

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1990-1991

3 JANVIER 1991

REVISION DE LA CONSTITUTION

**Révision de l'article 86
de la Constitution****(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 216
du 9 novembre 1987)**

**TEXTE PROPOSE
PAR MM. VAN ROMPUY ET GIJS**

DEVELOPPEMENTS

Personne ne conteste qu'il n'y ait de bonnes raisons de réduire le nombre des ministres et des secrétaires d'Etat du gouvernement national. A la suite des réformes successives de 1970, 1980 et 1988-1989, notre pays a vu naître une série de niveaux de pouvoir supplémentaires, chacun avec leur propre organe exécutif. Il en a résulté une augmentation rapide du nombre total des membres des organes exécutifs de ces pouvoirs qui se situent au-dessus des provinces.

A l'heure actuelle, ces organes comptent au total soixante membres, répartis comme suit :

- Gouvernement national (17 ministres et 10 secrétaires d'Etat) : 27.
- Exécutif flamand : 11.
- Exécutif régional wallon : 7.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1990-1991

3 JANUARI 1991

HERZIENING VAN DE GRONDWET

**Herziening van artikel 86
van de Grondwet****(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 216
van 9 november 1987)**

**TEKST VOORGESTELD
DOOR DE HEREN VAN ROMPUY EN GIJS**

TOELICHTING

Dat er goede redenen bestaan om het aantal ministers en staatssecretarissen van de nationale regering te beperken wordt door niemand betwist. Ons land kent na de hervormingen van 1970, 1980 en 1988-1989 een aantal nieuwe bestuursniveaus met elk een uitvoerend orgaan. Dit heeft met zich meegebracht dat het totaal aantal leden der uitvoerende organen van de bestuursniveaus in België, die zich situeren boven de provincies, snel is toegenomen.

Op dit ogenblik tellen deze organen in het totaal zestig leden, die als volgt verdeeld zijn :

- Nationale regering (17 ministers en 10 staatssecretarissen) : 27.
- Vlaamse executieve : 11.
- Waalse gewestexecutieve : 7.

- Exécutif de la Communauté française: 4.
- Exécutif de la Communauté germanophone: 3.
- Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale (5 ministres et 3 secrétaires d'Etat): 8.

Le législateur spécial a déjà fixé le nombre des ministres des différents exécutifs à l'article 63 de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, cet article fixe le nombre des membres de l'Exécutif flamand à onze membres au plus, dont un au moins appartenant à la Région bilingue de Bruxelles-capitale, celui de l'Exécutif de la Communauté française à quatre membres au plus, dont un au moins appartenant à la Région bilingue de Bruxelles-capitale, et celui de l'Exécutif régional wallon à sept membres au plus. L'article 63, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose qu'au moment où l'Exécutif de la Communauté française exerce les compétences de l'Exécutif régional wallon, il comprend onze membres au plus, en ce compris le président, dont un au moins appartenant à la Région bilingue de Bruxelles-capitale. Un maximum a également été fixé pour l'Exécutif de la Communauté germanophone (trois membres) et pour l'Exécutif de la Région de Bruxelles-capitale (cinq membres et trois secrétaires d'Etat régionaux), et ce respectivement par l'article 49 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et par les articles 34 et 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Il semble dès lors indiqué de fixer également, dans la Constitution, le nombre maximum des ministres et secrétaires d'Etat pouvant faire partie du gouvernement national.

Le 8 novembre 1987, les Chambres ont déclaré qu'il y avait lieu à révision de l'article 86 de la Constitution (*Moniteur belge* du 9 novembre 1987).

L'article 86 de la Constitution dispose actuellement que nul ne peut être ministre s'il n'est Belge de naissance, ou s'il n'a reçu la grande naturalisation.

Il ne ressort pas des documents parlementaires relatifs à la déclaration de révision de la Constitution de quelle manière cette disposition doit être modifiée (Doc. Sénat, n° 647, 1-8, 1987-1988, et Doc. Chambre, n° 1020, 1-3, 1987-1988). A cet égard, MM. Alen et Dujardin affirment d'ailleurs que la déclaration (de révision de la Constitution) ne doit pas préciser dans quel sens la disposition doit être revue. Le Constituant n'est en aucun cas lié par les explications fournies par le législateur lors de la déclaration (Alen, A., et Dujardin, J., *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, Bruxelles, Story-Scientia, 1986, p. 695). Toutefois, MM. Mast et Dujardin déterminent un certain nombre de restrictions quant aux compétences du Constituant, en précisant que celui-ci ne peut modi-

- Franse gemeenschapsexecutieve: 4.
- Duitstalige gemeenschapsexecutieve: 3.
- Executieve Brussels Hoofdstedelijk Gewest (5 ministers en 3 staatssecretarissen): 8.

De bijzondere wetgever heeft reeds het aantal ministers in de verschillende executieven vastgelegd in artikel 63 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dit artikel stelt namelijk het aantal leden van de Vlaamse executieve vast op ten hoogste elf leden, waarvan ten minste één lid behoort tot het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, van de Franse gemeenschapsexecutieve op ten hoogste vier leden, waarvan ten minste één lid behoort tot het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en van de Waalse gewestexecutieve op ten hoogste zeven leden. Artikel 63, § 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat op het ogenblik dat de Franse gemeenschapsexecutieve de bevoegdheden van de Waalse gewestexecutieve uitoefent, zij ten hoogste elf leden telt, de voorzitter inbegrepen, waarvan ten minste één lid behoort tot het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Ook voor de Duitstalige Gemeenschap (drie leden) en voor de Executieve van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (vijf leden en drie gewestelijke staatssecretarissen) is een maximumaantal vastgesteld, respectievelijk in artikel 49 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en in de artikelen 34 en 41 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Het komt dan ook raadzaam voor eveneens het maximum aantal ministers en staatssecretarissen van de nationale regering in de Grondwet te bepalen.

Op 8 november 1987 verklaarden de Kamers dat er reden bestaat tot herziening van artikel 86 van de Grondwet (*Belgisch Staatsblad* van 9 november 1987).

Artikel 86 van de Grondwet bepaalt thans dat niemand minister kan zijn dan indien hij Belg is door geboorte of de grote naturalisatie heeft verkregen.

Uit de parlementaire stukken van de verklaring tot herziening van de Grondwet blijkt niet op welke wijze de bepaling gewijzigd moet worden (Gedr. St. Senaat, 1987-1988, nr. 647, 1-8 en Gedr. St. Kamer, 1987-1988, nr. 1020, 1-3). Alen en Dujardin stellen hierover trouwens dat: «De verklaring (tot herziening van de Grondwet) moet niet preciseren in welke zin de bepaling moet worden herzien. De Grondwetgever is in geen geval gebonden door de toelichting die de wetgever soms geeft bij de verklaring.» (Alen, A. en Dujardin, J., *Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 695). Mast en Dujardin stellen echter wel beperkingen vast aan de bevoegdheid van de Grondwetgever, waar zij stellen dat: «De Grondwetgever mag de zin of de draag-

fier le sens ou la portée d'un article de la Constitution qui n'a pas été déclaré sujet à révision. Il doit s'en tenir aux articles soumis à révision par la Préconstituante.

Il s'ensuit :

1° que, pour les articles nouveaux à insérer, le Constituant doit s'en tenir au sujet indiqué dans la déclaration de révision et qu'il ne peut délibérer d'aucun autre sujet;

2° que la révision d'un article ou l'insertion d'un nouvel article ne peut modifier, explicitement ou implicitement, le sens ou la portée de dispositions qui n'ont pas été soumises à révision. (Mast, A., et Dujardin, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk recht*, Gand, Story-Scientia, 1985, p. 498).

Puisqu'il s'agit, en l'occurrence, d'un article existant de la Constitution qui a été soumis à révision et puisque la modification n'a aucun impact sur d'autres articles de la Constitution qui n'ont pas été déclarés sujets à révision, l'objet de notre proposition peut être intégré à l'article 86 de la Constitution.

En effet, aucune disposition de la Constitution ne porte sur le nombre des ministres ou secrétaires d'Etat. Les articles 65 et 91bis de la Constitution ne concernent que le pouvoir qu'a le Roi de nommer et de révoquer les ministres et secrétaires d'Etat. Ni l'article 61 ni l'article 91bis de la Constitution ne comportent une disposition explicite ou implicite concernant leur nombre. A cet égard, la Constitution comporte une lacune dont le Roi tire actuellement parti pour en déterminer librement le nombre. Il revient au Constituant de combler cette lacune en insérant un deuxième alinéa à l'article 86 de la Constitution. Cet ajout ne modifie en rien le pouvoir qu'a le Roi de nommer et de révoquer les ministres et secrétaires d'Etat, mais le décrit de manière plus précise.

Il en fut déjà ainsi lors de l'insertion, le 24 décembre 1970 (*Moniteur belge* du 31 décembre 1970), de l'article 86bis de la Constitution, qui dispose que le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise, le Premier ministre éventuellement excepté. A l'époque, le Constituant n'a pas non plus considéré cette disposition comme une modification de l'article 65 de la Constitution.

*
* *

wijdde niet wijzigen van een Grondwetsartikel dat niet voor herziening vatbaar werd verklaard. Hij moet zich houden aan de door de Preconstituante voor herziening aangegeven artikelen.

Hieruit volgt :

1) dat voor de in te voegen nieuwe artikelen, de Grondwetgever beperkt is door het in de herzieningsverklaring aangegeven onderwerp en dat hij niet over een ander onderwerp kan beraadslagen;

2) dat door de herziening van een artikel of door de invoeging van een nieuw artikel, men niet expliciet of impliciet, de zin of de draagwijdte mag wijzigen van bepalingen die niet voor herziening vatbaar verklaard werden. » (Mast, A. en Dujardin, J., *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, Story-Scientia, 1985, 498).

Daar het hier gaat om een te wijzigen bestaand artikel van de Grondwet en omdat de wijziging geen impact heeft op de andere niet voor herziening vatbaar verklaarde Grondwetsartikelen, kan het onderwerp van ons voorstel opgenomen worden in artikel 86 van de Grondwet.

Geen bepaling uit de Grondwet heeft immers betrekking op het aantal ministers en staatssecretarissen. De artikelen 65 en 91bis van de Grondwet betreffen slechts de bevoegdheid van de Koning om de ministers en de staatssecretarissen te benoemen en te ontslaan. Noch artikel 65, noch artikel 91bis van de Grondwet houdt enige expliciete of impliciete bepaling in betreffende hun aantal. De Grondwet vertoont ter zake een leemte, waarvan de Koning thans gebruik maakt om vrij het aantal te bepalen. Het komt de Grondwetgever toe deze leemte aan te vullen door toevoeging van een tweede lid aan artikel 86 van de Grondwet. Daarmee wordt de bevoegdheid van de Koning om ministers en staatssecretarissen te benoemen en te ontslaan niet gewijzigd, doch nader omlijnd.

Reeds eerder gebeurde dit in artikel 86bis van de Grondwet, dat toegevoegd werd op 24 december 1970 (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1970) en bepaalt dat de ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige Ministers telt, de eerste minister eventueel uitgezonderd. Ook deze bepaling werd door de Grondwetgever destijds niet als een wijziging van artikel 65 van de Grondwet beschouwd.

H. VAN ROMPUY.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 86 de la Constitution est complété par un deuxième alinéa, libellé comme suit :

« Le Premier ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte douze membres. Six secrétaires d'Etat au plus peuvent également faire partie du gouvernement. »

VOORSTEL

Enig artikel

Aan artikel 86 van de Grondwet wordt een tweede lid toegevoegd, luidend als volgt :

« De ministerraad, de eerste minister eventueel niet meegerekend, telt twaalf leden. Van de regering kunnen tevens ten hoogste zes staatssecretarissen deel uitmaken. »

H. VAN ROMPUY.
R. GIJS.