

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

26 FÉVRIER 2014

Proposition de déclaration de révision des articles 36, 74, 75, 78 et 79 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 21^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,

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2013-2014

26 FEBRUARI 2014

Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 36, 74, 75, 78 en 79 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,

44, 45, 46, 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. 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 contresignation 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

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

De Koning is bij letterlijke lezing van de grondwets tekst 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, ...

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 *contresign* 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 grondwettekst 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

alternative, le Roi doit encore avoir, par exemple, la possibilité de nommer et de révoquer les ministres et il doit rester impliqué dans la démission et la composition du gouvernement fédéral (article 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 présente législature, 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, texte adopté par le Sénat le 28 novembre 2013, puis par la Chambre le 19 décembre 2013 — doc. Chambre, n° 53-3170).

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 convient de déclarer les articles suivants ouverts à révision :

bij ontstentenis van een beter alternatief de Koning bijvoorbeeld nog wel de mogelijkheid hebben ministers te 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, ..., 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 huidige 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 5-1729, gestemd in plenaire Senaat van 28/11/2013 en vervolgens in de Kamer op 19/12/2013 — stuk 53-3170).

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 :

— articles 36, 74, 75, 78 & 79 : le Roi ne fait plus partie du pouvoir législatif et le droit d’initiative ne lui appartient plus ;

— 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 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 ;

— artikelen 36, 74, 75, 78 & 79 : de Koning maakt geen deel meer uit van de wetgevende macht en het recht van initiatief komt niet langer toe aan de Koning ;

— 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 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 ;

— article 153 : le Roi ne nomme plus et ne révoque plus les officiers du ministère public près des cours et des tribunaux ;

— 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 ;

— article 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

Articles 36, 74, 75, 78 et 79 de la Constitution

L'article 36 actuel de la Constitution dispose ce qui suit :

« Le pouvoir législatif fédéral s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat. »

L'article 75 de la Constitution dispose :

« Le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif fédéral.

Sauf pour les matières visées à l'article 77, les projets de loi soumis aux Chambres à l'initiative du Roi sont déposés à la Chambre des représentants et transmis ensuite au Sénat.

— artikel 153 : de Koning benoemt en ontslaat niet langer de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de hoven en rechtbanken ;

— 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

Artikelen 36, 74, 75, 78, en 79 van de Grondwet

Het huidige artikel 36 van de Grondwet luidt als volgt :

« De federale wetgevende macht wordt gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. »

Artikel 75 van de Grondwet bepaalt :

« Het recht van initiatief behoort aan elke tak van de federale wetgevende macht.

Behalve voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 worden de wetsontwerpen voorgelegd aan de Kamers op initiatief van de Koning, ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers en vervolgens overgezonden aan de Senaat.

Les projets de loi portant assentiment aux traités soumis aux Chambres à l'initiative du Roi, sont déposés au Sénat et transmis ensuite à la Chambre des représentants. »

Ces dispositions ainsi que les dispositions apparentées visées aux articles 74, 78 et 79 sont ouvertes à révision car le Roi y est mentionné comme étant l'une des trois branches du pouvoir législatif (ayant le droit d'initiative), au même niveau que la Chambre et le Sénat. Or, dans la réalité politique, c'est le gouvernement qui représente la troisième branche du pouvoir législatif, et les projets de loi ne sont déposés par le Roi que de façon formelle. Le Roi signe les projets mais ne les élabore pas ; il ne prend pas d'initiative.

Afin d'insister sur le caractère protocolaire et non politique de la royauté belge, il faudra, sous la prochaine législature, remplacer ces dispositions par des articles mentionnant le gouvernement démocratiquement légitimé en tant que troisième branche du pouvoir législatif.

Pareille modification symbolique ne signifie pas que le Roi ne pourra plus formellement déposer de projets de loi, conformément à l'article 75 de la Constitution. Mais il sera désormais tout à fait clair que ce droit constitutionnel d'initiative est exercé par le gouvernement, et non par le Roi. En d'autres termes, il sera évident que la troisième branche du pouvoir législatif est le gouvernement, et non le Roi.

De wetsontwerpen houdende instemming met verdragen voorgelegd aan de Kamers op initiatief van de Koning, worden ingediend in de Senaat en vervolgens overgezonden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. »

Deze bepalingen alsook de verwante bepalingen in artikelen 74, 78 en 79, worden voor herziening vatbaar verklaard omdat de Koning daarin vermeld wordt als één van de drie takken van de wetgevende macht (mét initiatiefrecht), op dezelfde hoogte als de Kamer en de Senaat. In de politieke werkelijkheid is het de regering die de derde tak is van de wetgevende macht, en worden de ontwerpen van wet alleen vormelijk ingediend door de Koning. Hij handtekent de ontwerpen maar maakt ze niet ; hij neemt geen initiatieven.

Om het ceremoniële, niet politieke karakter van het Belgische koningschap te beklemtonen, moeten deze bepalingen tijdens de volgende legislatuur vervangen worden door artikelen waarin de democratisch gelegitimeerde regering vermeld wordt als derde tak van de wetgevende macht.

Dergelijke symbolische wijziging betekent niet dat de Koning formeel geen wetsontwerpen meer zou kunnen indienen, zoals bepaald in artikel 75 van de Grondwet. Wel zal voortaan volstrekt duidelijk zijn dat niet hij, maar de regering achter dat grondwettelijke recht van initiatief zit. En dus dat de derde tak van de wetgevende macht de regering is, en niet de Koning.

Bert ANCIAUX.

PROPOSITION DE DÉCLARATION

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

— de l'article 36 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire ;

— de l'article 74 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire ;

— de l'article 75 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire ;

— de l'article 78 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire ;

— de l'article 79 de la Constitution, en vue d'attribuer à la monarchie un rôle purement protocolaire.

15 janvier 2014.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van :

— artikel 36 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken ;

— artikel 74 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken ;

— artikel 75 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken ;

— artikel 78 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken ;

— artikel 79 van de Grondwet, om de rol van de monarchie ceremonieel te maken.

15 januari 2014.

Bert ANCIAUX.