

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2014-2015

27 FEBRUARI 2015

Voorstel van verklaring tot herziening van titel III, hoofdstuk III, afdeling II, van de Grondwet, met de bedoeling er een bepaling in te voegen betreffende het opheffen van de zogenaamde Kroonraad

(Ingediend door mevrouw Anke Van dermeersch en de heer Guy D'Haeseleer)

TOELICHTING

De instelling « minister van Staat » vindt haar oorsprong in Frankrijk. Reeds onder het Ancien Régime vond de Koning het wenselijk zich te laten omringen door raadgevers teneinde de leiding van het land met kennis van zaken waar te nemen (1). Waar in het Belgische parlement in de XIXe eeuw nog werd gedebatteerd over de rol van de ministers van Staat in het politieke bestel en hun verhouding tot de effectieve ministers, is men het er vandaag over eens dat men het begrip dient te aanzien als een eretitel, verleend door de Koning. De jongste decennia wordt de titel overigens uitsluitend toegekend aan personen die behoren tot de partijen die participeren aan een regeringsmeerderheid. Bij de toekenning wordt altijd rekening gehouden met politieke en taalkundige evenwichten. « *Le phénomène de la politisation et de la prépondérance des partis se manifeste donc également dans ce secteur* (2). »

(1) Cfr. ROOSSENS, C., « Les ministres d'État », in : *Administration Publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, juni 1979, blz. 190.

(2) ROOSSENS, o.c., blz. 192.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2014-2015

27 FÉVRIER 2015

Proposition de déclaration de révision du titre III, chapitre III, section II, de la Constitution, en vue d'y insérer une disposition relative à la suppression du Conseil de la Couronne

(Déposée par Mme Anke Van dermeersch et M. Guy D'Haeseleer)

DÉVELOPPEMENTS

L'institution « ministre d'État » trouve son origine en France. Dans l'Ancien Régime, le Roi estimait déjà souhaitable de s'entourer de conseillers afin de pouvoir diriger les affaires de l'État en connaissance de cause (1). Alors qu'au XIX^e siècle, le parlement belge débattait encore du rôle des ministres d'État dans l'organisation politique ainsi que de leurs relations par rapport aux ministres effectifs, tout le monde s'accorde aujourd'hui à dire qu'il convient de considérer cette institution comme un titre honorifique, accordé par le Roi. Au cours des dernières décennies, ce titre n'a du reste été accordé qu'à des personnes appartenant aux partis de la majorité gouvernementale. Pour l'attribution de ce titre, l'on tient toujours compte des équilibres politiques et linguistiques. « *Le phénomène de la politisation et de la prépondérance des partis se manifeste donc également dans ce secteur* (2). »

(1) Cfr. ROOSSENS, C., « Les ministres d'État », dans : *Administration Publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, juin 1979, p. 190.

(2) ROOSSENS, *op.cit.*, p. 192.

Daarnaast is de « Kroonraad » de vergadering van de ministers van Staat en de eigenlijke ministers, onder het voorzitterschap van de Koning. Wanneer ze aan een vergadering van de Kroonraad deelnemen, beschikken de ministers van Staat in wezen over geen enkele bevoegdheid (1), aangezien de politieke beslissing, volgens de Grondwet, toekomt aan de Koning onder de verantwoordelijkheid van de regering. De Kroonraad vergaderde op 16 juli 1870 (uitbreken van de Frans-Duitse oorlog), op 2 en 3 augustus 1914 (ultimatum van Duitsland aan België), 2 mei 1919 (Verdrag van Versailles), 23 maart 1950 (Koningskwestie) en 18 februari 1960 (onafhankelijkheid van Kongo).

Noch de toekenning van de titel « minister van Staat », noch het begrip « Kroonraad » hebben een formele rechtsgrond. Zij vinden beide hun oorsprong in de gewoonte.

A fortiori bepaalt artikel 105 van de Grondwet :

« De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen. » Hierin is geen sprake van het bestaan van de Kroonraad, laat staan van de werking of de mogelijke bevoegdheden ervan.

Het systeem roept ernstige vragen op. Zo menen de indieners dat een moderne democratie niet langer het bestaan van een Kroonraad rechtvaardigt, die formeel door geen enkele wet – dus enige rechtsgrond – wordt gedragen. Bovendien wordt de Kroonraad voorgezeten door een staatshoofd dat zelf niet democratisch werd verkozen. Een moderne democratie moet een systeem zijn waarin verantwoordelijken en gezagsdragers uitsluitend bepaald door de wil van de bevolking hun taak opnemen.

Het geëigende orgaan om op het hoogste niveau adviezen te verlenen aan het Staatshoofd of beslissingen te nemen is de Ministerraad. De bevoegdheden van de Ministerraad kunnen als volgt worden samengevat (2) :

« Op straffe van nietigheid moet de Raad beraadslagen over :

— alle ontwerpen van koninklijk besluit, die krachtens de Grondwet of een wet aan een voorafgaande beraadslaging in Ministerraad moeten worden onderworpen ;

Le « Conseil de la Couronne », présidé par le Roi, est en outre la réunion des ministres d'État et des ministres en fonction. Lorsqu'ils participent à une réunion du Conseil de la Couronne, les ministres d'État ne possèdent en fait aucun pouvoir (1), étant donné que la Constitution réserve la décision politique au Roi sous la responsabilité du gouvernement. Le Conseil de la Couronne s'est réuni le 16 juillet 1870 (déclenchement de la guerre franco-allemande), les 2 et 3 août 1914 (ultimatum de l'Allemagne à la Belgique), le 2 mai 1919 (Traité de Versailles), le 23 mars 1950 (Question royale) et le 18 février 1960 (indépendance du Congo).

Ni l'octroi du titre de « ministre d'État », ni la notion de « Conseil de la Couronne » ne reposent sur un fondement juridique formel. Ils trouvent tous deux leur origine dans la coutume.

L'article 105 de la Constitution dispose *a fortiori* :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. » Il n'est pas question, dans cet article, de l'existence du Conseil de la Couronne ni moins encore de son fonctionnement ou de ses pouvoirs éventuels.

Ce système appelle des interrogations sérieuses. Les auteurs estiment dès lorsque l'existence d'un Conseil de la Couronne, qui n'est reconnu formellement par aucune loi, qui ne repose donc sur aucun fondement juridique ne se justifie plus dans une démocratie moderne. Le Conseil de la Couronne est en outre présidé par un chef d'État qui, lui-même, n'a pas été élu démocratiquement. Une démocratie moderne doit être un régime dans lequel les responsables et les autorités remplissent leurs fonctions en étant exclusivement mandatés par la volonté de la population.

Le Conseil des ministres est l'organe approprié pour donner, au plus haut niveau, des conseils au chef de l'État ou pour prendre des décisions. Les compétences du Conseil des ministres peuvent être résumées de la manière suivante (2) :

« Sous peine de nullité, il doit délibérer sur :

— tous les projets d'arrêtés royaux qui doivent, en vertu de la Constitution ou d'une loi, faire l'objet d'une délibération préalable en Conseil des ministres ;

(1) ROOSSENS, o.c., blz. 190-197.

(2) Bron : http://premier.fgov.be/working/n_Ministerraad.html.

(1) ROOSSENS, *op.cit.*, p. 190-197.

(2) Source : http://premier.fgov.be/working/f_Ministerraad.html.

— de « ontwerpen van beraadslaging » die tot doel hebben, ofwel om machtiging te verlenen om de goedgekeurde kredieten te overschrijden, ofwel het voorlopig visum aan het Rekenhof te vragen, ofwel, het visum van het Rekenhof op te leggen ;

— de indiening van een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof van een gemeenschaps- of een gewest-decreet of een ordonnantie.

Het advies of het akkoord voor de Ministerraad dient eveneens te worden gevraagd over alle aangelegenheden die de hele regering aanbelangen :

— de voorontwerpen van wet ;

— de ontwerpen van samenwerkingsakkoord waarbij de Federale Staat partij is, alsmede voorontwerpen van wet houdende goedkeuring van dergelijke akkoorden in uitvoering van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993 ;

— de ontwerpen van koninklijk of van ministerieel besluit die door hun onderwerp en hun draagwijdte een belangrijke politieke of budgettaire weerslag kunnen hebben ;

— de ontwerpen van omzendbrief met een budgettaire weerslag ;

— elke aangelegenheid die de regeringssolidariteit in gevaar kan brengen.

De Raad neemt eveneens beslissingen inzake eervolle onderscheidingen in de Nationale Orden, inzake de aanduiding van regeringsleden die de regering moeten vertegenwoordigen bij officiële plechtigheden, enz., en uiteraard inzake elke aangelegenheid die de interne werking van de regering regelt.

Het spreekt vanzelf dat elke aangelegenheid of elke actualiteit die de publieke opinie in belangrijke mate beroert of die van belang is voor onze betrekkingen met het buitenland, eveneens op de Ministerraad wordt besproken. Dit gebeurt niet noodzakelijk met de bedoeling om te komen tot een formele beslissing, maar eerder om een gezamenlijke en vertrouwelijke gedachtewisseling mogelijk te maken. »

Om al deze redenen wensen wij de genoemde bevoegdheden uitsluitend voor te behouden aan de Ministerraad, waardoor de door de gewoonte gegroeide

— les « projets de délibérations » ayant pour but, soit d'autoriser le dépassement des crédits votés, soit de demander un visa provisoire à la Cour des comptes, soit d'imposer le visa de la Cour des comptes ;

— l'introduction d'un recours en annulation d'un décret communautaire ou régional, ou d'une ordonnance à la Cour d'arbitrage.

L'avis ou l'accord du Conseil des ministres doit également être demandé sur toutes les questions qui engagent la responsabilité du gouvernement :

— les avant-projets de loi ;

— les projets d'accord de coopération, auxquels l'État fédéral est partie, ainsi que les avant-projets de loi portant assentiment à de tels accords en exécution de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi du 8 août 1988 et modifié par la loi du 16 juillet 1993 ;

— les projets d'arrêtés royaux ou ministériels qui, par leur objet et leur portée, peuvent avoir une répercussion politique ou budgétaire importante ;

— les projets de circulaires à incidence budgétaire ;

— toute question qui peut compromettre la solidarité gouvernementale.

Il est également amené à prendre des décisions en matière de distinctions honorifiques dans les Ordres nationaux, de désignation des membres du gouvernement qui le représenteront à des cérémonies officielles, ..., et évidemment des décisions relatives à toute question qui a trait au fonctionnement interne du gouvernement.

Toute affaire ou tout événement d'actualité qui affecte l'opinion publique nationale ou qui compte dans nos relations avec l'étranger, est également discuté en Conseil des ministres. Pas nécessairement dans l'intention d'aboutir à une décision formelle, mais plutôt pour rendre possible un échange de vues commun et confidentiel. »

Pour toutes ces raisons, nous souhaitons réserver les compétences précitées exclusivement au Conseil des ministres, de sorte que le Conseil de la Couronne, né

Kroonraad overbodig wordt en dient afgeschaft te worden. Dit zouden we realiseren door het invoegen van een artikel 99*bis* in de Grondwet als volgt : « Geen andere raad dan de Ministerraad kan het Staatshoofd adviseren en informeren. De door de gewoonte tot stand gekomen Kroonraad houdt derhalve op te bestaan. Hij kan niet meer opnieuw worden opgericht. »

Anke VAN DERMEERSCH.
Guy D'HAESELEER.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van titel III, hoofdstuk III, afdeling II, van de Grondwet.

13 november 2014.

Anke VAN DERMEERSCH.
Guy D'HAESELEER.

de l'usage, devient superflu et doit être supprimé. À cet effet, nous suggérons d'insérer dans la Constitution un article 99*bis*, libellé comme suit : « Aucun conseil autre que le Conseil des ministres ne peut conseiller et informer le Chef de l'État. Le Conseil de la Couronne, né de l'usage, cesse, par conséquent, d'exister. Il ne pourra pas être réinstauré. »

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre III, chapitre III, section II, de la Constitution.

13 novembre 2014.