

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019

3 OCTOBRE 2019

Proposition de déclaration de révision de l'article 86 de la Constitution en vue d'établir une nette distinction entre le rôle public et la vie privée de la Monarchie belge et d'attribuer à celle-ci un rôle purement formel et protocolaire

(Déposée par M. Bert Anciaux)

DÉVELOPPEMENTS

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. Ce rôle 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,

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2019

3 OKTOBER 2019

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 86 van de Grondwet met als doel een duidelijke scheiding te maken tussen de publieke rol en het privéleven van de Belgische monarchie en de monarchie louter formeel en ceremonieel te maken

(Ingediend door de heer Bert Anciaux)

TOELICHTING

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 21ste 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, 79,

50, 63, 74, 75, 78, 79, 88, 89, 96, 104, 107, 111, 112, 113, 114, 151, 153, 160, 165, 167, 195, 198, etc.

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. 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 contresignature 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. Il s'agit, là encore, d'une situation qui doit être adaptée au XXI^e siècle. Si l'irresponsabilité du Roi vaut pour les actes qu'il pose en tant que chef de l'État, il n'en va pas de même pour tout ce qui serait contraire aux lois, aux décrets ou à la Constitution.

Seuls les ministres, qui jouissent d'une légitimité démocratique, sont responsables (article 88 de la Constitution) des actes que le Roi pose en sa qualité de chef de l'État.

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 dès lors 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

88, 89, 96, 104, 107, 111, 112, 113, 114, 151, 153, 160, 165, 167, 195, 198, enz.

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 contresignature belichaamt het onvermogen van de Koning om autonoom te handelen. De Koning is trouwens onverantwoordelijk voor alle daden met politieke weerslag die hij stelt. Ook dat dient aangepast te worden aan de 21ste eeuw. Een Koning is misschien onverantwoordelijk voor de daden die hij stelt als staatshoofd, niet voor zaken die tegen de wetten en decreten ingaan of tegen de Grondwet.

Alleen de democratisch gelegitimeerde ministers zijn verantwoordelijk (artikel 88 van de Grondwet) voor de daden die de Koning stelt in zijn functie als Staatshoofd.

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

n'est nullement d'abolir la monarchie, dont on pourrait difficilement se passer dans le contexte belge.

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 vicomte et de comte à 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 en pratique 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 sénateurs de droit (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;

op dit moment, niet de bedoeling de monarchie – die in de Belgische context moeilijk weg te denken valt – af te schaffen.

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 de 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 zittingsperiode 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 zittingsperiode 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, 79: de Koning maakt geen deel meer uit van de wetgevende macht;

- article 37: le pouvoir exécutif n'appartient plus au Roi, mais bien 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 orden;
 - 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.

Pour tous ces articles, l'auteur de la présente proposition a déposé des propositions de déclaration de révision de la Constitution.

Il estime néanmoins que les articles relatifs au pouvoir de la monarchie ou à la distinction entre la vie privée et les fonctions publiques du Roi devraient, eux aussi, être ouverts à révision. Il s'agit des articles suivants:

– article 50: le Roi nomme les ministres;

– article 56: le Roi dispose du droit d'initiative pour faire établir un rapport d'information par le Sénat;

– article 85: concerne le consentement au mariage;

– article 86: le Roi a le droit de nommer son successeur, à défaut de descendance;

– article 88: la personne du Roi est inviolable;

– article 89: la liste civile est fixée pour la durée de chaque règne;

– article 96: le Roi nomme et révoque ses ministres;

– article 102: cet article consacre l'irresponsabilité du Roi, y compris en cas d'ordre verbal ou écrit;

– article 197: les pouvoirs constitutionnels du Roi ne peuvent être limités pendant une régence.

Dès lors que ces articles seront déclarés ouverts à révision, il sera possible, lors de la prochaine législature, de discuter librement du rôle du Roi. Il faudrait également revoir plusieurs instruments de pouvoir du Roi, devenus

– 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.

Voor al deze artikelen heb ik voorstellen van verklaring tot herziening van de Grondwet ingediend.

Het lijkt echter belangrijk om nog enkele andere artikelen te herzien die betrekking hebben op de macht van de monarchie of op de scheiding tussen het privéleven van de Koning en zijn publieke functies:

– artikel 50: de Koning benoemt de ministers;

– artikel 56: de Koning heeft het initiatiefrecht om een informatieverslag te laten opmaken in de Senaat;

– artikel 85: over de toestemming om te huwen;

– artikel 86: het recht van de Koning om zijn opvolger te benoemen in geval van het ontbreken van een nakomeling;

– artikel 88: de persoon van de Koning is onschendbaar;

– artikel 89: de civiele lijst wordt vastgelegd voor de duur van de regering van elke Koning;

– artikel 96: de Koning benoemt en ontslaat zijn ministers;

– artikel 102: de onverantwoordelijkheid van de Koning, ook bij mondeling of schriftelijk bevel;

– artikel 197: de grondwettelijke macht van de Koning mag niet beperkt worden tijdens een regentschap.

Deze artikelen dienen eveneens in herziening gesteld te worden, zodat de rol van de Koning in alle vrijheid kan besproken worden tijdens de volgende zittingsperiode. Het is ook nodig om enkele achterhaalde

obsolètes, et limiter son rôle et son pouvoir à une véritable fonction protocolaire.

Conclusion

En déclarant ouverts à révision les articles de la Constitution susmentionnés, qui seront modifiables au cours de la prochaine législature, l'auteur de la présente proposition 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 se concrétisent au XXI^e siècle dans notre État fédéral.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE DÉCLARÉ OUVERT À RÉVISION

L'actuel article 86, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose ce qui suit:

«À défaut de descendance de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg, le Roi pourra nommer son successeur, avec l'assentiment des Chambres, émis de la manière prescrite par l'article 87.»

Le Roi n'a plus, à l'époque actuelle, à s'occuper du travail parlementaire, pas plus qu'il n'a à s'exprimer sur la vie privée de ses descendants. Mais il ne lui appartient évidemment pas davantage, à défaut d'héritier de la couronne, de nommer celui-ci. Cette tâche n'étant pas purement protocolaire, le Roi n'a pas à s'en occuper. Il va de soi que s'il n'y a plus de descendance, c'est aux Chambres qu'il incombe de désigner le successeur. La désignation d'un nouveau Roi peut difficilement être considérée comme une mission protocolaire.

Il serait donc souhaitable que la Chambre et le Sénat aient la possibilité, sous la prochaine législature, de réviser l'article en question afin de pouvoir l'adapter.

On ne peut concevoir que, dans une démocratie moderne, le chef de l'État ait à accomplir pareille tâche, *a fortiori* s'il n'est pas élu démocratiquement. Au XXI^e siècle, une monarchie héréditaire ne peut subsister et ne peut être admise que si elle remplit une fonction purement formelle ou protocolaire.

machtsinstrumenten van de Koning te herzien en ook om de rol en macht van de Koning te beperken tot een echte ceremoniële functie.

Conclusie

Met het in herziening stellen van de hierboven opgesomde Grondwetsartikelen – wijzigbaar in de eerstvolgende zittingsperiode – wil de indiener het ceremonieel karakter van het Belgisch koningschap beter in de verf zetten en de rol van de Koning meer conformeren met de feitelijke democratische macht en besluitvorming in ons federaal land en in de 21^e eeuw.

TOELICHTING BIJ HET ARTIKEL DAT VOOR HERZIENING VATBAAR WORDT VERKLAARD

Het huidige artikel 86, eerste lid, van de Grondwet luidt als volgt:

«Bij gebreke van nakomelingschap van Z.M. Leopold, Joris, Christiaan, Frederik van Saksen-Coburg, kan de Koning zijn opvolger benoemen, mits de Kamers daarmee instemmen op de wijze als in artikel 87 is voorgeschreven.»

Het lijkt niet meer de taak van de Koning om zich te moeien in het parlementair werk. Noch moet de Koning zich uitspreken over het privéleven van zijn of haar nakomelingen. Maar het is uiteraard evenmin de Koning die, bij gebreke van een troonopvolger, deze opvolger kan benoemen. Dit is geen louter ceremoniële opdracht en het is bijgevolg normaal dat de Koning zich hier niet mee moet. Het spreekt voor zich dat in geval er geen nakomelingschap meer is, het de Kamers zijn die moeten beslissen wie de opvolger is. Het aanduiden van een volgende Koning kan bezwaarlijk als een ceremoniële opdracht beschouwd worden.

Het is dus wenselijk dat de volgende Kamer en de Senaat de mogelijkheid krijgen om dit artikel te herzien om deze bepaling te kunnen aanpassen.

Het is geen taak meer die in een moderne democratie kan toegewezen zijn voor het staatshoofd, zeker niet wanneer dit staatshoofd niet democratisch verkozen is. Een erfelijke monarchie kan slechts overleven en kan slechts aanvaardbaar zijn in de 21^e eeuw indien het zich strikt beperkt tot een louter formele of ceremoniële functie.

Le Roi ne doit plus jouer aucun rôle politique, et il ne peut dès lors régler lui-même la succession, sauf en cas de descendance.

*
* *

De Koning heeft geen politieke rol meer te vervullen en bijgevolg kan de Koning de opvolging niet zelf regelen, behalve bij nakomelingschap.

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 86 de la Constitution, en vue d'attribuer un rôle purement protocolaire et formel à la monarchie et d'établir une nette distinction entre les fonctions publiques et la vie privée de celle-ci.

Le 18 juillet 2019.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 86 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel en louter formeel te maken en een duidelijk onderscheid te maken tussen de publieke taken enerzijds en het privéleven van de monarchie anderzijds.

18 juli 2019.

Bert ANCIAUX.