelingstafel zelf. Een andere wijziging is dat de besprekingen onderhandelingen worden en dat de raadpleging van personen een ontmoeting van blokken wordt. De partijleiders treden op de voorgrond in het sluiten van een regeringsakkoord. De partijen zelf moeten het dan in congres goedkeuren.

Sinds de aanvang van de regionalisering, die nog niet helemaal afgerond is, werd de taak van de formateur verzwaaard. Hij moet inderdaad de herziening van de Grondwet in het regeringsakkoord insluiten en daarenboven partijen -steeds talrijker- verzamelen totdat hij een meerderheid van de twee derden bereikt in het Parlement, en de steun van de helft van beide taalgroepen. In de nationale regering zal in ieder geval steeds de bekommernis om de nationale representativiteit een rol moeten spelen.

5. Het regeringsakkoord

In een tweepartijstelsel krijgt noodzakelijkerwijze een partij de absolute meerderheid in het Parlement en de kiezer mag verwachten dat de winnende partij haar verkiezingsprogramma met de regering zal verwe-

(23) MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 28 en 45.

zenlijken. In een meerpartijensysteem, waar de kiezers er niet toe komen de absolute meerderheid der zetels in het Parlement aan één partij te geven, moeten coalities gevormd worden om de samenwerking tussen Parlement en Regering mogelijk te maken. Zoals in het tweepartijensysteem moet de regering een programma hebben dat beantwoordt aan de wil van de kiezers. Ten tweede moeten de coalitiepartners kunnen weten waartoe ze zich verbinden als ze in de regering treden. Uit die twee redenen, uit het feit dat politiek evenwel beleid als machtsstrijd betekent ("policy" and "politics") blijkt de nood aan een regeringsakkoord.

Het akkoord kan op twee manieren tot stand komen: ofwel stelt de formateur een basistekst op, te nemen of te laten voor de partijen, ofwel nodigt hij de partijvoorzitters van de toekomstige coalitie uit op een conclaaf en laat hij hen samen een tekst schrijven. De tweede methode krijgt de voorkeur de laatste jaren en getuigt van de achteruitgang van de macht van de ministers, te beginnen met de Eerste, ten voordele van de belanggroepen.

Het akkoord wordt in de praktijk veel gebruikt. Het wordt eerst voorgesteld aan de partijleden. Hun verkiezingsprogramma kan niet volledig geëerbiedigd worden omwille van het noodzakelijke compromis met de coalitiepartners, hun wordt dan gevraagd of ze zich - en onrechtstreeks de kiezers door hen - in het regeringsprogramma herkennen, of ze dan hun steun voor het regeringsprogramma willen verlenen. Dan wordt bijna dezelfde tekst onder de vorm van regeringsverklaring door de Eerste Minister aan de Kamers voorgesteld. De vertegenwoordigers van de natie moeten zich in naam van de kiezers uitspreken over de na de verkiezingen geselecteerde beleidslijnen, met hun vertrouwensstemming verzekeren zij de toekomstige samenwerking tussen Parlement en regering op deze basis (24). Op langere termijn wordt nog dikwijls naar de regeringsverklaring verwezen door de ministers, de partijen of de volksvertegenwoordigers, soms om haar uitvoering te bespoedigen maar nog meer om haar overschrijding te beletten. Het regeringsakkoord is eigenlijk een politiek contract, het leven van de regering kan van zijn naleving afhangen (25).

6. De partijcongressen

A. De nodige steun voor de regering

De regering staat bloot aan een wantrouwensvotum in het Parlement.

(24) PERIN, F., *Cours*, p. 142.

(25) PERIN, F., *Cours*, p. 146; over het regeringsakkoord zie nog: WITTE, E., *De evolutie van de rol van de partijen in het Belgisch parlementaire regeringssysteem*, *Res Publica*, 1980, n° 1, p. 7-34; WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 50-64; en nog: MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 41.

Dat risico wil zij voorkomen (26). Anderzijds hebben de partijen een strenge partijtucht (27) ontwikkeld afhankelijk van een machtig bestuur (28). Vooraleer verder te gaan wil de formateur het groen licht van de partijen krijgen. Ook de partijvoorzitters willen de basis raadplegen, om te weten hoever ze met de onderhandelingen mogen gaan. De betekenis van het partijcongres beperkt zich niet tot haar leiders. Door haar stemming verplicht de basis zichzelf de regering te steunen, haar gegeven woord eerst in het Parlement, en ook in de pers, waarmee ze dikwijls sterk verbonden is, te eerbiedigen.

Deze raadpleging van een groot aantal personen is misleidend, zij doet denken aan een tweede verkiezing -verkiezing van de regering na deze van het Parlement- aan een uitoefening van de macht van de soevereine natie (art. 25 G.W.) (29). Eigenlijk gebeurt deze procedure buiten elke garantie van de grondwet (30): de geraadpleegde personen vertegenwoordigen meestal niet de Natie, wel afzonderlijke belangen en de organisatie van hun stemrecht is overgelaten aan de willekeur van de partij.

B. Bespreking van de rol van de partijen

Dikwijls wordt gezegd dat de Grondwet de partijen niet erkent. Ze verbiedt ze zeker niet. Dit argument houdt dus geen stand maar de tussenkomst van de partijen heeft toch felle voorstanders zowel als overtuigde bestrijders. Het kan nuttig zijn enkele elementen van de argumentatie op een rij te zetten.

1° Belang van de rol van de partijen in de regeringsvorming

- sinds de invoering van het algemeen kiesrecht is het aantal deelnemers aan het politieke leven zo groot geworden dat zij moeten georganiseerd zijn om een invloed te hebben ;
- de politieke problemen ("issues") hebben zich met de tijd vermenigvuldigd en zijn ingewikkelder geworden: de partijen zorgen voor een efficiënte taakverdeling in hun studieburelen en commissies ;
- de partijcohesie verzekert de regeringsstabiliteit (31) ;
- iedereen is nog vrij lid te worden van een partij of zelf een partij te stichten ;

(26) WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 77-83.

(27) vb. zie KOEKKOEK, *op. cit.*, p. 178-180.

(28) PERIN, F., *Cours*, p. 142.

(29) zie WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 83 : "On s'achemine à pas de plus en plus rapides vers un système de participation et de souveraineté populaire bien différent de celui qu'avait institué le constituant."

(30) art. 25 G.W., lid 2 : "Zij (de Machten) worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald."

(31) WIGNY, P., *Cours*, p. 86.

- de kiezers zouden de absolute meerderheid aan een partij kunnen geven om de duidelijkheid over de te vormen regering te bevorderen.

Zo vindt de regering, die op een meerderheid moet steunen en ingewikkelde problemen moet oplossen, niets gemakkelijker dan de partijleiders in de onderhandelingen te betrekken en de leden van de partijen te raadplegen over hun deelneming. Sommige auteurs gewagen van een nieuwe democratie: "Une démocratie économique et sociale" (Wigny) (32). "une souveraineté populaire" (Waleffe) (33).

2° Ontaarding van de rol van de partijen

- De parlementsleden die het meest rechtstreeks met de kiezer geconfronteerd werden (zelfs als ze hun zetel aan een goede plaats op een verkiezingslijst danken) en die de enigen zijn die de macht uitoefenen op de wijze bij de grondwet bepaald (art. 25) zijn in minderheid binnen het partijcongres.
- De partijen geven altijd uitdrukking aan bijzondere eisen en belangen. De regeringsverklaring is daarom vol tegenstrijdigheden (34). Het Parlement als geheel zou een meer samenhangende abstracte wil van de Natie kunnen uitdrukken als het zich over een open actieprogramma van een dynamische ploeg zou kunnen uitspreken zonder gebonden te zijn aan de discipline van partijen die elk hun eigen voordelen uit een dubbelzinnige tekst op elk ogenblik willen kunnen halen (35).
- Binnen de partijen zelf ontaardt de nuttige verscheidenheid van persoonlijkheden en belangengroepen tot een machtsstrijd die de echte staatslui tegenaan ten voordele van de doorsnee uitvoerende politicus.
- De ministers worden de -op elk ogenblik afzetbare- mandatarissen van een partij, geen ministers van de Koning (36) noch van het Land, terwijl de echte machtshebbers buiten de verantwoordelijkheden blijven. Verantwoordelijkheden heeft hier een dubbele betekenis: de onderwerping aan het grondwettelijk systeem van verantwoording dat voor de ministers (art. 64 en 88) evenwel als voor het Parlement (art. 71) geldt, en ten tweede het op zich nemen van taken van het dagelijks (en moeilijk) bestuur en van het plannen op lange termijn.

(32) WIGNY, P., *Cours*, p. 84.

(33) WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 83.

(34) PERIN, geciteerd door WALEFFE, *op. cit.*, p. 87.

(35) "On peut dire que c'est par la ruine du principe selon lequel l'élue est le représentant de la Nation tout entière et non pas celui d'une région ou d'une classe que les partis ont conquis

la place prédominante qu'ils occupent aujourd'hui dans la vie politique." MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, p. 653.

(36) Art. 65 G.W.: "De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers", over het gebruik van "zijn" zie MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, p. 650.

De pers heeft de laatste jaren het spel van de participatie herhaaldelijk aangeklaagd. Een eerste element van oplossing wordt geboden door de laatste kritiek: men (= wie?) zou de partijleiders -en zelfs misschien de vakbondsleiders- moeten inschakelen in de "verantwoordelijkheden". Misschien werd al een stap in die richting ondernomen door de regering Martens V. Zij is de enige Martens-regering die meer dan één jaar geleefd heeft: drie van de vier onderhandelende partijvoorzitters zijn erin ministers geworden terwijl dezelfde mensen maar trouwe dienaars naar de regering Martens III stuurden (duur: geen vijf maanden!)

7. De keuze van de personen

A. De onderhandelingen en de regels

De regeringssamenstelling maakt meestal het voorwerp uit van slechts korte onderhandelingen in vergelijking met wat eraan voorafging. De zekerheid van de vorming is immers al praktisch verworven.

De kranten maken allerlei voorspellingen, de officiële lijst wordt door het Paleis bekendgemaakt. De rol van de Koning in de keuze van de personen is moeilijk te schatten. De formateur bespreekt eigenlijk een lijst namen en functies met de voorzitters, hij houdt ook rekening met zijn eigen voorkeur en met de adviezen van de Koning en met verschillende andere factoren zoals juridische regels, afspraken, evenredige vertegenwoordiging van de partijen, persoonlijke wensen, invloed in het Parlement en op de opinie.

De juridische regels zijn beperkt in aantal: Belg zijn (art. 86 G.W.), de taalpariteit (art. 86 bis G.W.), geen lid zijn van de koninklijke familie (art. 87 G.W.). Er zijn soms afspraken op voorhand over een bepaald al dan niet nieuw ministerie dat belangrijk is voor de uitvoering van het regeringsprogramma (37).

Evenredige vertegenwoordiging van de partijen is ook in acht genomen. De vice-Eerste Minister(s) zullen meestal vooraanstaande figuren zijn van de geassocieerde partij(en) en behoren tot de andere taalgemeenschap dan die van de Eerste Minister (38). Andere factoren houden verband met de eisen van de partijen, de geografische spreiding, de zogenaamde "alternance" tussen de partijen in een ministerie, wensen van de betrokkenen. Extra-parlementariërs worden maar bij uitzondering genomen. Parlementsleden zijn beter opgewassen tegen het publie-

(37) KOEKKOEK, A., *op. cit.*, p. 231. Bij de laatste regeringvormingen, bijvoorbeeld, was het bestaan en de toekenning van het ministerie van de hervorming van de instellingen een politiek gevoelig punt.

(38) VAN IMPE, H., *Grondbegrippen van het Belgisch Staatsrecht*, Brussel, Bruylant, 1978, p. 187.; DE MEYER, J., *Cursus*, p. 218.

ke leven en vertegenwoordigen -of leiden- beter de regeringsmeerderheid (39).

De benoeming van de staatssecretarissen laat toe deelaspecten van de politiek uitdrukkelijk aan een deskundige of belanghebbende toe te vertrouwen. Zij laat ook toe gemakkelijker een evenwicht te bereiken binnen de Regering (40).

De formateur wordt meestal Eerste Minister, niet altijd. Indien hij gedeeltelijk mislukt is of indien afgesproken was dat hij geen Eerste Minister zou worden, laat hij iemand anders de plaats nemen. Van den Boeynants is een voorbeeld van de twee mogelijkheden (1968 en 1979). De Eerste Minister wordt eventueel uitgezonderd uit de taalpariteit. Hij zou best tweetalig zijn.

B. De elementen van een goede keuze

Een stevige Regering wordt gevormd als de ministers echt verantwoordelijk kunnen zijn (art. 63 G.W.). Ze moeten niet alleen steun vinden in de Kamers maar nog op de kritieken van de pers, de partijen, de vakbonden en andere informele machten kunnen antwoorden. Het is niet onbelangrijk zelfs als het nu minder aandacht krijgt dan het regeringsakkoord.

In Engeland wordt wel eens gezegd in navolging van Peel dat de ministers zo talrijk moeten zijn dat ze nog rond een tafel kunnen zitten zonder de stem te moeten verheffen. Ze moeten eigenlijk een goede werkploeg vormen rond de Eerste Minister. Daarom moeten zij hem niet worden opgelegd door dikaten van de partijen, integendeel moeten ze overal de steun voor de gezamenlijke regeringsacties kunnen aanmoedigen. Dit liet de laatste tijden te wensen over.

Last but not least zijn de ministers het hoofd van departementen, zij moeten over voldoende vakkennis maar vooral over voldoende belangstelling en beleidsideeën beschikken om hun departementen daadwerkelijk te leiden.

8. De benoemingsbesluiten en de eedaflegging

De diensten van de Eerste Minister in samenwerking met het kabinet van de Koning stellen de benoemingsbesluiten op.

Op dezelfde dag komen alle benoemde ministers en staatssecretarissen bijeen. Ze horen een korte toespraak van de Koning (meestal niet gepubliceerd) en leggen de eed af (41).

(39) DE MEYER, J., *Cursus Staatsrecht*, p. 213.

(40) In juni 1977 weigerden de PSC-ministers de eed af te leggen; een van hun eisen was de benoeming van een bijkomende PSC-staatssecretaris.

(41) MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 41-42.

A. De vorm van de koninklijke besluiten

Deze fase is de formele uitoefening van de benoemingsbevoegdheid uit art. 65 en 91bis G.W., die dus gebeurt bij koninklijke besluiten. Sinds 1954 (42) zijn er drie.

In het eerste KB wordt de nieuwe Eerste Minister benoemd, de medeondertekening is van de ontslagnemende Eerste Minister.

Indien de nieuwe en de ontslagnemende Eerste Ministers dezelfde persoon zijn, wordt het ontslag bij KB geweigerd en de medeondertekening daartoe komt van de ontslagnemende vice-Eerste Minister of van de eerste in rang volgende minister uit de oude Regering. Deze medeondertekening is veel meer dan een formaliteit of een hoffelijkheidsakte, zij bewijst plechtig dat de Koning alle grondwettelijke regels heeft nageleefd tijdens de regeringsvorming (43).

Het tweede koninklijk besluit verleent ontslag aan alle ministers en staatssecretarissen van de vroegere Regering. Het vermeldt ook, zoals het eerste KB, de datum van aanbieding van hun ontslag en wordt medeondertekend door de nieuwe Eerste Minister.

Het derde KB bevat de benoeming van alle ministers van de nieuwe Regering in artikel 1 en van de staatssecretarissen in artikel 2. Het wordt medeondertekend door de nieuwe Eerste Minister.

De regel van de drie koninklijke besluiten kende vroeger variantes, niet wat het eerste betreft maar wel de volgende. Soms werd bijvoorbeeld, het ontslag geweigerd van de ministers die hun functie in de nieuwe Regering behouden, departementswijzigingen maakten het voorwerp van een ander koninklijk besluit uit, enz... (44)

De regel van de drie koninklijke besluiten geldt uiteraard niet wanneer de Eerste Minister de regering wil of moet (45) wijzigen zonder zelf zijn ontslag aan te bieden. Er is dan dikwijls een enkel koninklijk besluit, getiteld: "Regering: ontslagen en benoemingen" of "Regering: wijzigingen" (46). Moeilijkere gevallen deden zich voor in maart 1977 en januari 1980: een koninklijk besluit getiteld: "Regering: ontslagen" werd gevolgd, enkele dagen later, door een koninklijk besluit: "Regering: benoemingen" (47).

(42) CRAENEN, G., "De positie van een demissionair cabinet in België", in *Preadviezen*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1975, p. 60.

(43) WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 46.

(44) CRAENEN, G., *op. cit.*, p. 61; WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 70.

(45) 17 augustus 1975 dood van PSC-minister Oleffe, eerst vervangen (19-23 aug.) door Premier Tindemans ad interim: *B.S.* 1975, p. 10128 en 10288.

(46) Tindemans III, KB 8 december 1976, *B.S.* 1976, p. 15680.

(47) Tindemans IV, KB 4 maart 1977, *B.S.* 1977, p. 2667, en KB 6 maart 1977, *B.S.* 1977, p. 2757.

Martens II, KB 16 januari 1980, *B.S.* 1980, p. 949, en KB 23 jan. 1980, *B.S.* 1980, p. 1181.

B. De betekenis van de mede-ondertekeningen

De medeondertekeningen van de Eerste Ministers zijn de plechtige uitdrukking van de verantwoordelijkheidsregels die uiteengezet werden bij de tweede fase (de consultaties van de Koning) onder punt B. Op dit ogenblik heeft een officiële en werkelijke machtsoverdracht plaats. De medeondertekening van de benoeming van de nieuwe Eerste Minister kan problemen stellen: de te vervangen Eerste Minister, al dan niet ontslagnemend, kan zijn medeondertekening weigeren. Dit kan om twee redenen: ofwel acht de Eerste Minister dat de Koning de grondwettelijke regels niet heeft nageleefd, ofwel kan hij onwillig zijn. In het geval dat geen enkele minister in functie zijn medeondertekening wil verlenen om een situatie te deblokken door een ontbindingsbesluit van de Kamers of een ministeriële benoeming, dan zou een medeondertekening van zijn eigen benoeming door de benoemde zelf naar de geest van de grondwet toch geldig kunnen zijn. De medeondertekening verzekert immers dat voor elke akte van de Koning een verantwoordelijke te vinden is. Welnu, een minister die zijn eigen benoeming getekend heeft kan de verantwoordelijkheid ervoor dragen tot en met een eventuele berechting door het Hof van Cassatie op aanklacht van de Kamer wegens (grond)wetsontduiking. In het eenvoudig geval dat alleen de te vervangen Eerste Minister de benoeming van zijn opvolger weigert te tekenen zonder de schending van de constitutionele regels aan te tonen stelt Mast (48) al voor dat de nieuwe Eerste Minister zijn eigen benoeming zou kunnen medeondertekenen. De Koning zou evenwel eerst de medeondertekening van een andere minister uit de aftredende regering kunnen vragen daar er normaal geen twijfel bestaat over de regelmatigheid van zijn benoeming, deze medeondertekening heeft ook het voordeel dat ze blijk geeft van de continuïteit van de staat. Hoe dan ook moeten de Kamers ervoor zorgen dat zij ten volle worden ingelicht om uiteindelijk hun vertrouwen of wantrouwen aan de ministers duidelijk te kunnen betuigen.

C. De betekenis van de eedaflegging

De eed wordt aan de ministers opgelegd zoals het gebruikelijk is bij het aanvaarden van de openbare ambten. Hij betekent hun plechtige aanvaarding van de functie en bepaalt de dag van hun indiensttreding (49). De eedaflegging heeft ook een niet te onderschatten betekenis. Alle leden van de regering, en alleen zij, zijn samengekomen bij de Koning. Die Koning is ook het symbool van de Natie en de eed herinnert de

(48) MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.* 1949, p. 651 en MAST, A., *Grondwettelijk recht*, 1972, p. 283.

(49) WIGNY, P., *Cours*, p. 268.

ministers en staatssecretarissen eraan dat zij een grondwettelijke regeringsfunctie moeten vervullen die hen van het partijniveau overbrengt naar het nationale niveau (50), wat niet belet dat zij een echte politiek voeren, in de zin van het Engelse woord "policy". De eed voor de vertegenwoordger bij uitstek van de Natie is dan een klein tegengewicht voor de onderhandelingen met de partijvoorzitters: de ministers hebben hun functie niet alleen te danken aan de eisen van hun partij maar eerst aan het vertrouwen dat de Natie in hen wil stellen. Dit is meestal ook de inhoud van de korte toespraak van de Koning.

9. De regeringsverklaring en het investituursdebat

A. De investituur

De Eerste Minister komt de definitieve versie van de regeringsverklaring lezen in de Kamer en dan in de Senaat, traditioneel gedeeltelijk in het Frans, gedeeltelijk in het Nederlands. Daarop volgt een debat en een stemming. Haalt de nieuwe Regering de meerderheid over de "dagorde" dan kan zij leven. Wordt zij verworpen dan dient de Eerste Minister ontslag in bij de Koning en de hele procedure mag herbeginnen. Dit laatste is maar één keer gebeurd sinds de oorlog: de regering Spaak II, op 19 maart 1946.

Speelt de Koning de actieve rol in de regeringsvorming, dan spelen de Kamers de passieve rol: zij hebben niet het recht de ministers te kiezen, maar wel ze te aanvaarden of te weigeren (51). De Kamers spreken zich uit als orgaan van de Natie, net zoals de Koning die de Regering niet eerst volgens zijn persoonlijke voorkeur gevormd heeft. Wetend dat alle machten van de Natie uitgaan, ook de zijne, had hij het oog op haar wil. Tot 1914 veronderstelde de Regering dat zij het vertrouwen van de Kamers had tot het tegendeel gebleken was, aangezien zij steeds behoorde tot de strekking die de numerieke meerderheid had in het Parlement. Met het ontstaan van de coalities hebben de Regeringen zich aan de Kamers willen voorstellen en hun vertrouwen uitdrukkelijk willen vragen (52) vermits het niet meer zeker was dat dit bestond.

Het investituursdebat heeft een drievoudige inlichtingsfunctie: inlichten van de leden van de meerderheid die niet actief bij de regeringsvorming betrokken waren, inlichten van de oppositie die anders haar kritische rol (bij voorkeur opbouwende) niet kan spelen, inlichten van de

(50) MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.* 1949, p. 650; ook WIGNY, P., *Cours*, p. 257: wat de koninklijke ondertekening van de benoemingen betreft; MOLITOR, A., *op. cit.*, p. 42, wat de toespraak van de Koning betreft; DE MEYER, J., *Cursus Staatsrecht*, p. 206 verkiest die nationale betekenis te zien in het vertrouwen van het Parlement.

(51) MAST, A., *La nomination et la révocation des ministres*, *J.T.*, 1949, p. 650.

(52) WALEFFE, B., *op. cit.*, p. 17.

publieke opinie om haar, en in het bijzonder de kiezers, toe te laten haar controle uit te oefenen.

Maar het is in feite de oppositie die de hoofdrol speelt bij het investeringsdebat (53). Zij was in de schaduw getreden vanaf het ogenblik dat de Koning aanwijzingen had over de parlementaire meerderheid of een formateur benoemd had. De oppositie bepaalt ten eerste het lot van de minderheidsregeringen. Haar stemmen (Eyskens 1958) of haar onthoudingen (Tindemans 1974), laten de minderheidsregeringen toe met hun taak te beginnen, dikwijls een overgangstaak. De oppositie krijgt hier ook een officiële tribune om haar kritieken te uiten. En ten derde, indien een gewijzigde Regering het zelf niet noodzakelijk geacht heeft zich plechtig aan de Kamers voor te stellen, mag de oppositie het initiatief nemen van een debat of een motie van wantrouwen (54).

B. De volle bevoegdheid

De vorming van de regering eindigt dus op de plaats waar haar nood expliciet of -meestal- impliciet gebleken was: in het Parlement. Die zelfde Kamers mogen dan ook het hele pas afgeronde proces in één slag tenietdoen en een nieuwe in gang brengen. Tussen dat eerste en dat laatste woord is de regeringsvorming meestal, maar niet verplicht, een periode van beperkte activiteit voor het Parlement. Hier blijkt dat ons staatsbestel niet allen uitgedacht werd om de Koning binnen de perken te houden: aan het Staatshoofd zelf wordt een controlefunctie toevertrouwd. Door onze monarchie erfelijk en representatief te verklaren heeft de grondwetgever ze boven de partijen willen plaatsen. Tijdens de hele regeringsvorming treedt de Koning op als bemiddelaar: vertegenwoordiger van de hele Natie controleert en richt hij het machtsspel van de partijen.

De regering haalt zijn benoeming uit de ondertekening van de Koning en van een vroeger benoemde - en soms andersdenkende - minister. Zij haalt haar macht uit het vertrouwen van het Parlement. Ondertekening en vertrouwen worden verleend in naam van de Natie. Zo krijgt een regering reeds haar volle bevoegdheid vanaf haar eedaflegging: de aanvaarding van een nationale en niet eerst partijgebonden bevoegdheid. De schoolstrijden zijn leerrijk in dat opzicht: de regeringen die elkaar opvolgden in de jaren 1880 en 1950 vernielden steeds het werk van de vorige terwijl de bevolking in onrust bleef totdat een nationale consensus bereikt werd. A fortiori hangt de kracht van een coalitieregering van de consensus tussen haar leden af. Deze bedenking wil geenszins

(53) voor commentaar zie bijvoorbeeld: HOLVOET, L., De stemmingen over het investeringsdebat in Kamer en Senaat, *Res Publica*, 180, n°1, p. 35-70, i.z. p. 59.

(54) vb.: Kamer, *Hand.*, 10 en 16 oktober 1974: na vorming van het ministerieel Comité voor Brussel in de Regering Tindemans II.

het nemen van nieuwe beleidslijnen bestrijden, in tegendeel. Met de steun van het Parlement mag en moet de regering durven innoveren om de toekomst niet alleen beter te maken maar reeds gewoonweg mogelijk te maken.

TOT SLOT : REGERE ZIJ !

Vanuit de studie van de regeringsvorming kan de regering gedefiniëerd worden door haar leden en gesitueerd worden tegenover andere staatsrechtelijke organen waarover de grondwet meer inlichtingen verschaft.

De regering is een groep mensen door de Koning benoemd tot ministers of staatssecretarissen, die een ploeg vormt rond de Eerste Minister en waarvan de leden meestal de leiding van een departement toevertrouwd krijgen. Deze mensen genieten individueel en als groep het vertrouwen van het Parlement dank zij de organisatie in dit Parlement van een meerderheid die een regeringsprogramma wil steunen of die gebonden is aan de partijdiscipline (deze laatste methode is de huidige).

De regering wordt gevormd met een doel : de vervulling van de regeringsfunctie die de grondwet in verscheidene artikels aan de Koning, de ministers en de Ministerraad toevertrouwt. De regeringsvorming is afhankelijk van de steun van een meerderheid in het Parlement en van de groepen die daarin vertegenwoordigd zijn. Dit doel en deze afhankelijkheid bepalen zowel de activiteiten als de levensduur van de regeringen.

Moge de regering de Natie dienen !