

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

18 DÉCEMBRE 1990

Proposition de déclaration de révision des articles 65, 86bis et 91bis de la Constitution et d'insertion d'un article 86ter (nouveau) dans la Constitution(DÉPOSÉE PAR MME HERMAN-MICHELSENS
ET CONSORTS)**DEVELOPPEMENTS**

Au cours des dernières décennies, le gouvernement a vu le nombre de ses ministres s'accroître de manière spectaculaire. S'il n'y avait que 7 ministres en 1830, une douzaine en 1918 et quelque 25 en 1960, leur nombre actuel est de 60 (si l'on additionne les niveaux régional et national).

Non seulement pareille inflation du nombre des ministres nuit à la crédibilité de notre système politique, mais encore elle empêche de mener une politique cohérente, car le pouvoir est exagérément morcelé.

L'article 65 de la Constitution prévoit que le Roi nomme et révoque ses ministres. Dans l'ouvrage du professeur Senelle, intitulé « La Constitution belge commentée », Bruxelles, 1974, nous lisons, aux pages 221 et 222 :

() « Cet article date de 1831 et n'a jamais été modifié. Le laconisme de son libellé montre une fois de plus que la Constitution belge est avant tout une charte fondamentale qui n'énumère le plus souvent que des principes généraux. L'article 65 ne donne en effet aucune précision sur la manière dont le Roi peut exercer le pouvoir de nomination ou de révocation qui lui est ainsi conféré. C'est dans de tels cas qu'intervient surtout la coutume qui complète en quelque sorte et adapte aux circonstances, les principes énoncés

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1990-1991**

18 DECEMBER 1990

Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 65, 86bis en 91bis van de Grondwet en tot invoeging van een nieuw artikel 86ter in de Grondwet(INGEDIEND DOOR
MEVR. HERMAN-MICHELSENS C.S.)**TOELICHTING**

De jongste decennia kende de Regering op het vlak van het aantal Ministers een uitzonderlijke groei. Telde men in 1830 slechts een 7-tal excellenties, in 1918 een 12-tal en in 1960 een 25-tal, dan telt men er nu 60 (regionaal en nationaal samen).

Dergelijke inflatie aan ministeriële excellenties ondergraaft niet alleen de geloofwaardigheid van ons politiek bestel, maar hypothekeert eveneens, door een te grote versnippering van de macht, het voeren van een coherent beleid.

Artikel 65 van de Grondwet bepaalt dat de Koning zijn Ministers benoemt en ontslaat. In het boek van professor Senelle, « Commentaar op de Belgische Grondwet », Brussel 1974, lezen we op blz. 226 en 227 :

() « Dit artikel dateert van 1831 en werd nooit gewijzigd. De nogal laconieke formulering bewijst eens te meer dat de Belgische Grondwet in de eerste plaats een fundamenteel handvest is, dat meestal slechts algemene beginselen aangeeft. Artikel 65 verstrekt inderdaad geen enkele bijzonderheid over de wijze waarop de Koning de hem toegekende bevoegdheid tot benoemen of ontslaan van zijn Ministers kan uitoefenen. In dergelijke gevallen gaat dan vooral het gebruik, dat de in de Grondwet summier aangegeven

sommairement dans la Constitution. La coutume constitutionnelle circonscrit ainsi le rôle du Chef de l'Etat, mais elle n'est évidemment respectable que dans la mesure où elle ne contredit ni l'esprit, ni la lettre de la Constitution.

Actuellement, sur le plan strictement juridique, l'article 65 signifie que la nomination des membres du Gouvernement est de la compétence exclusive du Roi. L'arrêté royal de nomination, qui doit évidemment être contresigné par un ministre, ne requiert aucune autorisation *a priori* ou *a posteriori*, d'une instance quelconque, même pas du Parlement. C'est cet arrêté qui concrétise en quelque sorte la confiance accordée par le Roi à celui qui en est le bénéficiaire.

Dans la réalité, les faits sont toutefois beaucoup plus complexes. La formation d'un gouvernement résulte de plus en plus de la conjonction de nombreuses instances, l'arrêté royal ne constituant que la dernière phase de l'aboutissement de toute une procédure. La consolidation et l'affirmation de plus en plus grandes des partis politiques sont allées de pair avec un rétrécissement des possibilités d'action dans le chef du Roi. En fait, le rôle du Roi n'est pas moins important que par le passé, mais c'est le pouvoir royal qui a changé d'objet. Le Roi est devenu de plus en plus le conciliateur national qui doit tenir compte de la volonté de la nation, tout en veillant à préserver la stabilité des institutions contre des changements trop fréquents de la majorité parlementaire.

Les partis politiques et d'autres instances influentes telles que les grandes organisations syndicales ont le plus souvent préparé le terrain pour aboutir à ce vote de confiance. Ce sont ces instances qui déterminent les différents points repris dans le programme, les compromis arrêtés entre les partis au pouvoir, les membres appelés à constituer le gouvernement et notamment le Premier Ministre, et la répartition des portefeuilles ministériels. » ()

Bien que notre objectif ne soit aucunement de limiter le pouvoir du Roi en matière de nomination et de révocation de ses ministres, il est cependant indiqué de fixer dans la Constitution le nombre de ministres qu'Il peut nommer. En outre, une délimitation précise des compétences des différents ministres favorisera la conduite d'une politique plus cohérente, ce que ne permet pas le morcellement actuel. Ces objectifs impliquent, d'une part, l'insertion dans l'article 86*bis*, d'une nouvelle disposition fixant la composition du Conseil des ministres dans son ensemble et, d'autre part, une modification de l'article 65, en vertu de laquelle le pouvoir de nomination du Roi est précisé en fonction des nouvelles dispositions figurant à l'article 86*bis*.

L'article 86*bis* pourrait être complété comme suit :

« Le Premier ministre excepté, le conseil des ministres compte 8 membres, qui exercent respectivement les compétences suivantes :

beginselen als het ware aanvult en aanpast aan de omstandigheden, een grote rol spelen. Omschrijft het grondwettelijk gebruik aldus de taak van het Staatshoofd, eerbied verdient het uiteraard maar in zoverre het ingaat noch tegen de geest noch tegen de letter van de Grondwet.

Zuiver juridisch betekent artikel 65 thans dat de benoeming van de regeringsleden uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning behoort. Voor het koninklijk besluit tot benoeming, dat natuurlijk medeondertekening van een Minister behoeft, is *a priori* noch *a posteriori* enige machtiging van welke instantie ook vereist, zelfs niet van het Parlement. In dat besluit krijgt het vertrouwen dat de Koning in de begunstigde stelt als het ware zijn concrete uitdrukking.

De werkelijkheid is toch wel wat complexer. De vorming van een regering resulteert meer en meer uit het samenspel van vele instanties, en het koninklijk besluit is daarin slechts de laatste fase van een hele procedure. Met de versteviging en het zich steeds krachtiger manifesteren van de politieke partijen is een inkrimping van 's Konings mogelijkheden tot handelen gepaard gegaan. De rol van de Koning is daarom niet minder belangrijk dan in het verleden. Wel is de koninklijke macht nu anders gericht. Van lieverlede is de Koning de nationale verzoener geworden, die rekening dient te houden met de wil van de Natie en tegelijk moet waken over de stabiliteit van de instellingen.

De politieke partijen en andere invloedrijke instanties zoals de grote vakorganisaties, hebben voor dat vertrouwensvotum meestal het terrein geëffend. Zij immers bepalen welke punten in het programma moeten staan, welk compromis tussen de aan de macht zijnde partijen wordt gesloten, wie van de Regering deel zal uitmaken, bepaaldelijk Eerste Minister zal zijn, en hoe de ministerportefeuilles moeten worden verdeeld. » ()

Alhoewel het geenszins de bedoeling is de macht van de Koning op het vlak van het benoemen en het ontslaan van zijn Ministers te beperken, is het toch aangewezen het aantal Ministers dat door Hem kan worden benoemd, grondwettelijk vast te leggen. Bovendien zal een duidelijke afbakening van de bevoegdheden van de onderscheiden ministers, in tegenstelling tot de huidige versnippering ervan, een coherenter beleid mogelijk maken. Dit impliceert enerzijds de invoering van een nieuwe bepaling in artikel 86*bis*, waarin de volledige samenstelling van de Minister-raad wordt opgenomen, en een wijziging van artikel 65, waardoor de benoemingsbevoegdheid van de Koning bepaald wordt door de nieuwe bepalingen opgenomen in het artikel 86*bis*.

Artikel 86*bis* zou als volgt kunnen worden aangevuld :

« De Ministerraad telt, de Eerste Minister uitgezonderd, 8 leden, die respectievelijk volgende bevoegdheden uitoefenen :

- I Finances et Budget;
- II Affaires économiques, Classes moyennes et Emploi;
- III Affaires sociales;
- IV Intérieur et Fonction publique;
- V Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement;
- VI Justice;
- VII Défense nationale;
- VIII Environnement et Infrastructure. »

L'article 65 pourrait être modifié comme suit :

« Le Roi nomme ses ministres conformément à l'article 86*bis* et les révoque. »

En plus de la limitation du nombre de membres du conseil des ministres, il serait également indiqué qu'une loi spéciale fixe le nombre de membres des cabinets. Bien que nous ne soyons pas partisans d'un recours répété à cette technique législative, nous donnons en l'occurrence la préférence à cette option, étant donné qu'une telle loi peut difficilement être modifiée.

Dans ce sens, il nous semble dès lors indiqué d'insérer dans la Constitution un nouvel article 86*ter* (nouveau), qui instaurerait ce principe.

L'article nouveau pourrait être libellé comme suit :

« La composition des cabinets des membres du Conseil des ministres est fixée par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa. »

Il convient non seulement de limiter le nombre des secrétaires d'Etat mais également de redéfinir leurs tâches. Ils doivent, comme en 1960, redevenir des ministres-sous-secrétaires d'Etat, adjoints aux titulaires effectifs des départements ministériels et chargés par ces derniers de certaines tâches déterminées.

Il s'impose de redéfinir les attributions des secrétaires d'Etat, étant donné qu'au niveau de la politique journalière, il n'y a actuellement plus beaucoup de différence entre un secrétaire d'Etat et un ministre.

Il nous semble dès lors indiqué de modifier en ce sens l'article 91*bis* et d'y insérer pour les cabinets des secrétaires d'Etat une réglementation semblable à celle applicable aux ministres, telle qu'elle est prévue au nouvel article 86*ter*.

Le nouvel article 91*bis* pourrait être réécrit de la manière suivante :

« Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat. Leur nombre ne peut être supérieur à six. Ils ne sont pas membres du gouvernement. Ils ne font pas partie du conseil des ministres. Ils sont adjoints à un ministre, titulaire d'un département, et chargés de missions spécifiques.

Le Roi détermine, sur proposition du ministre auquel ils sont adjoints, leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing.

- I Financiën en begroting;
- II Economische Zaken, Middenstand en Tewerkstelling;
- III Sociale Zaken;
- IV Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt;
- V Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking;
- VI Justitie;
- VII Landsverdediging;
- VIII Leefmilieu en Infrastructuur. »

Artikel 65 zou als volgt kunnen worden gewijzigd :

« De Koning benoemt overeenkomstig artikel 86*bis* zijn Ministers en ontslaat ze ».

Naast de beperking van het aantal leden van de Ministerraad is het eveneens aangewezen om het aantal kabinetsleden bij bijzondere wet vast te leggen. Hoewel wij geen voorstander zijn van het veelvuldig gebruik van deze wetgevingstechniek, verdient deze optie hier de voorkeur, daar dergelijke wet moeilijk kan worden gewijzigd.

In die zin lijkt het ons dan ook aangewezen om een nieuw artikel 86*ter* in de Grondwet in te voegen dat dit principe zou invoeren.

Het nieuwe artikel zou als volgt kunnen worden gelibelleerd :

« De samenstelling van de kabinetten van de leden van de Ministerraad wordt vastgesteld bij een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid. »

Niet alleen het aantal Staatssecretarissen moet worden beperkt, doch hun taakomschrijving moet eveneens worden herzien. Zij moeten opnieuw een soort Ministers-Onderstaatssecretarissen worden, zoals in 1960, die toegevoegd zijn aan de eigenlijke titularissen van de ministeriële departementen en door deze laatsten met bepaalde taken worden belast.

Deze herdefiniëring van het ambt van Staatssecretaris dringt zich eveneens op omdat er heden op het vlak van het dagelijks beleid nog weinig verschil te bemerken is tussen een Staatssecretaris en een Minister.

Daarom lijkt het ons aangewezen artikel 91*bis* in die zin te wijzigen, alsmede een regeling voor de kabinetten van de Staatssecretarissen zoals het in het nieuwe artikel 86*ter* voor de Ministers wordt geregeld, in dit artikel op te nemen.

Het nieuwe artikel 91*bis* zou als volgt kunnen worden herschreven :

« De Koning benoemt ten hoogste 6 Staatssecretarissen en ontslaat ze. Zij zijn geen lid van de Regering. Zij maken geen deel uit van de Ministerraad. Zij worden toegevoegd aan een Minister, titularis van een departement, belast met specifieke taken.

De Koning bepaalt op voordracht van de Minister, waaraan zij zijn toegevoegd, hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij het recht van medeondertekening

Les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres leur sont applicables, à l'exception des articles 63, 64, 79, troisième alinéa, 82, 86*bis*, 88, troisième alinéa, et 89.

La composition des cabinets des secrétaires d'Etat est fixée par une loi votée à la majorité visée à l'article 1^{er}, dernier alinéa. »

PROPOSITION DE DECLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu de réviser les articles 65, 86*bis* et 91*bis* et d'insérer un article 86*ter* (*nouveau*) réglant la composition des cabinets.

ning kunnen krijgen.

De grondwettelijke bepalingen betreffende de Ministers zijn op hem toepasselijk, met uitzondering van de artikelen 63, 64, 79, derde lid, 82, 86*bis*, 88, derde lid en artikel 89.

De samenstelling van de kabinetten van de Staatssecretarissen wordt vastgesteld bij een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid. »

L. HERMAN-MICHELSENS

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van de artikelen 65, 86*bis* en 91*bis* en tot invoeging van een nieuw artikel 86*ter* betreffende de regeling van de samenstelling van de kabinetten.

L. HERMAN-MICHELSENS
A. DE BACKER
J. BOSMANS
A. VAN APEREN
W. DECLERCK
E. PEETERMANS