

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019

3 OCTOBRE 2019

Proposition de déclaration de révision des articles 37, 104, 108 et 109 de la Constitution en vue d'attribuer à la monarchie belge un rôle purement protocolaire

(Déposée par M. Bert Anciaux)

DÉVELOPPEMENTS

Introduction

La Belgique a intronisé son nouveau Roi le 21 juillet 2013. La succession au trône a suscité un nouveau débat de société sur le rôle du Roi dans une démocratie moderne comme la nôtre.

Au XXI^e siècle, il n'est plus concevable qu'un souverain désigné par voie héréditaire exerce encore un pouvoir politique. Le Roi doit jouer non plus un rôle politique, mais un rôle purement protocolaire ou symbolique.

Le Roi est là pour symboliser l'unité du pays, assister moralement la population en temps de crise et honorer les festivités nationales de sa présence. Cette tâche n'est pas sans importance, surtout dans l'écheveau institutionnel que constitue la Belgique.

Le problème est que la Constitution belge date de 1831, soit une époque où la royauté jouait encore un rôle central dans la structure de l'État. Le Constituant de 1831 voulait un Roi qui exerce un réel pouvoir politique et qui ne soit pas le chef du pouvoir exécutif seulement sur papier. C'est la raison pour laquelle il est fait référence au Roi dans nombre d'articles, répartis dans toute la Constitution. Sans prétendre à l'exhaustivité, épinglons notamment les articles suivants: 36, 37, 40, 44, 45, 46, 50, 63, 74, 75, 78, 88, 89, 96, 104, 107, 111, 112, 113, 114, 151, 153, 160, 165, 167, 195, 198, etc.

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2019

3 OKTOBER 2019

Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 37, 104, 108 en 109 van de Grondwet met als doel de Belgische monarchie ceremonieel te maken

(Ingediend door de heer Bert Anciaux)

TOELICHTING

Inleiding

België heeft op 21 juli 2013 een nieuwe Koning gekregen. Naar aanleiding van de troonsopvolging ontstond een nieuw maatschappelijk debat over de rol van de Koning in een moderne democratie zoals de onze.

In de 21^{ste} eeuw past het niet langer dat een door erfopvolging aangeduide vorst nog politieke macht uitoefent. De rol van de Koning mag niet meer politiek zijn, maar moet louter ceremonieel of symbolisch zijn.

De Koning dient om de eenheid van het land te symboliseren, de bevolking moreel bij te staan in tijden van crisis, en om feestelijke gelegenheden voor het land op te luisteren. Die taak is niet zonder belang, zeker in een op institutioneel vlak complex land als België.

Probleem is dat de Belgische Grondwet dateert van 1831, een tijd waarin het koningschap nog centraal stond in de opbouw van de staat. De Grondwetgever van 1831 had een Koning voor ogen die daadwerkelijke politieke macht uitoefende en die niet alleen op papier het hoofd van de uitvoerende macht was. Bijgevolg vinden we de Koning terug in tal van artikelen, verspreid over de hele Grondwet. De niet exhaustieve lijst bevat volgende artikelen: 36, 37, 40, 44, 45, 46, 50, 63, 74, 75, 78, 88, 89, 96, 104, 107, 111, 112, 113, 114, 151, 153, 160, 165, 167, 195, 198, enz.

Une lecture littérale du texte de la Constitution montre que le Roi est associé à de nombreux égards au fonctionnement du système constitutionnel. En voici un petit florilège: il fait partie des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire; il peut convoquer les Chambres et en clôturer les sessions; il peut ajourner et dissoudre les Chambres; il nomme et révoque les ministres; il nomme aux emplois d'administration générale et désigne les juges; il confère les grades dans l'armée ainsi que les ordres militaires; il peut gracier les personnes condamnées au pénal et conférer des titres de noblesse; il dirige les relations internationales et est commandant en chef des forces armées, etc.

Il est clair que la Constitution énonce à propos des pouvoirs du Roi une série de dispositions devenues totalement anachroniques et que certaines des missions qu'elle définit n'ont en tout cas plus la même portée.

Force est de constater que, dans la pratique politique, le Roi est, depuis longtemps, dépossédé de ses pouvoirs constitutionnels. En effet, les actes écrits qui relèvent de l'exercice des «pouvoirs royaux» sont sans effet s'ils ne sont pas contresignés par un ministre (article 106 de la Constitution). Cette obligation de contresignement traduit l'incapacité du Roi à agir de manière autonome. Le Roi ne peut d'ailleurs être tenu pour responsable de tout acte à portée politique qu'il pose. Seuls les ministres, qui jouissent d'une légitimité démocratique, sont responsables (article 88 de la Constitution).

Concrètement, le Roi n'a donc pratiquement plus aucun pouvoir réel. Pour la grande majorité de ses prérogatives, il est d'ores et déjà un souverain protocolaire.

Il est donc opportun et judicieux de consacrer constitutionnellement le passage définitif d'une royauté authentiquement politique à une royauté protocolaire. Il ne fait aucun doute que dans le système politique belge, seuls des représentants élus ou légitimés par le peuple, et non des nobles désignés par voie héréditaire, peuvent exercer un pouvoir.

Il est inutile de modifier tous les articles de la Constitution où le Roi est cité. En effet, pour l'heure, l'objectif n'est nullement d'abolir la monarchie, dont on pourrait difficilement se passer dans le contexte belge. Si l'on souhaite qu'une fonction cérémonielle reste dévolue à la maison royale, il faut maintenir et souligner explicitement les dispositions constitutionnelles à caractère protocolaire. Ainsi, en l'absence d'une meilleure alternative, le Roi doit encore avoir, par exemple, la possibilité de nommer et de révoquer les ministres et il doit

De Koning is bij letterlijke lezing van de tekst van de Grondwet betrokken bij zeer veel aspecten van het Grondwettelijke bestel. Een kleine bloemlezing: hij maakt deel uit van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Hij kan Kamerzittingen bijeenroepen en sluiten. Hij kan de Kamers verdagen en ontbinden. Hij benoemt en ontslaat ministers. Hij benoemt rechters en ambtenaren in het algemeen bestuur. Hij verleent graden in het leger evenals militaire orden. Hij verleent genade aan strafrechtelijk veroordeelden en deelt adellijke titels uit. Hij heeft de leiding van buitenlandse betrekkingen en is opperbevelhebber van de krijgsmacht, enz.

Het is duidelijk dat de Grondwet inzake de bevoegdheden van de Koning een reeks gedateerde bepalingen bevat, en in elk geval dekken een aantal taakomschrijvingen niet langer de lading.

De opgesomde bevoegdheden komen in de politieke praktijk al lang niet meer aan de Koning toe. De geschreven aktes die horen bij de uitoefening van de «Koninklijke bevoegdheden» zijn immers alleen geldig wanneer zij medeondertekend worden door een minister (artikel 106 van de Grondwet). Die plicht tot *contresignement* belichaamt het onvermogen van de Koning om autonoom te handelen. De Koning is trouwens onverantwoordelijk voor alle daden met politieke weerslag die hij stelt. Alleen de democratisch gelegitimeerde ministers zijn verantwoordelijk (artikel 88 van de Grondwet).

De Koning heeft dan ook in werkelijkheid nog nauwelijks reële macht. Voor het overgrote deel is hij nu al een protocollaire vorst.

Het is dan ook nuttig en aangewezen de definitieve overgang van een reëel politiek koningschap naar een ceremonieel Koningschap in de tekst van de Grondwet te verankeren. Er mag geen twijfel over bestaan dat in het Belgische politieke bestel alleen door het volk verkozen of gelegitimeerde vertegenwoordigers macht uitoefenen, en geen door erfopvolging aangeduide adellijken.

Het is onnodig alle Grondwetsartikelen waarin de Koning vernoemd wordt te wijzigen. Zo is het immers op dit moment niet de bedoeling de monarchie – die in de Belgische context moeilijk weg te denken valt – af te schaffen. Als we voor het koningshuis nog wel een ceremoniële functie weggelegd zien, moeten we daarvoor ook uitdrukkelijk de ceremoniële bepalingen in de Grondwet behouden en benadrukken. Zo moet bij ontstentenis van een beter alternatief de Koning bijvoorbeeld nog wel de mogelijkheid hebben ministers te

rester impliqué dans la démission et la composition du gouvernement fédéral (articles 50 et 96).

De même, le pouvoir du Roi de conférer des titres de noblesse (article 113) peut être assimilé à une prérogative protocolaire et donc être maintenu dès lors que c'est à une Commission d'avis sur les concessions de faveurs nobiliaires opérant sous la houlette du ministère des Affaires étrangères qu'il revient de suggérer l'octroi des titres de noblesse d'écuyer, de chevalier, de baron, de comte et de vicomte pour des personnes ayant rendu des services exceptionnels en matière de culture, de sciences, d'économie, etc., et que ces titres de noblesse ne donnent droit à aucun privilège légal et ne sont généralement pas héréditaires.

Adapter la Constitution à la réalité

Compte tenu du fait que les compétences du Roi actuellement prévues dans la Constitution sont d'ores et déjà largement rabotées et réduites, de nombreux articles peuvent être déclarés ouverts à révision. Le Parlement pourra ainsi, au cours de la prochaine législature, mener un débat en la matière et apporter à la Constitution les éventuelles modifications nécessaires.

Comme on l'a vu, le Roi est déjà dans l'incapacité d'agir seul puisque tous les actes écrits doivent être contresignés par un ministre et que la responsabilité de tous les autres actes ayant un impact politique est assumée par un ministre devant le Parlement. Le Roi ne dispose donc tout simplement d'aucun pouvoir (politique) personnel. C'est le gouvernement qui assure la direction effective de la politique de l'État et qui utilise formellement le nom du chef de l'État dans ce cadre.

Sous la législature précédente, l'article 72 de la Constitution a été abrogé dans le cadre de la réforme du Sénat; cet article prévoyait que les enfants du Roi étaient de droit sénateurs (doc. Sénat, n° 5-1729/5, texte adopté par le Sénat le 28 novembre 2013, puis par la Chambre le 19 décembre 2013 – doc. Chambre, n° 53-3170/003).

Afin de faire évoluer encore davantage notre monarchie vers un modèle purement protocolaire ou cérémoniel, à l'instar de ce qui existe en Suède, il conviendrait de déclarer les articles suivants ouverts à révision:

– articles 36, 74, 78 et 79: le Roi ne fait plus partie du pouvoir législatif;

benoemen en te ontslaan en moet hij blijvend betrokken worden bij het ontslag van de oude en de samenstelling van de nieuwe federale regering (artikelen 50 en 96).

Gezien het gaat om een onder het ministerie van Buitenlandse Zaken opererende «Adviescommissie voor de adellijke gunsten» die de adellijke titels van jonkheer, ridder, baron, burggraaf en graaf suggereert voor mensen die uitzonderlijke verdiensten hebben inzake cultuur, wetenschappen, economie, enz., en gezien deze adellijke titels geen wettelijk voorrecht geven en ze meestal niet-erfelijk zijn, kan de bevoegdheid van de Koning tot het uitdelen van adellijke titels ook als ceremonieel gezien worden en aldus behouden blijven (artikel 113).

Grondwet aanpassen aan realiteit

Rekening houdende met het feit dat de momenteel in de Grondwet voorziene bevoegdheden van de Koning nu reeds in belangrijke mate worden afgevlakt en getemperd, kunnen vele artikelen wél voor herziening vatbaar worden verklaard. Zo kan het Parlement tijdens de komende legislatuur een debat ter zake voeren en indien gewenst de wijzigingen aan de Grondwet doorvoeren.

In de praktijk is zoals gemeld de Koning nu al «onbekwaam» om alleen te handelen doordat alle geschreven akten moeten mede ondertekend worden door een minister en voor alle overige handelingen die enige politieke weerslag hebben een minister de verantwoordelijkheid neemt tegenover het Parlement. De Koning heeft dus eenvoudigweg geen persoonlijke (politieke) macht. Het is de regering die de effectieve leiding van het staatsbeleid heeft en daarbij formeel de naam van het Staatshoofd hanteert.

In de vorige legislatuur werd in het licht van de hervorming van de Senaat alvast artikel 72 uit de Grondwet geschrapt; dat artikel bepaalde dat de kinderen van de Koning van rechtswege Senator waren (stuk Senaat, nr. 5-1729/5, aangenomen door de Senaat op 28 november 2013 en vervolgens door de Kamer op 19 december 2013 – stuk Kamer, nr. 53-3170/003).

Om in ons land verder over te gaan naar een louter protocolaire of ceremoniële monarchie naar Zweeds model, zouden volgende artikelen voor herziening vatbaar moeten worden verklaard:

– artikelen 36, 74, 78 en 79: de Koning maakt geen deel meer uit van de wetgevende macht;

- article 37: le pouvoir exécutif n'appartient plus au Roi, mais au gouvernement fédéral;
 - article 40: les arrêts et jugements ne sont plus exécutés au nom du Roi;
 - article 44: le Roi ne peut plus convoquer les Chambres ni en clôturer les sessions;
 - article 45: le Roi ne peut plus ajourner les Chambres;
 - article 46: le Roi ne peut plus dissoudre les Chambres;
 - article 63: le Roi ne fixe plus la répartition des membres entre les circonscriptions électorales;
 - article 75: le droit d'initiative n'appartient plus au Roi;
 - article 104: le Roi n'est plus associé à la nomination ni à la révocation des secrétaires d'État et il ne détermine plus leurs attributions;
 - article 107: le Roi ne confère plus les grades dans l'armée et ne nomme plus aux emplois d'administration générale et de relation extérieure;
 - article 108: le Roi ne fait plus les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois;
 - article 109: le Roi ne sanctionne plus et ne promulgue plus les lois;
 - article 110: le Roi n'a plus le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges;
 - article 111: le Roi ne peut plus faire grâce;
 - article 112: le Roi perd le droit de battre monnaie;
 - article 114: le Roi ne confère plus les ordres militaires;
 - article 151: le Roi ne nomme plus les juges;
 - article 153: le Roi ne nomme plus et ne révoque plus les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux;
- artikel 37: de uitvoerende macht berust niet langer bij de Koning maar bij de federale regering;
 - artikel 40: arresten en vonnissen worden niet langer in naam des Konings ten uitvoer gelegd;
 - artikel 44: de Koning kan niet langer de zittingen van de Kamers bijeenroepen en sluiten;
 - artikel 45: de Koning kan niet langer de Kamers verdagen;
 - artikel 46: de Koning kan niet langer de Kamers ontbinden;
 - artikel 63: de Koning bepaalt niet langer de indeling van de leden over de kieskringen;
 - artikel 75: het recht van initiatief komt niet langer toe aan de Koning;
 - artikel 104: de Koning is niet langer betrokken bij de benoeming en het ontslag van staatssecretarissen en de invulling van hun bevoegdheden;
 - artikel 107: de Koning verleent niet langer de graden in het leger en benoemt niet langer de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen;
 - artikel 108: de Koning maakt niet langer de verordeningen en neemt niet langer de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn;
 - artikel 109: de Koning bekrachtigt niet langer de wetten en kondigt ze niet langer af;
 - artikel 110: de Koning heeft niet langer het recht de door de rechters uitgesproken straffen kwijt te schelden of te verminderen;
 - artikel 111: de Koning kan geen genade meer verlenen;
 - artikel 112: de Koning verliest het recht munt te slaan;
 - artikel 114: de Koning verleent niet langer de militaire ordenen;
 - artikel 151: de Koning benoemt niet langer rechters;
 - artikel 153: de Koning benoemt en ontslaat niet langer de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken;

– article 160: le Roi n'est plus associé à l'ordre des travaux du Conseil d'État;

– article 165: le Roi ne ratifie plus l'élection des collèges exécutifs dans les agglomérations et les fédérations de communes;

– article 167: le Roi ne dirige plus les relations internationales et il n'est plus le commandant en chef des forces armées;

– articles 195 et 198: le Roi n'est plus associé aux révisions de la Constitution.

Conclusion

En déclarant ouverts à révision les articles de la Constitution susmentionnés, qui seront modifiables au cours de la prochaine législature, l'auteur souhaite mettre davantage en exergue le caractère protocolaire de la monarchie belge et faire en sorte que le rôle du Roi soit plus conforme au pouvoir démocratique et au processus décisionnel tels qu'ils existent dans les faits dans notre État fédéral.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DÉCLARÉS OUVERTS À RÉVISION

Article 37 de la Constitution

L'article 37 actuel de la Constitution énonce ce qui suit:

«Au Roi appartient le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution.»

Article 104 de la Constitution

Conformément aux dispositions formelles de l'article 104, le Roi peut, en outre, nommer et révoquer les secrétaires d'État ainsi que déterminer leurs attributions:

«Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'État fédéraux.

Ceux-ci sont membres du Gouvernement fédéral. Ils ne font pas partie du Conseil des ministres. Ils sont adjoints à un ministre.

Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing.»

– artikel 160: de Koning is niet meer betrokken bij de regeling van de werkzaamheden van de Raad van State;

– artikel 165: de Koning bekrachtigt niet langer de verkiezing van de uitvoerende colleges in de agglomeraties en federaties van gemeenten;

– artikel 167: de Koning heeft niet langer de leiding van de buitenlandse betrekkingen en is niet langer opperbevelhebber van de krijgsmacht;

– artikelen 195 en 198: de Koning is niet langer betrokken bij het aanpassen van de Grondwet.

Conclusie

Met het in herziening stellen van de hierboven opgesomde Grondwetsartikelen – wijzigbaar in de eerstvolgende legislatuur – wil de indiener het ceremonieel karakter van het Belgisch koningschap beter in de verf zetten en de rol van de Koning meer confirmeren met de feitelijke democratische macht en besluitvorming in ons federaal land.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN DIE VOOR HERZIENING VATBAAR WORDEN VERKLAARD

Artikel 37 van de Grondwet

Het huidige artikel 37 van de Grondwet luidt als volgt:

«De federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning.»

Artikel 104 van de Grondwet

Conform de formele bepalingen van artikel 104 kan de Koning bovendien staatssecretarissen benoemen en ontslaan en hun bevoegdheden definiëren:

«De Koning benoemt en ontslaat de Federale Staatssecretarissen.

Zij zijn lid van de federale Regering. Zij maken geen deel uit van de Ministerraad. Zij worden toegevoegd aan een minister.

De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij het recht van medeondertekening kunnen krijgen.»

Article 108 de la Constitution

«Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.»

Article 109 de la Constitution

«Le Roi sanctionne et promulgue les lois.»

Ces dispositions sont déclarées ouvertes à révision car elles donnent l'impression que le Roi est le chef du pouvoir exécutif et qu'il s'occupe en outre de nommer et de révoquer les secrétaires d'État. Or, ce n'est pas le cas. C'est en réalité le gouvernement, soutenu par une majorité démocratique au Parlement, qui est à la tête du pouvoir exécutif et détermine le nombre de secrétaires d'État et leurs attributions.

Si le constituant décidait de modifier ces dispositions au cours de la prochaine législature, la nouvelle disposition devrait préciser que c'est le gouvernement qui a la responsabilité du pouvoir exécutif fédéral. Le citoyen constaterait ainsi clairement, d'emblée, que le Roi n'est pas le chef du pouvoir exécutif, mais qu'il joue tout au plus un rôle purement protocolaire dans ce cadre. La Constitution n'attribue pas une fonction exécutive aussi essentielle à une institution désignée par voie héréditaire, mais à une instance démocratiquement légitimée, à savoir le gouvernement.

Il ne faut pas modifier toutes les dispositions de la Constitution qui mentionnent les pouvoirs du Roi dans le cadre du pouvoir exécutif. Néanmoins, il devra être tout à fait clair, s'agissant de tous ces pouvoirs, que le souverain n'intervient dans ce cadre qu'en tant que représentant d'une institution protocolaire, c'est-à-dire une institution qui ne fait que solenniser une décision prise démocratiquement ailleurs: au sein du gouvernement.

*
* *

Artikel 108 van de Grondwet

«De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.»

Artikel 109 van de Grondwet

«De Koning bekrachtigt de wetten en kondigt ze af.»

Deze bepalingen worden voor herziening vatbaar verklaard omdat ze de schijn wekken dat de Koning het hoofd van de uitvoerende macht is en zich bovendien ook nog bezig houdt met benoemen en ontslaan van staatssecretarissen. Dat is nochtans niet het geval. De regering, gesteund door een democratische meerderheid in het Parlement, staat in werkelijkheid aan het hoofd van de uitvoerende macht en legt het aantal en de bevoegdheden van de staatssecretarissen vast.

Als de grondwetgever tijdens de eerstvolgende legislatuur tot een wijziging van deze bepalingen zou besluiten, dient de nieuwe bepaling te vermelden dat de federale uitvoerende macht berust bij de regering. Op deze manier wordt ook voor de gewone burger meteen duidelijk dat de Koning niet het hoofd van de uitvoerende macht is, maar daar hooguit een ceremoniële rol speelt. De Grondwet legt een essentiële functie zoals de uitvoerende functie niet bij een door erfopvolging aangeduide instelling, maar alleen bij een democratische gelegitimeerde – de regering.

Niet alle grondwetsbepalingen waarin de bevoegdheden van de Koning binnen de uitvoerende macht vermeld worden moeten gewijzigd worden. Wel zal voor al deze bevoegdheden volstrekt duidelijk moeten zijn dat de vorst daarin slechts optreedt als ceremoniële instelling. Een instelling die slechts een plechtige vorm geeft aan een beslissing die elders democratisch genomen is: in de regering.

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision:

- de l'article 37 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire;
- de l'article 104 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire;
- de l'article 108 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire;
- de l'article 109 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire.

Le 18 juillet 2019.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van:

- artikel 37 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken;
- artikel 104 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken;
- artikel 108 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken;
- artikel 109 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken.

18 juli 2019.

Bert ANCIAUX.