

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef
Is de koning ook een gewone Belg (art. 88 GW)?

Promotor :
Prof. dr. Gunter MAES

Kristof Wauters
Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2013•2014
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Is de koning ook een gewone Belg (art. 88 GW)?

Promotor :
Prof. dr. Gunter MAES

Kristof Wauters

Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

SAMENVATTING

In dit werk staat de huidige rol van onze koning centraal, uitgaande van zijn bevoegdheden zoals vastgelegd in de Grondwet. Aan het hoofd van België staat een onverantwoordelijke koning, die aan bijzonder veel regels en voorschriften is onderworpen. Als gevolg van de steeds verdergaande federalisering van het eens unitaire België werpt zich de vraag op of dit uitzonderingsregime voor Zijne Majesteit nog steeds noodzakelijk blijft. In deze masterscriptie wordt dan ook onderzocht of men de koning niet beter zou gaan behandelen als een modale Belg en in welke mate dit mogelijk is.

Hoewel het thema erg breed is, kan dit onderzoek best worden samengevat in één centrale onderzoeksvraag: *Is het grondwettelijk uitzonderingsregime van de koning uit de artikelen 88 en 106 van de Grondwet nog opportuun en verdedigbaar in de huidige samenleving?*

Deze masterscriptie wordt aangevat met een beschrijving van de koninklijke bevoegdheden op basis van de Grondwet. In dit deel (I) wordt ingegaan op de specifieke functie van de koning, als staatsrechtelijk orgaan en in het bijzonder als hoofd van de uitvoerende macht. De koning is immers belast met de uitvoering van de wetten en bovendien bezit hij een verordenende bevoegdheid. Hierbij wordt duidelijk dat hij nog weinig betrokken is bij de uitoefening van zijn prerogatieven. De rol van de koning heeft net zoals de Belgische staat heel wat omwentelingen ondergaan. Vandaar de keuze om in dit deel tevens enkele belangrijke gebeurtenissen toe te lichten die aantonen hoe essentieel de koning is voor het Belgisch staatsbestel. Treedt hij buiten de artikelen 88 en 106 van de Grondwet stelt hij zich bloot aan de vraag naar politieke verantwoording voor zijn handelingen.

In het tweede deel van deze masterscriptie wordt het uitzonderingsregime van de koning uitgediept. Niet alleen worden de privileges en verplichtingen uitgaande van zijn functie onderzocht, ook worden de regels welke een invloed hebben op zijn persoonlijke levenssfeer bestudeerd. In dit onderdeel (II) worden deze privileges en verplichtingen geëvalueerd in het licht van hun bestemming. Dit uitzonderingsregime heeft tot doel hem in staat te stellen zijn koninklijke functie uit te oefenen. Dit hangt dan ook volledig samen met de rol die de koning dient te vervullen. Wil men dat de koning zich gedraagt zoals een modale Belg, moet de Grondwet hem dit ook toelaten.

Ten slotte volgt er een synthese. Hierin komt de kern van dit onderzoek aan bod. De vraag naar een herziening van de rol van de koning leeft al geruime tijd in politieke kringen. De bepalingen van de Grondwet komen immers niet overeen met de politieke praktijk. Is zijn bijzondere positie dan nog vereist of zouden we zijn bevoegdheden niet beter terugschroeven en hem als een modale Belg door het leven laten gaan? De grondwettelijke bevoegdheden van de koning aanpassen aan de politieke realiteit zou in de praktijk weinig veranderen. Hierbij wordt steevast verwezen naar de Scandinavische monarchieën. Mijns inziens is het echter noodzakelijk dat de koning enkele formele, staatsrechtelijke bevoegdheden blijft uitoefenen. De monarchie heeft een bestaansreden nodig in de 21^{ste} eeuw. In het andere geval wordt het een duur protocollair orgaan en verdwijnt niet alleen haar aanwezigheid in het staatsbestel, maar ook haar unificerend vermogen.

DANKWOORD

Deze masterscriptie, het sluitstuk van mijn Master in de Rechtsbedeling aan de Universiteit Hasselt, kon slechts tot stand komen met de hulp en steun van een aantal personen.

In de eerste plaats richt ik een woord van dank aan mijn promotor prof. dr. Gunter Maes. Reeds op het eerste bachelorjaar wist hij via zijn vak Staatsrecht mijn interesse voor de monarchie te prikkelen, wat uiteindelijk zou leiden tot mijn keuze voor dit onderwerp. Zijn kennis en goede raad waren een bron van inspiratie. Bij deze wil ik hem, evenals mijn co-promotor mevrouw Caroline Habets, bedanken voor hun begeleiding en nuttige opmerkingen.

Vervolgens zou ik graag mijn familie bedanken voor hun onaflatende steun en aanmoedigingen tijdens mijn studieproces en bij de totstandkoming van deze masterscriptie. In het bijzonder mijn ouders. Mijn moeder, voor de begeleiding dag na dag doorheen mijn rechtenopleiding. Dankzij haar kon ik mijn studies in de best mogelijke omstandigheden afronden. Ook bedank ik mijn vader voor de steun, het vertrouwen en de nodige afleiding op zijn tijd.

Tot slot een woord van waardering voor mijn vrienden. In het bijzonder wil ik mijn vriendin Anaïs Bohez bedanken, voor haar morele steun. Alsook Daan Bijmens en Frederick Van Coppenolle, om de voorbije maanden steeds het beste in mijzelf naar boven te halen tijdens onze vele uren in de Rechtsbibliotheek Limburg.

Bilzen, mei 2014

Inhoudstafel

SAMENVATTING	1
DANKWOORD	3
INHOUDSTAFEL	5
INLEIDING	7
<u>DEEL I. HET KONINGSCHAP VOLGENS DE GRONDWET</u>	9
HOOFDSTUK 1. EEN ATYPISCH KONINGSCHAP	9
1.1 Het Nationaal Congres en het koningschap van Leopold I	9
1.2 “Sire, er zijn geen Belgen meer”	12
1.3 De koning onder druk	14
HOOFDSTUK 2. GRONDWETTELIJKE BEVOEGDHEDEN	17
2.1 Situering	17
2.2 Bevoegdheden in een constitutionele monarchie	19
2.2.1. Bekrachtiging en afkondiging van wetten (art. 109 Gw.)	19
2.2.2. De uitvoerende bevoegdheid van de koning (artt. 105 en 108 Gw.)	24
2.2.3. De tenuitvoerlegging van de vonnissen en de arresten (art. 40 Gw.)	31
2.2.4. Organisatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artt. 44, 45 en 46 Gw.)	34
2.2.5. Benoemingen (artt. 96, 104, 107, 151 en 153 Gw.)	38
2.3 Amalgaam van middeleeuwse bevoegdheden	41
2.3.1. Gratierecht (artt. 110 en 111 Gw.)	41
2.3.2. Recht om munt te slaan (art. 112 Gw.)	45
2.3.3. Verlenen van adeldom en militaire orden (artt. 113 & 114 Gw.)	46
2.3.4. Opperbevelhebber van het leger (art. 167 Gw.)	48
2.4 Besluit	51
HOOFDSTUK 3. DE ROL VAN DE KONING DOORHEEN DE GESCHIEDENIS VAN BELGIË	55
3.1 De Koningskwestie	55
3.2 Boudewijn en de Abortuswet	57
3.3 Besluit	60

<u>DEEL II. HET UITZONDERINGSREGIME VAN DE KONING</u>	63
HOOFDSTUK 1. BEPALINGEN MET BETREKKING TOT ZIJN PERSOONLIJKE LEVENSSFEER	63
1.1 Het huwelijk van de koning.....	63
1.2 Nakomelingen	66
HOOFDSTUK 2. BEPALINGEN MET BETREKKING TOT ZIJN FUNCTIE	71
2.1 De koninklijke eed.....	71
2.2 Onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid	72
2.3 De Civiele Lijst	74
HOOFDSTUK 3. BESLUIT	77
<u>SYNTHESE: EINDE VAN HET UITZONDERINGSREGIME?</u>	79
CONCLUSIE	85
BIBLIOGRAFIE	89

INLEIDING

"The monarchy is finished. It was finished a while ago, but they're still making the corpses dance".

De Belgische monarchie staat vandaag de dag onder druk. En dat is niet verwonderlijk. Al sinds het ontstaan van ons land speelt de koning immers een prominente rol in het Belgische staatsbestel. De grondwetgever koos in 1831 zeer bewust voor een constitutionele monarchie. België is sinds zijn ontstaan echter grondig veranderd. In die 183 jaar zijn de grondwettelijke regels omtrent het koningschap quasi ongewijzigd gebleven. Wat op zijn minst opmerkelijk te noemen is.

Voor de uitoefening van zijn functie beschikt de koning over een grondwettelijk uitzonderingsregime. *"The King can do no wrong"*, geldt als fundamenteel basisprincipe in onze Belgische parlementaire monarchie. Op basis van artikel 88 van de Grondwet is de koning immers absoluut onschendbaar, zowel op strafrechtelijk als burgerrechtelijk vlak. Vanuit een politiek oogpunt is hij evenmin verantwoording verschuldigd. De regering draagt immers de volledige politieke verantwoordelijkheid voor zijn handelingen. De koning heeft volgens de Grondwet geen persoonlijke macht, maar wel degelijk politieke invloed. Zoals W. BAGEHOT het stelt: *"He has the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn"*.

Niet alleen is hij onverantwoordelijk in zijn functie als staatshoofd, ook zijn persoonlijk leven is voor een groot deel voorgeschreven. Zo is bijvoorbeeld zijn recht om te huwen enigszins beperkt. Wil hij in het huwelijk treden heeft hij daarvoor de instemming nodig van de regering. Ook zijn troonopvolgers zijn onderworpen aan bepaalde gedragsregels.

De koning heeft in ons land dus overduidelijk een bijzondere positie. Bij een dergelijke, vooraanstaande functie zijn dan ook andere regels van toepassing dan voor de doorsnee Belg. Dit uitzonderingsregime, gebaseerd op de artikelen 88 en 106 van de grondwet, vormt het centrale vraagstuk in deze masterscriptie.

België heeft in zijn korte geschiedenis veel veranderingen ondergaan. Wat begon als een unitaire staat die als buffer moest dienen tussen de Europese grootmachten is België nu een federale staat met gemeenschappen en gewesten. Deze veranderingen hebben vanzelfsprekend ook een weerslag gehad op de functie van de koning, wiens rol alsmaar beperkter werd. De federale bevoegdheden 'verdampten' als het ware door de opeenvolgende staatshervormingen. Deze werden via opeenvolgende grondwetswijzigingen overgenomen door de gemeenschappen en gewesten. Onder meer naar aanleiding van de recente troonwisseling rees in de media en blijkbaar dus ook in de samenleving de vraag of we nog nood hebben aan een koning. Er gaan zelfs stemmen op om het ambt in zijn geheel af te schaffen. Het past immers niet binnen het concept van een moderne democratie in de 21^{ste} eeuw, zo klinkt het.

Deze masterscriptie gaat in op de *huidige* rol van onze koning in de maatschappij in het licht van de artikelen 88 en 106 van de Grondwet. De wenselijkheid van een president aan het hoofd van een republiek België is een volledig andere probleemstelling die in dit werk dan ook niet zal worden beantwoord. Deze masterscriptie onderzoekt of men, in navolging van het afbouwen van het federale niveau ook de bevoegdheden van de koning dient te reduceren. Het heeft als doel een

duidelijk beeld te scheppen van het huidige uitzonderingsregime van de koning en kritisch in te gaan op de vraag of dit nog steeds kan gerechtvaardigd worden in de huidige samenleving.

Het eerste deel van deze masterscriptie onderzoekt de bevoegdheden aan de koning opgedragen door de grondwet. Hierbij komt eerst de visie van de grondwetgever van 1831 aan bod: welke functie diende de koning volgens het Nationaal Congres te vervullen? Vervolgens wordt er ingegaan op de *huidige* rol van de koning, als staatsrechtelijk orgaan en in het bijzonder als hoofd van de uitvoerende macht. De koning is immers belast met de uitvoering van de wetten en bovendien bezit hij een verordenende bevoegdheid. Bij een letterlijke lezing van de Grondwet lijkt hij over zeer veel macht te bezitten, maar hoe zit dat in de praktijk? De rol van de koning heeft net zoals de Belgische staat heel wat omwentelingen ondergaan. Vandaar de keuze om in dit deel tevens enkele belangrijke gebeurtenissen toe te lichten die aantonen hoe essentieel de koning is voor het Belgisch staatsbestel.

In het tweede deel van deze masterscriptie wordt het uitzonderingsregime van de koning uitgediept. Enerzijds worden de privileges en verplichtingen uitgaande van zijn functie bestudeerd, anderzijds wordt onderzocht welke regels een invloed hebben op zijn persoonlijke levenssfeer. In dit onderdeel worden deze privileges en verplichtingen geëvalueerd in het licht van hun bestemming. Is dit uitzonderingsregime tegenwoordig nog noodzakelijk om de koninklijke functie uit te oefenen?

Ten slotte volgt er een synthese. Hierin komt de kern van dit onderzoek aan bod. De vraag naar een herziening van de rol van de koning leeft al geruime tijd in politieke kringen. De bepalingen van de Grondwet komen immers niet overeen met de politieke praktijk. Is zijn bijzondere positie dan nog vereist of zouden we zijn bevoegdheden niet beter terugschroeven en hem als een modale Belg door het leven laten gaan? Hierbij wordt steevast verwezen naar de Scandinavische monarchieën. In deze synthese wordt er onderzocht in welke mate een aanpassing van het uitzonderingsregime van de koning noodzakelijk is en op welke wijze dit kan worden gerealiseerd.

DEEL I. HET KONINGSCHAP VOLGENS DE GRONDWET

In het Belgisch staatsrecht heeft de koning volgens artikel 105 van de Grondwet "*geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen*". Dit deel onderzoekt vooreerst welke invulling het Nationaal Congres aan het koningschap heeft gegeven. Vervolgens volgt er een evaluatie van de grondwettelijke bevoegdheden van de koning. Ten slotte worden er enkele gebeurtenissen toegelicht die aantonen hoe essentieel de rol van de koning is voor het Belgische staatsbestel in zijn huidige vorm.

HOOFDSTUK 1. EEN ATYPISCH KONINGSCHAP

De grondwetgever koos in 1831 voor een constitutionele monarchie maar gaf hieraan een eigen invulling. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet waarom er destijds voor deze staatsvorm werd geopteerd en met welke moeilijkheden de monarchie doorheen de Belgische geschiedenis is geconfronteerd.

1.1 HET NATIONAAL CONGRES EN HET KONINGSCHAP VAN LEOPOLD I

"*La liberté en tout et pour tous!*", de strijdkreet van de Belgische revolutionairen en het uitgangspunt van de onderhandelingen van het Nationaal Congres.¹ In de Grondwet van 1831 werd de geest van de Belgische revolutie zeer goed vastgelegd, in het bijzonder de burgerlijke vrijheden en een beperkt koningschap.² De bevoegdheden van de monarch werden bijzonder beperkt ingevuld voor hun tijd met de bedoeling een terugkeer naar het *ancien régime* en het beleid van Willem I te vermijden.³ De Belgische Grondwet is een amalgaam van filosofische en politieke principes die hun oorsprong vinden in de Franse en Belgische revoluties onder het wakend oog van de omliggende Europese grootmachten.⁴ De totstandkoming van deze tekst is volgens mij meteen ook een treffend voorbeeld van een typische *Belgische oplossing* waarmee getracht wordt conflicten op te lossen aan de hand van compromissen die voor alle partijen aanvaardbaar zijn. Voor de leden van het Nationaal Congres waren vrede en erkenning van België als staat essentiële doelstellingen.⁵ Vandaar dat er in de Grondwet van 1831 weinig te merken is van de tweestrijd van weleer tussen enerzijds de rechtse Katholieke partij en de (toen nog) linkse liberalen.⁶ Het unionisme oversteeg dan ook de verscheidene interne tegenstellingen, zoals duidelijk te zien in dit zogenaamde *Monsterverbond* van 1828 tussen liberalen en Katholieken. Een parlementair stelsel met ministeriële verantwoordelijkheid en een onverantwoordelijke koning zouden de Belgische

¹ R. SENELLE, *Constitutional Monarchy in Belgium: Excerpt from Res Publica*, Brussel, Ministry of Foreign Affairs, 1963, 3.

² K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 1.

³ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 303.

⁴ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 24; M. REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2003, 15.

⁵ M. VAN DEN WIJNGAERT, L. BEULLENS en D. BRANDTS, *België en zijn Koningen. Monarchie en macht*, Antwerpen, Houtekiet, 2000, 7; E. WITTE, *De constructie van België: 1828-1847*, Leuven, Lannoo Uitgeverij, 2006, 96.

⁶ R. SENELLE, *Constitutional Monarchy in Belgium: Excerpt from Res Publica*, Brussel, Ministry of Foreign Affairs, 1963, 3.

staatsstructuur typeren.⁷ Koning Leopold I ondervond dat zijn opvatting omtrent het koningschap niet overeenstemde met die van de grondwetgever van 1831:

*"Messieurs, vous avez rudement traité la royauté, qui n'était pas là pour se défendre. Votre charte est bien démocratique; cependant je crois qu'en y mettant de la bonne volonté de part et d'autre, on peut encore marcher."*⁸

Terecht merkte hij op dat België zijn oorsprong niet vindt in een parlementaire monarchie maar in het verlicht despotisme van de Verenigde Nederlanden onder Willem I. Het aan banden leggen van inmenging door de monarch in de wetgevende en uitvoerende macht was een hoofddoel van het Nationaal Congres.⁹ In theorie gebeurde dit door de institutionalisering van het tweekamerstelsel en de onverantwoordelijkheid van de koning. In praktijk was de overgang van verlicht despotisme naar een constitutionele en parlementaire monarchie in België echter minder abrupt. Enerzijds had de koning nog steeds een grote invloed, anderzijds fungeerde de Senaat, een behoudsgezinde reflectiekamer, als rem op een voor zijn tijd te vooruitstrevende Kamer. Toch zou de grondwettelijke monarchie, op termijn en gaandeweg, een zuiver parlementair stelsel mogelijk maken.¹⁰ Ondanks het feit dat verschillende van Saksen-Coburgs zich doorheen de geschiedenis van België zich hiertegen verzetten, zou de monarchie in België meer en meer macht verliezen.¹¹ Dit zowel ten voordele van het parlement, als ten voordele van de regering. Deze ontsnappen aan de invloed van de koning om geleidelijk meer en meer te worden beïnvloed door een nieuw en volgens Koning Leopold III ongrondwettig instrument: de politieke partij.¹² Aanvankelijk stonden de regering en het parlement als tegenstanders tegenover elkaar. Naarmate de persoonlijke macht van de koning afnam werd de regering de vertegenwoordiging van de parlementaire meerderheid. De tweestrijd regering-parlement is geëvolueerd naar een tegenstelling tussen meerderheid en oppositie.¹³

Het Nationaal Congres ontwierp een grondwet die zeer atypisch was voor haar tijdsgeest. Niet enkel was deze tekst bijzonder liberaal, met een brede waaier aan grondrechten, ook de wijze waarop het koningschap werd georganiseerd was erg opmerkelijk voor deze periode.¹⁴ Een letterlijke lezing zou dit echter geenszins doen vermoeden. Men mag niet vergeten dat de Belgische revolutionairen net tot doel hadden een terugkeer naar een regime van Willem I of Napoleon te vermijden. Deze hele situatie lijkt op het eerste gezicht enigszins paradoxaal, maar kan toch logisch worden verklaard. De aanleiding van de Belgische revolutie is het despotisch beleid van Willem I, dat lak nam aan de burgerlijke vrijheden. Toch wou men de restanten de monarchie niet helemaal afschaffen of genoeg nemen met een louter decoratieve figuur. Zo koos

⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 8.

⁸ Zoals geciteerd in A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 14; T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*, Amsterdam, Elsevier, 1973, 63; M. BELMESSIERI, "Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement – Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique", *CDPK* 2008, 801-802.

⁹ E. WITTE, *De constructie van België: 1828-1847*, Leuven, Lannoo Uitgeverij, 2006, 96.

¹⁰ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 24.

¹¹ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 306-307; M. VAN DEN WIJNGAERT, *België en zijn koningen. Van macht naar invloed*, Antwerpen, Manteau, 2008, 171.

¹² W. DEWACHTER, *De mythe van de parlementaire democratie: een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 35.

¹³ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 39.

¹⁴ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 1.

de grondwetgever zeer bewust opnieuw voor een koning. Sommigen schrijven dit toe aan het feit dat Belgen steeds gewend waren onder een monarch te leven.¹⁵ In werkelijkheid was het vooral onder invloed van de omliggende Europese grootmachten. Zo had *the British Empire* immers een geduchte vrees voor een meer doorgedreven democratie die als voorbeeldfunctie zou kunnen dienen voor haar kolonies. Ook de andere grootmachten van die tijd, zoals de absolutie monarchieën Pruisen, Oostenrijk en Rusland, hadden zo hun twijfels bij de Belgische afscheurbeweging.¹⁶ Een gematigde constitutionele monarchie vormde dan ook een passend compromis. De Belgische revolutie was immers een gevaarlijk precedent dat mogelijks een *spillover* zou teweegbrengen en een periode zou kunnen inleiden van soortgelijke afscheurbewegingen gericht op de vorming van nieuwe democratieën met het oog op meer grondrechten. Met een beïnvloedbaar staatshoofd werd aan die vrees enigszins tegemoet gekomen. Het koninklijk gezag van Leopold I droeg immers net bij tot de aanvaarding van België bij de conservatieve buurlanden.¹⁷ Volgens mij is de keuze van Leopold van Saksen-Coburg wederom een voorbeeld van een typische *Belgische oplossing* waarmee getracht wordt alle partijen gunstig te stemmen. Leopold I was een zeer aanvaardbare figuur voor alle grootmachten: hij was een Duitse prins, weduwnaar van een Engelse prinses die, hoewel hij erg vertrouwd was met het Europese conservatieve denken, binnentrad in een constitutionele, representatieve monarchie.¹⁸ Zijn invloed was met andere woorden een misprezen doch noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van België tijdens haar eerste levensjaren.

Deze enorme invloed van de koning destijds staat in schril contrast met het gezag dat hij nog kan uitoefenen in de huidige maatschappij. Toch mag men niet vergeten dat de grondwettelijke regels vandaag nog quasi identiek zijn als destijds. Vreemd genoeg lijkt de koning in België op het eerste gezicht zeer veel persoonlijke macht te genieten op basis van de Grondwet. De constitutionele regels met betrekking tot de bevoegdheden van de koning mogen echter niet geïsoleerd worden geïnterpreteerd.¹⁹ Daarenboven benadrukt de Belgische Grondwet een pact tussen de vorst en de verkozen volksvertegenwoordigers. Hierin zit de aanvaarding van het beginsel van de constitutionele monarchie vevat. De grondwetgever beklemtoonde immers impliciet dat het constitutionele koningschap een samengaan is van monarchie enerzijds en vrijheid anderzijds.²⁰ Het volk schenkt de koning een mandaat, hij is niet de koning van België maar staatshoofd van de Belgen. Hij zweert bovendien telkens zijn trouw aan de grondwet. In decreet nr. 4 van 22 november 1830 wordt duidelijk gesteld dat de Belgische Grondwet, die het parlementaire stelsel introduceerde, door de vorst wordt aanvaard. Als men aan de koning zou vragen vanwaar zijn

¹⁵ R. SENELLE, *Constitutional Monarchy in Belgium: Excerpt from Res Publica*, Brussel, Ministry of Foreign Affairs, 1963, 5.

¹⁶ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 22; M. VAN DEN WIJNGAERT, *België en zijn koningen. Van macht naar invloed*, Antwerpen, Manteau, 2008, 11; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 280.

¹⁷ H. DE CROO, "Rol en betekenis van de monarchie. Monarchie of democratie: een vals dilemma", *TBP* 2002, nr. 4, 215-216.

¹⁸ E. WITTE, *De constructie van België: 1828-1847*, Leuven, Lannoo Uitgeverij, 2006, 80.

¹⁹ T. MOONEN, "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 235; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 744; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 780.

²⁰ E. WITTE, *De constructie van België: 1828-1847*, Leuven, Lannoo Uitgeverij, 2006, 95.

macht komt, zou hij volgens het Nationaal Congres zonder aarzelen het volgende moeten antwoorden:

*"Je ne tiens la Couronne ni de Dieu, ni des hommes. C'est la Constitution qui m'a fait roi."*²¹

België is met andere woorden een *geaccepteerde constitutionele monarchie*.²² Artikel 33 van de Grondwet stelt expliciet: "Alle machten gaan uit van de Natie" en dus niet van de monarch. Dit was een duidelijke reactie op de Grondwet van 1814 onder Willem I: "De soevereiniteit der Verenigde Nederlanden is en blijft opgedragen aan Zijne Koninklijke Hoogheid".²³ In dit geval schonk de vorst het volk een grondwet, men spreekt dan ook van een *contractmonarchie*.²⁴ Arbitraire macht opgelegd door een verlicht despoot werd met andere woorden definitief aan banden gelegd door de Belgische grondwetgever in 1831. Deze grondwetbeginselen waren echter niet naar de zin van koning Leopold I, die deze in zijn privé-correspondentie verafschuwt en beschrijft als absurde, republikeinse instellingen ingericht door *mad democrats*.²⁵ Dit is gezien zijn conservatieve achtergrond en voorliefde voor het *ancient régime* niet verwonderlijk. De drang om het koningschap zo breed mogelijk in te vullen is een trend die zich doorheen de geschiedenis herhaalt en het land verschillende keren in een staat van crisis brengt. Er valt dus duidelijk af te leiden dat hoewel de Grondwet het koningschap net zeer strikt en atypisch invult, een brede invloed van de koning net noodzakelijk was voor België, omringd door Europese conservatieve grootmachten.

1.2 "SIRE, ER ZIJN GEEN BELGEN MEER"

Het België van vandaag verschilt in vele opzichten van zijn oorspronkelijke vorm in 1830. Het eens zo unitaire land begon al snel barsten te vertonen in zijn "eendracht maakt macht". België is een staat die intern wordt verdeeld door drie breuklijnen. Ideologische, communautaire en sociaaleconomische problemen, of een combinatie hiervan, hebben de staatsvorm van dit land als het ware gekneed doorheen haar geschiedenis. Het unionisme van de beginjaren moest immers al snel plaats ruimen voor deze drie soorten standpunten. Reeds in 1912, in een open brief aan de koning sprak Jules Destree klare taal:

*"Et maintenant que me voilà introduit auprès de vous, grâce à cette sorte de confession, laissez-moi Vous dire la vérité, la grande et horrifiante vérité; il n'y a pas de Belges... Vous régnerez sur deux peuples. Il y a en Belgique des Wallons et des Flamands; il n'y a pas de Belges."*²⁶

Ook aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog was er reeds een ontwerp in de maak voor een federale grondwetswijziging.²⁷ De defederalisering kwam er onder invloed van heel wat

²¹ Zoals geciteerd in F. DELPÉRÉE, *La Constitution de 1830 à nos jours, et même au-delà*, Brussel, Racine, 2006, 99.

²² R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 14.

²³ Art. 1 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1815 in W.J.C. VAN HASSELT, *Verzameling van Nederlandsche staatsregelingen en grondwetten*, Amsterdam, Johannes Müller NV, 36.

²⁴ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 14.

²⁵ E. WITTE, *De constructie van België: 1828-1847*, Leuven, Lannoo Uitgeverij, 2006, 96.

²⁶ Zoals geciteerd in M. PLATEL, *Het nieuwe België. Andere Belgen 1830 - het Sint-Michielsakkoord*, Knokke-Heist, Creart, 1993, 23.

²⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1471.

verschillende factoren. Zo zorgde de Koningskwesitie voor grote communautaire spanningen. De mislukte stakingspogingen naar aanleiding van de zogenaamde eenheidswet hadden evenmin een positieve invloed op de samenhang van de inwoners van dit land.²⁸ Dit zorgde voor grove verschuivingen in het politieke landschap. De politieke partijen kwamen onder druk te staan en zagen geen andere oplossing dan hardere communautaire stellingen in te nemen. De defederalisering heeft een lange weg afgelegd, in verschillende moeizame etappes. Het federaal België is dan ook niets anders dan het resultaat van opeenvolgende compromissen in de hoop onderlinge conflicten tussen de taalgroepen te beheersen.²⁹ In die federale omwentelingen is de grondwettelijke omschrijving van de koning quasi onaangetaast gebleven, wat volgens mij op zijn minst opmerkelijk te noemen is. De koning, als eenheidssymbool dat de hele natie representeert, moest immers toekijken hoe vele federale bevoegdheden werden overgeheveld naar de gemeenschappen en de gewesten. De geest van de koninklijke functie, namelijk zijn verenigende en verzoenende werking zien we terug in het feit dat de Belgische politiek wordt gekenmerkt door het smeden van compromissen tussen de taalgroepen. De defederalisering kwam er in hoofdzaak omdat men meende dat het idee van een unitaire staat niet strookte met de realiteit. De communautaire, economische en politieke verschillen tussen de taalgroepen werden stilaan onoverbrugbaar. Gaandeweg leek een bekende Wetstraat-grap realiteit te worden: 'van België blijven alleen nog de koning en de nationale schuld over. Maar zij die denken dat België bestaat uit Vlaanderen, Wallonië en Brussel, dwalen evenzeer'.³⁰

SENELLE merkt echter op dat de defederalisering van België – in tegenstelling met wat velen denken – de rol van de Kroon niet heeft ondergraven, maar ze net vanuit historisch standpunt actualiseert. België is dan ook een samenraapsel van verschillende gebieden zoals Namen, Vlaanderen, Brabant, Limburg, Henegouwen,.. Net zoals toen is het aan de monarchie de unificatieband te vormen tussen de Belgische federatie en haar deelgebieden. België beschikt immers niet over een uitgebreide geschiedenis, natiestaat-gevoel of historische grootheid die haar in staat stelt elk onoverbrugbaar politiek geschil op te lossen.³¹ Toch mag naar mijn mening de unificerende rol van het koningshuis niet worden overschat. SAMYN en BUXANT vragen zich volgens mij dan ook terecht af wat de koning nog kan doen, behalve met de stroom meegaan?³² Zijn politieke rol is doorheen de geschiedenis steeds meer protocollair geworden en zijn persoonlijke inbreng wordt steeds minder geapprecieerd. De rol van de koning in België vindt echter nog steeds zijn basis in de democratie. Wil de koning actueel blijven, zal hij volgens mij moeten aantonen dat zijn functie nog noodzakelijk is wil hij zijn rol niet gereduceerd zien tot een puur ceremonieel orgaan. Mijns inziens heeft hij er dan ook alle belang bij, net omdat hij als instituut boven en buiten alle partijpolitieke binding optreedt, te vermijden dat het koningschap een factor wordt die de kloof tussen de gemeenschappen vergroot in plaats van het cement er tussen te vormen.

²⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 43.

²⁹ M. VAN DEN WIJNGAERT, *Van een unitair naar een federaal België, 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten (1971-2011)*, Brussel, Asp nv, 2011, 19.

³⁰ R. VANWALLEGHEM, *België Absurdistan*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2005, 28.

³¹ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 327.

³² S. SAMYN en M. BUXANT, *Koning zonder land*, Amsterdam, De bezige bij, 2011, 169.

Over één punt lijkt er wel consensus te zijn onder de Belgische politieke partijen: “Er is geen enkele politieke partij die zal aanvaarden dat de monarchie een actievere rol zal spelen. Dat is voorbij.”³³ Kan de monarchie dan nog wel overleven in een land dat wordt geteisterd door communautaire problemen? Als we over de grenzen heen kijken, zijn de meeste koningshuizen reeds geëvolueerd naar een meer protocollaire functie.³⁴ Volgens de grondwetgever van 1831 doet de koning officieel niets maar zijn het zijn ministers die handelen (“*le roi règne, mais ne gouverne pas*”).³⁵ Naast de defederalisering is er tevens een aanzienlijke overdracht van bevoegdheden gebeurd ten voordele van de Europese Unie. Het is dan ook noodzakelijk om te onderzoeken welke bevoegdheden de koning vandaag de dag daadwerkelijk nog uitvoert. Terwijl koning Leopold I destijds nog trachtte zijn macht zo uitgebreid door te geven aan zijn opvolger, moet koning Filip vandaag de dag hopen om niet teruggedrongen te worden naar een bloempotfunctie. De daadwerkelijke invloed van de Kroon is alleen maar afgenomen doorheen de geschiedenis van België. In dit opzicht is het nog maar zeer de vraag of de rol van de koning in zijn huidige vorm dan ook gehandhaafd dient te worden. De laatste tijd heeft het hele koningshuis veel kritiek gekregen. Omwille van de financiële crisis is ‘besparing’ immers het codewoord geworden. De modale Belg draagt hiertoe vanzelfsprekend zijn steentje bij, de koning dus ook? Blijft hij slechts een toeschouwer bij het hele gebeuren, of ondergaat hij stilaan ook de kracht van verandering?

1.3 DE KONING ONDER DRUK

Niet alleen de invulling van de rol van de koning, maar vooral zijn statuut als staatrechtelijk orgaan is het onderwerp van discussie. Al doorheen heel de geschiedenis van België dook geregeld de vraag op omtrent de democratische grondslag van de monarchie. Macht op basis van geboorterecht valt niet te rijmen met de moderne democratische samenleving, zo klinkt het. Is het niet beter het koningschap *tout court* af te schaffen, en te vervangen door een instelling met een hoger democratisch gehalte?

De koning staat boven de politiek en vertegenwoordigt de hele Natie.³⁶ Maar denkt elke Belg hier ook zo over? De monarchie heeft immers veel van zijn glans verloren. Naar mijn mening vindt dit zijn oorsprong in twee verschillende redenen. Enerzijds in het groeiende besef van de maatschappij naar de legitimiteit van het koningschap. Het idee dat de soevereiniteit van een monarch van goddelijke afkomst is, zoals aanvaard tijdens de middeleeuwen, geniet vandaag de dag niet meer veel bijstand. De rol van de koning mag dan wel beperkt zijn, voor velen past deze instelling niet meer in de moderne samenleving. In een democratie lijkt het immers logisch dat een land vertegenwoordigd wordt door iemand die daartoe verkozen is door de bevolking en niet omwille van zijn afkomst. Veel mensen hebben dan ook hun twijfels bij het hele koningshuis, dat vooral negatief in het nieuws komt. Anderzijds is de mystieke sluier waarin het koningshuis decennialang gehuld was al enkele jaren weggevallen. In het jonge België was de koning een noodzakelijke staatsinstelling die gezag en integriteit uitstraalde naar de bevolking. Zo was bijvoorbeeld koning Boudewijn een vorst die veel respect genoot bij het volk maar bovendien daadwerkelijk een invloed

³³ S. SAMYN en M. BUXANT, *Koning zonder land*, Amsterdam, De bezige bij, 2011, 155.

³⁴ M. PLATEL, *De Belgen en hun eigenzinnige Koning*, Antwerpen, Houtekiet, 2002, 30.

³⁵ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 137.

³⁶ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 277.

had bij zijn onderdanen. Daarenboven kon hij rekenen op heel wat krediet bij de bevolking. Zelfs bij de 'mini-Koningskwesie' in 1990, die hij ontketende toen hij de Abortuswet weigerde te ondertekenen, bleef een grote meerderheid van de bevolking achter hem staan.³⁷ Vandaag de dag ligt dat duidelijk anders. Het koningshuis is letterlijk en ironisch genoeg van zijn troon gestoten en de favoriete speelbal van de media geworden. Trivia en roddels worden door de media in de schijnwerpers geplaatst en zorgen voor de inflatie van het vorstenhuis als symbool van waardigheid. Ook de secularisatie van de samenleving draagt hiertoe bij. De Kerk, al sinds jaar en dag een trouwe bondgenoot van de troon ziet zijn aanhang evenzeer afnemen. Het is een passend voorbeeld van de verandering in grondslagen welke de monarchie volgens mij nodig heeft om te overleven in de 21^e eeuw.³⁸

Het koningschap bevindt zich naar mijn mening dan ook op een gevaarlijk snijvlak. Enerzijds mag het niet te dicht bij de bevolking staan, wil het zijn mythische status niet verliezen en de stap naar modaal burgerschap vermijden. Anderzijds mag het niet te ver van de burger afstaan, wil het niet als een in se ondemocratisch staatsorgaan zijn doodvonnis moeten afwachten. Het koningschap lijkt dan ook in een paradox te zitten vervat. De politieke klasse wil de rol van de koning inperken en zijn politieke invloed beperken tot het minimum minimorum. Vanuit de bevolking lijkt de vraag te komen naar meer openheid en een modaal burgerschap. Evenzeer moet het koningshuis erkennen dat het zijn vooraanstaande politieke positie definitief verloren heeft. Hierbij mag men echter niet vergeten dat de koninklijke bevoegdheden nog steeds grondwettelijk vaststaan. Wil men een andere koning zien, moet hem dit ook toegelaten worden. Te denken valt aan de recente discussie rond het gratierecht van de koning. Politici en publieke opinie waren bijzonder scherp voor de koning, hoewel bij nader onderzoek³⁹ blijkt dat hij bijzonder weinig te maken heeft met deze procedure. Dit voorbeeld illustreert bovendien de tendens om het koningschap in vraag te stellen voor politieke doeleinden. Het mythische aspect van het koningshuis blijkt zodoende ook in haar nadeel te werken. Voor vele burgers wordt het koningshuis immers door media en politici geprofileerd als een doelloos, ondemocratisch staatsorgaan dat enkel en alleen zuurverdiend belastinggeld verspilt aan luxueuze vrijetijdsbestedingen en pleziertochtjes op het Koninklijk jacht. Waar zijn invloed nog een noodzakelijke voorwaarde was in de beginjaren van het jonge België, tracht men nu zijn invloed kost wat kost te beperken. Het is met andere woorden zeer duidelijk: een monarchie moet een bestaansreden hebben, wil het overleven in een democratische samenleving in de 21^{ste} eeuw.

In dit verband werpt zich volgens mij de vraag op: welk alternatief biedt dan eventueel soelaas? Een republiek met een president aan het hoofd is dan dikwijls het eerste antwoord. Welnu, zijn constitutionele monarchieën zoals België, Nederland en Denemarken minder democratisch dan Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten? Zo is een president vanzelfsprekend politiek gekleurd. Hij vertegenwoordigt dan wel de meerderheid, een groot deel van de bevolking staat niet achter hem. Ditzelfde kan weliswaar ook gezegd worden van de koning, maar hij is in ieder geval (verplicht) neutraal. Een ceremoniële president dan maar? Voor zijn representativiteit alvast niet. Zo doet de naam van Duits president Joachim Gaucki niet veel belletjes rinkelen, de naam Angela

³⁷ M. REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2003, 152.

³⁸ J. VAN DEN BERGHE, *God in Laken*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2009, 320.

³⁹ Zoals verder in deze masterscriptie, zie Deel I, 2.3.1 Gratierecht (artt. 110 en 111 Gw.).

Merkel dan weer wel. Voor de kostprijs? De torenhoge dotaties voor het koningshuis, ook al zijn die in de voorbije jaren al stevig verlaagd, doen volgens mij terecht nog vele wenkbrauwen fronsen. Moet men daarom het systeem volledig veranderen? Dit lijkt me niet wenselijk om verschillende redenen: welk nut schuilt er achter het verkiezen van een vertegenwoordiger zonder politieke macht? Op basis van welke criteria zou deze (ceremoniële) president verkozen worden? Kan er in een communautair erg verdeeld land zoals België zomaar een persoon worden verkozen met een daadwerkelijk unificerend gezag? Zonder verder in te gaan op deze discussie ziet men volgens mij hier al te snel een belangrijke nuance over het hoofd. Een monarch vervult naar mijn mening een belangrijke maatschappelijke functie die minder tot uiting komt bij een (ceremoniële) president.⁴⁰ De monarchie biedt zo een niet te onderschatten voordeel: de koning staat boven en buiten de politiek.⁴¹ In tegenstelling tot Barack Obama in de Verenigde Staten vertegenwoordigt koning Filip geen enkel politiek kamp. Hij heeft een verenigende rol en vermijdt daarmee polarisatie. In een communautair en politiek zeer verdeeld land zoals België kan de koning het neutrale tussenstuk zijn dat het Belgische wafelijzer samenhoudt. Hij mag dan niet dezelfde invloed uitoefenen als de Rode Duivels, maar is niettemin een symbool van eenheid. Niet enkel op politiek vlak, maar vooral vanuit het standpunt van de maatschappij. De figuur van de koning spreekt tot de verbeelding en heeft nog steeds een grote symbolische en psychologische betekenis.⁴² Bovendien kan men de vraag stellen welk ander mechanisme ook effectief werkzaam zou zijn in dit land. In tijden van crisis zijn de ideologische, communautaire en sociaaleconomische strubbelingen meer dan ooit te merken. Kritiek leveren op het huidige systeem is dan ook eenvoudig, een passende alternatief formuleren des te moeilijker.

In deze hele discussie mag het concept democratie echter niet uit het oog worden verloren. 'Het volk heerst', en het is dan ook aan het volk om over het lot van de monarchie te beslissen. In de 21^e eeuw heeft het parlement nog steeds het laatste woord in een constitutionele monarchie. Hoewel zowat elke koning der Belgen zich tijdens zijn regeerperiode hier koppiger wijze al eens heeft tegen proberen te verzetten, is het een beperking waaraan de monarch niet kan ontkomen. De rol van de koning is brandend actueel in de media. Er lijkt mij dan ook geen beter moment om de bevoegdheden en het uitzonderingsregime van de koning te onderzoeken naar hun opportuniteit.

⁴⁰ S.W. COUWENBERG, "Monarchie en democratie", *TBP* 1999, 182.

⁴¹ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 327.

⁴² J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 321.

HOOFDSTUK 2. GRONDWETTELIJKE BEVOEGDHEDEN

De koning lijkt bij een letterlijke lezing van de Grondwet zeer veel macht te bezitten. In de praktijk ligt dat echter heel anders. Dit hoofdstuk onderzoekt de precieze invulling die wordt gegeven aan zijn grondwettelijke bevoegdheden.

2.1 SITUERING

In dit hoofdstuk wordt elke bevoegdheid door de grondwet aan de koning opgedragen volgens een vaste methode uiteengezet. Hierbij zijn verschillende elementen van belang die naar chronologie worden geanalyseerd.

- Vooreerst de visie van de grondwetgever van 1831: met welke ratio werd deze bevoegdheid aan de koning opgedragen? Welke rol werd hierbij voor de koning voorzien?
- Vervolgens wordt de precieze invulling van deze bepaling besproken. Hoe gaat men om met deze grondwettelijke bevoegdheid? Hierbij is het belangrijk een onderscheid te maken: gaat het om een persoonlijk prerogatief toebehorend aan de *persoon* van de koning of om een bevoegdheid aan de koning opgedragen als deel van de uitvoerende macht? Welke precieze rol speelt de koning heden ten dage nog in de uitoefening van deze bevoegdheid?
- Ten slotte volgt een analyse in welke mate deze bevoegdheid de toepassing vereist van artikel 88 en 106 van de Grondwet. Is de tussenkomst van de koning noodzakelijk en relevant in de huidige maatschappij of kunnen we spreken van een instrumentalisering van het staatshoofd?

Wanneer de Grondwet het over de koning heeft moet er aldus een onderscheid worden gemaakt.⁴³ Enerzijds kan het gaan om de *persoon* van de koning. Dit is de persoon van vlees en bloed wiens persoonlijk leven op ingrijpende wijze is beïnvloed door de Grondwet. Anderzijds is er de *instelling* koning, zijnde de koning gedekt door een minister. Hij geeft de monarchie een emotioneel geladen en allegorische betekenis en zorgt voor invulling van het onpersoonlijk en abstract staatsgezag.⁴⁴ Wanneer de Grondwet (of wet) een bevoegdheid toewijst aan de koning gaat het steeds om “de koning, samen met zijn regering”.⁴⁵ Het uitzonderingsregime dat van toepassing is op de koning in beide betekenissen wordt uiteengezet in deel II van deze masterscriptie. Dit hoofdstuk onderzoekt in welke mate zijn persoonlijke rol nog relevant is in de uitoefening van deze bevoegdheden. Hierbij wordt er getracht een antwoord te formuleren op twee vraagstukken.

De eerste probleemstelling vloeit voort uit het persoonlijke en grondwettelijk statuut van de *persoon* van de koning. “*The King can do no wrong*” geldt als basisbeginsel van de Belgische

⁴³ M. BELMESSIERI, “Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d’un gouvernement – Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique, *CDPK* 2008, 804.

⁴⁴ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 280.

⁴⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 781; R. ERGEC, “L’institution monarchique à l’épreuve de la crise”, *JT* 1990, 265; M. BELMESSIERI, “Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d’un gouvernement – Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique, *CDPK* 2008, 801-804; F. DELPÉRÉE, “Le Roi règne et ne gouverne pas”, *JT* 1990, 701.

parlementaire democratie en zit vervat in artikel 88 van de Grondwet: "*De persoon des Konings is onschendbaar; zijn ministers zijn verantwoordelijk*".⁴⁶ Deze regel van onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid is *absoluut*.⁴⁷ Vanaf het moment dat de handelingen van de koning (in)direct een politieke of beleidsmatige weerslag kunnen hebben is een ministeriële tegentekening noodzakelijk.⁴⁸ Doorheen de geschiedenis van België heeft de regering steeds meer vat gekregen op de werking van de monarch.⁴⁹ Vandaag de dag wordt aanvaard dat wanneer de koning optreedt volgens zijn grondwettelijke bevoegdheden, dit noodzakelijkerwijze moet gebeuren in overeenstemming met zijn grondwettelijk statuut zoals vervat in de artikel 88 en 106 van de Grondwet.⁵⁰ Dit uitzonderingsregime wordt uitvoering besproken in deel II, hoofdstuk 2 van deze masterscriptie. Het eerste vraagstuk van dit hoofdstuk is de noodzakelijkheid en de relevantie van deze onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid bij de uitoefening van de koninklijke grondwettelijke bevoegdheden.

De situatie waarin een grondwettelijke bevoegdheid aan de koning *als instelling* wordt toebedeeld houdt noodzakelijkerwijze een wisselwerking in tussen de *persoon* van de koning en zijn ministers. Het precieze aandeel dat beide deelgenoten hebben in de uitoefening van de grondwettelijke bevoegdheid aan hen toegewezen is onderdeel van een historische evolutie en verschilt naargelang elke bevoegdheid afzonderlijk. De koning is het symbolische hoofd van de uitvoerende macht geworden. Terwijl bij de beginjaren van België vooral de koning eigenhandig het initiatief nam en zijn ministers raadgevers waren, is vandaag de dag het omgekeerde een meer realistische weergave.⁵¹ De ministeriële verantwoordelijkheid werd ingesteld als rem op het koninklijk activisme. Vandaag lijkt de medewerking van de koning niets meer dan een onvermijdbare formaliteit. In dit opzicht rijst dan ook de tweede vraag die dit hoofdstuk tracht te beantwoorden. Welk aandeel heeft de koning *zelf* nog in de werking van de uitvoerende macht. Heeft hij hierbij nog enige manoeuvreerruimte of kan er worden gesproken van een instrumentalisering van het staatshoofd?

De verschillende grondwettelijke bevoegdheden aan de koning opgedragen zijn quasi ongewijzigd gebleven sinds 1831. De interpretatie en toepassing ervan hebben echter een evolutie ondergaan doorheen de tijd. Bovendien heeft de grondwetgever duidelijk willen maken dat de bevoegdheden die de koning uit de Grondwet put, moeten worden geïnterpreteerd in het licht van andere

⁴⁶ D. BATSELÉ, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Grondwettelijk Recht Gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 263.

⁴⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 135; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 781; F. DELPÉRIÉ, "Le Roi règne et ne gouverne pas", *JT* 1990, 703.

⁴⁸ M. ADAMS, *Verantwoordelijkheid en recht*, Mechelen, Kluwer, 2008, 363; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 19; F. DELPÉRIÉ, "Le Roi règne et ne gouverne pas", *JT* 1990, 702; M. BELMESSIERI, "Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique", *CDPK* 2008, 804.

⁴⁹ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 23.

⁵⁰ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 137; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 781; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 210; A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 284-285; P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, II, Brussel, Bruylant, 1973, 576.

⁵¹ T. MOONEN, "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 241.

grondwetsbepalingen, waaronder de artikelen 88 en 106.⁵² De koninklijke grondwettelijke bevoegdheden mogen aldus niet geïsoleerd worden geïnterpreteerd.⁵³

Het is niet evident om de grondwettelijke bevoegdheden van de koning op een algemene wijze te omschrijven. Deze bevoegdheden zijn, in tegenstelling tot die van de wetgevende macht, punctueel beschreven in verschillende artikelen van de grondwet. Tegelijk zijn ze erg divers van aard en weinig samenhangend.⁵⁴ De klassieke rechtsleer maakt een onderscheid in deze bevoegdheden naargelang ze betrekking hebben op de uitvoerende, de wetgevende dan wel de rechterlijke macht. Het hoofddoel van deze masterscriptie en dit hoofdstuk in het bijzonder is net het *persoonlijke* aandeel van de koning bij de uitoefening van deze grondwettelijke bevoegdheden. Om deze reden wordt er in dit hoofdstuk dan ook voor een eerder atypische onderverdeling gekozen en zodoende een tweedeling gemaakt. Enerzijds komen de grondwettelijke bevoegdheden van koning als instelling aan bod die een wezenlijke invloed hebben op de werking van het land en de uitoefening van staatsgezag. Anderzijds volgt er een evaluatie van de bevoegdheden met middeleeuwse allures die doen denken aan vervlogen tijden waarin de wil van de koning wet was.

2.2 BEVOEGDHEDEN IN EEN CONSTITUTIONELE MONARCHIE

2.2.1. Bekrachtiging en afkondiging van wetten (art. 109 Gw.)

Art. 109 Gw. - *De Koning bekrachtigt de wetten en kondigt ze af.*

A. VISIE GRONDWETGEVER - De bekrachtiging van wet houdt in dat de koning zich als deel van de wetgevende macht akkoord verklaart met de door de Wetgevende Kamer(s) aangenomen tekst. De afkondiging is de handeling waarbij de koning als hoofd van de uitvoerende macht het bestaan van de wet in formele zin bevestigt en de uitvoering ervan beveelt.⁵⁵ Uit de tekst van artikel 109 van de Grondwet kan men moeilijk afleiden of de koning over een vetorecht beschikt voor wat betreft de bekrachtiging en afkondiging van de wetten. Bij het opstellen van de grondwet in 1831 werden er nochtans verschillende voorstellen gedaan om een vetorecht voor de koning te voorzien. Het Nationaal Congres wou hier echter niet van weten. Evenmin werd een schorsend vetorecht aan de koning toegekend.⁵⁶ Dit was een duidelijke breuk met de grondwet van 1815, op basis waarvan het staatshoofd wel degelijk over een vetorecht beschikte. Indien de regering het niet eens zou zijn met een door het parlement aangenomen ontwerp, kon zij de bekrachtiging weigeren.⁵⁷ Het Nationaal Congres had nooit de bedoeling een *persoonlijk* vetorecht te voorzien, de regering neemt conform artikel 88 van de Grondwet de volle verantwoordelijkheid voor de weigering tot bekrachtiging van wet. Dit zou kunnen leiden tot een breuk tussen de regering en het parlement.

⁵² J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 781.

⁵³ T. MOONEN, "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 235.

⁵⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 781.

⁵⁵ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 387-388.

⁵⁶ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, deel I, 79.

⁵⁷ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 250.

B. CONCRETE INVULLING - Desalniettemin hebben verschillende koningen nagelaten bepaalde wetten te bekrachtigen. Dit gebeurde slechts een beperkt aantal keer doorheen de Belgische geschiedenis. In 1842 weigerde koning Leopold I het door de Kamers goedgekeurde wetsontwerp te bekrachtigen om de accijnzen op de invoer van wijn met terugwerkende kracht te verminderen. Hoewel hier een conflict rees tussen de Koning en zijn ministers enerzijds en het zittende parlement anderzijds was er geen verzet tegen dit veto in het parlement.⁵⁸ Bij de uitoefening van het vetorecht in 1845 door Leopold I en in 1884 door Leopold II was er evenmin een probleem. In beide gevallen werd het uitgeoefend met instemming van de parlementaire meerderheid.⁵⁹

Sinds 1884 is de weigering om wetten te bekrachtigen niet meer gebruikt. Dit heeft volgens WINGY echter niet tot gevolg dat een weigering niet meer mogelijk is.⁶⁰ VELU treedt hem hierin bij.⁶¹ Dat de koning langdurig zijn recht om de bekrachtiging te weigeren niet heeft gebruikt, betekent in geen geval dat deze bevoegdheid stilzwijgend zou zijn afgeschaft. Ook SENELLE stelt dat er geen constitutionele verplichting voor de koning bestaat om de wetten te bekrachtigen. Hierbij mag men echter niet vergeten dat de regering steeds bereid moet zijn de verantwoordelijkheid te dragen voor de uitoefening van een vetorecht.⁶²

Is een koninklijk veto echter noodzakelijk? Enerzijds kan men zich afvragen welk nut het parlement nog heeft indien de koning, weliswaar geruggesteund door een verantwoordelijke regering, op basis van persoonlijke overwegingen een wet weigert te bekrachtigen. Anderzijds kan met argumenteren dat de koning en de regering via het vetorecht een laatste redmiddel bezitten om een ontwerp van het parlement tegen te houden dat niet strookt met de wil van het volk.

Uitzonderlijke situaties zoals de weigering van koning Boudewijn om de Abortuswet te bekrachtigen maken duidelijk hoe essentieel de koning is voor het wetgevende proces. In 1990 was de regering immers niet bereid de verantwoordelijkheid te dragen voor de uitoefening van een vetorecht door de Koning. SENELLE is volgens mij terecht van mening dat het probleem zat vervat in de manier waarop de Koning zijn rol in de bekrachtiging van de wetten begreep.

"Hij [de Koning] meende dat, wanneer hij die grondwettelijke bevoegdheid uitoefende, hij zich medeverantwoordelijk kon voelen. Welnu, zo'n interpretatie wordt door de rechtsleer verworpen. Heel de huishouding van onze Grondwet steunt immers op het beginsel van de Koninklijke onverantwoordelijkheid."⁶³

⁵⁸ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 112.

⁵⁹ In 1845 ging het om een wet die voorzag in een verhoging van de invoerrechten op graan om de binnenlandse marktprijs ervan te doen dalen. Deze wet was reeds achterhaald door de feiten en een bekrachtiging bleef stilzwijgend uit. Ook in 1884 gebeurde de uitoefening van het koninklijk vetorecht in overeenstemming met de meerderheid van het parlement. Het ging om de oprichting van nieuwe gemeenten: een veelgebruikte politieke techniek om bepaalde wijken van gemeenten af te scheiden met het oog op het winnen van de gemeenteraadsverkiezingen. (A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 212-213).

⁶⁰ P. WINGY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, II, Brussel, Bruylant, 1973, 324.

⁶¹ J. VELU, *Droit Public*, I, Bruylant, Brussel, 1986, 702.

⁶² E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 127.

⁶³ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 106.

De *persoon* van de koning en de *instelling* koning kwamen hierbij in conflict. De Grondwet verwacht dat de koning geen opvatting heeft, het zijn de ministers die verantwoordelijk zijn. Koning Boudewijn liet zijn persoonlijke opvatting primeren boven zijn rol als staatsinstelling. In dit opzicht stond hij niet langer boven en buiten de politiek. Van een koninklijk vetorecht was er echter geen sprake bij deze 'mini-Koningskwestie'. Omwille van de uitzonderlijke omstandigheden en de populariteit van de Koning werd er naar een andere oplossing gezocht. Het ontslag van de regering evenals de ontbinding van de Kamers werd niet wenselijk geacht. Bovendien wou men de wil van het parlement niet links laten liggen. Om beide belangen te respecteren werd er voor een tussenoplossing gekozen via artikel 93 van de Grondwet. Door middel van de toepassing van de leer van de *onmogelijkheid tot regeren* kon de naleving van de grondwettelijke beginselen toch gewaarborgd worden, ook al strookt deze constructie niet met de *ratio legis* die de grondwetgever van 1831 voor ogen had.⁶⁴ Deze toepassing had bovendien een bijkomend voordeel aangezien het gebruik van artikel 93 Gw. werd gerechtvaardigd door uitzonderlijke omstandigheden. Het principe van recht op een koninklijk veto op basis van gewetensbezwaren of enig ander rechtsbeginsel werd hiermee in geen geval in het leven geroepen. De hele problematiek mondde uit in de vraag naar een grondwetsherziening. Artikel 109 van de Grondwet werd tweemaal vatbaar verklaard voor herziening, een daadwerkelijke aanpassing bleef uit.

C. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - Net zoals alle andere koninklijke grondwettelijke bevoegdheden is de koning bij de uitoefening van artikel 109 onderworpen aan de artikelen 88 en 106 van de Grondwet. Van een *persoonlijk* vetorecht kan men niet meer spreken. Gelet op de constitutionele problemen als gevolg van de 'mini-Koningskwestie' lijkt een nieuwe weigering tot bekrachtiging door koning Filip weinig waarschijnlijk. Met de omstreden euthanasiewet voor minderjarigen rees recentelijk de vraag of koning Filip deze zonder meer ging ondertekenen, dan wel het voorbeeld van zijn oom zou volgen. Hij werd immers onder grote druk gezet om deze wet niet te ondertekenen. De bekrachtiging en afkondiging gebeurden zonder problemen.⁶⁵ Dit is niet meer dan logisch: koning Filip zit nog geen jaar op de troon, een dergelijke weigering zou zware gevolgen hebben. De rol van de monarchie is momenteel immers erg wankel, een nieuwe 'mini-Koningskwestie' ontketenen zou mijn inziens het einde van de monarchie kunnen inleiden.

Hoewel een herhaling van de feiten uit 1990 weinig waarschijnlijk is, lijkt een oplossing toch wenselijk. De mogelijkheid bestaat immers nog steeds dat de koning een bekrachtiging zou weigeren. De tussenkomst van de vorst bij de bekrachtiging van de wet kan volgens mij dan ook in vraag worden gesteld. Vooreerst behoort een daadwerkelijke uitoefening van het koninklijk vetorecht tot een ver verleden. Dat de koning nog tegen de wil van het parlement zou kunnen beslissen lijkt mij vandaag de dag nog moeilijk verdedigbaar. Het is aan de (grond)wetgever om aan dit probleem een mouw te passen. Wil men daadwerkelijk werk maken van de modernisering van het koningschap zal het vetorecht definitief aan banden moeten worden gelegd. Het gegeven

⁶⁴ D. ILEGEMS en J. WILLEMS, *De kroon ontbloot. Over de macht van Boudewijn*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1991, 66.

⁶⁵ X, "Koning Filip ondertekent euthanasiewet voor minderjarigen", *De Standaard*, 3 maart 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140303_01006877.

dat het koninklijk vetorecht weinig waarschijnlijk nog zal worden uitgeoefend wekt immers weinig vertrouwen op.

Koning Boudewijn was erg aangeslagen door de gebeurtenissen van de Abortuskwestie en was dan ook vragende partij om toenmalig artikel 69 van de Grondwet te wijzigen.⁶⁶ Tussen 1993 en 1995 werden er verschillende formules voorgesteld die kunnen worden ingedeeld in twee groepen.⁶⁷ In de eerste groep van voorstellen behoudt de koning een zekere, maar tegelijk strikt afgebakende rol:

1. Wanneer de wet niet binnen een bepaalde termijn wordt bekrachtigd zou deze wet automatisch als bekrachtigd worden beschouwd.
2. De koning krijgt de mogelijkheid een tweede versie te vragen.
3. De bekrachtiging kan door de koning gebeuren, bij ontstentenis gebeurt dit door de ministerraad.
4. De bekrachtiging gebeurt door de koning of een door hem aangewezen minister.
5. De wetsvoorstellen waarover de regering het unaniem eens is moeten door de koning worden bekrachtigd. Is de regering verdeeld, moeten ze niet aan hem worden overgemaakt.
6. De koning bekrachtigt enkel wetsontwerpen, geen wetsvoorstellen.

Deze oplossingen kunnen echter niet worden aangenomen. Bij de eerste vier voorstellen zou de koning immers zelf de Kroon ontbloten.⁶⁸ In dat geval zou hij immers een bijna openlijke keuze maken tussen 'goede wetten', die hij onmiddellijk bekrachtigt, en 'slechte wetten' die pas na een bepaalde termijn of tweede versie worden bekrachtigd, of door een minister. In dat geval doet men dus afbreuk aan het principe van de onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid van de koning. Bij het derde en vierde voorstel stelt zich bovendien een ander probleem. Als de bevoegdheid om wetten te bekrachtigen op algemene wijze kan worden overgedragen op een minister bevestigt dit de gedachte dat de koninklijke bekrachtiging een juridische fictie is. Indien de overdracht bijzonder is, benadrukt dit net het persoonlijke aandeel van de koning en wordt de Kroon ontbloot.⁶⁹ Het vijfde voorstel maakt dan weer een onderscheid tussen bekrachtigde en niet-bekrachtigde wetten. Hypothese zes is op zijn beurt voor een technische discussie vatbaar: wat is het verschil tussen wetsontwerp en wetsvoorstel? Wat met een amendement van parlementaire oorsprong op een ontwerp van de regering? Bovendien raakt men in dat geval aan artikel 33 van de Grondwet. Alle macht gaat immers uit van de Natie, de *persoonlijke* opvatting van de koning mag hier geen rem op zijn.⁷⁰

⁶⁶ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 309.

⁶⁷ Verschillende van deze voorstellen worden besproken in F. DELPÉRÉÉ, "Le Roi sanctionne les lois", *JT* 1991, 593-597; E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 137-140.

⁶⁸ F. DELPÉRÉÉ, "Le Roi sanctionne les lois", *JT* 1991, 594-595.

⁶⁹ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 310.

⁷⁰ "Il ne se justifie pas non plus d'ôter à ce même pouvoir exécutif, et donc au Roi, la prérogative qu'il détient d'intervenir à part entière dans la confection de la loi, que ce soit au stade de l'initiative ou à celui dans la sanction." in F. DELPÉRÉÉ, "Le Roi sanctionne les lois", *JT* 1991, 595.

Bovendien zorgen sommige van deze voorstellen voor een paradox. Door de koning de mogelijkheid te geven een tweede versie te vragen of de bekrachtiging van de wet te vertragen krijgt de koning terug een authentieke, reële macht. Zoals LALLEMAND aanhaalde tijdens de 'mini-Koningskwestie' dient de *persoonlijke* opvatting van de koning net achterwege te worden gelaten.⁷¹ Door de in feite theoretische macht van de koning te willen beperken geven sommige van deze voorstellen zijn resterende bevoegdheid net *meer* inhoud.⁷²

In de tweede groep voorstellen wordt de koning volledig uitgesloten bij de bekrachtiging van de wet:

1. Een totale afschaffing van de bekrachtiging van de wet.
2. De bekrachtiging gebeurt door de ministerraad.
3. De bekrachtiging gebeurt door de voorzitter van een der wetgevende kamers.

Volgens STENGERS wordt er in dit geval geraakt aan de scheiding der machten. De bekrachtiging gebeurt immers door de koning als deel van de wetgevende macht.⁷³ GIJSSELS stelt op zijn beurt voor de wetgevende macht te laten uitoefenen door de wetgevende kamers. De regering behoudt weliswaar zijn wetgevend initiatief, de koning zelf beperkt zich er toe de wetten af te kondigen, zonder ze te moeten bekrachtigen. Meer dan redactionele aanpassingen aan de Grondwet zouden niet noodzakelijk zijn.⁷⁴

Mijn persoonlijke voorkeur gaat echter naar een alternatieve, elegantere oplossing zoals voorgesteld door HENRION. In dit geval zou een commissie van specialisten in het publiek recht een interpretatie voorstellen van artikel 109 en officieel door de koning laten goedkeuren. Deze interpretatie houdt in dat de bekrachtiging door de koning enkel betekent dat een door het parlement goedgekeurde wet opgenomen wordt in het geschreven recht.⁷⁵ Hierbij komt men volgens mij tegemoet aan de vrees voor een herhaling van de mini-Koningskwestie. Enerzijds blijft de koning nog steeds betrokken bij de bekrachtiging van de wet. Aan het algemene evenwicht van de machten wordt dus niet geraakt. Anderzijds dient de koning in geen geval te 'oordelen' over de wet en wordt de Kroon in geen geval ontbloot. Momenteel lijkt de regering geen grondwettelijke bevoegdheden voor herziening vatbaar te zullen verklaren.⁷⁶ Artikel 109 van de Grondwet zal dus nog minimum een legislatuur ongewijzigd blijven.⁷⁷

⁷¹ R. LALLEMAND, "La conscience royale et la représentation de la nation. Réflexions à propos d'une crise", *JT* 1990, 5556, 465.

⁷² J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 310.

⁷³ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 310.

⁷⁴ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tiel, Lannoo Uitgeverij, 2004, 137-140.

⁷⁵ R. HENRION, "Une constitution remise en question: les pouvoirs du Roi", *Journ. proc.* 1991, 8.

⁷⁶ Ontwerp van verklaring tot herziening van de grondwet, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3567/004.

⁷⁷ Ontwerp van verklaring tot herziening van de grondwet, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3567/004; B. MADDENS, "Regering maakt confederale plannen van N-VA voor minstens vijf jaar onmogelijk", *Knack* 2014, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/regering-maakt-confederale-plannen-van-n-va-voor-minstens-vijf-jaar-onmogelijk/article-opinion-127833.html>.

2.2.2. De uitvoerende bevoegdheid van de koning (artt. 105 en 108 Gw.)

"De Koning bekrachtigt de wetten en kondigt ze af" conform artikel 109 van de Grondwet. De bekrachtiging gebeurt als deel van de wetgevende macht. De afkondiging gebeurt als hoofd van de uitvoerende macht, hij bevestigt daarmee immers het bestaan van de wet.⁷⁸ Om de uitvoering van wetten mogelijk te maken beschikt de *koning als instelling* daarnaast over een uitvoerende bevoegdheid die hem enerzijds toestaat om individuele beslissingen te nemen en anderzijds algemene regels of verordeningen op te stellen.⁷⁹ Deze uitvoerende bevoegdheid van de koning wordt verduidelijkt in de artikelen 105 en 108 van de Grondwet. Samen vormen ze het wettigheidsbeginsel uit het administratief recht en staan ze in het midden van het spanningsveld tussen de wetgevende en uitvoerende macht.⁸⁰ Enerzijds herinneren ze aan het subsidiaire karakter van de bevoegdheden van de uitvoerende macht en de administratieve overheden. Anderzijds veruitwendigen ze de hiërarchie der normen in die zin dat het de administratieve overheden verplicht de hogere rechtsnormen te eerbiedigen.⁸¹ In de rechtsleer worden de artikelen 105 en 108 van de Grondwet traditioneel in één adem vernoemd. Toch vormen ze beiden afzonderlijk de basis van een autonome koninklijke verordeningsbevoegdheid. Over de draagwijdte van deze verordenende bevoegdheid is er al heel wat inkt gevloeid in rechtspraak en rechtsleer. Desalniettemin is vooral de vraag naar de persoonlijke *input* van de koning in deze context essentieel.

Gewone uitvoerende reglementeringsbevoegdheid

Art. 108 Gw. - *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.*

A. VISIE GRONDWETGEVER - De koninklijke verordeningsbevoegdheid uit artikel 108 van de Grondwet vertoont volgens de klassieke rechtsleer vier essentiële kenmerken.⁸² Ten eerste heeft de koning voor wat betreft de uitvoerende reglementeringsbevoegdheid uit artikel 108 Gw. geen wettelijke machtiging nodig. De Grondwet kent hem hier rechtstreeks de bevoegdheid toe om uitvoering van de wet te verzekeren. Vervolgens blijft de koning bij de uitvoering van wetten steeds onderworpen aan de hiërarchie der normen. Hij moet zodoende de hogere rechtsnormen eerbiedigen. Ten derde wordt duidelijk dat het niet alleen gaat om een bevoegdheid maar men tevens spreekt van een verplichting. Zo zijn er twee verschillende sanctiemechanismen voorzien om een stilzitten van de uitvoerende macht te voorkomen. De uitvoerende macht kan door de gewone rechter veroordeeld

⁷⁸ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 750.

⁷⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 19.

⁸⁰ L. MOUREAU, "La signification du principe de légalité dans l'administration moderne", *APT* 1979-1980, 283.

⁸¹ A. OOMS, "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *Cahiers de droit*, 2., 196.

⁸² A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 665.

worden tot schadevergoeding⁸³ en ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan een 'impliciet afwijzende beslissing' vernietigen.⁸⁴ Als laatste kenmerk kan gesteld worden dat hoewel de koning de draagwijdte van de wet niet kan verruimen of beperken, hij bij stilzwijgen van de wet de vrije keuze van middelen heeft om het door de wetgever gestelde doel te bereiken.

Deze laatste voorwaarde is het resultaat van een historische evolutie. Artikel 108 van de Grondwet vindt zijn oorsprong in een reactie van de Grondwetgever ten opzichte van de Besluitenregering van Willem I en de Franse grondwetten van 18^e eeuw.⁸⁵ Daarin vinden we een zeer uitgebreide macht voor de uitvoerende macht terug. Dit gaf vorsten zoals Willem I en Charles X de mogelijkheid om als overheersend orgaan van de uitvoerende macht toch een verregaande invloed uit te oefenen op de bevoegdheden van de wetgevende macht. De Belgische grondwetgever van 1831 achtte een inperking van de uitvoerende macht dan ook noodzakelijk.⁸⁶

De uitvoerende taak van de koning bleef niettemin behouden. De commentaren in de rechtsleer hieromtrent waren positief.⁸⁷ De verordeningsbevoegdheid van de koning werd noodzakelijk geacht in het Belgische staatsbestel terwijl de bevoegdheidsverdeling tussen de uitvoerende en wetgevende macht niet uit het oog werd verloren. Toch werd deze taak *restrictief* geïnterpreteerd. De koning beschikt immers enkel over *toegewezen* bevoegdheden.⁸⁸ Alle macht gaat immers uit van de Natie. Het Nationaal Congres benadrukte dat de wetgevende macht juridisch gezien voor de uitvoerende macht komt.⁸⁹ De bevoegdheid van de koning was louter beperkt tot het bepalen van eenvoudige uitvoeringsmaatregelen. Het residuaire karakter van zijn bevoegdheid werd sterk benadrukt. Uitvoerend optreden moet steeds een (grond)wettelijke basis hebben. Bovendien kan de koning noch de wet schorsen noch vrijstelling van haar uitvoering verlenen. Het 'wettelijk karakter van de wet' moest dus bij elk optreden door de Koning gerespecteerd worden.⁹⁰

Met het arrest MERTZ gaf het Hof van Cassatie op 18 november 1924 een bredere invulling aan het toenmalig artikel 67 van de Grondwet.⁹¹ In dit arrest verruimde de rechtspraak de appreciatieruimte voor wat betreft de uitvoerende bevoegdheid van de Koning uit artikel 108 Gw. aanzienlijk. Volgens het Hof dient de koning aldus uit het principe van de wet en uit haar algemene opvatting de gevolgen af te leiden die er natuurlijkerwijze uit voortvloeien volgens de geest van de wet en de oogmerken die zij nastreeft. Later werd de stelling van het Hof van Cassatie in MERTZ bijgetreden door zowel de Raad van State⁹² als het Grondwettelijk Hof.⁹³

⁸³ Cass., 23 april 1971, R.W., 1970-1971, met noot RONSE.

⁸⁴ RvS 6 november 1985, nr. 25.814.

⁸⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 664.

⁸⁶ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, deel I, 84.

⁸⁷ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, II, Luik, Dessain, 1908, 262-263; J.-J. THONISSEN, *La Constitution Belge Annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 215.

⁸⁸ M. BELMESSIERI, "Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement - Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique, *CDPK* 2008, 804.

⁸⁹ A. OOMS, "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *Cahiers de droit*, 2., 207-209; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 100-101.

⁹⁰ J.-J. THONISSEN, *La Constitution Belge Annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 215.

⁹¹ Cass. 18 november 1924, Procureur des Konings te Dinant t. Mertz, *Pas.* 1925, 25-27.

⁹² J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 373.

⁹³ GwH 12 november 1992, nr. 70/92, *B.S.* 19 december 1992 en GwH 10 juni 1993, nr. 45/93, *B.S.* 29 juni 1993.

B. CONCRETE INVULLING - Over de precieze draagwijdte van de uitvoerende bevoegdheid op basis van 108 Gw. bestaat er veel discussie. In het licht van de vraag naar de persoonlijke rol die de koning speelt in dit proces is vooral de geleidelijke evolutie in rechtspraak en rechtsleer van belang. De grondwetgever was in 1831 erg op zijn hoede voor een proactieve vorst.⁹⁴ Vandaar werd er terughoudend omgegaan met het toekennen van wetgevende bevoegdheden aan de uitvoerende macht. In de tijd van het opstellen van de Grondwet was de regeringstaak vrij eenvoudig en was er nog een groot wantrouwen ten aanzien van de monarch.⁹⁵ OOMS haalt aan dat de rechtsleer geleidelijk aan tot het besef kwam dat een al te letterlijke lectuur van artikel 108 Gw. zou leiden tot een bevoegdheid die bijzonder beperkt is. Dit omwille van veranderingen in de maatschappij. Een doeltreffende administratie vereist een andere opvatting van de normatieve functie van de uitvoerende macht. Bovendien laat de rechtspraak na het arrest MERTZ de regering in grote mate toe om te oordelen wat in haar ogen de 'uitvoering van de wet' vraagt.⁹⁶

Deze evolutie moet naar mijn mening echter niet alleen gezien worden in het licht van de vraag naar een doeltreffende administratie. De transformatie van nachtwakerstaat naar sociale verzorgingsstaat had uiteraard een diepgaande invloed op de vraag naar een goede uitvoering van wet. Toch mag het volgens mij het afnemende gezag van de koning hierbij niet worden vergeten. De artikelen 105 en 108 van de Grondwet verankeren samen met artikel 159 het legaliteitsbeginsel dat geldt voor elk optreden van de uitvoerende macht. Het arrest MERTZ toont volgens mij dan ook meer aan dan het louter erkennen van de vraag naar een meer doortaste uitvoerende macht. Impliciet neemt het Hof van Cassatie in 1924 afstand van de vrees van de Grondwetgever. Het zette de deur op een kier voor de uitvoerende macht om, ondanks strenge Grondwettelijke beperkingen, uit te groeien tot de eerste macht in de staat. Deze discussie in rechtspraak en rechtsleer heeft volgens mij reeds in 1924 nog weinig te maken met de inperking van het gezag van de monarch. Hoe deze almaar uitdijende verordenende bevoegdheid van de uitvoerende macht, en meer bepaald de regering, te rijmen valt met de grondwettelijke verankering van de trias politica was het ware vraagstuk van dit arrest.

Met 'de Koning' wordt ook in artikel 108 van de Grondwet de koning *als* instelling bedoeld. Het aandeel dat de koning *zelf* dan wel de regering had in deze bevoegdheid is, het resultaat van een democratische evolutie. Terwijl THONISSEN in 1879 nog de *persoon* van de koning als uitgelezen hoofdrolspeler beschouwde, legde het Hof van Cassatie in 1924 het zwaartepunt bij de regering. Zo stelde hij dat de koning, geruggesteund door zijn ministers, dé persoon bij uitstek was om de tenuitvoerlegging van de wet te verzekeren:

"Le roi prend une part active à la confection des lois; il en connaît les tendances et le but. Entouré de ministres responsables dont les lumières et l'expérience lui viennent sans cesse

⁹⁴ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, deel I, 84.

⁹⁵ W. DEWACHTER, *De mythe van de parlementaire democratie: een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 36.

⁹⁶ A. OOMS, "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *Cahiers de droit*, 2., 226.

*en aide, il se trouve parfaitement en état de connaître les mesures d'exécution qui réclame la pratique efficace et loyale des décrets du pouvoir législatif.*⁹⁷

Indien de uitvoerende macht alsnog buiten haar bevoegdheid zou treden, voorziet de Grondwet in twee sanctiemechanismen. Enerzijds "*passer de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten alleen toe in zoverre zijn met de wetten overeenkomen*" zoals vervat in artikel 159 van de Grondwet. Met behulp van de exceptie van illegaliteit beoordeelt de rechterlijke macht de wettelijkheid van beslissingen van de administratieve overheid.

De andere sanctie lijkt op het eerste gezicht een antwoord te geven op de vraag naar de *persoonlijke input* van de koning bij zijn verordende bevoegdheid. De ministers die een koninklijk besluit tekenen riskeren ministeriële verantwoordelijkheid. Dit vormde volgens de grondwetgever van 1831 een belangrijke rem op het koninklijk activisme.⁹⁸ Het parlement kan altijd door een motie van wantrouwen of door het weigeren van vertrouwen een einde stellen aan de ambt van de minister die misbruik zou hebben gemaakt van de uitvoerende bevoegdheid.⁹⁹ De koning zelf blijft dankzij artikel 88 Gw. hoe dan ook onaantastbaar. Dit is als hoofd van de uitvoerende macht dan ook essentieel voor wat betreft de uitvoerende bevoegdheid uit artikel 108 van de Grondwet.

Een letterlijke lezing van de artikelen 33 en 108 Gw. zou doen vermoeden dat de koning een grondwettelijk monopolie bezit tot uitvoering van de wet. Aanvankelijk werd dit aanvaard door de rechtspraak en zo gevolgd door rechtsleer. In realiteit aanvaardde men dat uitvoering van wet enkel door middel van een koninklijk besluit kon geschieden.¹⁰⁰ In de praktijk komt dit neer op de federale regering in zijn geheel. De mogelijkheid om ministers individueel te laten optreden via ministerieel besluit werd pas later aanvaard, en dit enkel voor detailmaatregelen.¹⁰¹ Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is aan de vereiste van ministeriële tegentekening echter al voldaan vanaf de tegentekening door één minister. Het bedoelde monopolie komt met andere woorden toe aan de koning *als instelling* en niet aan zijn *persoon*.

C. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - Het Hof van Cassatie leek met het Arrest MERTZ de doos van Pandora te hebben geopend in het voordeel van de uitvoerende macht. Gaandeweg vond de conclusie van het Hof van Cassatie weerklank in de rechtsleer en rechtspraak.¹⁰² Het belang van deze discussie was reeds in 1924 niet meer de inperking van de inmenging door de monarch maar het respecteren van de scheiding der machten zoals vervat in de Grondwet. Het categorieke wantrouwen van de grondwetgever van 1831 in de *persoon* van de koning heeft zodoende plaatsgemaakt voor een veranderende bevoegdheidsverdeling waarbij het terrein van de uitvoerende macht, en met name de regering, steeds omvangrijker wordt. Concluderend kan men stellen dat de koning zelf hier bijna niet tussenkomt voor wat betreft de verordnungsbevoegdheid uit artikel 108 Gw., deze wordt volledig ingevuld door de federale regering.

⁹⁷ J.-J. THONISSEN, *La Constitution Belge Annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 216.

⁹⁸ Y. SACREAS, "De politieke ministeriële verantwoordelijkheid", *TBP* 2001, 626.

⁹⁹ V. BOON, *Het Belgisch Staatsrecht, I, Het grondwettelijk Recht*, Lier, Van In & Co, 1940, 207.

¹⁰⁰ J. VAN NIEUWENHOVE, "Algemene uitvoeringsbevoegdheid", *TVW* 2011, nr. 3, 245.

¹⁰¹ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 322.

¹⁰² A. OOMS, "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *Cahiers de droit*, 2., 226.

Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat omwille van het principe van ministeriële verantwoordelijkheid alle koninklijke besluiten noodzakelijkerwijs de goedkeuring vereisen van een minister. De verordenende bevoegdheid van de koning staat heden ten dage geheel ter beschikking van de minister(s).¹⁰³ Toch staat de koning nog steeds formeel aan het hoofd van de uitvoerende macht en blijven zijn onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid aldus noodzakelijk. In welke mate is de *persoon* van de koning echter nog betrokken bij dit proces? Terwijl de grondwetgever van 1831 zijn activisme nog diende in te perken, lijkt de koning zich vandaag de dag te beperken tot het louter instemmen met de uitvoeringsmaatregelen genomen door de regering. Zijn meerwaarde als deel van de uitvoerende macht lijkt mij vandaag de dag, althans wat betreft artikel 108 van de Grondwet, onbestaande.

Toewijzingsbevoegdheid

Art.105 Gw. - *De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen*

a. VISIE GRONDWETGEVER - De koning en zijn ministers beschikken als uitvoerende macht in België enkel en alleen over toegewezen bevoegdheden.¹⁰⁴ Het Nationaal Congres gaf met dit beginsel een duidelijk antwoord aan het de *besluitenregering* van Willem I.¹⁰⁵ Deze laatste kon aanspraak maken op alle machten die hem niet door de Fundamentele Wet van 24 augustus 1815 waren ontzegd.¹⁰⁶ Met deze opvatting werd door de grondwetgever aldus definitief gebroken. Dit valt nog steeds duidelijk af te leiden uit artikel 105 grondwet: "*De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen*".

Het is een sleutelbepaling die de grenzen van de machtsuitoefening van de koning vastlegt. Met deze bepaling komt de volheid van bevoegdheid toe aan de wetgevende macht.¹⁰⁷ Voor Willem I gold het principe: "*l'infini moins quelque chose*" terwijl het Nationaal Congres hiervan duidelijk afstand wou nemen door te opteren voor "*zéro plus quelque chose*".¹⁰⁸ Het optreden van de uitvoerende macht is alleen toelaatbaar indien het gesteund is op een machtiging, hetzij rechtstreeks op basis van de Grondwet, hetzij toegelaten door de wetgever.¹⁰⁹

¹⁰³ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 39.

¹⁰⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 781.

¹⁰⁵ A. ALEN, *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht*, Story-Scientia, Brussel, 1988, 161.

¹⁰⁶ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 303.

¹⁰⁷ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 35

¹⁰⁸ M. BOURQUIN, *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1912, 31 zoals geciteerd in A. OOMS, "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *Cahiers de droit*, 2., 199.

¹⁰⁹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 665.

B. CONCRETE INVULLING - Artikel 105 is een grondwettelijke veruitwendiging van de zogenaamde *attribuïetheorie*.¹¹⁰ De Grondwet geeft geen exhaustieve verdeling van de normatieve bevoegdheid. De wetgevende macht bezit de volheid van deze bevoegdheid. De koning als *instelling* bezit zoals gezegd enkel over toegewezen bevoegdheden.¹¹¹ Deze put hij ofwel rechtstreeks uit de grondwet (art. 108 Gw.) dan wel via een machtiging van de wetgevende macht (art. 105 Gw.). Via toepassing van artikel 105 Gw. kan de wetgever de koning een bredere regelgevende bevoegdheid verlenen dan deze uit artikel 108 van de Grondwet.¹¹² De opdracht dient wel binnen de door de wetgever gestelde grenzen te worden uitgeoefend. De wetten waarbij deze bevoegdheid aan de koning wordt toegewezen zijn *opdrachtwetten*. In de klassieke rechtsleer onderscheidt men vier verschillende soorten, die naar gelang hun bevoegdheid *gewone opdrachtwetten*, *kaderwetten*, *programmawetten* dan wel *bijzondere machtenwetten* worden genoemd.¹¹³

C. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - Krachtens artikel 105 van de Grondwet beschikt de koning over de bevoegdheden die de wetten hem uitdrukkelijk toekennen. Hij beschikt volgens de letter van dit artikel niet over enige zelfstandige regelingsbevoegdheid zonder een welomschreven (grond)wettelijke opdracht.¹¹⁴ Ook bij uitvoering van deze opdrachtwetten blijkt, op hun ondertekening na, de persoonlijke input van de koning nihil te zijn. In dit opzicht lijkt zijn functie althans te zijn geïnstrumentaliseerd. Zijn medewerking is voor de regering niet meer dan een louter formele constitutionele vereiste om uitvoeringmaatregelen te treffen. Toch blijft net zoals voor artikel 108 Gw. zijn onschendbaarheid vereist. Belangrijk te onthouden is het feit dat artikel 105 van de grondwet in feite slechts een bevestiging is van artikel 33. Alle machten gaan immers uit van de Natie. Deze primeert op het koningschap en de koning, deze putten hun macht dan ook uit de Grondwet.

¹¹⁰ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 348.

¹¹¹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 20.

¹¹² A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 667.

¹¹³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 781.

¹¹⁴ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 240.

Besluit

De verordeningbevoegdheid van de koning is gebaseerd op de artikelen 105 en 108 van de Grondwet. Enerzijds beschikt de koning via artikel 108 over een uitvoeringsbevoegdheid direct gebaseerd op de Grondwet zelf. Anderzijds mag hij op basis van artikel 105 uitvoerende maatregelen treffen in kader van een (opdracht)wet. De uitvoerende bevoegdheden toegekend aan de koning zijn doorheen de geschiedenis almaar toegenomen. De uitvoerende macht heeft met andere woorden haar legislatieve bevoegdheid tot het grondwettelijke uiterste gedreven.¹¹⁵ De persoonlijke rol van de koning in dit hele gebeuren is vandaag de dag echter zeer miniem. Dit was echter niet altijd zo. In 1879 stelde THONISSEN nog dat de *persoon* van de koning een prominent aandeel verdiende bij de uitvoerende bevoegdheid.¹¹⁶

In 1924 achtte het Hof van Cassatie een actievere rol van de uitvoerende macht noodzakelijk. Het Hof volgde evenwel de stelling van het Nationaal Congres, die de koning als symbolisch hoofd van de uitvoerende macht voor ogen hadden. Het zijn de ministers die regeren, zij voeren het politieke beleid. De actieve Van Saksen-Coburgers hadden de slag om de verordeningbevoegdheid van de koning reeds verloren ten gunste van de regering. De geest van artikel 105 Grondwet, namelijk de inperking van invloed door de monarch, was in de tijd van het arrest MERTZ immers al geen *issue* meer. De grondwetgever van 1831 wou een zekere scheiding tussen de machten invoeren. De uitvoerende bevoegdheden uit de artikelen 105 en 108 van de Grondwet tonen echter duidelijk aan dat die scheiding wat de uitvoerende en de wetgevende macht betreft, verre van strak is.

De ministeriële verantwoordelijkheid is een belangrijk sanctiemechanisme op de verordenende bevoegdheid van de koning. De onschendbaarheid van de Koning zoals gewaarborgd in art. 88 Gw. is dan ook essentieel. In het omgekeerde geval zou de koning kunnen worden aangesproken voor wat betreft een bevoegdheid waar hij amper nog een rol in speelt. Naar mijn inzien dient dan ook de tussenkomst van de koning in deze context in vraag gesteld te worden. Zowel de verordeningbevoegdheid rechtstreeks uit de grondwet als deze op basis van een (opdracht)wet worden *de facto* volledig door de federale regering uitgevoerd. De koning is niet politiek aansprakelijk voor de beslissingen die hij neemt binnen zijn beperkte manoeuvreerruimte. Hij moet met andere woorden voortdurend een politieke meerderheid achter zich hebben. Bij de ondertekening van koninklijke besluiten is die er ongetwijfeld. De koning mag dan wel geen openlijke invloed meer uitoefenen hij heeft nog steeds het recht "*to warn*". In die zin kan hij nog steeds een zekere invloed uitoefenen, die weliswaar geheim blijft omwille van de *colloque singulier*. Niettemin kan men zich volgens mij de vraag stellen of zijn rol als deel van de uitvoerende macht nog steeds noodzakelijk is, aangezien zijn inbreng voornamelijk is beperkt tot de bekrachtiging en afkondiging van de uitvoeringsmaatregelen door de regering genomen.

¹¹⁵ A. OOMS, "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", Cahiers de droit, 2., 226.

¹¹⁶ J.-J. THONISSEN, *La Constitution Belge Annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 216.

2.2.3. De tenuitvoerlegging van de vonnissen en de arresten (art. 40 Gw.)

Art. 40 Gw. - *De rechterlijke macht wordt uitgeoefend door de hoven en rechtbanken.*

De arresten en vonnissen worden in naam des Konings ten uitvoer gelegd.

A. VISIE GRONDWETGEVER - De grondwetgever van 1831 wou met artikel 40 van de Grondwet de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en haar volheid van bevoegdheid op gebied van rechtspraak benadrukken. De rechterlijke macht beslecht alle geschillen die haar niet uitdrukkelijk werden onttrokken. Deze bepaling dateert van 1831 en is sindsdien ongewijzigd gebleven.¹¹⁷ Een onafhankelijke rechtsprekend orgaan is dan ook een essentieel element van de rechtsstaat. Niet enkel tussen privépersonen onderling, maar ook in de verhouding tussen particulier en overheid.

Toch is de tussenkomst van de andere machten cruciaal voor de werking van de rechterlijke macht, zonder haar onafhankelijke werking in het gedrang te brengen.¹¹⁸ De rechterlijke macht mag dan wel volledig onafhankelijk zijn voor wat betreft haar rechtspraak, de tenuitvoerlegging van haar beslissingen berust exclusief bij de federale uitvoerende macht. Dit is volgens THONISSEN een essentiële vereiste om de trias politica te eerbiedigen:

*"Mais si les intérêts nationaux de l'ordre le plus élevé demandent que le pouvoir judiciaire soit dégagé de toute contrainte, de toute espèce d'oppression, il n'en résulte pas que les tribunaux doivent être investis du droit de mettre eux-mêmes leurs sentences à exécution. Ici l'intervention du pouvoir exécutif devient nécessaire. Si les jugements étaient prononcés et exécutés par la même autorité, le principe de la séparation des pouvoirs serait évidemment méconnu au profit des tribunaux. C'est pour ce motif que l'article 30 ordonne que les arrêts et les jugements soient exécutés au nom du chef du pouvoir exécutif."*¹¹⁹

Dit kan historisch verklaard worden vanuit het geweldsmonopolie waarover de overheid beschikt. Artikel 40, tweede lid Gw. kent de federale overheid de bevoegd toe de uitspraken van de rechterlijke macht ten uitvoer te leggen. De bevoegdheid om tot tenuitvoerlegging over te gaan houdt onder meer in dat de overheid vrijheidsberovend-en beperkend kan optreden ten opzichte van de burgers. In een democratische rechtstaat oefent de overheid dit geweldsmonopolie slechts uit in naam van de burgers. Via vertegenwoordigers en een democratisch besluitvormingsproces worden hun eigen fundamentele grondrechten begrensd. De bevoegdheid van de federale overheid om zowel op burgerlijk als strafrechtelijk vlak de uitvoering van de vonnissen en de arresten te verzekeren is met andere woorden een uiting van de democratie.¹²⁰

B. CONCRETE INVULLING - Het is duidelijk dat met 'de Koning' in artikel 40, tweede Lid Gw. de koning *als instelling* bedoeld wordt. Deze grondwettelijke bepaling kent aldus aan de federale uitvoerende

¹¹⁷ R. SENELLE, *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse zaken, 1974, 93.

¹¹⁸ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 119.

¹¹⁹ J.-J. THONISSEN, *La Constitution Belge Annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 125.

¹²⁰ H. BORTELS en P. HEYVAERT, "Het Legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TBP*, 2011/6, 347.

macht de bevoegdheid toe om de tenuitvoerlegging van de vonnissen en arresten op zich te nemen.¹²¹

Op burgerlijk vlak houdt dit in dat de vonnissen en arresten alleen ten uitvoer kunnen worden gelegd door middel van de overlegging van de grosse of de minuut van het formulier van tenuitvoerlegging.¹²² Ze worden "*in naam des Konings*" ten uitvoer gelegd. Dit formulier wordt logischerwijze bij iedere troonopvolging gewijzigd.¹²³

Op strafrechtelijk vlak is het openbaar ministerie namens de koning bevoegd om de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen te verzekeren. Zowel door rechtspraak als rechtsleer wordt algemeen aanvaard dat bevoegdheid voor alles wat verband houdt met de uitvoering van strafrechtelijke beslissingen toebehoort bij de federale overheid.¹²⁴

Welke waarde moet er gehecht worden aan de formule van tenuitvoerlegging? Ze is weliswaar noodzakelijk voor de tenuitvoerlegging, de precieze inhoud van deze formulering lijkt op het eerste gezicht minder essentieel. Toch was deze discussie aan de orde tijdens de Tweede Wereldoorlog. Koning Leopold III besliste op 28 mei 1940 als koning-opperbevelhebber om over te gaan tot capitulatie en in navolging van zijn vader bij de troepen in België te blijven.¹²⁵ De regering kon zich hier niet in vinden en vluchtte naar het buitenland. Het kabinet van eerste minister Pierlot diende dan ook een constitutionele oplossing te vinden om de werking van de uitvoerende macht te verzekeren. De Koning was krijgsgevangene van de Duitsers terwijl de Regering het land vanuit Londen trachtte te regeren. Vanaf 28 mei 1940 verklaarde de Regering-Pierlot dat koning Leopold III in de onmogelijkheid was te regeren conform oud artikel 82 van de Grondwet.¹²⁶ De grondwetgever bedoelde echter oorspronkelijk de lichamelijke of psychische onmogelijkheid tot regeren. Via een constitutionele fictie werd de Koning buitenspel gezet "*door 's vijands toedoen*". Deze opvallende interpretatie moest nu nog door de andere overheidslichamen worden aanvaard, onder andere door de rechterlijke macht. Op voorstel van de toenmalige minister van Justitie Janson werd de formule van tenuitvoerlegging aangepast. De aanhef "*Wij, Leopold III, Koning der Belgen. Aan allen (...)*", zou worden vervangen door "*In de naam van het Belgische Volk; Wij, in rade verenigde ministers (...)*".¹²⁷

Het Hof van Cassatie ging niet mee in die redenering en de rechterlijke macht bleef dan ook recht spreken "*in naam van de Koning*". Het voorstel tot herformulering was dan ook een louter politiek wapen van de Regering-Pierlot. De precieze bewoordingen vormen dus geen twistpunt (of althans niet in 'normale' omstandigheden). Zo zien we dat in de periode te rekenen van het overlijden van de koning en tot de eedaflegging van zijn troonopvolger of regent, krachtens artikel 79 van de Grondwet zijn grondwettelijke macht in naam van het Belgische Volk wordt uitgeoefend door de in

¹²¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 793.

¹²² Art. 1386 Ger. W.

¹²³ De laatste wijziging dateert van de troonsbestijging van Koning Filip op 21 juli 2013 (Koninklijk besluit tot vaststelling van het formulier van tenuitvoerlegging van de arresten, vonnissen, beschikkingen, rechterlijke bevelen of akten die dadelijke tenuitvoerlegging medebrengen, *B.S.* 21 juli 2013).

¹²⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 873-874.

¹²⁵ Deze beslissing was bijzonder controversieel, zie deel I, Hoofdstuk 2, 2.3.4 Bevelhebber van het leger (art. 167 Gw.).

¹²⁶ Huidig artikel 93 Gw.

¹²⁷ J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 275.

rade verenigde ministers en onder hun verantwoordelijkheid.¹²⁸ Het feit of een beslissing van de rechterlijke macht "*in naam des Konings*", dan wel "*in naam van het Belgische volk*" ten uitvoer wordt gelegd lijkt dan ook geen verschillende juridische gevolgen te hebben. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is dit logisch. De koning bezit enkel over uitdrukkelijk *toegewezen* bevoegdheden. Deze kunnen steeds terugkeren naar de federale wetgevende macht, die de volheid van bevoegdheid bezit.¹²⁹

In deze context moet er volgens mij tevens gelet worden op de beslissing van de Regering-Pierlot om een wijziging door te voeren in de eed die ambtenaren en officieren destijds dienden af te leggen. De Regering-Pierlot formuleerde dat de ambtenaren en officieren niet ontslagen waren van hun eed van trouw aan de koning, maar wel van hun plicht van gehoorzaamheid. Voortaan zou de eedformule luiden: '*Ik zweer gehoorzaamheid aan de Grondwet en aan de wetten van het Belgische volk en, bij toepassing van artikel 82 van de Grondwet, getrouwheid aan de regering.*'. Volgens een adviescommissie van juristen had dit weinig nut. De eed is immers niet verbonden aan de *persoon* van de koning maar net aan de *instelling*. De bestaande eed was destijds dan ook perfect rechtsgeldig voor de in raad vergaderde ministers, gelet op het feit dat zij conform oud artikel 82 Gw. de grondwettelijke machten van de koning hadden overgenomen. Zolang de koning als *instelling* bevoegd is voor de tenuitvoerlegging zal deze noodzakelijkerwijze worden vernoemd in de formule voor tenuitvoerlegging van de vonnissen en de arresten. Net zoals de eedformule heeft de formule van tenuitvoerlegging geen bijzondere band met de persoon van de koning. Wijzigt de rol van de koning, zal ook de formule moeten worden aangepast.

Hierbij moet in ieder geval verwezen worden naar de bijdrage van MATHIEU die deze probleemstelling onderzocht naar aanleiding van de 'mini-Koningskwesitie'. Deze is van mening dat de eedformule moet voldoen aan de constitutionele realiteit van dat moment. Wanneer de koning in de onmogelijkheid te regeren verkeert, houdt dit volgens MATHIEU echter in geen geval in dat de formule voor tenuitvoerlegging die hieraan niet is aangepast van rechtswege nietig is. De continuïteit van de openbare dienst prevaleert in dat geval. Bovendien was de vervanging van de Koning door de in raad verenigde ministers constitutioneel rechtsgeldig verlopen.¹³⁰ Mijn inziens kan men besluiten dat een formule tot tenuitvoerlegging die "*in naam des Konings*" wordt geformuleerd in geen geval nietig is omwille van het feit dat de ministers zijn grondwettelijke taak tijdelijk overnemen.

c. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - Vandaag de dag wordt deze bevoegdheid volledig uitgeoefend door de federale regering.¹³¹ De koning *zelf* heeft dan ook geen invloed op de manier waarop de vonnissen en arresten ten uitvoer worden gelegd. Zijn aansprakelijkheid zou logischerwijze niet in het gedrang mogen komen. Toch lijkt zijn onschendbaarheid uit artikel 88 van de Grondwet alsnog noodzakelijk daar de overheid aansprakelijk kan gesteld worden voor het

¹²⁸ M. MATHIEU, " L'incidence de l'impossibilité de régner du Roi sur la délivrance des expéditions revêtues de la formule exécutoire", *JT* 1990, 348.

¹²⁹ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht, Mechelen, Kluwer*, 2012, 19; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 35.

¹³⁰ M. MATHIEU, " L'incidence de l'impossibilité de régner du Roi sur la délivrance des expéditions revêtues de la formule exécutoire", *JT* 1990, 347-349.

¹³¹ Arbitragehof 28 juni 2006, nr. 109/2006.

optreden van de uitvoerende macht. De onschendbaarheid van de koning en de verantwoordelijkheid van de ministers zijn twee zijden van dezelfde medaille.¹³² Een wisselwerking tussen beide is dan ook essentieel om de werking van de koning *als instelling* te verzekeren. De *persoon* van de koning speelt echter geen enkele rol van betekenis bij de uitvoering van de vonnissen en de arresten. Toch wordt hij in de formule vermeld omdat hij volgens de Grondwet aan het hoofd van de uitvoerende macht staat. In deze context kan men zich volgens mij afvragen in welke mate de koning echter nog deel dient uit te maken van de uitvoerende macht. Volgens BOON worden de vonnissen en arresten bovendien niet geveld "in naam des Konings":

*"Deze bepaling (art. 40 lid 2 Gw.) spreekt alleen van de uitvoering der vonnissen en der arresten maar niet van de uitspraken zelf. Deze worden geveld, niet in naam van den Koning, maar in naam van het Belgische Volk, gevolg van het stelsel der Staatsinrichting die gebouwd is op een grondwettelijke vertegenwoordigende monarchie."*¹³³

We kunnen derhalve dan ook moeilijk spreken van een grondwettelijke *bevoegdheid* van de koning *zelf*. Eerder om een constitutionele verankering van een fundamenteel principe van de rechtstaat, namelijk de toewijzing van het geweldsmonopolie aan de uitvoerende macht, waar de koning deel van uitmaakt. Er is dan ook niets dat een wijziging van artikel 40 van de Grondwet in de weg staat. Uit overgangperioden is immers duidelijk gebleken dat de tenuitvoerlegging van vonnissen en arrest ook zonder uitdrukkelijke verwijzing naar de koning rechtsgeldig kan gebeuren.

2.2.4. Organisatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (artt. 44, 45 en 46 Gw.)

Art. Gw. 44 - *De Kamers komen van rechtswege bijeen ieder jaar, de tweede dinsdag van oktober, behalve wanneer zij reeds voordien door de Koning zijn bijeengeroepen. De Kamers moeten ieder jaar ten minste veertig dagen in zitting blijven. De zitting wordt door de Koning gesloten. De Koning heeft het recht de Kamers in buitengewone zitting bijeen te roepen.*

Art. 45 Gw. - *De Koning kan de Kamers verdagen. Evenwel mag de verdaging, zonder instemming van de Kamers, de termijn van een maand niet overschrijden, noch gedurende eenzelfde zitting worden herhaald.*

Art. 46 Gw. - *De Koning heeft enkel het recht de Kamer van volksvertegenwoordigers te ontbinden wanneer zij, bij volstreckte meerderheid van haar leden:*

1° hetzij een motie van vertrouwen in de federale Regering verwerpt en niet binnen een termijn van drie dagen, te rekenen van de dag van de verwerping van de motie, een opvolger voor de Eerste Minister voor benoeming aan de Koning voordraagt;

2° hetzij een motie van wantrouwen tegen de federale Regering aanneemt en niet tegelijk een opvolger voor de Eerste Minister voor benoeming aan de Koning voordraagt.

Over moties van vertrouwen en wantrouwen kan slechts gestemd worden na verloop van achtenveertig uur, volgend op de indiening van de motie.

Bovendien kan de Koning bij ontslag van de federale Regering de Kamer van volksvertegenwoordigers ontbinden, nadat deze daarmee bij volstreckte meerderheid van haar leden heeft ingestemd.

¹³² E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 24.

¹³³ V. BOON, *Het Belgisch Staatsrecht, I, Het grondwettelijk Recht*, Lier, Van In & Co, 1940, 119.

De ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft de ontbinding van de Senaat tot gevolg.

Het ontbindingsbesluit bevat oproeping van de kiezers binnen veertig dagen en bijeenroeping van de Kamers binnen twee maanden.

Met betrekking tot de Kamer van Volksvertegenwoordigers beschikt de koning over drie verschillende grondwettelijke bevoegdheden, vervat in respectievelijk artikel 44, 45 en 46 van de Grondwet. Artikel 44 Gw. heeft vandaag nog weinig betekenis voor de parlementaire praktijk. De zitting wordt immers gesloten in overleg met de Kamers kort voor de opening van de nieuwe zitting. Enkel na de verkiezingen worden de kamers nog in buitengewone zittingen bijeengeroepen.¹³⁴ Artikel 45 blijft al sinds 1857 in ongebruik. Vandaag de dag kan de regering informeel vragenvergaderingen uit te stellen door een beroep te doen op de solidariteit van de meerderheid. Een gebruik van het koninklijke prerogatief uit artikel 45 van de Grondwet is zodoende niet meer noodzakelijk.¹³⁵ Hierna wordt er dan ook enkel ingegaan op de ontbindingsbevoegdheid van de koning op basis van artikel 46 van de Grondwet.

A. VISIE GRONDWETGEVER - "*Power corrupts; absolute power corrupts absolutely*".¹³⁶ Deze redenering indachtig koos het Nationaal Congres voor een parlementaire en constitutionele monarchie als staatsvorm. Om een terugkeer naar het *ancien régime* te vermijden was er echter meer nodig dan een scheiding der machten. De grondwetgever van 1831 zag de koning volgens artikel 44 van de Grondwet dan ook als scheidsrechter tussen wetgevende en uitvoerende macht. Volgens het Nationaal Congres bestond het gevaar dat er tussen beide machten een tweestrijd zou ontstaan die de democratie in gevaar zou kunnen brengen.¹³⁷ Om deze concurrentie en vooral de gevolgen ervan te vermijden voorzag de Belgische grondwetgever in twee verzoeningsmechanismen. Enerzijds werd de Senaat - buitenom de andere redenen voor haar oprichting - gezien als een intermediaire macht tussen Kamer en Regering. Anderzijds zou de koning eventuele conflicten kunnen oplossen. Als scheidsrechter diende de koning op te treden als neutrale en stabiele factor.¹³⁸

Vooreerst had de koning op basis van artikel 45 Gw. de mogelijkheid de kamers tijdelijk te verdagen. Dit houdt in dat de vergaderingen van de kamers worden geschorst. Indien dit niet voldoende zou zijn beschikt de koning via artikel 46 Gw. over de mogelijkheid de kamers te ontbinden. Toch heeft het ontbindingsrecht slechts een subsidiair karakter.¹³⁹ Ingeval er zich een conflict voordoet tussen regering en Parlement zijn er twee mogelijkheden: ofwel dient de regering zijn ontslag aan, ofwel heeft de koning de mogelijkheid de kamers te ontbinden. Hoewel de voorkeur van het Nationaal Congres lag bij de eerste oplossing is de ontbindingsbevoegdheid van de koning veelvuldig gebruikt en verre van uitzonderlijk gebleken, vooral na de Tweede Wereldoorlog.

¹³⁴ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 790.

¹³⁵ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 132-133.

¹³⁶ J. DALBERG-ACTON, *Letter to Bishop Mandell Creighton, 1887* zoals geciteerd in J.N. FIGGIS en R.V. LAURENCE, *Historical Essays and Studies*, Londen, Macmillan and Co., 1907, 152.

¹³⁷ E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, deel I, 534.

¹³⁸ H. DAS, "Het ontbindingsrecht van de Koning", *Jura Falc.* 1993-94, XXX, 205.

¹³⁹ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 134.

B. CONCRETE INVULLING - Volgens de klassieke rechtsleer moet het ontbindingsrecht van de koning gezien worden als het tegenwicht voor de bevoegdheid van het parlement om de regering naar huis te sturen.¹⁴⁰ De Commissie Soenens was van oordeel dat het recht van ontbinding een van de bestanddelen van het parlementair stelsel.¹⁴¹ Het gaat echter - in tegenstelling tot wat men zou verwachten bij een letterlijke lezing van het artikel - niet om een *exclusieve* bevoegdheid van de koning *zelf*. Zijn beslissing om tot verdaging dan wel ontbinding van de kamers over te gaan blijft, net zoals alle andere grondwettelijke bevoegdheden van de koning noodzakelijkerwijze onderworpen aan ministeriële medeondertekening. Dat de koning toch als volledig onafhankelijke scheidsrechter zou kunnen tussenkomen lijkt mij een *contradictio in terminis*. De minister, als deel van de regering, is vanzelfsprekend betrokken partij bij deze procedure. Hieraan wordt echter tegemoet gekomen door de praktische invulling die aan de ontbindingsbevoegdheid is gegeven doorheen de geschiedenis.

Volgens het Nationaal Congres was de ontbinding een hoogstpersoonlijke daad van de koning.¹⁴² Tot net na de Tweede Wereldoorlog had de koning zelf een groot aandeel in de ontbindingsbeslissingen en kon hij in bepaalde mate een eigen politiek voeren. In navolging van het Britse model kwam hier geleidelijk verandering in. De beslissingsmacht van de koning verschoof dan gaandeweg naar de eerste minister en de regering als geheel. Via de Grondwetsherziening van 5 mei 1993 wou men hieraan constitutioneel tegemoet komen. Het zogenaamde Sint-Michielsakkoord diende onder meer de stabiliteit van het parlement verhogen. Desondanks wou men de grondwettelijke ontbindingsbevoegdheid de koning niet ontnemen. Voortaan heeft de koning volgens artikel 46 de *mogelijkheid* - en in geen geval de verplichting - de kamers te ontbinden wanneer er zich één van de drie volgende situaties voordoen:

1. de Kamer stemt in met de ontbinding van het Parlement nadat de federale Regering aan de koning haar ontslag heeft aangeboden;
2. de Kamer neemt een motie van wantrouwen aan tegen de federale Regering zonder tegelijk een opvolger voor de premier voor te dragen;
3. de Kamer verwerpt een motie van vertrouwen in de federale Regering en kan binnen de daaropvolgende termijn van drie dagen geen opvolger voor de Eerste minister voordragen.

Door het ontbindingsrecht van de koning aan strikte voorwaarden te onderwerpen wou het Sint-Michielsakkoord de stabiliteit en de onafhankelijkheid van het Federaal Parlement verhogen. De vierde staatshervorming legt echter niet alleen een beperking op aan de koning. Zo dient ook het

¹⁴⁰ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 779.

¹⁴¹ Verslag van de Commissie ermede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling, *BS* 6 augustus 1949, 7592. (Hierna: Verslag Commissie Soenens).

¹⁴² E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, deel I, 534.

parlement zich constructief op te stellen. Wanneer het parlement een negatieve houding aanneemt zonder zelf een alternatief te kunnen voorleggen kunnen de Kamers toch worden ontbonden.¹⁴³

Indien de koning een ontbinding zou weigeren, blijft er één alternatief mogelijk: de regering neemt ontslag. De wijziging van artikel 46 Gw. komt neer op een hedendaagse opvatting van de verhoudingen tussen de grondwettelijke machten. De koning als neutrale scheidsrechter wordt vervangen door zowel regering en parlement over gelijke wapens te laten beschikken.¹⁴⁴ Gaat het parlement niet akkoord met het beleid van de regering, kan het nog steeds zijn wantrouwen uiten. Toch moet het in dat geval zelf met een alternatief over de brug komen.

C. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - De rol als scheidsrechter die de grondwetgever van 1831 voor de koning had voorzien is erg geëvolueerd. Tegenwoordig kan men nog onmogelijk spreken van een koninklijk autonoom ontbindingsprerogatief. Deze is na de Tweede Wereldoorlog een collectieve wilsbeschikking van de regering geworden. De premier heeft de hoofdrol van de koning zodoende overgenomen.

Sedert de grondwetsherziening van 1993 kan de koning de Kamers slechts ontbinden in drie mogelijke hypothesen. Ook in dat geval blijft hij gedekt door de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierbij dient volgens mij de tussenkomst van de koning *as such* in vraag gesteld te worden. Het doel van de grondwetgever, namelijk een harmonieuze werking van de grondwettelijke machten verzekeren, wordt vandaag immers getracht te bewerkstelligen zonder effectieve tussenkomst van de koning als scheidsrechter. Verder gaat het om een zuivere veruitwendiging van de democratie. Er wordt immers beroep gedaan op de soevereine Natie met het doel een klaar afgetekende parlementaire democratie te doen uitkomen om zodoende een stabiele regeringssamenstelling mogelijk te maken. In welke mate is een scheidsrechtelijke rol van de koning hierbij noodzakelijk? Regeringen zijn mettertijd meer en meer de directe emanatie geworden van de parlementaire meerderheid, zodat de oorspronkelijke doelstelling van artikel 46 Gw. gedeeltelijk is achterhaald. Met de opkomst van de politieke partijen evolueerde de breuklijn tussen regering en parlement eerder naar een strijd tussen meerderheid en oppositie. De Grondwet geeft zodoende een vertekend beeld.¹⁴⁵ Heden ten dage blijft er niets meer over van de rol als scheidsrechter die het Nationaal Congres aan de koning heeft toebedeeld. De wijziging van artikel 46 Gw. was in geen geval tegen de koning gericht. Ze was bedoeld om een betere stabiliteit van regering te garanderen en om het risico op ontbinding tijdens de legislatuur te beperken.¹⁴⁶

De onschendbaarheid van de koning is volgens mij niet helemaal gedateerd. Ook na de vierde staatshervorming spreekt artikel 46 Gw. nog steeds over de *mogelijkheid* om de kamers te ontbinden. In principe kan de koning vrijblijvend beslissen om een voorgelegd ontbindingsbesluit al dan niet te tekenen. De Commissie Soenens, evenals enkele andere auteurs waren na de Tweede

¹⁴³ J. CLEMENT, H. D'HONDT, J. VAN CROMBRUGGE en C. VANDERVEEREN, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1993, 104.

¹⁴⁴ H. DAS, "Het ontbindingsrecht van de Koning", *Jura Falc.* 1993-94, XXX, 218.

¹⁴⁵ H. VOS, *Levende democratie: de kracht van een parlement in de 21^{ste} eeuw*, Gent, Lannoo Uitgeverij, 2004, 103.

¹⁴⁶ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 307.

Wereldoorlog nog steeds deze mening toebedeeld.¹⁴⁷ Met het Sint-Michielsakkoord zijn de voorwaarden van zijn ontbindingspregoratief weliswaar duidelijk omkaderd maar wordt er geen woord gerept over een mogelijke weigering door de koning.

Hoe dan ook lijkt de tussenkomst van de koning volgens mij verre van essentieel. Ik ben akkoord dat de koning nog een temperende rol zou kunnen spelen en trachten parlement en regering te verzoenen. In de 21^{ste} eeuw is zijn tussenkomst vanuit democratisch oogpunt echter nog moeilijk verdedigbaar. Ook al zou de koning uiterst onpartijdig te werk moeten gaan, er is nog steeds een zekere appreciatieruimte mogelijk en kan hij zodoende een (weliswaar) beperkte politiek voeren. Doorheen de geschiedenis is dat meermaals voorgekomen. Tegenwoordig lijkt de situatie van weigering tot ontbinding door de koning misschien ondenkbaar, mijn inziens is er niets verkeerd met anticiperend constitutioneel optreden. Artikel 46 Gw. wou een evenwicht creëren: zo het parlement de regering ter verantwoording kan roepen en zelfs tot ontslag kan dwingen, zo kan de regering een beroep doen op de kiezers en overgaan tot de ontbinding van de kamers. Een toepassing van de leer van Montesquieu: "*Il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*".¹⁴⁸ Via de grondwetswijziging van 1993 is de rol van de koning zelf nagenoeg geïnstrumentaliseerd. Enkel in drie welomschreven gevallen zal hij de keuze hebben om over te gaan tot ontbinding, in navolging van de regering en met name de premier. Zoals gezegd heeft de koning nog steeds de *keuze*. Een alternatief zou er mijns inziens in kunnen bestaan de Kamers *van rechtswege* te ontbinden ingeval een van de voorgeschreven hypothesen uit artikel 46 Gw. zich voordoet.

2.2.5. Benoemingen (artt. 96, 104, 107, 151 en 153 Gw.)

De koning benoemt heel wat personen in functie op basis van de Grondwet. Gelet op het feit dat deze masterscriptie de noodzakelijkheid van artikel 88 van de Grondwet onderzoekt in het licht van grondwettelijke bevoegdheden van de koning, gaat deze uiteenzetting hoofdzakelijk in op de benoeming van de ministers. Hierbij ligt de nadruk op de *persoonlijke* rol die de koning speelt bij de benoemingsprocedure.

Ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen - Krachtens artikel 107 van de Grondwet benoemt de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen. De Raad van State oordeelde dat de koning tevens bevoegd is om bij wege van algemene regels het statuut van de *federale* ambtenaren vast te stellen.¹⁴⁹ Het statuut wordt geregeld via koninklijk besluit dat dikwijls wordt aangepast. De Federale Regering doet dit autonoom, de koning zelf komt hier niet aan te pas.

De rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie - Met de grondwetsherziening van 20 november 1998 werd de Hoge Raad voor Justitie opgericht. Rechterlijke ambten werden

¹⁴⁷ Zie onder andere Verslag Commissie Soenens, BS 6 augustus 1949, 7592; J. VELU, *La dissolution du Parlement*, Brussel, Bruylant, 1966, 125-126.

¹⁴⁸ C. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Boek XI, hoofdstuk IV zoals geciteerd in H. VOS, *Levende democratie: de kracht van een parlement in de 21^{ste} eeuw*, Gent, Lannoo Uitgeverij, 2004, 102.

¹⁴⁹ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 369.

voor de Tweede Wereldoorlog ingevuld door de hogere sociale klasse.¹⁵⁰ Hier kwam stilaan verandering in naar een spreiding van de benoemingen over de verschillende partijpolitiek strekkingen. Met de grondwetsherziening van 20 november 1998 werd hieraan een eind gemaakt door artikel 151 van de Grondwet grondig aan te passen. Voordrachten worden niet meer gedaan door politieke instellingen maar enkel door de Hoge Raad van Justitie.¹⁵¹ De appreciatiebevoegdheid van de koning bij de benoeming en aanwijzing van de rechters en raadsheren is sindsdien quasi nihil.¹⁵²

De ministers en de staatssecretarissen

A. VISIE GRONDWETGEVER - De grondwettelijke visie omtrent de regeringsformatie verschilt tegenwoordig fundamenteel met die van het Nationaal Congres in 1831. De Grondwet bepaalt weliswaar dat de koning de ministers benoemt, maar regelt niet hoe en door wie een regeringskabinet tot stand komt.¹⁵³ Koning Leopold I beschouwde het aanduiden van ministers als een uiterst persoonlijke kwestie.¹⁵⁴ De klemtoon lag op de individuele minister en zeker niet op de regering als college of als afzonderlijke instelling.¹⁵⁵ De tekst van huidig artikel 96 Gw. werd zeer letterlijk ingevuld: "*De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers*". Aanvankelijk werden ministers, zoals de Latijnse herkomst van het woord reeds doet vermoeden, ook daadwerkelijk beschouwd als *dienaren* van de koning. Net zoals de benoeming werd ook het ontslag van de ministers of de regering beschouwd als een prerogatief van de koning. De democratische evolutie van het politieke systeem bracht hier verandering in. Met de opkomst van partijregeringen en later van noodzakelijke coalitieregeringen werd de appreciatiemarge van de koning gaandeweg steeds verder ingeperkt.¹⁵⁶

Ook bij de benoeming en het ontslag van de ministers en staatssecretarissen blijft de koning onderworpen aan artikel 88 van de Grondwet. Tot de benoeming van een nieuwe premier wordt de verantwoordelijkheid van de handelingen van de koning tijdens de regeringsformatie gedragen door de ontslagnemende premier.¹⁵⁷ Volgens MOLITOR zou de nieuwbenoemde premier bovendien politiek verantwoordelijk zijn indien de Kamers achteraf de vorming van de nieuwe regering zouden aanvechten.¹⁵⁸ De aanstelling van een formateur zou hier enigszins aan tegemoet moeten komen. Indien de koning zelf zou onderhandelen met politieke partijen over een regeringsverklaring en de benoeming van ministers zou zijn onpartijdigheid in vraag kunnen worden gesteld. De formateur stelt zelf geen rechtshandelingen, hij is een instrument voor de uitoefening van de bevoegdheden conform artikel 104 van de Grondwet door de koning.

¹⁵⁰ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 344.

¹⁵¹ J. LAENENS en S. RAES, *Justitie hervormd*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2000, 50.

¹⁵² A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 633.

¹⁵³ T. MOONEN, "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 239.

¹⁵⁴ B. BALFOORT, B. MADDENS, H. MATTHIJS, V. SEGERS, G. HOSTE en M. VAN DEN WIJNGAERT, *Zijn we de Koning te rijk?*, Leuven, Davidfonds Uitgeverij, 2013, 22.

¹⁵⁵ W. DEWACHTER, *De mythe van de parlementaire democratie: een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 197.

¹⁵⁶ J. STENGERS, *L'action du roi en Belgique depuis 1831: pouvoir et influence*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1993, 72-73.

¹⁵⁷ A. DE CROMBRUGGHE, "De geboorte van een nationale regering", *Jur. Falc.* 1983-84, XX, 41.

¹⁵⁸ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 41.

B. CONCRETE INVULLING - Er bestaat geen (Grond)wettelijke verankering die de regeringsformatie vastlegt. De huidige gang van zaken vindt haar oorsprong in de constitutionele gewoonte. De rechtsleer onderscheidt verschillende stappen in het formatieproces. Kort samengevat aanvaardt de koning vooreerst het ontslag van de regering en vertrouwt hen de lopende zaken toe. De dagen na de verkiezing ontvangt de Koning een aantal prominenten in audiëntie om te bekijken hoe een nieuwe regering kan worden gevormd. Vervolgens duidt de koning indien nodig een informateur aan. Dit is een ervaren politicus die de mogelijke coalities onderzoekt en hierover verslag uitbrengt. Tegenwoordig kan de koning bovendien allerhande bijkomende onderhandelaars aanduiden onder diverse benamingen zoals *bemiddelaar*, *verduidelijker* of *verkenner*.¹⁵⁹

Aangezien Leopold I bij zijn troonsbestijging niet vertrouwd was met de Belgische politiek, stelde hij naar analogie met het Britse systeem een formateur aan.¹⁶⁰ Dit gebeurt vandaag de dag nog steeds. De formateur heeft als taak de regering te vormen. De koning is hierbij geenszins door juridische regels gebonden. Hij kiest vrij op welke manier hij deze bevoegdheid uitoefent maar baseert zich vooral op politieke traditie. De keuzes die de koning maakt en vooral de aanstelling van een formateur een van de weinige *minutes de vérité* waarbij de koning ook daadwerkelijk naar eigen goeddunken kan beslissen.¹⁶¹ Er worden de koning immers geen handelingen opgelegd, enkel een te bereiken doel. De formateur dient een regeerakkoord op te maken aan de hand van de programmapunten van de partijen die deel zullen uitmaken van de regering. Het is de basis van de samenwerking gedurende de legislatuur. Indien de betrokken partijen dit akkoord aanvaardden, wordt er onderhandeld over de verdeling van de ministerportefeuilles. In tegenstelling tot wat artikel 96 van de Grondwet zou doen vermoeden is het niet de koning die de ministerploeg samenstelt. In de praktijk zijn het de partijvoorzitters die onderling de ministerportefeuilles verdelen. Ook de formateur heeft hierbij een zekere invloed, hij wordt meestal de nieuwe premier. De koning analyseert het hele gebeuren en slechts in uitzonderlijke gevallen geeft hij waarschuwingen. Sinds 1993 staat vast het dat eens het formatieproces is afgelopen en de regering het vertrouwen in de Kamer heeft gekregen, er een einde komt aan de *government making power* van de koning. Vanaf dan beslist de meerderheid in de Kamer over het lot van de regering.

C. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - De ministeriële dekking tijdens de regeringsformatie is volgens mij erg wankel. Het valt immers moeilijk in te zien hoe de aftredend premier verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld voor de handelingen van de koning. Bij de regeringsformatie van 2007 kwam het systeem van koninklijke onverantwoordelijkheid duidelijk onder druk te staan.¹⁶² Zo werd de koning na de val van de regering Leterme II geconfronteerd met een periode van *lopende zaken* van maar liefst 54 maanden. In dat geval komt de juridische fictie van ministeriële verantwoordelijkheid voor de handelingen van de koning nog weinig

¹⁵⁹ A. DE CROMBRUGGHE, "De geboorte van een nationale regering", *Jur. Falc.* 1983-84, XX, 40-55.

¹⁶⁰ M. VAN DEN WIJNGAERT, *België en zijn koningen. Van macht naar invloed*, Antwerpen, Manteau, 2008, 145.

¹⁶¹ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 28.

¹⁶² T. MOONEN, "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 240.

geloofwaardig over. Hoe langer een crisis duurt, hoe ruimer het begrip *lopende zaken* lijkt te worden ingevuld.¹⁶³ Een ontslagnemende regering kan in dat geval nog steeds ter verantwoording worden gesteld in het parlement. Hierbij mag men immers niet vergeten dat het nieuwe parlement reeds de volheid van bevoegdheid bezit. Tijdens de regeringsformatie van 2010 werden de regels van het *colloque singulier* geregeld met de voeten getreden. Ook tijdens deze laatste regeringsformatie was er veel discussie over wat de koning net diende te doen. Bovendien werd de koning meermaals door de regering gebruikt om bepaalde initiatieven op poten te zetten dan wel politieke druk op te voeren of te verlagen.¹⁶⁴

Het regisseren van de formatie en de politieke onverantwoordelijkheid van de koning lijken dus moeilijk te verzoenen. Gelet op het feit dat het gaat om een grondwettelijke gewoonte is een verandering van de huidige procedure verre van onmogelijk. Er gaan stemmen op om het stelsel te hervormen en de regisseursrol bij de koning weg te nemen. Dit in het kader van een gehele herziening naar een meer ceremoniële rol voor de koning. Momenteel lijkt dit issue van de politieke agenda te zijn verdwenen. Naar mijn mening zal veel afhangen van de prestatie van koning Filip na de verkiezingen van 25 mei 2014.

2.3 AMALGAAM VAN MIDDELEEUWSE BEVOEGDHEDEN

De koning blijkt volgens de Grondwet nog steeds over een aantal bevoegdheden te beschikken die tegenwoordig niet erg relevant lijken. Veel van de grondwettelijke bevoegdheden opgedragen aan de koning zijn ongewijzigd gebleven sinds 1831. Hierna volgt een onderzoek naar de opportuniteit en relevantie van deze bepaling volgens dezelfde structuur als uiteengezet bij het begin van dit hoofdstuk.

2.3.1. Gratierecht (artt. 110 en 111 Gw.)

Art. 110 Gw. - *De Koning heeft het recht de door de rechters uitgesproken straffen kwijt te schelden of te verminderen, behoudens hetgeen ten aanzien van de ministers en van de leden van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen is bepaald.*

Art. 111 Gw. - *De Koning kan aan een door het Hof van Cassatie veroordeeld minister of lid van een Gemeenschaps- of Gewestregering geen genade verlenen dan op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers of het betrokken Parlement.*

A. VISIE GRONDWETGEVER - Het genaderecht, ook wel het gratierecht genoemd, conform de artikelen 110 en 111 van de Grondwet is ongetwijfeld een van de meest controversiële bevoegdheden van de koning. Nochtans was de doelstelling van de grondwetgever mijns inziens goed bedoeld. Om

¹⁶³ J. VELAERS en Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, afl. 1, 19.

¹⁶⁴ T. MOONEN, "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 240-242.

effectief een wederzijdse controle tussen de grondwettelijke machten te realiseren meende het Nationaal Congres dat het aan de koning diende toe te komen te oordelen over een mogelijke vermindering of kwijtschelding van de door de rechters uitgesproken straffen.¹⁶⁵ Hoewel het Voorlopig Bewind aanvankelijk een Genadecommissie wou oprichten werd deze echter nooit definitief geïnstalleerd.¹⁶⁶ Het genaderecht werd lange tijd geregeld via een circulaire van 26 juli 1831. Tot net na de Tweede Wereldoorlog werd het door de koning gebruikt naar de geest van de grondwetgever.

Het genaderecht werd ingevoerd als *bijsturingsinstrument*: het laat toe rekening te houden met omstandigheden die niet konden worden voorzien op het ogenblik van de rechterlijke beslissing. Steevast wordt verwezen naar de bewoordingen van MAST en DUJARDIN, die van mening waren "dat een strakke toepassing van de strafwet, die met de oneindige verscheidenheid van de gevallen geen rekening houdt, in bepaalde gevallen te streng en onbillijk zou zijn".¹⁶⁷ Zowel *individuele* als *collectieve* gratie is mogelijk. Respectievelijk als correctiemechanisme voor uitzonderlijke situaties dan wel ter gelegenheid van uitzonderlijke situaties, zoals feestdagen of bijzondere gelegenheden.¹⁶⁸ De laatste keer dat er *collectieve* gratie werd verleend was onder het koningschap van Boudewijn in 1993, dit naar aanleiding van het Belgische voorzitterschap van de toenmalige Europese Economische gemeenschap.¹⁶⁹

Bovendien rees er in 1888 bij de totstandkoming van de wet *Lejeune* de vraag of het genaderecht voorwaardelijk kon worden toegekend. DELBECQUE was hier een voorstander van: "*qui peut le plus, peut le moins*", zo redeneerde hij. Bovendien was dit via het regentbesluit van 13 juli 1831 reeds mogelijk. THONISSEN wist echter het parlement te overtuigen dat het genaderecht niet volstond als beleidsmiddel voor de regering. Het genaderecht valt immers niet te vergelijken met de voorlopige invrijheidstelling. Zo is het genaderecht onherroepelijk, het doet de straf verminderen of zelfs geheel verdwijnen. Verder verwees hij ook naar huidig artikel 105 van de Grondwet dat aangeeft dat de koning enkel over toegewezen bevoegdheden en niets zegt over mogelijke voorwaarden gekoppeld aan zijn genaderecht. Koning Leopold II was erg gesteld op dit persoonlijk voorrecht. Dit had mettertijd tot gevolg dat het moeilijk als beleidsinstrument kon worden gebruikt door de regering. Een alternatief was noodzakelijk en de controversiële wet *Lejeune* zag het levenslicht.¹⁷⁰

B. CONCRETE INVULLING - Eind 2013 kwam de koning onder vuur te liggen naar aanleiding van zijn genaderecht. Zo stelden Kamerlid Theo FRANCKEN en Senator Guido DE PADT het genaderecht openlijk in vraag, nadat de koning gratie zou hebben verleend aan zware verkeersovertreders. Zij vinden het genaderecht *koekjesdozenromantiek*, een praktijk "uit de middeleeuwen of van de

¹⁶⁵ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 790.

¹⁶⁶ M. BOUVERNE-DE BIE en J. GOETHALS, K. KLOECK, W. MEYVIS, R. ROOSE en J. VANACKER (eds.), *Voorwaardelijke invrijheidstelling: wetgeving, predictie en begeleiding*, Gent, Academia Press, 2000, 3-4.

¹⁶⁷ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 345.

¹⁶⁸ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 252.

¹⁶⁹ *Vr. en Antw. Senaat 2012-2013*, 18 januari 2013, Vr. 5-7812 (I. FAES).

¹⁷⁰ M. BOUVERNE-DE BIE en J. GOETHALS, K. KLOECK, W. MEYVIS, R. ROOSE en J. VANACKER (eds.), *Voorwaardelijke invrijheidstelling: wetgeving, predictie en begeleiding*, Gent, Academia Press, 2000, 5.

Romeinse keizers die beslissen door hun duim naar boven of beneden te houden".¹⁷¹ Vooral de onduidelijke procedure doet vragen rijzen bij deze koninklijke bevoegdheid. In tegenstelling tot de beslissingen van de rechterlijke macht zijn deze immers niet openbaar. De vraag naar meer transparantie is volgens mij dan ook terecht.

Er moet worden opgemerkt dat het genaderecht vrij door de koning wordt uitgeoefend, weliswaar met inachtneming van de ministeriële tegentekening. Het Nationaal Congres wou het K.B. waarbij gratie wordt verleend onderwerpen aan een voorafgaand advies van een commissie van vijf raadsheren van het Hof van Cassatie. Dit mechanisme werd afgevoerd omdat gevreesd werd dat het advies de beoordeling van de koning substantieel zou kunnen beïnvloeden en zodoende het genaderecht aan het Hof van Cassatie zou toekomen, hoewel dit Hof geen kennis mag nemen van de feitelikheden.¹⁷² De wetgever kan niet zomaar een orgaan verplicht instellen dat het genaderecht van de koning zonder meer inperkt. Dit doet echter niets af aan de mogelijkheid voor de wetgever om te bepalen op welke wijze de koning van het genaderecht gebruikt dient te maken.

De polemiek rond het genaderecht weerspiegelt naar mijn mening een kenmerkend probleem dat de verschillende grondwettelijke prerogatieven van de koning parten speelt. De Grondwet creëert immers een zekere perceptie die helemaal niet strookt met de juridische werkelijkheid. In realiteit is het genaderecht immers allesbehalve onderworpen aan de willekeur van de koning. Deze ondertekent vanzelfsprekend een genadeverzoek. Bij een beslissing tot het verlenen van genade komt er echter heel wat meer kijken dan een loutere kribbel van Zijne Majesteit zoals de media doet uitschijnen. Zo wordt een genadedossier voorbereid door de Dienst Genade, deel van de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie. Dit dossier is onder meer samengesteld uit een genadeverzoekschrift, een genadeverslag en advies van het parket en het Parket-Generaal, het verslag van het politieonderzoek en, indien het gaat om een gedetineerde, het verslag van de gevangenisdirectie. Verder omvat het dossier tevens de feiten, het volledige vonnis en een uittreksel van het strafregister. Met inachtneming van al deze informatie stelt de dienst Genade een synthese-advies op dat steunt op het handboek van MATHIEU en NASSAUX en een interne richtlijn van 4 oktober 1999.¹⁷³ Dit wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van Justitie, die zelf eerst over het genadebesluit beslist alvorens het ter ondertekening aan de koning te overhandigen.¹⁷⁴ De *persoonlijke* rol van de koning bij het toekennen van genade is aldus, buiten het handtekenen van de beslissing, zeer gering.

Voor wat betreft het toekennen van genade aan veroordeelde ministers, staatssecretarissen en leden van gemeenschaps- of gewestregeringen is telkens de tussenkomst van het desbetreffende parlement vereist.¹⁷⁵

¹⁷¹ X, "Wetstraat verleent Koning Filip geen gratie", *De Tijd* 2013, http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Wetstraat_verleent_Koning_Filip_geen_gratie.9437225-3136.art.

¹⁷² A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 347-348.

¹⁷³ Hiermee wordt bedoeld: MATHIEU, H. en NASSAUX, Y., *Het recht van genade*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1955, 236 p.

¹⁷⁴ *Vr. en Antw.* Senaat 2010-2011, 4 februari 2011, Vr. 5-1194 (B. ANCIAUX).

¹⁷⁵ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 252-253.

C. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - Is het genaderecht en de tussenkomst van een onverantwoordelijke en onschendbare koning nog noodzakelijk na de inrichting van de strafuitvoeringsrechtbanken? Volgens minister Turtelboom is het antwoord op deze vraag zonder twijfel ontkennend. De afschaffing van het genaderecht was eind 2013 een van de speerpunten rond de discussie omtrent de modernisering van het koningschap, zo stelde minister van Justitie Turtelboom. Ze richtte zich vooral op de *collectieve* gratie: "*Het is in onbruik sinds 1993 en zou ingaan tegen het huidige beleid om elke straf vanaf zes maanden ook effectief uit te voeren. De beslissing ligt in de lijn van de strafuitvoeringsrechtbanken die in 2007 zijn geïnstalleerd. Een onafhankelijke rechter moet beslissen of iemand vervroegd vrijkomt, niet de politiek, niet de monarchie.*"¹⁷⁶

Voor wat betreft de *collectieve* gratie lijkt haar mening gegrond. Deze werd tijdens de periode 1980-1990 veelvuldig ingezet voor eerder 'pragmatische' uitzonderlijke omstandigheden. Formeel was er telkens een heuglijke gebeurtenis¹⁷⁷, in de praktijk was het een middel in de strijd tegen de overbevolking in ons gevangenisstelsel.¹⁷⁸ Over een *persoonlijk* grondwettelijke prerogatief van de koning kan men tegenwoordig niet meer spreken. De bevoegdheid uit artikel 110 van de Grondwet komt met andere woorden exclusief toe aan de minister van Justitie. Gelet op de vele modaliteiten van de strafuitvoering en voldoende plaatsen in de Belgische gevangenissen lijkt *collectieve* gratie thans voorlopig niet noodzakelijk. Bovendien lijkt de minister van Justitie zelf soms zelf voor Romeins keizer te spelen. Zo besliste ze net zoals verschillende van haar voorgangers via haar beleid om over te gaan tot niet-uitvoering van gevangenisstraffen tot zes, recentelijk verlaagd naar vier maanden gevangenisstraf. Dit is formeel gezien geen genademaatregel, maar komt *de facto* erg in de buurt.

Wat betreft *individuele* genade is het volledig aan de wetgever om tegemoet te komen aan de vraag naar meer transparantie. Het voorstel om het gratierecht onder de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken te laten ressorteren zou volgens mij kunnen zorgen voor een werkbaar alternatief. Toch mag men niet vergeten dat het individueel genaderecht een belangrijk veiligheidsmechanisme is dat toelaat discrepanties in straftoemeting zo nodig te corrigeren of de gevolgen van manifeste rechterlijke dwalingen te neutraliseren.¹⁷⁹ Momenteel zijn de strafuitvoeringsrechtbanken echter alleen bevoegd voor bestrafingen boven drie jaar die ook effectief een vrijheidsstraf tot gevolg hebben. De wetgever zal dus moeten voorzien dat ook de straffen onder drie jaar onder deze bevoegdheid vallen. Deze beslissing werd reeds meermaals uitgesteld.¹⁸⁰ Bovendien wordt er door de strafuitvoeringsrechtbanken geen rekening gehouden

¹⁷⁶ G.TEG, "Annemie Turtelboom: 'Koning die gratie verleent in onbruik geraakt'", *De Standaard*, 23 juli 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20130723_00667621.

¹⁷⁷ Zie bijvoorbeeld Koninklijk Besluit van collectieve gratie van 27 juni 1980, *BS* 28 juni 1980. (naar aanleiding van de 150^e verjaardag van de Belgische onafhankelijkheid); Koninklijk Besluit 1990 van collectieve gratie van 7 september, *BS* 8 september 1990 (naar aanleiding van de zestigste verjaardag van de Koning).

¹⁷⁸ T. DAEMS, "Zonder Pardon", *Fatik: Tijdschrift voor Strafrecht & Gevangeniswezen*, 2013, afl. 139, 3-4.

¹⁷⁹ L. DUPONT en R. VERSTRAETEN, *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1989, 780.

¹⁸⁰ Art. 1 Koninklijk besluit tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken en van artikel 4 van de wet van 5 augustus 2006 tot wijziging van de wet van 16 juli 1970, van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 26 januari 2007; Art. 29 wet 31 december 2012 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, *BS* 31 december 2012; Artikel 3 wet 3 augustus 2012 tot wijziging van de wet van 17 mei

met overtredingen. Toch zijn er ook nadelen aan dit voorstel: de huidige procedure verloopt, zeker in vergelijking met een procedure voor een rechtbank, relatief snel en sereen. Bovendien voldoet de huidige regeling volgens mij helemaal aan de doelstelling van de grondwetgever van 1831: een tegemoetkoming aan het negeren van het individuele karakter van het strafrecht.

Concluderend kan men stellen dat het principe van de grondwetgever nog steeds als noodzakelijk wordt geacht: veroordeelden in bijzondere situaties een laatste strohalm aanreiken als correctie op de rechterlijke macht. De methode om dit via de koning – lees: de dienst Genade en de minister van Justitie – te laten gebeuren stoot duidelijk op verzet. Gelet op de juridische gevolgen lijkt de onschendbaarheid van de koning dus nog steeds essentieel. Mijn inziens kan de aansprakelijkheid van de uitvoerende macht, met inbegrip van de koning, zeker in het gedrang komen. Te denken valt aan de hypothese waarbij een veroordeelde, na een ingewilligd gratieverzoek, opnieuw (zwaarwichtige) feiten zou plegen. In dat geval kan de regering zich nog moeilijk verstoppen achter dit 'koninklijk' prerogatief. Dergelijke situatie zou het debat rond de grondwettelijke bevoegdheden van de koning ongetwijfeld nieuw leven inblazen. Naar mijn mening dient de wetgever dan ook kleur te bekennen: ofwel gaat men daadwerkelijk over tot een herevaluatie van de functie van de koning en zoekt men een nieuwe bestemming voor het genaderecht, ofwel aanvaardt men de huidige procedure met al zijn voor- en nadelen. De huidige regering lijkt voor de eerste optie gekozen te hebben, artikel 111 Gw. is immers voor herziening vatbaar verklaard.¹⁸¹ Mijn inziens belet niets dat het genaderecht wordt overgeheveld naar de bevoegdheid van de strafuitvoeringsrechtbanken. De doeltreffendheid van het genaderecht mag hierbij echter niet worden ondermijnd. De volgende constituanten zal bij machte zijn om artikel 111 van de Grondwet aan te passen, waartoe dit echter zal leiden is echter koffiedik kijken.

2.3.2. Recht om munt te slaan (art. 112 Gw.)

Art. 112 Gw. - *De Koning heeft het recht munt te slaan, ter uitvoering van de wet.*

A. VISIE GRONDWETGEVER - Artikel 112 van de Grondwet geeft de koning de mogelijkheid het statuut van de munt uit te voeren zoals bepaald door de wetgevende macht. Dit artikel drukt twee grondbeginselen uit van het juridisch stelsel waarop het wettelijke geld in België berust. Enerzijds het monopolie van de uitvoerende macht voor de vaststelling van de wezenlijke kenmerken van de munt die de koning is gerechtigd om uit te geven.¹⁸² Dit slaat op de bestanddelen, gewicht en andere fysieke kenmerken. Het Nationaal Congres wou met artikel 112 van de Grondwet immers de bevoegdheid om het statuut van de munt vast te stellen aan de wetgever voorbehouden. Dit was een reactie op de Grondwet van 1815 waarbij Willem I deze bevoegdheid zonder wettelijke gebondenheid kon uitvoeren. Het doel van deze bepaling was aan de koning te verbieden munt te

2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken en van de wet van 17 mei 2006, *BS* 13 augustus 2012.

¹⁸¹ Ontwerp van verklaring tot herziening van de grondwet, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3567/004.

¹⁸² X, "Het muntstatuut van België", *Nationale Bank van België:Tijdschrift voor Documentatie en Voorlichting* 1957, 438-439.

slaan die niet voldeed aan het wettelijke goud-of zilveragehalte.¹⁸³ Anderzijds drukt dit artikel het monopolie uit van de uitvoerende macht voor wat betreft de aanmaak van de munten.¹⁸⁴ Belangrijk op te merken is dat deze bevoegdheid enkel betrekking heeft op munten. Het chartale bankgeld dat in België vertegenwoordigd is door biljetten van de Nationale Bank is geen wettelijke munt is in de zin van artikel 74 van de Grondwet.

B. CONCRETE INVULLING – Zowel in rechte als in feite is het aldus de wetgever die precies bepaalt hoe het precieze statuut van de munt geregeld wordt.¹⁸⁵ Vandaag de dag is artikel 112 Gw. nog weinig relevant. Met de oprichting van de Europese Monetaire Unie verschoven de bevoegdheden op gebied van monetair beleid van de lidstaten van de Europese Unie naar de Europese Centrale Bank in Frankfurt am Main. Het monetaire beleid is echter niet het onderwerp van deze bepaling. Dit wordt gevoerd door de federale uitvoerende macht en de Nationale Bank van België. Bij wet van 12 juni 1930 werd een muntfonds opgericht: de Koninklijke Munt van België.¹⁸⁶ Dit fonds is een staatsdienst met afzonderlijk beheer dat onder toezicht staat van de minister van Financiën. Sinds de invoering van de Euro in 2002¹⁸⁷ ligt het zwaartepunt echter bij de Europese Centrale Bank.¹⁸⁸ De *persoonlijke* input van de koning in dit hele gebeuren is onbestaande.

C. Noodzakelijkheid uitzonderingsregime? - SENELLE is van mening dat de grondwettelijke verankering van dit artikel allesbehalve noodzakelijk is.¹⁸⁹ Dit is volgens mij niet meer dan logisch, daar het gaat om een staatsdienst met afzonderlijk beheer onder toezicht van de minister van Financiën. De relatie met de onschendbaarheid van de koning lijkt in casu dan ook ver te zoeken. Men spreekt nog van een grondwettelijke bevoegdheid van de koning, in de praktijk is deze echter volledig uitgehold.

2.3.3. Verlenen van adeldom en militaire orden (artt. 113 & 114 Gw.)

Art. 113 Gw. - *De Koning heeft het recht adeldom te verlenen, zonder ooit enig voorrecht daaraan te mogen verbinden.*

A. VISIE GRONDWETGEVER - De grondwetgever van 1831 erkende met dit artikel niet alleen het bestaan van de adel maar duidde tegelijkertijd de koning aan als enige mogelijke oorsprong ervan.¹⁹⁰ Volgens de grondwet is het toekennen van adeldom en militaire orden een prerogatief van vorstelijk gezag dat op vrij en soevereine wijze wordt uitgeoefend.¹⁹¹ Noch de wetgever, noch

¹⁸³ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 343.

¹⁸⁴ X, "Het muntstatuut van België", *Nationale Bank van België: Tijdschrift voor Documentatie en Voorlichting* 1957, 438-439.

¹⁸⁵ H. VLIBERGH, *De Belgische Grondwet*, Antwerpen, Scriptoria, 1973, 249.

¹⁸⁶ Wet van 12 juni 1930 tot oprichting van een Muntfonds, *BS* 20 juni 1930.

¹⁸⁷ Verord. Raad nr. 974/98, 3 mei 1998 over de invoering van de Euro.

¹⁸⁸ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 255.

¹⁸⁹ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 157.

¹⁹⁰ M. VAN DAMME, "De juridische grondslagen van de nobiliteitsregeling in België", *RW* 1979-1980, 1318; A. BRAAS, *La législation nobiliaire en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1960, 87.

¹⁹¹ O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, III, Luik, Dessain, 1906, 130; M. VAN DAMME, *Adel*, Mechelen, Kluwer, 1982, 25.

de rechterlijke macht kan zich inmengen of uitspreken over het verlenen van adeldom.¹⁹² Er mogen echter geen voorrechten verbonden zijn aan de adellijke stand. In dit opzicht is artikel 113 Gw. een reactie op het regime van Willem I. Op basis van de Grondwet van 1815 was de adel een *ordre équestre* dat een automatisch recht van vertegenwoordiging inhield in de Provinciale Staten.¹⁹³ Deze voorrechten werden in 1831 via de artikelen 10 en 113 van de Grondwet definitief afgeschaft.

Tot 24 juli 1831 werden verzoeken gericht naar de *Dienst Adel* binnen het ministerie van Buitenlandse zaken. In 1844 werd de *Raad van Adel* opgericht, ook wel de *heraldieke raad* genoemd.¹⁹⁴ Dit orgaan bestaat uit een zevental vaste leden die adviezen verstrekken inzake erkenning of bevestiging van adeldom en adellijke titels. Adeldom werd tot 1978 bijna uitsluitend verleend op verzoek van de belanghebbende. In feite veranderde dit weinig: de heraldieke raad onderzocht voorgelegde bewijsstukken gehecht aan een aanvraag of erkenning van adeldom en gaf hieromtrent haar advies aan de koning. De koning was hierdoor echter op geen enkele wijze door gebonden: bij het verlenen van adeldom handelde hij zonder bemoeiing van de raad.

B. CONCRETE INVULLING - Met het koninklijk besluit van 31 januari 1978 houdende oprichting van een consultatieve commissie voor het toekennen van adellijke gunsten, heeft de adeldom een moderne invulling gekregen. Deze wijziging had tot doel de adel dichter bij de sociale werkelijkheid te brengen.¹⁹⁵ De persoonlijke verdiensten zouden de enige rechtvaardiging voor een bevordering in de adelstand moeten zijn. Bovendien werden ook de modaliteiten van de toekenning grondig gewijzigd. Het KB riep een instrument in het leven dat het mogelijk diende te maken de persoonlijke verzoeken te vervangen door een systeem van initiatief van de uitvoerende macht: de zogenaamde *Consultatieve Commissie voor toekenning van adellijke gunsten*. Deze commissie heeft tot doel:

*"de Vorst te suggereren nieuwe oriëntaties te nemen en aldus de jurisprudentie te wijzigen, zodat gans de elite van de natie adellijke gunsten zou kunnen betrachten als een werkelijke beloning die dan ook als dusdanig door de gehele bevolking zou worden aanvaard."*¹⁹⁶

Dit orgaan verving echter in geen geval de Raad van Adel. Evenmin is de Consultatieve Commissie een inperking op de bevoegdheid van de Vorst. Los van de suggesties van beide raden bezit de koning nog steeds een (semi)-*motu proprio* adellijke gunsten toe te kennen. VAN DAMME is van mening dat het prefix 'semi' zou slaan op de procedure waarbij de betrokkene zelf om de toegang tot de adeldom verzoekt.¹⁹⁷

¹⁹² Het K.B. tot het verlenen van adeldom kan wel worden aangevochten voor de Raad van State (art. 14 W. R.v.S.) evenals kan de rechterlijke macht tussenkomen met de bedoeling de toegekende titel te beschermen (Cass. 7 april 1927, *Pas.* 1927, I, 202).

¹⁹³ M. VAN DAMME, "De juridische grondslagen van de nobiliteitsregeling in België", *RW* 1979-1980, 1319.

¹⁹⁴ KB 6 februari 1844 houdende oprichting van de Raad van Adel, vervangen bij KB 27 februari 1996, zoals gewijzigd bij KB 16 december 1999, *BS* 29 februari 2000.

¹⁹⁵ J. EECKHOUT, "Le statut de la noblesse, l'arrêté royal du 31 janvier 1978", *JT* 1979, 732.

¹⁹⁶ Verslag aan de Koning bij het KB van 31 januari 1978 houdende oprichting van een Consultatieve Commissie voor het toekennen van adellijke gunsten.

¹⁹⁷ M. VAN DAMME, "De juridische grondslagen van de nobiliteitsregeling in België", *RW* 1979-1980, 1318.

c. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - Artikel 113 van de Grondwet heeft een evolutie ondergaan. Zo zien we dat de koning reeds vanaf 1831 met advies beklede voorstellen kreeg aangeboden ter ondertekening. Eerst op voorstel van de Dienst Adel, die werd opgevolgd door de Raad van Adel. Het betrof evenwel vooral toekenning of erkenning van reeds bestaande adel. Met de invoering van de Consultatieve Commissie werd de adeldom opengesteld voor het brede publiek. Buitenom de reeds bestaande mogelijkheid worden nu ook personen aan de koning voorgedragen op basis van hun verdiensten.

Zoals artikel 113 Gw. duidelijk stelt zijn er geen privileges verbonden aan de adeldom. De toekenning ervan gebeurt via koninklijk besluit. De ministeriële tegentekening is dan ook een noodzakelijke voorwaarde.¹⁹⁸ Tegenwoordig heeft deze bepaling nog weinig grondwettelijke waarde. De taak van de koning zelf is beperkt tot het ondertekenen van voorstellen. De titels die aan de adeldom zijn verbonden behoren tot de staat van personen zoals vervat in het Burgerlijk Wetboek. Terecht worden verdienstelijke personen hiermee in de verf gezet, een grondwettelijke verankering lijkt echter overbodig.¹⁹⁹

2.3.4. Opperbevelhebber van het leger (art. 167 Gw.)

Art. 167 Gw. - § 1. *De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.*

De Koning voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

(...)

§ 2. De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3.

(...)

§ 5. De Koning kan de verdragen die voor 18 mei 1993 gesloten werden en betrekking hebben op de in § 3 bedoelde aangelegenheden, opzeggen in overeenstemming met de betrokken Gemeenschaps- en Gewestregeringen.

De Koning zegt deze verdragen op indien de betrokken Gemeenschaps- en Gewestregeringen hem daarom verzoeken. Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid regelt de procedure bij gebreke van overeenstemming tussen de betrokken Gemeenschaps- en Gewestregeringen.

¹⁹⁸ M. VAN DAMME, *Adel*, Mechelen, Kluwer, 1982, 27; A. BRAAS, *La législation nobiliaire en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1960, 86.

¹⁹⁹ Zie bijvoorbeeld: K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 256.

Artikel 167 van de Grondwet kent de koning twee verschillende bevoegdheden toe. Enerzijds is hij bevoegd voor defensie, anderzijds beschikt hij over 'de leiding van de buitenlandse betrekkingen'. Beide bevoegdheden vervat in dit artikel worden evenwel, gelet op hun samenhang en historische evolutie, gezamenlijk besproken. Met de staats hervorming in 1993 werd artikel 167 Gw. voor het eerst sinds 1831 grondig gewijzigd.²⁰⁰

A. VISIE GRONDWETGEVER - Het Nationaal Congres wees de koning aan als opperbevelhebber van de krijgsmacht. De noodzakelijke bevoegdheid over de inrichting van het leger werd echter voorbehouden aan de wetgever.²⁰¹ Gelet op de verplichte Belgische neutraliteit was er in 1831 weinig discussie omtrent dit artikel.²⁰² De bevoegdheden van de koning conform artikel 167 van de Grondwet hebben echter heel wat stof doen opwaaien doorheen de Belgische geschiedenis. Tot 1835 was koning Leopold I er rotsvast van overtuigd dat hij volledig vrij en naar eigen keuze een *minister van Oorlog* kon benoemen. Deze diende volgens de koning niet in de ministerraad te zetelen en was niet politiek verantwoordelijk, daar het opperbevel een *persoonlijk* prerogatief van de koning was.²⁰³ Tot en met de Tweede Wereldoorlog werd een constitutionele gewoonte aanvaard dat de koning in oorlogstijd *persoonlijk* het bevel voerde over het leger. Dit op basis van drie elementen:

1. de koninklijke eed: de koning zweert immers *als enige*: "*'s lands onafhankelijkheid te handhaven en het grondgebied ongeschonden te bewaren*";
2. de traditie, zoals ontwikkeld door Leopold I en verdergezet door Albert I en Leopold III;²⁰⁴
3. de militaire noodzaak het opperbevel aan één persoon toe te kennen, dat uit zijn aard onverenigbaar is met de ministeriële verantwoordelijkheid.²⁰⁵

Een dergelijke invulling van artikel 167 is niet zonder gevaar. De persoonlijke uitoefening van het opperbevel staat immers haaks op de onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid van de koning uit de artikelen 88 en 106 van de Grondwet. Het belangrijkste voorbeeld hiervan was de breuk tussen koning Leopold III en de Regering-Pierlot tijdens de Tweede Wereldoorlog. Net zoals zijn vader, de legendarische 'Koning-Ridder' Albert I, wou Leopold III zelf het Belgische leger aanvoeren als opperbevelhebber. Dit zou hij *in persoon* doen, zoals de grondwettelijke traditie het voorschreef. Hij zou in navolging van zijn vader bij zijn troepen blijven waar mogelijk, met de generaals aan zijn zijnde. Bovendien was koning Leopold III ervan overtuigd dat zijn beslissingen in geen geval waren onderworpen aan de ministeriële verantwoordelijkheid.²⁰⁶ Dit leidde echter tot dramatische gevolgen en zou hem uiteindelijk zijn koningschap kosten.

²⁰⁰ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 374.

²⁰¹ Artt. 74, 182 en 183 Gw.

²⁰² E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, deel I, 77.

²⁰³ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 25.

²⁰⁴ Bijvoorbeeld Leopold I net voor het beleg van Antwerpen en Leopold II tijdens de Frans-Duitse oorlog in 1870 zie J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 19.

²⁰⁵ A. BECKER, G. LAENEN, M. VAN DAMME en E. VANDENBOSSCHE, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2005, 106.

²⁰⁶ J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 19.

B. CONCRETE INVULLING - Sinds de daaruit volgende Koningskwesitie wordt algemeen aanvaard dat *alle* aspecten van de bevelvoering door de koning, dus inclusief de militaire *daadwerkelijke* bevelvoering, zowel in vredes- als in oorlogstijd vallen onder het toepassingsgebied van artikel 88 van de Grondwet.²⁰⁷ Tegenwoordig is de koning helemaal niet meer betrokken bij het opperbevel van de krijgsmacht. Zo wordt aangenomen dat de koning niet in persoonlijke naam kan optreden als opperbevelhebber. Net zoals in Nederland komt de koning enkel nog de 'eminente' bevelvoering van de krijgsmacht toe.²⁰⁸ De huidige situatie is op zijn minst verwarrend te noemen. Artikel 167 van de grondwet stelt uitdrukkelijk dat de koning het bevel voert over de strijdmacht en de buitenlandse betrekkingen leidt. De praktijk komt echter helemaal niet overeen met de tekst van de Grondwet. Zo stelt het koninklijk besluit van 6 juli 1994 met betrekking tot de aanwending van de krijgsmacht in artikel 1: "*De vormen van operationele inzet waaraan de militair in werkelijke dienst in periode van vrede kan deelnemen, zijn de volgende (...). Tot deze vormen van inzet wordt beslist door de regering of door de minister van Landsverdediging of, indien het de handhaving van de openbare orde betreft, door de tot opeising bevoegde overheden.*"²⁰⁹ Dit koninklijk besluit bevestigt met andere woorden de praktijk dat de regering of de minister van Landsverdediging tot de inzet beslist.²¹⁰ Bovendien wordt het bevel over de krijgsmacht conform artikel 34 van de Grondwet in grote mate beïnvloed door de beslissingen binnen de NAVO, waarvan België deel uitmaakt.²¹¹

De *persoonlijke* rol van de koning is eveneens afgenomen bij het sluiten van verdragen. Zo is er nu de regel dat alle verdragen verplicht ter instemming moeten worden voorgelegd aan de bevoegde wetgevende vergadering.²¹² De rol van de wetgever is op het vlak van buitenlandse betrekkingen aldus aanzienlijk versterkt. Met wetgever bedoelt men echter niet enkel de federale wetgever maar tevens de parlementen van de gewesten en de gemeenschappen. Deze evolutie moet zeker gezien worden in het licht van de federalisering van de Belgische staat. Men diende immers twee gedachten te harmoniseren: enerzijds de mogelijkheid voorzien voor deelregeringen om internationaal op te treden en anderzijds de coherentie van het buitenlands beleid te waarborgen. Beide doelstellingen worden gerealiseerd door de federale loyauteit en de hiërarchische positie van de federale overheid. Deze primauteit van de federale regering wordt afgeleid uit artikel 167 van de Grondwet.²¹³ De koning komt hier *persoonlijk*, behalve wat betreft de afkondiging en bekrachtiging, echter niet aan te pas. Formeel gezien sluit hij de verdragen conform artikel 167, § 2 van de Grondwet. Het is echter de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken die alle beslissingen neemt omtrent deze verdragen.²¹⁴ Na stemming ervan in het parlement worden

²⁰⁷ A. BECKER, G. LAENEN, M. VAN DAMME en E. VANDENBOSSCHE, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2005, 106.

²⁰⁸ *Vr. en Antw.* Senaat 2013-2014, 23 augustus 2013, Vr. 5-9642 (B. ANCIAUX).

²⁰⁹ Artikel 1 KB 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht, *BS* 20 juli 1994.

²¹⁰ A. BECKER, G. LAENEN, M. VAN DAMME en E. VANDENBOSSCHE, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2005, 106.

²¹¹ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 560.

²¹² M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 59.

²¹³ M. COGEN, *Handboek internationaal recht*, Mechelen, Kluwer, 2003, 70.

²¹⁴ P. DE VROEDE en J. GORUS, *Inleiding tot het recht*, Mechelen, Kluwer, 2007, 178.

(federale) verdragen bekrachtigd door de koning, echter steeds onder ministeriële verantwoordelijkheid.²¹⁵

C. NOODZAKELIJKHEID UITZONDERINGSREGIME? - De discussie omtrent de bevelvoering van de krijgsmacht is na de Tweede Wereldoorlog definitief beslecht in het nadeel van de koning. De Commissie Soenens was hieromtrent duidelijk. Sinds de Koningskwestie wordt unaniem aanvaard dat ook artikel 167 van de Grondwet volledig onder het toepassingsgebied van artikel 88 van de Grondwet valt.²¹⁶ De theorie van het *persoonlijke* opperbevel van de koning behoort definitief tot het verleden. De Koningskwestie toont als geen ander het belang en de verbondenheid van de onschendbaarheid en de onverantwoordelijkheid van de koning aan. De ministers 'dekken' de koning en leggen in het parlement verantwoording af over zijn daden met politieke gevolgen. Leopold III trad buiten het toepassingsgebied van artikel 88 van de Grondwet en heeft daar duidelijk zijn prijs voor betaald.

Is de *persoon* van de koning nog noodzakelijk voor de uitoefening van artikel 167 van de Grondwet? Het antwoord lijkt negatief. Zo speelt de koning zelf geen rol van betekenis meer bij de beslissingen tot het inzetten van de strijdkracht. Bovendien is ook de regering hierbij in grote mate beïnvloed door de beslissingen genomen in de schoot van de NAVO.²¹⁷ Ook wat betreft het sluiten van verdragen lijkt de tussenkomst van de koning zelf niet essentieel. In feite is het de regering die de buitenlandse betrekking leidt en is de inbreng van de koning (zo goed als) onbestaande. Ook de verdragen van de gemeenschappen en gewesten worden weliswaar aan de koning meegedeeld maar worden niet door hem bekrachtigd.²¹⁸ Hoewel de Grondwet doet uitschijnen dat de koning nauw betrokken is bij de bevelvoering en het buitenlands beleid, lijkt zijn aandeel in de praktijk op een louter formele geldigheidsvereiste. In dit opzicht is zijn tussenkomst geïnstrumentaliseerd en wordt deze volledig bepaald door de regering.

2.4 BESLUIT

De rol van de koning heeft net zoals de Belgische staat heel wat omwentelingen ondergaan. Terwijl de grondwetgever van 1831 de koning nog beschouwde als een essentieel en onpartijdig scheidsrechtersfiguur lijkt zijn rol tegenwoordig minder noodzakelijk. Aan het begin van dit hoofdstuk werd er een onderscheid gemaakt tussen enerzijds bevoegdheden die essentieel lijken in een constitutionele monarchie en anderzijds bevoegdheden die doen terugdenken aan het *ancient régime*. Hoewel deze bevoegdheden inhoudelijk erg van elkaar verschillen, zijn er meer gelijkenissen voor wat betreft de *persoonlijke* tussenkomst van de koning. Leopold I interpreteerde zijn grondwettelijke bevoegdheden zo breed mogelijk. Tegenwoordig is de participatie van koning

²¹⁵ M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 57.

²¹⁶ Verslag Commissie Soenens, BS 6 augustus 1949, 7593-7594; A. BECKER, G. LAENEN, M. VAN DAMME en E. VANDENBOSSCHE, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2005, 106.

²¹⁷ Maar in geen geval juridisch gebonden. Zie J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 561.

²¹⁸ J. CLEMENT, H. D'HONDT, J. VAN CROMBRUGGE en C. VANDERVEEREN, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1993, 42.

Filip eerder miniem. Naar mijn inzien kunnen de grondwettelijke bevoegdheden van de koning gerangschikt worden in vier categorieën al naar gelang de *persoonlijke input* van de koning:

1. *De koning speelt een sleutelrol*

De bevoegdheden waarin de koning een sleutelrol speelt zijn schaars, zo gaat het volgens mij slechts om één geval. Krachtens artikel 96 van de Grondwet benoemt en ontslaat de koning zijn ministers. In realiteit spreekt men veeleer van een constitutionele gewoonte dan een grondwettelijke bevoegdheid. Koning Leopold I achtte het benoemen van ministers een persoonlijk prerogatief. Tegenwoordig is de koning nog steeds de regisseur van de regeringsvorming. De koning duidt informateurs, formateurs en andere soorten onderhandelaars aan met het oog op het vormen van een nieuwe coalitieregering. Hierbij dient hij de politieke realiteit van de verkiezingsuitslag te volgen maar beschikt niettemin over een zekere appreciatiemarge. Dit is naar mijn mening het *enige* moment waarop de koning daadwerkelijk een impact heeft op de politieke besluitvorming.

De koning doet dit steeds onder ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de vorming van de regering ligt dat echter moeilijk. De ministeriële dekking vormt op dat moment immers een juridische fictie. Hoewel de rol van de koning bij de vorming van de federale regering ter discussie staat is het vinden van een alternatieve regisseur van de regeringsformatie in een communautaire, ideologisch en sociaaleconomisch verdeeld land zoals België niet zo eenvoudig.

2. *De federale Regering oefent de bevoegdheid uit in naam van de koning*

Het merendeel van de grondwettelijke bevoegdheden aan de koning opgedragen wordt in realiteit volledig uitgeoefend door de federale regering. Het gaat met name over de uitvoeringsbevoegdheid van de koning (artt. 105 en 108 Gw.), het gratierecht (art. 110 Gw.), het bevel van de krijgsmacht en de buitenlandse betrekkingen (art. 167 Gw.), de benoemingen van de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen (art. 107 Gw.) en de tenuitvoerlegging van de vonnissen en de arresten (art. 40 Gw.). Bij de uitoefening van deze bevoegdheden speelt de koning geen rol van betekenis. Zo verzekert de federale regering de uitvoering van de wet. Het gratierecht wordt volledig beheerst door de Dienst Genade die ressorteert onder de bevoegdheid van de Federale Overheidsdienst Justitie. Ook het statuut van de ambtenaren wordt volledig door de regering vastgesteld. De wijze waarop vonnissen en arresten ten uitvoer worden gelegd beslist de regering. Dit gebeurt slechts "*in naam des Konings*". Bij deze bevoegdheden kan volgens mij de vraag worden gesteld waarom er nog naar de koning *als instelling* wordt verwezen, daar de regering omtrent deze bevoegdheden autonoom beslist.

3. *De tussenkomst van de koning is een louter formele vereiste*

Bij twee specifieke grondwettelijke bevoegdheden opgedragen aan de koning is de tussenkomst van de koning essentieel maar beschikt hij niet over enige appreciatiemarge. Het gaat met name om de bekrachtiging en afkondiging van wetten (art. 109 Gw;) en de ontbinding van de Kamers (art. 46 Gw.). De 'mini-Koningskwestie' was een voorbeeld van de gevolgen wanneer de koning

weigert een wet te bekrachtigen. Sinds het *Sint-Michielsakkoord* kan de koning de Kamers slechts ontbinden in drie specifieke gevallen. Men kan moeilijk spreken van echte 'bevoegdheden': de koning heeft hierbij geen inspraak maar dient deze toch uit te voeren om de werking van de staat te verzekeren.

4. *De bevoegdheden met weinig actuele betekenis*

Het recht om munt te slaan (art. 112 Gw.) en het verlenen van adeldom en militaire orden (artt. 113 en 114 Gw.) hebben tegenwoordig nog weinig betekenis. Sinds de invoering van de Euro is het monetair beleid en het muntstatuut in grote mate verschoven naar de Europese Centrale Bank. Adeldom en militaire orden verlenen geen privileges, ze hebben loutere ceremoniële waarde. Een grondwettelijke verankering lijkt mij dan ook niet noodzakelijk. Vanuit ceremonieel perspectief kunnen deze bevoegdheden behouden blijven, staatkundig hebben ze nog weinig waarde.

In tegenstelling tot wat de tekst van de Grondwet zou vermoeden is de *persoonlijke* rol van de koning bij de uitoefening van 'zijn' grondwettelijke bevoegdheden zeer beperkt. Het opzet van deze masterscriptie is de vraag in welke mate het uitzonderingsregime van de koning nog noodzakelijk en actueel is. Voor wat betreft zijn grondwettelijke bevoegdheden is het antwoord hierop als volgt:

- Bij de vorming van de federale regering is artikel 88 van de Grondwet van kapitaal belang. Naar aanleiding van de institutionele crisis na de federale verkiezingen van 2010 rees de vraag naar een andere regisseur van de federale regering. De onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid uit artikel 88 van de Grondwet bleek niet enkel essentieel, ze leek bovendien zelfs niet te volstaan. Een werkbaar model vinden voor de federale regeringsformatie in een ideologisch, communautair en sociaaleconomisch erg verdeeld land zoals België is niet evident. Tot zolang blijft artikel 88 Gw. echter noodzakelijk.
- Ook voor de tweede soort bevoegdheden lijkt het uitzonderingsregime uit artikel 88 van de Grondwet noodzakelijk. Ook al is de effectieve inbreng van de koning quasi onbestaande, Hij maakt nog steeds formeel deel uit van de uitvoerende macht. Een grondwetswijziging zou in de praktijk echter weinig veranderingen doorvoeren bij de uitoefeningen van deze bevoegdheden. Het zou bovendien de tekst van de Grondwet doen aansluiten bij de staatsrechtelijke realiteit. Deze koninklijke bevoegdheden zijn momenteel immers een instrument van de federale regering.
- Zolang de koning zijn bevoegdheden inzake de bekrachtiging en afkondiging van de wet enerzijds en de ontbinding van de Kamers anderzijds uitoefent zoals de Grondwet het voorschrijft lijkt zijn onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid niet noodzakelijk. Het is pas wanneer hij handelt in strijd met deze bepalingen dat zijn verantwoordelijkheid in het gedrang komt. Er valt volgens mij niets tegenin te brengen deze bevoegdheden aan de federale regering toe te vertrouwen.

- De vierde soort bevoegdheden hebben geen politieke gevolgen. Het uitzonderingsregime van artikel 88 Gw. lijkt zodoende niet noodzakelijk.

Wil men effectief werk maken van de modernisering van het koningschap is een heroverweging van de koninklijke bevoegdheden duidelijk aan de orde. Vooral zijn rol als protagonist bij de regeringsvorming lijkt aan verandering toe. België blijkt echter een patent te hebben op het doen ontstaan van feitelijke situaties die ingaan tegen de constitutionele teksten. Concluderend kan men stellen dat de onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid van de koning, op artikel 96 Gw. na, slechts noodzakelijk zijn omwille van de tekst van de Grondwet.

HOOFDSTUK 3. DE ROL VAN DE KONING DOORHEEN DE GESCHIEDENIS VAN BELGIË

De rol van de koning werd in 1831 duidelijk afgelijnd door het Nationaal Congres. Zijn onverantwoordelijkheid en onschendbaarheid veronderstellen dat de koning zich op politiek vlak afzijdig houdt. In dit hoofdstuk worden twee situaties geschetst waarbij de koning – weliswaar onder zeer specifieke en uitzonderlijke omstandigheden – buiten artikel 88 van de Grondwet treedt, met verregaande repercussies tot gevolg.

3.1 DE KONINGSKWESTIE

Na het plotse overlijden van koning Albert I komt zijn zoon Leopold III op de troon terecht. Plichtsbewust zou deze laatste zijn constitutionele taak vervullen in navolging van zijn vader, met de nodige kritiek op het Belgische staatsbestel. Het grote verschil is dat de nieuwe Koning dit niet doet op een discrete en serene manier zoals zijn vader maar dat hij uitdrukkelijk het parlementaire stelsel en verschillende politici op de korrel neemt.²¹⁹ Volgens VAN DEN WIJNGAERT legde hij daarmee reeds de kiemen van de Koningskwestie die in 1950 tot zijn troonsafstand zou leiden.²²⁰

Leopold III ervaart tijdens zijn zes jaar koningschap voor de Tweede Wereldoorlog tweeëntwintig regeringscrisisen. Dit belet hem echter niet om zijn eigen invloed uit te oefenen op de politiek.²²¹ De spanningen tussen de regering en de Koning bereiken hun hoogtepunt op 25 mei 1940. Leopold II weigert België te ontvluchten wanneer de Duitsers België binnenvallen. Overtuigd van zijn gelijk legt hij de adviezen van de regering naast zich neer, alsook artikel 88 van de Grondwet. De Koning was immers van mening dat zijn rol als opperbevelhebber prevaleerde op deze als staatshoofd en dat hij kost wat kost de Belgische onafhankelijkheid diende te vrijwaren.²²² Leopold III interpreteerde de grondwettelijke eed die hij bij zijn troonsbestijging conform huidig artikel 91 Gw. had gezworen zeer strikt. Hij zou er alles aan doen om "*de Grondwet en de wetten van het Belgische volk na te leven, 's Lands onafhankelijkheid te handhaven en het grondgebied ongeschonden te bewaren.*" De naar Frankrijk gevluchte ministerraad was van mening dat de Koning deze eed eveneens kon vervullen zonder permanent op Belgisch grondgebied te verblijven. Leopold III wou hier echter in geen geval van weten. De Koning bleef volharden in zijn eigen neutraliteitspolitiek.²²³ Zijn beslissing tot onvoorwaardelijke overgave van de strijdkrachten op 28 mei 1940 gebeurde zonder ministeriële tegentekening en blijft tot op vandaag staatsrechtelijk omstreden.²²⁴

De situatie in mei 1940 was onmogelijk te vergelijken met de normale constitutionele gang van zaken. Voor zover de ministers het vertrouwen hebben van een meerderheid in het parlement dient de koning zich in een parlementair systeem neer te leggen bij hun standpunt. Na de inval van de

²¹⁹ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 232-233.

²²⁰ M. VAN DEN WIJNGAERT, *België en zijn koningen. Van macht naar invloed*, Antwerpen, Manteau, 2008, 93.

²²¹ B. BALFOORT, B. MADDENS, H. MATTHIJS, V. SEGERS, G. HOSTE en M. VAN DEN WIJNGAERT, *Zijn we de Koning te rijk?*, Leuven, Davidfonds Uitgeverij, 2013, 34.

²²² J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 1001.

²²³ M. REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2003, 192.

²²⁴ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 52.

Duitsers vergaderde het parlement niet meer.²²⁵ Tijdens de laatste plenaire zitting op 10 mei 1940 was er bovendien grote verdeeldheid omtrent de partijdigheid van België. De situatie zat vervat in een patstelling. Zo meenden de ministers over een mandaat te beschikken om te strijden tot de eindoverwinning. Indien een minister de koning niet kan overtuigen zijn mening te volgen en zodoende weigert verantwoordelijkheid te dragen voor daden van de koning zit er in normale omstandigheden voor hem niets anders op dan ontslag te nemen.²²⁶ Volgens een strikte toepassing van het *colloque singulier* zou de reden van het ontslag, namelijk een conflict met de koning, zelfs niet mogen onthuld worden om zo te vermijden dat de Kroon wordt ontbloot. Vanuit staatsrechtelijk perspectief had de Regering-Pierlot aldus twee opties: ofwel bleef de regering aan maar werd ze verantwoordelijk geacht voor de beslissingen van Leopold III, ofwel weigerde ze zijn beslissingen te dekken en bood ze haar ontslag aan. Na dit ontslag zou de koning nieuwe ministers kunnen benoemen. Dit vergt echter de handtekening van een minister uit de ontslagnemende regering.²²⁷

Er werd echter een derde optie gekozen: een open breuk tussen de Regering-Pierlot en de Koning. In tegenstelling tot wat de regering verwachtte had de Koning er zich niet van onthouden politiek op te treden tijdens zijn gevangenschap. Integendeel, koning Leopold III deed verschillende pogingen om verder te regeren. Ondanks verscheidene juridische adviezen had hij echter nog steeds de instemming nodig van de Regering-Pierlot om nieuwe ministers te benoemen. Deze ging hier geenszins op in en zette de Koning op politiek vlak definitief buitenspel door hem in de onmogelijkheid tot regeren te verklaren conform huidig artikel 92 van de Grondwet. Ook deze beslissing was niet vrij van kritiek.²²⁸

In het licht van deze masterscriptie is vooral het protest tegen de terugkeer van koning Leopold III naar Belgisch grondgebied van belang. Kort na de oorlog kon er immers geen regering worden gevormd die de verantwoordelijkheid wou dragen voor de terugkeer van de Koning. Het zou nog vijf jaar duren vooraleer de onmogelijkheid te regeren een einde zou nemen. Een volksraadpleging zou uiteindelijk beslissen of Leopold III opnieuw op de troon mocht plaatsnemen. Dit zorgde voor een duidelijke communautaire opsplitsing.²²⁹ Volgens de Vlamingen was de Koning welkom, Wallonië dacht daar anders over. Toen de CVP in 1950 met een absolute meerderheid de wet goedkeurde die een einde zou maken aan de onmogelijkheid te regeren braken opnieuw zware onlusten uit.²³⁰ De situatie was onhoudbaar. Ondanks een absolute meerderheid in het parlement en een referendum kwam er met de troonsafstand een einde aan jarenlange politieke en communautaire spanningen.

²²⁵ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 60.

²²⁶ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 49.

²²⁷ J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 238.

²²⁸ J. STENGERS, *Léopold III et le gouvernement: les deux politiques belges de 1940*, Gembloux, Duculot, 1980, 52-54.

²²⁹ P. THEUNISSEN, *1950: ontknoping van de Koningskwestie*, Antwerpen-Amsterdam, Nederlandsche Boekhandel, 1984, 162.

²³⁰ M. REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2003, 103.

Het is belangrijk op te merken dat zelfs tijdens de moeilijkste momenten van de Koningskwesatie de monarchie nog steeds niet in vraag werd gesteld.²³¹ Het protest was gericht tegen de *persoon* van de Koning omwille van de handelingen die hij had gesteld net voor en tijdens zijn krijgsgevangenschap. Het betrof vooral de breuk met de Regering-Pierlot op 25 mei 1940. Zijn beslissing om bij zijn manschappen in België te blijven werd aanvankelijk gewaardeerd door het publiek. Hij toonde zich immers solidair met zijn volk en zijn manschappen. Hier kwam echter snel verandering. Zijn ontmoeting met Hitler, het huwelijk met Lilian Baels, vermeende contacten met collaborerende kringen, een gebrek aan openlijk protest tegen dwangarbeid en het niet steunen van het verzet werd hem bijzonder kwalijk genomen door de Belgen.²³² Niet de monarchie als instelling stond ter discussie na de Tweede Wereldoorlog, wel het principiële karakter en de concrete invulling ervan.²³³ Toch was de troonsbestijging van Boudewijn een keerpunt: het was een overwinning van de politiek en een klap voor de monarchie waarvan ze niet meer zou herstellen.

De gebeurtenissen rond de Koningskwesatie geven duidelijk aan hoe essentieel de koninklijke onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid zijn voor de monarchie. De grondwetgever had een duidelijke staatsstructuur voor ogen: een monarchie werd aanvaard doch enkel in de mate een democratische legitimatie hiervoor mogelijk is, via een minister die ter verantwoording kan worden geroepen. De politieke verantwoordelijkheid van de ministers is met andere woorden een *conditio sine qua non* voor de monarchie. Zoals koning Leopold III hardleers heeft ondervonden is deze onschendbaarheid slechts voorwaardelijk: treedt de koning alleen op zonder zijn ministers of stelt hij toch politieke daden in een periode van onmogelijkheid om te regeren begeeft hij zich op gevaarlijk terrein. In dat geval staat hij niet meer boven en buiten de politiek en verliest hij het privilege onschendbaar te zijn.²³⁴

3.2 BOUDEWIJN EN DE ABORTUSWET

Ook koning Boudewijn heeft op zijn zachtst uitgedrukt een belangrijke invloed gehad op de Belgische politiek. Hij kon zich, net zoals en onder invloed van zijn vader koning Leopold III, in geen geval vinden in een 'bloempotfunctie'. Dit zien we terugkomen in verschillende incidenten doorheen zijn regeerperiode. Zijn meest ophefmakende wapenfeit was ongetwijfeld de weigering om de Abortuswet te ondertekenen. Deze gebeurtenis is wederom een duidelijk voorbeeld waarbij de koning buiten artikel 88 van de Grondwet trad.

Als overtuigd katholiek spreekt koning Boudewijn zich bij verschillende aangelegenheden uit voor het ongeboren leven en zet zich impliciet af tegen de Abortuswetgeving die begin 1990 in de maak is.²³⁵ De regering stond er echter niet borg voor: het betrof een parlementair initiatief en de

²³¹ J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 312.

²³² B. BALFOORT, B. MADDENS, H. MATTHIJS, V. SEGERS, G. HOSTE en M. VAN DEN WIJNGAERT, *Zijn we de Koning te rijk?*, Leuven, Davidsfonds Uitgeverij, 2013, 39-40.

²³³ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 122.

²³⁴ J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 978.

²³⁵ M. VAN DEN WIJNGAERT, *België en zijn koningen, van macht naar invloed*, Antwerpen, Manteau, 2008, 143.

politieke partijen hadden besloten om af te zien van de zogenaamde partijtucht bij de stemming, iedereen kon naar eer en geweten over het wetsvoorstel stemmen.²³⁶ Dat koning Boudewijn bezwaren had tegen dit voorstel was dus geen geheim, deze waren volledig ingegeven door zijn geloof.²³⁷ Weinigen hadden echter durven denken dat de koning zich ook daadwerkelijk tegen de ondertekening van de Abortuswet zou verzetten, ook niet zijn voormalig kabinetschef MOLITOR. Hij stelde zich de vraag "of we koninklijke interventies kunnen indenken over het standpunt van de faciliteitengemeenten in de Brusselse periferie, of over het probleem van abortus?".²³⁸ Dit gebeurde toch, op 30 maart 1990 meldde koning Boudewijn in een brief aan de eerste minister dat het hem niet mogelijk was de wet betreffende de zwangerschapsonderbreking te ondertekenen.²³⁹

Hiermee kwam hij openlijk in conflict met het parlement, dat in België het wetgevend monopolie bezit. Hoewel de zogenaamde 'mini-Koningskwestie' van 1990 maar een paar dagen duurde, wordt deze gebeurtenis toch beschouwd als een beruchte crisisperiode tussen wetgever en staatshoofd. In de context van deze masterscriptie is deze aangelegenheid relevant omwille van twee redenen. Enerzijds doet het vragen rijzen bij de opportuniteit van de rol die de koning vervult als staatsrechtelijk orgaan in het wetgevende proces. Anderzijds dient men volgens mij de vraag te stellen in welke mate de koning zelf nog enige inspraak heeft in deze procedure. Hij mag dan wel formeel deel uitmaken van de uitvoerende macht, in realiteit is zijn betrokkenheid slechts een gestandaardiseerde routine met geen (tot weinig) medezeggenschap. Is zijn persoonlijke mening überhaupt nog relevant?

De Abortuskwestie fungeerde als een belangrijke *reminder* voor de noodzakelijke rol van de koning in de wetgevingsprocedure. Het was een uitzonderlijk voorbeeld van koninklijke vasthoudendheid.²⁴⁰ Er is evenwel een groot verschil met de Koningskwestie. In tegenstelling tot de gebeurtenissen in mei 1940 distantieerde de regering zich niet van de Koning. Ze stelt zelfs alles in het werk om de koning te ontzien. Bovendien kwam er nu onvoorwaardelijke steun vanuit de bevolking. De populariteit van koning Boudewijn steeg naar een ongekende hoogte na de weigering van de abortuswet. Zijn standvastigheid werd net als een voorbeeld beschouwd voor de hypocriete politici. Waarom sprak men in casu dan van een crisis? De koning ging volledig in tegen de gang van zaken op legislatief vlak, de Kroon was ontbloot en de regering wou zijn weigering tot ondertekening niet dekken.²⁴¹

Koning Boudewijn sloeg mijn inziens de nagel op de spreekwoordelijke kop in zijn brief aan premier Wilfried Martens: "Aan hen die zich verbazen over mijn beslissing stel ik de volgende vraag: "Is het normaal dat ik de enige Belgische burger ben die verplicht is tegen zijn geweten te handelen in zulke belangrijke materie? Geldt de gewetensvrijheid voor allen behalve de Koning?". Boudewijn

²³⁶ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 129.

²³⁷ G. POLSPOEL en P. VAN DEN DRIESSCHE, *Koning en onderkoning. Over de invloed van het Hof en de macht van Jacques Van Ypersele De Strihou*, Leuven, Uitgeverij Van Halewyck, 2001, 87.

²³⁸ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 49.

²³⁹ W.L., "Mini-Koningscrisis", *RW* 1990-91, 827.

²⁴⁰ T. DEBELS, *Kroongeheimen, waarheid en leugens over het Belgisch koningshuis*, Antwerpen, Uitgeverij Manteau, 2013, 197.

²⁴¹ D. ILEGEMS en J. WILLEMS, *De kroon ontbloot. Over de macht van Boudewijn*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1991, 66.

stelde zich volgens mij terecht de vraag: "Ben ik dan de enige die geen geweten mag hebben?".²⁴² Vanuit constitutioneel oogpunt dienen beide vragen positief te worden beantwoord. De Koning kon weliswaar op veel begrip rekenen, de onverantwoordelijkheid van het staatshoofd houdt in dat hij niet persoonlijk kan worden betrokken bij de wetten. Vanzelfsprekend kan de koning een persoonlijke opvatting hebben maar die moet volgens LALLEMAND tot de privésfeer blijven behoren. Als staatshoofd is de koning de tolk van de nationale gemeenschap. Hij is de enige burger die ten persoonlijke titel geen kritiek mag uiten op de wetten van zijn land.²⁴³ Bij de uitoefening van een openbaar ambt horen verplichtingen, zeker voor de hoogste ambt van de staat. ERGEC toont volgens mij op gevatte wijze aan waarom de persoonlijke overtuigingen van de koning in geen geval mogen prevaleren op zijn functie als staatshoofd:

*"Même si la majesté de la fonction royale ne s'accommode guère de comparaisons avec d'autres charges publiques, quelque élevées soient-elles, on ne peut s'empêcher d'évoquer le devoir de réserve auquel sont astreints certains organes de la puissance publique, lequel trouve un fondement explicite dans l'article 10 §2 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression. Conçoit-on, ainsi, un magistrat se récuser, en excipant de ses convictions, pour ne pas appliquer la loi du 3 avril 1990 sur l'interruption volontaire de grossesse?"*²⁴⁴

Op politiek vlak verdween de 'mini-Koningskwesitie' al snel naar de achtergrond. Met deze gebeurtenis werd het groeiend besef om het koningschap aan te passen opnieuw aangewakkerd. Na de 'mini-Koningskwesitie' verschenen er allerhande voorstellen om een nieuwe weigering te vermijden. Ook al wou koning Boudewijn in geen geval een hinderpaal zijn voor de wil van de politieke meerderheid van de natie, hij liet zijn eigen waarden er toch op prevaleren.²⁴⁵ De grondwettelijke constructie om de Koning 36 uur in de onmogelijkheid te regeren te plaatsen zoals bedacht door ALEN was weliswaar een huzarenstukje van constitutionele inventiviteit, een dergelijke oplossing werd in geen geval voor herhaling vatbaar geacht.

Van al de voorstellen die in 1990 werden geformuleerd om de koninklijke functie te wijzigen, is er geen enkel dat ooit de Kamer of de Senaat heeft gehaald.²⁴⁶ Koning Filip is echter gewaarschuwd, de Abortuskwestie was een unicum. Het werd getolereerd door de politiek en de bevolking omwille van de onberispelijke en bijna veertigjarige staat van verdienste van een immens populaire koning Boudewijn. Net zoals koning Albert II maakt koning Filip tegenwoordig wel degelijk het onderscheid tussen persoonlijk geweten en functie. Een grondwetsherziening lijkt mij niettemin noodzakelijk om een mogelijke herhaling definitief uit te sluiten.²⁴⁷

²⁴² M. REYNEBEAU, *Een geschiedenis van België*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2003, 15.

²⁴³ R. LALLEMAND, "La conscience royale et la représentation de la nation. Réflexions à propos d'une crise", *JT* 1990, 5556, 466.

²⁴⁴ R. ERGEC, "L'institution monarchique à l'épreuve de la crise", *JT* 1990, 265.

²⁴⁵ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 144.

²⁴⁶ W. MARTENS, *Memoires, luctor et emergo*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2006, 499.

²⁴⁷ Zie deel I, 2.2.1. Bekrachtiging en afkondiging van wetten (art. 109 Gw.).

3.3 BESLUIT

Concluderend kan men volgens mij zonder meer stellen dat de koning een sleutelrol heeft gespeeld in de politieke geschiedenis van België. Zijn rol ligt duidelijk niet in het uitoefenen van politieke invloed en was bovendien nooit zo bedoeld. Naar mijn mening is zijn belangrijkste functie dan ook vooral die van neutraal tussenpersoon en aanspreekpunt: de koning doet dienst als een zeer subtiele *flavoring agent* met een belangrijke temperende werking. Over het feit dat de politieke rol van de koning sterk is afgenomen de laatste decennia bestaat geen twijfel. Hij heeft dan wel geen bevoegdheden ten aanzien van de gemeenschappen en de gewesten, op federaal vlak blijft een unitaire invloed uitoefenen. Hierbij mag artikel 88 van de Grondwet in geen geval over het hoofd worden gezien.

"Onze koningen zijn Coburgs, en dus zijn ze trots en koppig. Zij vergenoegen zich niet met een bloempotfunctie".²⁴⁸ Deze uitspraak geeft volgens mij een haast perfecte beschrijving van de rol van de koning doorheen de geschiedenis van België. Hoewel de koning de facto geen politieke macht toekomt, weigerde bijna elke koning der Belgen het politieke leven louter passief te ondergaan. Terwijl oorspronkelijk het gezag van de koning een noodzakelijke voorwaarde was voor het bestaan van België, wordt het nu gezien als ondemocratisch en middeleeuws. Bedoeling van de grondwetgever was de macht van het staatshoofd te beteugelen door het aanstellen van verantwoordelijke ministers. "*Le roi règne et ne gouverne pas*" werd echter pas realiteit na de Koningskwesie. Toch had ook koning Boudewijn nog moeite met deze invulling van het koningschap. Tegenwoordig neemt de regering de beslissingen autonoom en voert ze een beleid uit. De koning lijkt in dit hele regerende proces niet meer dan een noodzakelijke constitutionele schakel. Volgens het eenheidsbeginsel is het optreden van de uitvoerende macht gesteund op het principe dat de koning en zijn ministers steeds dezelfde wil uitdrukken. DELPÉRÉE omschreef dit beginsel als volgt:

*"Le pouvoir exécutif, constitué au départ d'autorités distinctes → le Roi et les ministres → est et reste un. Comment cela se peut-il ? Le Roi signe. Ou, plus généralement, il s'exprime, il intervient, il agit. Un ministre lui apporte le contreseing (...) Il ne faudrait pas déduire de cette constatation simple que le Roi et l'un des ministres expriment leurs volontés distinctement l'un de l'autre. Le chef de l'État et les membres du Gouvernement ne se situent pas dans une relation d'indépendance réciproque. Ils ne statuent pas de manière autonome. À la différence du pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ne comprend pas des branches distinctes. La volonté qu'il exprime n'est pas divisible."*²⁴⁹

Voor het Nationaal Congres was dit vanzelfsprekend. Voor hen was de koning enkel het symbolische hoofd van de uitvoerende macht. De grondwetgever van 1831 plaatste de koning en de regering op een tandem, waarbij het de uitdrukkelijke bedoeling is dat de Regering vooraan zit.²⁵⁰ Deel I van deze masterscriptie ging in op de vraag naar de persoonlijke rol van de koning bij

²⁴⁸ P. GEUDENS, *De (on)macht van het koningshuis*, 1999, <http://asp.qva.be/dossiers/-k/koning/baas.asp>.

²⁴⁹ F. DELPÉRÉE en B. DUPRET, *Nul ne peut découvrir de la Couronne*, Louvain-la-Neuve, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Cahiers Constitutionnels, 1989, 14.

²⁵⁰ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 158.

de uitoefening van zijn grondwettelijke bevoegdheden: is hij tegenwoordig nog een drijvende kracht of enkel een noodzakelijke grondwettelijke ballast? Naar mijn mening steeds meer dat laatste. Uit de geschiedenis leren we immers dat hij bovendien een stevige stok in de wielen kan steken. Dit komt vooral tot uiting als de *persoon* en de *instelling* met elkaar in conflict komen. Situaties zoals de Koningskwestie en de 'mini-Koningskwestie' tonen duidelijk aan dat de Grondwet geen ruimte biedt voor een wederzijdse onafhankelijkheid tussen staatshoofd en ministers. Wanneer de koning en zijn minister het oneens zijn, prevaleert de wil van de minister. Dit is logisch: artikel 88 van de Grondwet is een van de hoekstenen van de Belgische parlementaire monarchie. De gebeurtenissen in de periode 1940-1950 en in 1990 maken immers duidelijk dat een *persoonlijke* invulling van het koningschap zware staatsrechtelijke consequenties met zich mee kan brengen. De koning dient te allen tijden en onvoorwaardelijk neutraal te blijven. In een parlementaire monarchie dienen de persoonlijke opvattingen van de vorst immers onderworpen te worden aan die van de regerende meerderheid. De onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid zijn noodzakelijke voorwaarden opdat de koning zijn opdracht zou kunnen vervullen zoals die momenteel is omschreven in de Grondwet. Treedt de koning buiten artikel 88 van de Grondwet stelt hij zich bloot aan de vraag naar politieke verantwoording voor zijn handelingen.

DEEL II. HET UITZONDERINGSREGIME VAN DE KONING

Het Nationaal Congres wou in 1831 definitief afstand doen van het *Ancient Régime*. Niet alleen de bevoegdheden van de koning werden beknop, ook het grondwettelijke kader waarbinnen hij deze dient uit te oefenen werd strikt bepaald. In de volgende twee hoofdstukken wordt dit formele kader uiteengezet. Vooreerst volgt er een analyse van de bepalingen met betrekking tot zijn persoonlijke levenssfeer. Zo zijn er verschillende grondwettelijke bepalingen en gewoonten die een invloed hebben op het leven van de koning. Ook bij de uitoefening van zijn functie als staatshoofd bestaan er regels die in acht moeten worden genomen. Dit deel onderzoekt in welke mate dit uitzonderingsregime zorgt voor een verschil in levenswijze met de modale Belg.

HOOFDSTUK 1. BEPALINGEN MET BETREKKING TOT ZIJN PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

In dit hoofdstuk worden drie elementen uit de privésfeer van de *persoon* van de koning onderzocht. De regels die van toepassing zijn op zijn huwelijk en zijn nakomelingen worden geëvalueerd. Er wordt onderzocht op welke wijze deze aspecten van zijn persoonlijke levenssfeer door (grond)wettelijke regels worden beïnvloed en om welke redenen. Zijn deze regels nog noodzakelijk in de huidige maatschappij of vereisen ze een aanpassing?

1.1 HET HUWELIJK VAN DE KONING

Artikel 85 van de Grondwet stelt dat de grondwettelijke macht van de koning overgaat bij erfopvolging op de natuurlijke en wettige nakomelingschap in rechte lijn. Deze nakomeling heeft volgens het tweede lid van dit artikel de toestemming nodig van de koning of van hen die bij gebreke van de koning zijn grondwettelijke macht uitoefenen. Bij gebreke hiervan verliest deze nakomeling zijn recht op de Kroon.

Oorspronkelijk was enkel het eerste lid van huidig artikel 85 in de Grondwet van 1831 opgenomen. Het Nationaal Congres was van mening dat het huwelijk van de koning niet onderworpen diende te zijn aan de toestemming van de wetgevende macht.²⁵¹ Bij het huwelijk van koning Leopold I met de Franse prinses Louise-Marie was minister van staat Félix de Mérode één van de getuigen die de huwelijksakte mee ondertekende. Hieruit is een constitutionele gewoonte ontstaan die net na de Tweede Wereldoorlog uitdrukkelijk werd aanvaard door de rechtsleer.²⁵² In die periode riep het huwelijk tussen koning Leopold III en prinses Lilian Baels immers constitutionele vragen op. Zij beschouwden het huwelijk als een loutere privéaangelegenheid. Van een ministeriële goedkeuring was er geen sprake. Om de publiekrechtelijke gevolgen van dat huwelijk uit te sluiten werd een authentieke akte opgesteld. Hierin werd vermeld dat noch de echtgenote, noch de kinderen uit dit huwelijk zouden kunnen genieten van de constitutionele rechten toegekend in toenmalig artikel 60

²⁵¹ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 284.

²⁵² F. DELPÉRIÉ, "Le Prince et le Roi", *JT* 2000, nr. 5958, 159.

van de Grondwet. Deze redenering was gebaseerd op de veronderstelling dat dit tweede huwelijk geen ministeriële tegentekening behoeft.

Na de oorlog werd unaniem aangenomen dat het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid uit artikel 88 van de Grondwet een algemene draagwijdte heeft. De bepaling wordt zo geïnterpreteerd dat het toepassingsbied zich uitstrekt tot elke handeling van de koning die een politieke weerslag kan hebben. Het huwelijk van de koning is een politieke akte aangezien er uit dit huwelijk troongerechtigde kinderen kunnen worden geboren.²⁵³ Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid is dus ook onverkort van toepassing op het huwelijk van de koning.²⁵⁴ De Commissie van Voorlichting aanvaardde op 14 juli 1946 dat het huwelijk van de koning zonder instemming van een minister geen publiekrechtelijke gevolgen kan hebben, noch ten aanzien van de echtgenote, noch ten aanzien van de kinderen uit dit huwelijk.²⁵⁵ Deze theorie werd volgens RIMANQUE aangenomen om het recht van opvolging aan de zoon van Leopold III met prinses Lilian Baels te ontzeggen.²⁵⁶ Hierbij moet men volgens mij de kanttekening maken dat het huwelijk plaatsvond in oorlogstijd en de regering destijds verspreid zat in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Dit huwelijk was weliswaar een belangrijke aanleiding van de Koningskwestie, toch is het onduidelijk of de regering haar toestemming eveneens zou hebben geweigerd in vreedstijd.

Wanneer de koning of zijn troonopvolgers willen huwen, hebben ze daarvoor de toestemming van de regering nodig. Een huwelijk van de koning dat niet gedekt is door een minister heeft geen publiekrechtelijke gevolgen. Wanneer de troonopvolgers huwen zonder de toestemming van de koning – lees: de regering – kunnen ze weliswaar vrij het huwelijk aangaan, maar verliezen ze hierdoor wel de hoedanigheid van troonopvolger.²⁵⁷ De ministeriële verantwoordelijkheid is dus van bijzonder belang. Tegenwoordig stemt de regering nog steeds uitdrukkelijk in met de huwelijken van de koning en zijn nakomelingen.²⁵⁸ Nergens is af te leiden welke criteria de regering hanteert. Uit de discussies van het Nationaal Congres kan men volgens mij concluderen dat de regering het huwelijk niet zou mogen weigeren omwille van religieuze motieven. Eveneens werden voorstellen die net tot doel hadden een 'immoreel' huwelijk van de koning te voorkomen achterwege gelaten.²⁵⁹ In de vergelijking tussen de levenssfeer van de koning en de modale Belg dient volgens mij de volgende vraag te worden gesteld: *Is de toestemming voor het huwelijk van de koning en zijn troonopvolgers tegenwoordig nog noodzakelijk en verantwoord?*

In het licht van het huidige grondwettelijk statuut van de koning is het antwoord positief. De grondwettelijke gewoonte om het huwelijk van de koning en zijn troonopvolgers te onderwerpen

²⁵³ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 284.

²⁵⁴ J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 682.

²⁵⁵ Verslag van de Commissie van voorlichting op 14 juli 1946 door Z.M. Koning Leopold III ingesteld, Brussel, 1947, 157.

²⁵⁶ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 207.

²⁵⁷ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 283.

²⁵⁸ Zie bijvoorbeeld Koninklijk Besluit van 19 september 1999 waarbij Zijne Koninklijke Hoogheid Prins Filip, Hertog van Brabant, Prins van België, toestemming wordt verleend om in het huwelijk te treden, *BS* 21 september 1999.

²⁵⁹ E. HUJTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, 1844, Société Typographique Belge, I, 486.

aan de goedkeuring van de Regering werd gekunsteld als noodoplossing om de kinderen van koning Leopold III en Prinses Lilian Baels de toegang tot de troon te ontzeggen. De regering heeft het huwelijk van de koning in de Belgische geschiedenis nog nooit geweigerd op basis van politieke, religieuze of andere motieven. De toestemming van de regering is volgens mij echter te verantwoorden door de mogelijke politieke gevolgen van het huwelijk. De *persoon* van de koning mag in België in geen geval ter discussie staan. Zoals uit de gebeurtenissen tijdens de Tweede Wereldoorlog blijkt kan een koninklijk huwelijk immers politieke gevolgen hebben.

Kan deze grondwettelijke gewoonte, evenals artikel 85 lid 2 van de Grondwet gezien worden als een inperking op de persoonlijke levenssfeer van de koning en zijn opvolgers? De tijd dat huwelijken van koningen, prinses en prinsessen diplomatieke of militaire allianties veruitwendigen is reeds lang voorbij.²⁶⁰ Zo kan men volgens mij de vraag stellen of de goedkeuring van de regering een inperking is op het recht om te huwen zoals vervat in artikel 12 van het EVRM.²⁶¹ Voor de modale Belg is er weliswaar een toestemming van beide echtgenoten vereist, een instemming van ander persoon is niet noodzakelijk voor de geldigheid van het huwelijk. De tussenkomst van ouders of familie, met de bedoeling lichtzinnige huwelijken tegen te gaan, werd in de loop van de 19^{de} en 20^{ste} eeuw gestadig afgezwakt. Verder maakten de wetten van 15 januari 1983 en van 19 januari 1990 definitief een einde aan de mogelijke juridische bemoeienis bij het huwelijk tussen meerderjarige personen. Enkel een minderjarige die in het huwelijk wenst te treden dient enerzijds ontheffing van leeftijdsvereiste bekomen en anderzijds toestemming van zijn ouders of *vervangende machtiging van de jeugdrechtbank*.²⁶² Van een inperking om het recht om te huwen kan men volgens mij echter moeilijk spreken. De toestemming van de regering beoogt de staatsrechtelijke gevolgen van het huwelijk te beheersen en in het bijzonder de troonopvolging. In principe heeft de koning nog steeds de vrije keuze te trouwen met wie hij wil, de regering beslist zowaar over de grondwettelijke rechten die zijn *echtgenote* en *nakomelingen uit dit huwelijk* kunnen claimen.

Inspiratie op gebied van transparantie kan de Belgische grondwetgever halen bij onze Noorderburen.²⁶³ Omtrent het huwelijk van de koning is de Nederlandse Grondwet zeer duidelijk: treedt de koning dan wel een van zijn opvolgers in het huwelijk zonder de instemming van de Staten-Generaal, doen ze hierdoor afstand van de troon.²⁶⁴ In België zijn de gevolgen voor het huwelijk van de koning minder verregaand: gaat de regering niet akkoord en vindt er toch een huwelijk plaats, heeft dit huwelijk geen staatsrechtelijke gevolgen voor *de echtgenote en de nakomelingen* van de koning. De koning doet hiermee echter geen troonsafstand.

²⁶⁰ F. DELPÉRÉE, "Le Prince et le Roi", *JT* 2000, nr. 5958, 160.

²⁶¹ Zie bijvoorbeeld: J. VANDE LANOTTE, en Y. HAECK (eds), *Handboek EVRM: Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar*, Volume II, Antwerpen, Intersentia, 2004, 515.

²⁶² G. VERSCHULDEN, *Handboek Belgisch Familierecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 429.

²⁶³ In Nederland is de positie van de Koning en zijn opvolgers duidelijk bepaald (E. VAN RAALTE, *Het Koninklijk Huis en zijn leden, en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1996, 44; A. VERLINDEN, "Moet het 'Koninklijk Huis' een constitutionele positie krijgen?", *TBP* 2003, 106-107; M. KOIJ, "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten", *TBP* 2003, 609; E. VAN RAALTE, *De werkelijke betekenis en functionering van het Nederlandse koningschap*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1975, 42).

²⁶⁴ C. W. POT, D.J. ELZINGA, H.G. HOOGERS en R. DE LANGE (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 488.

Terwijl de grondwettelijke regels met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer van de koning quasi ongewijzigd zijn gebleven sinds 1831 evolueert het personen-en familierecht voortdurend. Te denken valt aan huwelijken van personen van hetzelfde geslacht. Het is maar zeer de vraag of de regering rekening zou houden met deze evoluties bij het toestemmen met het huwelijk van de Koning of zijn troonopvolgers. Evolueert het koningschap naar een louter ceremoniële functie, wordt deze toestemming mijn inziens een maat voor niets. Het huwelijk van de koninklijke familie wordt hierdoor in een keurslijf geperst. Het koningschap blijft veelal in adellijke kringen waardoor het vervreemdt van de bevolking. Zo zien we dat huwelijken van leden van koninklijke families met modale burgers in Scandinavië net een positief effect lijken te hebben op de populariteit van het staatshoofd.²⁶⁵ Hoe dan ook is een actualisering noodzakelijk. Wil men effectief werk maken van een modernisering van het koningschap mag het huwelijk van de koning hierbij niet worden vergeten.

1.2 NAKOMELINGEN

Het statuut van de nakomelingen van de koning is allesbehalve duidelijk afgelijnd. In vergelijking met de kinderen van de modale Belg zijn er opmerkelijke verschillen. Deze afdeling wil duidelijk maken wie er volgens de Grondwet moet worden beschouwd als een troonopvolger van de koning en welke gevolgen dit voor hen teweegbrengt.

Artikel 85 van de Grondwet definieert de constitutionele principes in verband met de troonopvolging: "*De grondwettelijke macht van de Koning gaat bij erfopvolging over op de natuurlijke en wettige nakomelingschap, in de rechte lijn, van Z.M. Leopold, Joris, Christiaan, Frederik van Saksen-Coburg en volgens eerstgeboorterecht*". Voor de grondwetswijziging van 1991 bepaalde de Grondwet dat de grondwettelijke macht van de koning overging van man op man, volgens eerstgeboorterecht en met altijd durende uitsluiting van de vrouwen en van hun nakomelingschap. Deze zogenaamde *Salische wet* had dus tot gevolg dat enkel mannelijke nakomelingen in aanmerking kwamen voor de erfopvolging en wou voorkomen dat de Kroon en bijgevolg ook de koninklijke macht door huwelijk over zou gaan naar een vreemd koningshuis.²⁶⁶ In 1991 was België de laatste Westerse monarchie waar de *Salische wet* nog van toepassing was. Volgens het verslag van de grondwetsherziening kaderde deze afschaffing binnen een maatschappelijke evolutie, evenals de verschillende internationale verdragen die de gelijkheid tussen de geslachten waarborgen.²⁶⁷ Sommigen insinueren dat koning Boudewijn wou voorkomen dat prins Laurent eventueel op de troon terecht zou komen. Deze laatste stelling werd echter door KONINCKX ontkracht. Hij meende dat een vooraanstaand historicus deze theorie zonder

²⁶⁵ Bijvoorbeeld het huwelijk tussen kroonprins Haakon Magnus van Noorwegen met Mette-Marit Tjessem, een alleenstaande moeder met een drugsverleden (B. BALFOORT, B. MADDENS, H. MATTHIJS, V. SEGERS, G. HOSTE en M. VAN DEN WIJNGAERT, *Zijn we de Koning te rijk?*, Leuven, Davidfonds Uitgeverij, 2013, 132).

²⁶⁶ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 261.

²⁶⁷ Voorheen diende België bij het goedkeuren van internationale verdragen telkens een voorbehoud te maken omwille van de *Salische wet*. Zie bijvoorbeeld het voorbehoud geformuleerd door de Belgische Staat bij het goedkeuren van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten gesloten te New York op 16 december 1966. (M. VAN DE PUTTE en J. VANDE LANOTTE, *De betekenis van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten voor de interne rechtsorde*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 76).

bronvermelding had geponeerd. Met de afschaffing van de Salische wet heeft koning Boudewijn volgens KONINCKX geenszins een uiting willen geven aan enige voorkeur in de troonsopvolging.²⁶⁸

Belangrijk detail was de overgangsbepaling die werd opgenomen bij de afschaffing van de *Salische wet*: deze zorgde ervoor dat toenmalig prins Albert de troon zou bestijgen in plaats van zijn oudere zus prinses Joséphine-Charlotte, hertogin van Luxemburg. Dit om een mogelijke constitutionele patstelling reeds preventief te vermijden. Prinses Joséphine-Charlotte was immers getrouwd met Jan van Luxemburg. De troonsopvolging van België zou bij haar overlijden overgaan op haar oudste zoon Hendrik, die tevens tot de Luxemburgse troon gerechtigd was. Enerzijds stelt huidige artikel 87 van de Grondwet echter dat "*de Koning niet tegelijk hoofd van een andere staat kan zijn zonder instemming van beide Kamers*". Een tweede euvel lag in het feit dat de groothertogelijke familie afstammelingen zijn van het huis van Oranje-Nassau. Ook de troonopvolgers zijn dus prins en prinsessen van Oranje-Nassau. Via het decreet van 24 november 1830 heeft het Nationaal Congres de Oranje-Nassaus evenwel eeuwigdurend uitgesloten van de Belgische troon. Hoewel volgens de Raad van State dit probleem kon worden verholpen door middel van een optreden van de wetgevende macht werd de discussie vermeden en kwam prins Albert op de troon.

Wat wordt er nu precies bedoeld met 'natuurlijke en wettige nakomelingschap'? De rechtsleer aanvaardt dat de kinderen tegelijk wettig *en* natuurlijk moeten zijn.²⁶⁹ Geadopteerde kinderen, kinderen buiten het huwelijk of kinderen uit een huwelijk zonder staatsrechtelijke gevolgen zijn zodoende uitgesloten van de erfopvolging.²⁷⁰ Ook al zou de erkenning van buitenechtelijke kinderen volgens de rechtsleer geen recht tot opvolging inhouden hebben de Van Saksen-Coburgers hier zich altijd van onthouden.²⁷¹ Wat betreft troonopvolging kunnen de Belgen op beide oren slapen. Zo zijn er momenteel maar liefst 14 leden van de koninklijke familie die nog *in the running* zijn om eventueel de troon over te nemen conform artikel 85 van de Grondwet.²⁷²

Toch is er ook een keerzijde van de medaille. Enerzijds is er het financiële aspect. Op een gegeven ogenblik zullen de prinsenkinderen immers niet meer onder het financiële regime van hun ouders vallen.²⁷³ Welke nakomelingen van de koning hebben recht op een dotatie van rechtswege en welke niet? Sinds de wet van 27 november 2013 kan er een dotatie worden toegekend aan de

²⁶⁸ C. KONINCKX, *Le Roi en Belgique. Monarchie et fonction royale*, Brussel, Kluwer, 2000, 28.

²⁶⁹ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 185; M. KOIJ, "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten", *TBP* 2003, 602.

²⁷⁰ Zoals bijvoorbeeld de kinderen uit het huwelijk tussen Koning Leopold III en Prinses Lilian Baels.

²⁷¹ Recentelijk ontstond hieromtrent polemiek rond de buitenechtelijke dochter van Koning Albert II, Delphine Boël. Zie ook, Deel II, hoofdstuk 2, 2.2 Onschendbaarheid van zijn persoon.

²⁷² Na de huidige monarch Koning Filip loopt de erfopvolging conform artikel 85 Gw. achtereenvolgens over op: (1) Prinses Elisabeth, (2) Prins Gabriël, (3) Prins Emmanuel, (4) Prinses Eléonore, (5) Prinses Astrid, (6) Prins Amadeo, (7) Prinses Maria-Laura, (8) Prins Joachim, (9) Prinses Luisa Maria, (10) Prinses Laetitia Maria, (11) Prins Laurent, (12) Prinses Louise, (13) Prins Nicolas, (14) Prins Aymeric.

²⁷³ M. KOIJ, "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten", *TBP* 2003, 599.

vermoedelijke troonopvolger, maar broers of zussen vallen uit de boot.²⁷⁴ Bovendien zijn op deze dotaties, net zoals op het loon van de doorsnee Belg, tevens belastingen verschuldigd.

Anderzijds is er de vraag naar de rol die zij spelen in de maatschappij. Hoe dienen zij zich op te stellen ten opzichte van de politiek? De koning is onschendbaar en onverantwoordelijk, de Grondwet zwijgt echter in alle talen over het statuut van de troonopvolgers. Kan men spreken van ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de troonopvolgers? Volgens CRAENEN is de positie van de leden van de koninklijke familie bijzonder precair:

*"Geen enkel lid van de Koninklijke familie vervult – zuiver staatsrechtelijk bekeken – enige functie of deelt in de taken of bevoegdheden van het staatshoofd, zelfs niet de vermoedelijke troonopvolger. Het behoort dan ook tot de traditie dat zij dezelfde onpartijdigheid en discretie nastreven die het staatshoofd moet kenmerken. Zij nemen geen deel aan het politieke leven. Het is gebruikelijk dat wanneer hun optreden een politieke betekenis zou kunnen hebben, voorafgaandelijk overleg gepleegd wordt met de Regering."*²⁷⁵

Toen op 11 mei 1959 het Hof meedeelde dat het huwelijk tussen prins Albert en donna Paola Ruffo di Calabria door paus Johannes XXIII te Rome zou worden ingezegend was dit zonder medeweten van de Regering-Eyskens. Volgens de traditie vinden prinselijke huwelijken plaats in Brussel, zeker na het huwelijk van koning Leopold III met prinses Lilian Baels lag dit onderwerp gevoelig. Uiteindelijk ging het huwelijk gewoon door in België. Het is echter belangrijk op te merken dat de regering in 1959 niet zo eenvoudig voorbij ging aan de kwestie van de ministeriële verantwoordelijkheid inzake prinselijke aangelegenheden. Ze ontkende in geen geval dat zij verantwoordelijk was voor het constitutionele vraagstuk als gevolg van het handelen van een prins. Dit vloeide evenwel voort uit artikel 85 lid 2 van de Grondwet. Van ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van de koninklijke familie is maar sprake voor zover daar een (grond)wettelijke grondslag voor bestaat. Ook premier Verhofstadt was in 2000 na enkele ophefmakende uitspraken van prins Laurent dezelfde mening toebedeeld. Hij argumenteerde dat aangezien de Grondwet erover zweeg, de ministeriële verantwoordelijkheid niet gold. Geen grondwettelijke basis, geen verantwoordelijkheid, zo klonk het.²⁷⁶ Tegenwoordig neemt men aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid alleen geldt voor het optreden van de koning zelf en niet voor het optreden van de overige leden van de koninklijke familie.²⁷⁷

RIMANQUE is van mening dat de regering niet politiek verantwoordelijk is voor het optreden of de uitspraken van de troonopvolgers. Evenmin voor hun tussenkomsten in de Senaat.²⁷⁸ Volgens oud

²⁷⁴ Art. 2 wet van 27 november 2013 met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de Koninklijke Familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *BS* 30 december 2013.

²⁷⁵ G.J.E.M. CRAENEN, *Het Koninkrijk België*, in: L. PRAKKE, C.A.J.M. KORTMANN, A.K. KOEKOEK, J.A. VAN SCHAGEN, M.C. BURKENS, H. LUNSHOF, G.J.E.M. CRAENEN en E.M.H. HIRSCH BALLIN, *Staatsrecht van land van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2004, 27.

²⁷⁶ M. KOIJ, "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten", *TBP* 2003, 603-604.

²⁷⁷ M. ADAMS, *Verantwoordelijkheid en recht*, Mechelen, Kluwer, 2008, 363-364.

²⁷⁸ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 185.

artikel 72 van de Grondwet waren de kinderen van de koning immers *Senatoren van rechtswege*: "de kinderen van de koning of, indien er geen zijn, de Belgische nakomelingen van de tot regeren gerechtigde tak van het koninklijk stamhuis, zijn van rechtswege senator op de leeftijd van 21 jaar. Ze worden niet meegerekend bij het bepalen van het aanwezigheidsquorum [in de Senaat]". Dit was lange tijd de enige officiële taak die sommige leden van de koninklijke familie bekleedden.²⁷⁹ Met de uitvoering van het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 werd de Senaat grondig hervormd. Hierbij verdwenen de senatoren van rechtswege.²⁸⁰ De senaat werd door het koningshuis gezien als politieke leerschool. Volgens MUYLLE was de aanwezigheid van de senatoren van rechtswege uiteindelijk niets meer dan een instrument om bepaalde onderwerpen in het (media)licht te stellen.²⁸¹ Met de hervorming van de Senaat verloren de troonopvolgers dus tevens hun parlementaire onschendbaarheid in hun hoedanigheid als senator.²⁸²

De wet van 27 november 2013 legt expliciet de rechten en plichten van de troonopvolgers vast. In deze wet worden gedragsregels opgesteld voor de leden van de koninklijke familie. Zo wordt er gesteld dat ze deelnemen aan vergaderingen of openbare bijeenkomsten als de Regering hen dat vraagt. Indien ze een reis willen ondernemen, zowel in privéverband als openbaar, verwittigen ze op voorhand de minister van Buitenlandse Zaken. Ook wanneer ze contact hebben met buitenlandse staten, internationale organisaties of vertegenwoordigers ervan richten ze zich voorafgaand tot de minister van Buitenlandse Zaken. Naar mijn mening koos de wetgever voor een billijk principe: wanneer een lid van de koninklijke familie van de regering een opdracht krijgt, worden ze hiervoor vergoed via een dotatie en draagt de regering de politieke verantwoordelijkheid. De leden van de koninklijke familie die een dotatie genieten dienen zich aan een reeks deontologische regels te houden. Krijgt het lid een vergoeding van de Staat veronderstelt dit dus politieke dekking, zo niet handelen ze onder eigen verantwoordelijkheid. Indien deze gedragsregels niet worden nageleefd kan de regering na het horen van de betrokkene aan de Kamer voorstellen om over te gaan tot een inhouding van de dotatie. De leden van de koninklijke familie die geen dotatie krijgen kunnen logischerwijze niet onderworpen zijn aan deze sanctie.

Zijn deze rechten en plichten voor de troonopvolgers van de koning nog verdedigbaar? Het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 vermeldde dat de aanbevelingen van de Senaat met betrekking tot de dotaties voor de leden van de koninklijke familie zouden worden uitgevoerd.²⁸³ Uit deze aanbevelingen bleek dat er unanimititeit bestond in de Senaat omtrent de noodzakelijkheid naar actualisering van het statuut van de troonopvolgers:

²⁷⁹ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 97.

²⁸⁰ Wet 6 januari 2014 tot herziening van artikel 72 van de Grondwet, *BS* 31 januari 2013.

²⁸¹ K. MUYLLE, "De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken", *TBP* 2013, afl. 6-7-8, 475.

²⁸² H. MATTHIJS, "De hervorming van de Senaat", *CDPK* 2013, afl. 1, 56.

²⁸³ Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming: "een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten", 11 oktober 2011.

"Les descendants du Roi, les 'successibles', comme on dit, il y en a quinze. Faut-il considérer que les quinze doivent rester en stand by, être toujours prêts à occuper un jour la fonction royale, être disponibles pendant de longues années, s'interdire l'exercice de la moindre fonction rémunérée (sous prétexte que celle-ci pourrait un jour compromettre l'exercice de la fonction royale) ? Ou ne faut-il pas (...) leur rendre leur liberté, les laisser libres de choisir une activité rémunératrice et leur permettre de vivre la vie d'hommes et de femmes qui s'inscrivent dans la modernité?"

Nous avons délibérément choisi la seconde branche de l'alternative. Non pas pour exclure les membres de la famille royale de toute tâche de représentation publique au sein de la société belge ou dans la société internationale. Mais pour préciser que ces tâches, soit ponctuelles soit permanentes, devraient leur valoir le bénéfice, non d'une dotation, mais d'une indemnité qui devra, en chaque circonstance, pour chaque activité ou pour chaque fonction, être déterminée par les autorités qui la leur confient."²⁸⁴

Deze stelling kan volgens mij alleen maar worden toegejuicht. In de 21^{ste} eeuw lijkt het mij onbegrijpelijk dat 14 leden van de koninklijke familie hun hele leven 'wachten' op een eventuele koninklijke functie. En hoewel veel van deze leden dicht bij de *persoon* van de koning mogen staan, is dit niet het geval wat betreft het *koningschap*.²⁸⁵ Een heldere afbakening van het statuut van de leden van de koninklijke familie is mijn inziens dan ook noodzakelijk. Een wettelijke regeling zoals het 'Koninklijk Huis' in Nederland zou naar mijn mening een geschikt signaal vormen naar de bevolking. Een duidelijk systeem omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid, de dotaties en de gedragsregels kan immers bedragen tot een groter democratisch draagvlak voor de monarchie.²⁸⁶

Concluderend kunnen we stellen dat de troonopvolgers op een aantal vlakken verschillen met de doorsnee Belg. Wanneer ze in het huwelijk willen treden hebben ze de toestemming nodig van de koning. Dit veronderstelt met andere woorden een ministeriële tegentekening. Bovendien kunnen ze als lid van de koninklijke familie belast worden met bepaalde taken. Te denken valt aan handelsmissies en diplomatieke vertegenwoordiging. Hiervoor ontvangen ze een dotatie. Dit impliceert dan weer dat ze zich schikken naar wettelijke gedragsregels. Ze zijn echter niet langer van rechtswege lid van de Senaat. Ten slotte kunnen ze, al naargelang hun positie in de troonopvolging, een bijzondere dotatie ontvangen. De wet van 27 november 2013 schept duidelijkheid en stelt expliciet wie een dotatie kan ontvangen en aan welke deontologische regels ze zich dienen te houden. Verder zijn ze niet onderworpen aan bepaalde plichten of genieten ze geen bijzondere rechten. De grens tussen de leden van de koninklijke familie en de modale Belg is met andere woorden aan het vervagen. Zo staan de troonopvolgers zonder dotatie in voor hun eigen levensonderhoud. Het streven naar meer transparantie is naar mijn mening dan ook een goede stap naar de modernisering van het koningshuis.

²⁸⁴ Wetsvoorstel (F. DELPÉRIÉ) tot vaststelling van een gedragscode voor de leden van de koninklijke familie en tot wijziging van de wet van 7 mei 2000 houdende toekenning van een jaarlijkse dotatie aan sommigen van hen, *Parl.St.* Senaat 2010-11, nr. 5-1077/1.

²⁸⁵ M. KOIJ, "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten", *TBP* 2003, 609.

²⁸⁶ A. VERLINDEN, "Moet het 'Koninklijk Huis' een constitutionele positie krijgen?", *TBP* 2003, 105.

HOOFDSTUK 2. BEPALINGEN MET BETREKKING TOT ZIJN FUNCTIE

Bij het uitoefenen van zijn functie zijn er verschillende bepalingen die de koning in acht moet nemen. In dit hoofdstuk volgt een analyse van het formele kader waarbinnen de koninklijke functie wordt uitgeoefend en in welke mate dit noodzakelijk is.

2.1 DE KONINKLIJKE EED

Krachtens artikel 91 van de Grondwet neemt de koning – die meerderjarig is op de volle leeftijd van 18 jaar – eerst bezit van de troon nadat hij voor de Verenigde Kamers de volgende eed plechtig heeft afgelegd:

“Ik zweer dat ik de Grondwet en de wetten van het Belgische volk zal naleven, ‘s Lands onafhankelijkheid handhaven en het grondgebied ongeschonden bewaren”.

In België geldt aldus niet het beginsel van continuïteit zoals in Nederland, waar onmiddellijk na het overlijden van de koning zijn opvolger van rechtswege koning is.²⁸⁷

Wat is de precieze draagwijdte van de grondwettelijke eed uit artikel 91 van de Grondwet? Koning Albert I en zijn opvolger koning Leopold III interpreteerden deze koninklijke eed zeer letterlijk. Zo meenden zij dat omwille van de expliciete bewoordingen van dit grondwetsartikel ze de *persoonlijke* plicht hadden de onafhankelijkheid te handhaven en het grondgebied ongeschonden te bewaren. Omwille van het hoogstpersoonlijk karakter en de hiermee gepaard gaande morele verantwoordelijkheid zou voortvloeien dat de koning over een persoonlijke en buitengewone macht beschikt die niet ondergeschikt is aan de ministeriële medeondertekening. Ook WODON verdedigde deze strekking nadrukkelijk. Zo meende hij dat de koninklijke eed de koning niet louter verplicht de Grondwet na te leven. WODON stelde dat er op het Staatshoofd de *persoonlijke* verplichting rust de onafhankelijkheid van het land en de ongeschondenheid van het grondgebied te handhaven. Worden deze onafhankelijkheid en ongeschondenheid niet gehandhaafd komt het bestaan van het land zelf immers in het gedrang en zouden de overige grondwettelijke voorschriften voorbijgestreefd zijn.²⁸⁸ Hierbij dient volgens mij echter de kanttekening te worden gemaakt dat WODON de gewezen kabinetschef was van koning Albert I en ook koning Leopold III verschillende jaren bijstond tijdens zijn regeerperiode.²⁸⁹

Volgens VELAERS en VAN GOETHEM werd deze opvatting tijdens en kort na de Eerste Wereldoorlog tot een dogma verheven.²⁹⁰ Na de Tweede Wereldoorlog werd deze stelling evenwel definitief verlaten. Uit de formulering van de koninklijke eed mag volgens RIMANQUE niet worden afgeleid dat de koning in extreme omstandigheden een bijzondere, persoonlijke macht zou hebben die hij zonder de

²⁸⁷ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 283.

²⁸⁸ L. WODON, *Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit public belge*, Brussel, Palais des Académies, 1942, 55.

²⁸⁹ R. SENELLE, E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 230.

²⁹⁰ J. VELAERS en H. VAN GOETHEM, *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 75.

medewerking en de verantwoordelijkheid van de ministers kan uitoefenen.²⁹¹ Ook MAST is deze mening toebedeeld. Hij stelt dat de grondwettelijke eed ondeelbaar is. De Grondwet huldigt in geen geval de voorrang van het koninklijk gezag maar erkent net expliciet en ondubbelzinnig de voorrang van de wetgevende macht.²⁹²

Welke functie heeft de grondwettelijke eed tegenwoordig nog? De grondwettelijke eed is volgens mij van belang daar deze de koning bij zijn troonsbestijging duidelijk maakt dat hij zijn mandaat te danken heeft aan de Natie. Hij is niet koning van België maar het staatshoofd van de Belgen. Artikel 91 van de Grondwet is een veruitwendiging van de kern van het Belgische parlementaire stelsel. België is een *geaccepteerde* constitutionele monarchie. De koning verbindt zich bij de troonsbestijging expliciet de Grondwet na te leven en dus de artikelen 88 en 106 van de Grondwet. Hierbij mag zijn bijzondere positie in geen geval uit het oog worden verloren. Door de troonopvolging afhankelijk te maken van het afleggen van de grondwettelijke eed wordt de primauteit van de soevereiniteit van het Belgische volk uitdrukkelijk bevestigd.

2.2 ONSCHENDBAARHEID EN ONVERANTWOORDELIJKHEID

De grondwettelijke bevoegdheden van de koning mogen niet geïsoleerd worden geïnterpreteerd. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden staan de artikelen 88 en 106 van de Grondwet immers centraal: de koning is *onschendbaar*, zijn ministers zijn verantwoordelijk.²⁹³ Beide aspecten, de onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid worden achtereenvolgens behandeld.

De onschendbaarheid van de *persoon* van de koning vindt haar oorsprong in de fictie volgens dewelke de koning niets kan misdoen.²⁹⁴ Deze fictie, welke oorspronkelijk berustte op het goddelijk recht der koningen ("*le droit divin*"), werd tijdens het absolutisme gebruikt om de bestendigheid en de erfelijkheid van de Koninklijke functie te rechtvaardigen. De grondwetgever van 1831 heeft van deze fictie een grondwettelijk beginsel gemaakt.²⁹⁵ Het principe van de onschendbaarheid van de koning, dat meestal wordt verwoord als "*the King can do no wrong*", is een van de hoekstenen van het Belgische staatsbestel.²⁹⁶ In 1831 was de grondwetgever ervan overtuigd dat voor de goede werking van een constitutionele monarchie de onschendbaarheid van de koning een fundamentele vereiste was. Indien de koning zonder enige belemmering vervolgd en veroordeeld zou kunnen worden zou zijn positie onhoudbaar zijn.

²⁹¹ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 214.

²⁹² A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 284.

²⁹³ T. MOONEN, "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 235.

²⁹⁴ Y. SACREAS, "De politieke ministeriële verantwoordelijkheid", *TBP* 2001, 627.

²⁹⁵ Verslag Commissie Soenens, *BS* 6 augustus 1949, 7591.

²⁹⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 134.

De onschendbaarheid van de koning is een voorrecht van juridische aard: hij is zowel op strafrechtelijk als op burgerrechtelijk vlak beveiligd tegen elk rechtsgeding.²⁹⁷ Hij beschikt met andere woorden over een volledige immuniteit op repressief gebied, zowel voor strafbare daden van zijn privaat leven als deze van zijn openbaar leven. Voor wat betreft privaatrechtelijke verplichtingen bestaat er evenwel één uitzondering die als doel heeft de mogelijke onbillijke gevolgen van deze regel te vermijden: hoewel de koning niet *persoonlijk* voor de rechtbank kan worden gedaagd kan hij wel vertegenwoordigd worden door de Intendant of door de Administrateur van de Civiele Lijst in een burgerrechtelijke procedure.²⁹⁸

De grondwetgever heeft door middel van het principe van de onschendbaarheid van de koning willen verhinderen dat de keuze van het staatshoofd, hoogste orgaan van de Natie, periodiek zou ter sprake komen en aan toevallige gebeurtenissen zou onderworpen zijn. Het Nationaal Congres heeft de voordelen van de erfelijke monarchie overeengebracht met de noodzakelijkheid van een voor de soevereine Natie verantwoordelijke macht door het formuleren van de regel van de onbekwaamheid voor de koning om alleen te handelen op het politieke terrein.²⁹⁹ Deze normen gaan samen, ze zijn onafscheidbaar en vullen elkaar aan. Daar volgens de Commissie Soenens de onschendbaarheid van de koning geen ander doel heeft dan de bestendigheid en de erfelijkheid van de monarchie te verzekeren door de persoonlijke bescherming van de titularis van de koninklijke functie, genieten de andere leden van de koninklijke familie die voorrecht niet. Deze onschendbaarheid geldt bovendien ook op politiek vlak: noch de regering, noch het parlement kunnen de koning op enige wijze ter verantwoording roepen of uit zijn ambt ontzetten.³⁰⁰

Het feit dat de koning onschendbaar is kan maar worden aanvaard voor zover iemand anders verantwoordelijkheid draagt voor zijn daden. Vandaar bepaalt artikel 88 van de Grondwet niet alleen dat de koning onschendbaar is maar voegt het daar meteen aan toe dat zijn ministers verantwoordelijk zijn. Deze ministeriële verantwoordelijkheid heeft een *politiek* karakter. Ze impliceert dat de ministers rekenschap afleggen aan het parlement voor *alle* handelingen van de koning, zodra die ook maar de geringste politieke weerslag hebben. Gaat het om geschreven akten, komt de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid tot uiting in artikel 106 van de Grondwet: "*Geen akte van de Koning kan gevolg hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt*". Grondwettelijk is aan de vereiste van politieke ministeriële verantwoordelijkheid voldaan wanneer een akte wordt ondertekend door om het even welke minister. Toch wordt aanvaard dat omwille van de ontwikkeling van coalitieregeringen en de interne solidariteit binnen de regering er een vorm van *collectieve* verantwoordelijkheid ontstaat voor het doen of laten van het staatshoofd.³⁰¹

²⁹⁷ A. ALEN, K. MUYLLE, A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Uittreksels uit: Compendium van het Belgisch staatsrecht en Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 66.

²⁹⁸ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 210.

²⁹⁹ Verslag Commissie Soenens, BS 6 augustus 1949, 7590.

³⁰⁰ A. ALEN, K. MUYLLE, A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Uittreksels uit: Compendium van het Belgisch staatsrecht en Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 66.

³⁰¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 136.

Het Nationaal Congres heeft getracht de voordelen van de erfelijke monarchie overeen te brengen met de noodzakelijkheid van een voor de soevereine Natie verantwoordelijke macht.³⁰² Dit werd volgens de Commissie Soenens bereikt door het formuleren van de regel van de onbekwaamheid om alleen te handelen op het politiek terrein, van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de regel van de onschendbaarheid van de *persoon* van de koning.³⁰³ Deze bepalingen hebben een dubbel doel. Enerzijds impliceren ze dat geen enkele grondwettelijke bevoegdheid aan de koning opgedragen als een persoonlijk recht van de koning kan worden beschouwd. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden handelt de koning steeds samen en onder verantwoordelijkheid van zijn ministers. Net door middel van deze ministeriële verantwoordelijkheid wordt het handelen van de Koning onrechtstreeks controleerbaar, aangezien ministers voor het handelen van de koning ter verantwoording kunnen worden geroepen voor het parlement.³⁰⁴ Anderzijds waarborgen deze regels de continuïteit van de koninklijke functie door hem buiten het politieke speelveld te plaatsen.³⁰⁵ De onschendbaarheid en de onverantwoordelijkheid van de koning zijn zodoende twee zijden van dezelfde medaille.³⁰⁶ Het feit dat de koning onbekwaam is om alleen te handelen impliceert dan ook dat hij niet persoonlijk ter verantwoording kan worden geroepen.

De rol van de koning in het Belgische staatsbestel wordt dikwijls omschreven door de stelling "*le Roi règne et ne gouverne pas*". Volgens DELPÉRÉÉ zijn de *persoonlijke* onschendbaarheid van de koning, de onmogelijkheid voor de koning om te handelen zonder medeondertekening door een minister, de verantwoordelijkheid van die minister en de geheimhoudingsplicht noodzakelijke voorwaarden opdat de koning zijn opdracht zou kunnen vervullen.³⁰⁷ Zijn functie bestaat erin een autoriteit te vormen die boven de partijpolitieke tegenstellingen verheven is en een tevens de Belgische Natie te vertegenwoordigen op unificerende wijze tussen de Gemeenschappen en de Gewesten. Het eigenlijke bestuur van de Staat berust bij de regering die politiek verantwoordelijk is tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Deze redenering is zodoende de enige reden waarom een moderne democratie een niet-verkozen staatshoofd zou blijven dulden.

2.3 DE CIVIELE LIJST

Bij de uitoefening van de van koninklijke functie zijn heel wat kosten verbonden. Vandaar implementeerde de Belgische grondwetgever van 1831 in artikel 77 van de Grondwet (huidig artikel 89 Gw.) de Civiele Lijst. De terminologie is afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, waar sinds begin 17^{de} eeuw de *civil list* het jaargeld regelt dat uit de schatkist aan de koning(in) wordt toegekend. De Civiele Lijst wordt omschreven als een begrip *sui generis* dat sterk is verbonden met het instituut van de koning als constitutioneel staatshoofd en als onderdeel van de uitvoerende

³⁰² A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 49; Verslag Commissie Soenens, BS 6 augustus 1949, 7590.

³⁰³ Verslag Commissie Soenens, BS 6 augustus 1949, 7590.

³⁰⁴ Y. SACREAS, "De politieke ministeriële verantwoordelijkheid", *TBP* 2001, 627.

³⁰⁵ A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 16; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 796.

³⁰⁶ G. DE CONINCK, *Koning der Belgen: eender en Anders*, Gent, Mys & Breesch, 1991, 11.

³⁰⁷ F. DELPÉRÉÉ, "Le Roi règne et ne gouverne pas", *JT* 1990, 703-704.

macht.³⁰⁸ Volgens de rechtsleer bestaat de Civiele Lijst uit "het geheel der middelen die de Natie ter beschikking stelt van het staatshoofd om hem toe te laten in volledige morele en materiële onafhankelijkheid gestalte te geven aan de Koninklijke functie, zowel in het binnen- als in het buitenland. Ze bestaat enerzijds uit een éénmalig vast te stellen dotatie en anderzijds uit het recht op het gebruik van de Koninklijke woningen, teneinde hem toe te laten met passende waardigheid en uitstraling de continue vertegenwoordiging van het land te verzekeren".³⁰⁹

Enerzijds gaat het dus om een geldbedrag dat bij de aanvang van het koningschap wordt bepaald en jaarlijks in de staatsbegroting wordt opgenomen. Deze eenmalig vast te stellen dotatie wordt volgens artikel 89 van de Grondwet door de wet vastgesteld voor de duur van de regering van elke koning.³¹⁰ Dit is opmerkelijk, daar het onzeker is hoelang een koning zal regeren. Volgens MAST is deze bepaling noodzakelijk ter voldoening aan het beginsel van de onverantwoordelijkheid van de koning. Periodieke herhaling van parlementaire debatten over de monarchie worden op deze wijze immers vermeden. Bovendien heeft de grondwetgever tevens willen vermijden dat koning of parlement naar gelang van de omstandigheden en partijpolitieke verhoudingen van hun macht of invloed misbruik zouden maken om aan het bedrag te sleutelen.³¹¹ Op die manier wordt ook de financiële onafhankelijkheid van de koning ten aanzien van het Parlement bewerkstelligd.³¹² Toch werd er van dit principe meermaals afgeweken. Met de wet van 26 januari 1965 werd de Civiele Lijst bovendien aan de index gekoppeld. De Grondwet bepaalt noch een minimum, noch een maximum voor de Civiele lijst. Bovendien moet worden vermeld dat het deel aangaande de Civiele Lijst in de dotatiebegroting jaarlijks dient goedgekeurd te worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Zonder deze goedkeuring kan er geen uitvoering worden gegeven aan de wet aangaande de Civiele Lijst. Eenmaal deze wet is gestemd oefenen noch het Federaal Parlement, noch het Rekenhof controle uit op de uitgaven van de Civiele Lijst. Het is een bijzonder budget dat zonder enige controle door de koning wordt beheerd, hij beschikt erover als zijn eigendom.³¹³ Artikel 89 van de Grondwet spreekt zich bovendien nergens uit over enige belasting die hierop zou moeten worden betaald. Ook het Wetboek op de Inkomstenbelasting verwijst nergens naar de Civiele Lijst. Toch valt de koning voor het overige wel onder de fiscale wetgeving en dient net zoals alle Belgen belasting te betalen op roerende en onroerende inkomsten, evenals successierechten en dergelijke.³¹⁴

De Civiele lijst is een *ensemble de moyens*, een ruimer begrip dan louter geldelijke middelen. De Civiele Lijst kent aan de koning het recht toe op het gebruik van de koninklijke woningen, met

³⁰⁸ J. HENDERICKX, "Étude de coordination sur la liste civile et les diverses dotations des membres de la famille royale", 72 zoals geciteerd in Wetsvoorstel tot de inrichting van een transparanter systeem inzake de Civiele Lijst en de Koninklijke Schenking (P. VAN DEN DRIESSCHE en E. SCHELFHOUT), *Parl.St.* Kamer, 2009-10, nr. 4-1482/1.

³⁰⁹ *Parl.St.* Kamer, nr. 1155/3, 1992-93, 6 augustus 1993 zoals geciteerd in Verslag (DELPÉRÉE, VANDENBERGHE en VERWILGHEN) over de dotaties aan leden van de Koninklijke Familie, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1335/1.

³¹⁰ H. MATHIJS, "De kostprijs van de monarchie en het federale parlement: de dotaties", *TBP* 2004/3, 149.

³¹¹ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 287-288.

³¹² Wetsvoorstel tot de inrichting van een transparanter systeem inzake de Civiele Lijst en de Koninklijke Schenking (P. VAN DEN DRIESSCHE en E. SCHELFHOUT), *Parl.St.* Kamer, 2009-10, nr. 4-1482/1.

³¹³ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 310.

³¹⁴ H. MATHIJS, "De kostprijs van de monarchie en het federale parlement: de dotaties", *TBP* 2004/3, 150.

andere woorden het genot van het onroerende gedeelte van de Kroongoederen. Dit is *`un ensemble de biens (palais, objets d'art, terres, etc.) qui appartiennent à l'État, mais que celui-ci met à la disposition du Roi pour soutenir l'éclat et le prestige de la Couronne.*³¹⁵ De koninklijke familie heeft ook de beschikking over bepaalde onroerende goederen van de Koninklijke Schenking. Dit is een verzameling van roerende en onroerende goederen geschonken aan de Belgische staat door koning Leopold II. Hij wou voorkomen dat zijn privévermogen, dat hij in grote mate had opgebouwd door activiteiten in Congo, zou toekomen aan zijn dochters. Ze worden beheerd door een openbare instelling opgericht onder toezicht van de minister van Financiën.³¹⁶

Dat de Civiele Lijst noodzakelijk is voor de uitoefening van de koninklijke functie staat volgens mij buiten kijf. Het bedrag ervan wordt vastgelegd door de wetgever, kort na de eedaflegging door de koning. Ook dit lijkt noodzakelijk om terugkomende discussie omtrent de omvang ervan te voorkomen. Toch zou een transparanter financieel beleid de politieke stabiliteit rond het Koningshuis volgens mij alleen maar ten goede komen. De uitgaven van het Koningshuis komen immers voor rekening van de belastingbetaler.³¹⁷ Op die manier zouden de Wetgevende Kamers ook met meer kennis van zaken het bedrag van de Civiele Lijst kunnen bepalen op het ogenblik dat een nieuwe vorst de troon bestijgt.

De Civiele Lijst en de Koninklijke Schenking mogen niet worden verward met het eigen vermogen van de koning. Dit is het private eigendom van de koning dat hem persoonlijk toebehoort als particulier zoals elke andere burger. Het gaat bijvoorbeeld om goederen die hij langs erfrechtelijke weg heeft verworven. Net zoals de modale Belg worden deze goederen beheerd op de wijze die de koning zelf beslist. Verder zijn ze onderworpen aan hetzelfde regime als de goederen van om het even welk Belgisch staatsburger, met name op fiscaal en erfrechtelijk vlak.

Het vermogen van de koning en de koninklijke familie is zonder twijfel een erg controversieel *topic* in de politiek. Hoewel er al erg veel over is gezegd en geschreven, is er in werkelijkheid weinig of niets over bekend. Bovendien bestaat er in België nog steeds geen wettelijke verplichting die de leden van de koninklijke familie dwingt om hun vermogen openbaar te maken.³¹⁸ In de media worden er geregeld vragen gesteld over het familiefortuin van de koninklijke familie. VERDUYN stelde in 2000 dat het vermogen van de Van Saksen-Coburgers ongeveer 300 miljoen Euro zou bedragen.³¹⁹ In een persbericht op 18 oktober 2001 ontkende het Paleis dit ten stelligste. Er werd beweerd dat het werkelijke vermogen nog een twintigste van dit bedrag zou bevatten. Hoewel er veel speculatie de ronde doet, is er geen objectief bronnenmateriaal voorhanden. In feite verschillen de Van Saksen-Coburgers voor wat betreft het beheer hun vermogen zeer weinig van de doorsnee Belg: niemand wil er iets over kwijt.

³¹⁵ Verslag (DELPÉRÉE, VANDENBERGHE en VERWILGHEN) over de dotaties aan leden van de Koninklijke Familie, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 4-1335/1.

³¹⁶ E. CLEMENT, P. DEGRYSE, E. VAN DE VELDE, R. SENELLE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 317.

³¹⁷ Wetsvoorstel tot de inrichting van een transparanter systeem inzake de Civiele Lijst en de Koninklijke Schenking (P. VAN DEN DRIESSCHE en E. SCHELFHOUT), *Parl.St.* Kamer, 2009-10, nr. 4-1482/1.

³¹⁸ B. BALFOORT, B. MADDENS, H. MATTHIJS, V. SEGERS, G. HOSTE en M. VAN DEN WIJNGAERT, *Zijn we de Koning te rijk?*, Leuven, Davidfonds Uitgeverij, 2013, 87.

³¹⁹ L. VERDUYN, *De 200 rijkste Belgen*, Leuven, Van Halewyck, 2012, 56.

HOOFDSTUK 3. **BESLUIT**

In dit deel werd het onderscheid gemaakt tussen enerzijds de regels van toepassing op de persoonlijke levenssfeer van de koning en anderzijds het formele kader waarbinnen hij zijn koninklijke functie dient uit te oefenen.

Er zijn verschillende grondwettelijke bepalingen en gewoonten die een invloed hebben op het persoonlijke leven van de koning. Zo is zijn huwelijk onderworpen aan de toestemming van de regering. Het Nationaal Congres achtte dit echter niet noodzakelijk en deze vereiste is evenmin *expressis verbis* opgenomen in de Grondwet. Toch is de goedkeuring van het huwelijk door de regering pas na de Tweede Wereldoorlog een constitutionele gewoonte geworden. Ze werd aangenomen om tegemoet te komen aan de gevolgen van het tweede huwelijk van koning Leopold III. Op deze manier konden immers de nakomelingen uit zijn huwelijk met prinses Lilian Baels worden uitgesloten van de troon. De vereiste van toestemming van de koning voor het huwelijk van de troonopvolgers werd in 1893 op verzoek van koning Leopold II in artikel 85 van de Grondwet opgenomen. Het feit dat de huwelijken van de koning en zijn troonopvolgers nog steeds onderworpen zijn aan de ministeriële verantwoordelijkheid heeft te maken met de mogelijke politieke gevolgen die ze kunnen betekenen.

Deze redenering zien we ook terugkomen in de positie van de troonopvolgers. Nergens wordt er uitdrukkelijk gesteld dat ook zij onderworpen zijn aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Toch kan de handel en wandel van 's konings naasten de waardigheid van het koninklijk ambt schaden.³²⁰ Hoewel hun staatsrechtelijk statuut niet duidelijk is afgelijnd zien we ook hier dezelfde tendens terugkomen: hoe dichter men staat bij de *functie* van de koning des te meer men dient mee te gaan in zijn verplichte neutraliteit. Zijn private vermogen lijkt hieraan te ontsnappen. De Civiele Lijst komt hier echter aan tegemoet. Dit is een dotatie die net in het leven is geroepen om de koning toe te laten in volledige morele en materiële onafhankelijkheid gestalte te geven aan de koninklijke functie.

Dit alles heeft te maken met het formele kader waarbinnen de koninklijke functie dient te worden uitgeoefend. Bij zijn troonsbestijging zweert de koning de Grondwet na te leven. Hij verbindt er zich *a priori* toe de primauteit van de Natie te respecteren. Zijn onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid spelen hierin een centrale rol. De Belgische parlementaire en constitutionele monarchie steunt immers op het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wanneer de Grondwet het over de koning heeft als hoofd van de uitvoerende macht, wordt daarmee de uitvoerende macht in haar geheel mee bedoeld: de grondwettelijke, niet-verantwoordelijke koning enerzijds en de tegenover de Kamer van Volksvertegenwoordigers verantwoordelijke Regering anderzijds. Niet de koning maar de volksvertegenwoordiging is het belangrijkste orgaan van de staat, zij beschikt immers over de sterkste democratische legitimatie. De *persoon* van de koning mag daarom in geen geval ter discussie staan. Hij kan niet worden aangevallen, noch voor de rechtbank, noch voor het parlement en al zeker niet door zijn ministers. Vandaar hangt zijn onschendbaarheid onlosmakelijk samen met de erfelijkheid van de kroon. Hij

³²⁰ M. KOIJ, "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten", *TBP* 2003, 610.

wordt door erfopvolging aangeduid en moet heel zijn regeerperiode onbetwist op de troon kunnen blijven. Dit formele kader is erop gericht de koning buiten en boven de politiek te plaatsen en is dus van bijzonder belang, het verzoent immers de monarchie met de democratie.

SYNTHESE: EINDE VAN HET UITZONDERINGSREGIME?

De vraag naar een herziening van de rol van de koning leeft al geruime tijd in politieke kringen. Verschillende incidenten omtrent de koninklijke familie, de polemiek rond de kostprijs van de monarchie en de recente troonswisseling hebben de discussie over het koningschap in België aangezwengeld. In deze synthese wordt er onderzocht in welke mate een aanpassing van het uitzonderingsregime van de koning noodzakelijk is en hoe dit kan worden gerealiseerd.

GRONDWET VERSUS REALITEIT - Het Nationaal Congres stond voor een zeer delicate opdracht toen ze het Belgisch staatsbestel vorm diende te geven in 1831. Ze creëerde een spanningsveld tussen de erfelijke monarchie en de regering als emanatie van de volksvertegenwoordiging in de kamer. Inzet van die tweestrijd is de politieke besluitvorming. De grondwetgever plaatst de koning en de regering op een tandem waarbij het uitdrukkelijk de bedoeling is dat de regering vooraan zit.³²¹ In deel II van deze masterscriptie blijkt duidelijk dat de koning, op de regeringsformatie na, nog weinig betrokken is bij de uitoefening van zijn grondwettelijke bevoegdheden. Dit is het gevolg van een lange, democratische evolutie. De regering heeft gaandeweg het spreekwoordelijke stuur van de tandem in handen genomen ten nadele van de koning.

In feite is er sprake van een dubbele afbrokkeling. Niet alleen is zijn persoonlijke participatie bij de uitoefening van de grondwettelijke bevoegdheden afgenomen, ook de macht die de koning kan uitoefenen op de politieke wereld is aanzienlijk verminderd. In de periode kort na het ontstaan van België had de koning immers nog een aanzienlijke invloed op ministers en parlementsleden. De opkomst van de politieke partijen en de democratisering zouden hier geleidelijk verandering in brengen. Met wisselend succes hebben de Van Saksen-Coburgers getracht zich hier tegen te verzetten maar doorheen de geschiedenis werd duidelijk dat er voor een onverantwoordelijke koning geen plaats is in de politiek. Tegenwoordig wordt zijn tussenkomst nog weinig geapprecieerd. De koninklijke functie werd gaandeweg meer symbolisch en representatief.

Deze dubbele evolutie vinden we echter niet terug in de Grondwet. De grondwetsbepalingen met betrekking tot de koning zijn van 1831 tot 1993 nagenoeg ongewijzigd gebleven. Achter deze stabiliteit in de teksten schuilt dus een enorme evolutie in de praktijk. Tijdens gebeurtenissen zoals de 'mini-Koningskwestie' is bovendien duidelijk gebleken dat deze bepalingen uiterst kneedbaar zijn.³²² Hoofdzakelijk pragmatisme weerhoudt de politici ervan om de tekst van de Grondwet te doen aansluiten bij het uitgeholde koningschap.³²³

Daar de koning nog weinig tussenkomt bij de uitoefening van zijn grondwettelijke bevoegdheden kan ook het uitzonderingsregime van de koning in vraag gesteld te worden. Dit formele kader is er immers op gericht zijn bijzondere positie te vrijwaren. Het zorgt ervoor dat de koning niet beschikt over zelfstandige staatsrechtelijke bevoegdheden en plaats hem boven en buiten de politiek.³²⁴ Hij kan niet alleen handelen, wat impliceert dat kritiek op regeringsdaden de verantwoordelijke ministers raken en niet het staatshoofd zelf.

³²¹ M. VAN DEN WIJNGAERT, *België en zijn koningen. Van macht naar invloed*, Antwerpen, Manteau, 2008, 171.

³²² J. STENGERS, *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 317.

³²³ M. VAN DEN WIJNGAERT, *België en zijn koningen. Van macht naar invloed*, Antwerpen, Manteau, 2008, 175.

³²⁴ A. VERLINDEN, "Moet het 'Koninklijk Huis' een constitutionele positie krijgen?", *TBP* 2003, 99.

Is het uitzonderingsregime van de koning zodoende nog noodzakelijk in de huidige samenleving?

Zoals de rol van de koning momenteel is opgenomen in de Grondwet is zijn uitzonderingsregime noodzakelijk. De grondwettelijke bevoegdheden van de koning zijn een erfenis uit de begindagen van dit land. De politiek heeft het echter steeds nagelaten om die rol te moderniseren.³²⁵ België is een rechtstaat. Dit impliceert respect voor gewoonten en tradities. Maar op de eerste plaats respect voor de tekst die aan de basis ligt van het Belgische staatsbestel, namelijk de Grondwet.

Het uitzonderingsregime van de koning heeft tot doel hem in staat te stellen zijn koninklijke functie uit te oefenen. Deze is vastgelegd in de Grondwet. Wil men dat de koning zich gedraagt als een modale Belg, moet dit voor hem ook mogelijk zijn. De koning gedraagt zich immers naar de regels die hem door de Grondwet zijn opgelegd. Zolang de vereiste meerderheid om de Grondwet te wijzigen niet voorhanden is in de Kamer, zal men het huidige kader simpelweg moeten aanvaarden. Het feit dat de precieze uitoefening van de koninklijke bevoegdheden niet strookt met de constitutionele bewoordingen ervan impliceert immers in geen geval dat de Grondwet mag worden behandeld zoals een vodge papier.

Wat weerhoudt de politiek er dan van het grondwettelijke statuut van de koning aan te passen? Dit heeft alles te maken met de rol die men aan de koning wil toeschrijven. In deel I, hoofdstuk 2 van deze masterscriptie werd duidelijk dat de onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid van de koning, op artikel 96 Gw. na, slechts noodzakelijk zijn omwille van de tekst van de Grondwet en niet vanwege de praktische invulling ervan. In de praktijk zou er aldus weinig veranderen indien de grondwettelijke bevoegdheden van de koning worden aangepast aan de realiteit. Dit omwille van drie redenen: ofwel oefent de federale regering de bevoegdheid uit in naam van de koning, ofwel is de tussenkomst van de koning een louter formele vereiste, ofwel heeft de bevoegdheid nog weinig actuele betekenis.

EEN ZUIVER PROTOCOLLAIRE FUNCTIE – Het uitzonderingsregime van de koning is vanzelfsprekend onlosmakelijk verbonden met de rol die hem wordt toebedeeld. In het debat omtrent de modernisering van het koningschap wordt steevast verwezen naar de Scandinavische landen en in het bijzonder naar de Zweedse monarchie. In 1975 werd de Zweedse staatstructuur uitvoerig gewijzigd. Bij de herziening van de Zweedse Grondwet werd een bijzondere filosofie gebruikt. Zo was het de bedoeling een grondwet 'from scratch' tot stand te brengen. De Zweedse grondwetgever wou zich niet primair oriënteren op het verleden en dus op de omwentelingen die het staatsbestel had doorgemaakt sinds 1634. Er werd getracht een grondwet op te stellen die een weerspiegeling diende te zijn voor de politieke realiteit op dat moment en voor de toekomst.³²⁶ De koning werd gereduceerd tot een staatshoofd met een louter ceremoniële rol. Het koningschap werd vanuit staatsrechtelijk perspectief dus volledig uitgekleed.³²⁷ Deze invulling van de monarchie kan langs Vlaamse zijde op heel wat steun rekenen.³²⁸

³²⁵ H. MATHIJS, "Op naar de protocolaire monarchie?", *Het Volksbelang* 4 april 2013, nr. 4, 4.

³²⁶ G. VAN DER TANG, "Honderd jaar constitutionalisme", *TBP* 2000, 524.

³²⁷ S.W. COUWENBERG, "Monarchie en democratie", *TBP* 1999, 185.

³²⁸ H. VUYE, "Een protocolaire monarchie... mais pas une monarchie protocolaire", *Knack* 20 augustus 2013, <http://www.knack.be/nieuws/een-protocolaire-monarchie-mais-pas-une-monarchie-protocolaire/article-opinion-82964.html>.

Deze ideeën rond een zuiver protocollair of ceremonieel koningschap missen volgens mij echter de essentie van het koningschap in België. Het staatshoofd heeft volgens de grondwet veel, maar in de praktijk erg weinig macht.³²⁹ De koning is onverantwoordelijk en onschendbaar, hij staat boven het versnipperde politieke partijlandschap. Vandaag de dag is hij een symbool van nationale eenheid in een federaal land dat wordt gekenmerkt door ideologische, communautaire en sociaaleconomische breuklijnen. Sommigen stellen nu net deze nationale eenheid ter discussie. Ook de monarchie wordt hierdoor in vraag gesteld. Dit wordt nog versterkt door de schimmigheid die hangt rond de grondwettelijke bepalingen omtrent het koningschap. De politieke rol van de koning is vandaag de dag zeer beperkt. Naar mijn mening is dan ook niet het koningschap *as such* dat substantieel aan herziening toe is maar dient vooral de grondwettelijke verankering ervan te worden aangepast aan de politieke realiteit.

Uit de vergelijking met andere monarchieën kunnen niettemin lessen worden getrokken. Zo kan de grondwetgever volgens mij veel leren van het Spaanse systeem. Voornamelijk omwille van de wijze waarom de koninklijke prerogatieven zijn geëxpliciteerd in de Spaanse grondwet. Zo wordt er uitdrukkelijk gesteld dat de koning *“het recht heeft geïnformeerd te worden, het recht te raadplegen en het recht om te waarschuwen”*. De Spaanse grondwet laat - in tegenstelling tot zijn Belgische variant - geen twijfel bestaan over de bevoegdheden van de koning en hoe deze worden uitgeoefend.³³⁰ Bovendien kan ook de precieze invulling van het Spaanse koningschap naar mijn mening interessant zijn voor de Belgische grondwetgever, hoewel de werking van beide monarchieën in de praktijk weinig van elkaar verschilt. De koning maakt in Spanje echter geen deel uit van de regering maar behoudt niettemin een aantal belangrijke bevoegdheden. Deze zijn beperkt tot formele, staatsrechtelijke bevoegdheden. Zo bekrachtigt de Spaanse koning bijvoorbeeld de wet en kondigt ze af. Hij benoemt tevens de leden van de regering nadat zij langs democratische weg zijn geselecteerd en tekent de verdragen die via de wetgevende kamers zijn goedgekeurd.³³¹ Op deze manier blijft hij als symbool van eenheid en continuïteit van de staat op zichtbare wijze aanwezig in het dagelijkse staatsgebeuren.³³²

Wanneer de modernisering van de bepalingen omtrent het koningschap daadwerkelijk op de politieke agenda komt te staan dient men naar mijn mening het Spaanse en Zweedse model te combineren. Enerzijds is een duidelijke afbakening van de koninklijke bevoegdheden noodzakelijk. Hierbij is het volgens mij essentieel om de politieke realiteit onder ogen te zien. Het recht om munt te slaan en adeldom te schenken zijn vandaag de dag nog weinig relevant. Net zoals in Zweden dient de Belgische Grondwet een weerspiegeling te zijn van de aanwezige politieke en maatschappelijke omstandigheden en geen herinnering naar vervlogen tijden die door middel van interpretatie in stand wordt gehouden. Niettemin is het noodzakelijk dat net zoals Koning Juan Carlos I ook Koning Filip bepaalde formele staatsrechtelijke bevoegdheden uitoefent. De monarchie

³²⁹ M. REYNEBEAU, “De politiek kan altijd ‘nee’ zeggen tegen de koning”, *De Standaard*, 4 juli 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20130703_00646595.

³³⁰ U. BECKER, *Europese democratieën. Vrijheid, gelijkheid, solidariteit en soevereiniteit in de praktijk*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1999, 56.

³³¹ L. PRAKKE, C.A.J.M. KORTMANN, A.K. KOEKOEK, J.A. VAN SCHAGEN, M.C. BURKENS, H. LUNSHOF, G.J.E.M. CRAENEN en E.M.H. HIRSCH BALLIN, *Staatsrecht van land van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2004, 472.

³³² S.W. COUWENBERG, “Monarchie en democratie”, *TBP* 1999, 185.

heeft een bestaansreden nodig wil het overleven in de 21^{ste} eeuw. In het andere geval wordt de koning immers een louter – en vooral duur – ceremonieel orgaan.

EEN MODALE BELG? - Zowel bij de publieke opinie als bij verschillende politieke partijen groeit het verlangen dat de koning zicht zich gedraagt – en wordt behandeld – als een modale Belg. Geen uitzonderingen meer voor de Koning dus. Op welke wijze kan dit vanuit constitutioneel perspectief worden gerealiseerd?

Zowel de bevoegdheden als het uitzonderingsregime van de koning zijn verankerd in de Grondwet of gegroeid uit grondwettelijke gewoonten. Er is één uitdrukkelijke beperking die een herziening van het koningschap in de weg zou kunnen staan: artikel 196 Gw. stelt dat tijdens een regentschap geen verandering mag worden aangebracht aan de grondwettelijke macht van de koning en de bepalingen die betrekking hebben op het regentschap.³³³ Een periode van regentschap is momenteel niet aan de orde. Toch zijn er verschillende wijzen om het uitzonderingsregime van de Koning aan te passen. Volgens mij zijn er drie opties:

MOGELIJKHEID 1 De desbetreffende grondwetsartikelen worden voor herziening vatbaar verklaard zodat het volgende verkozen parlement als constituante de rol van de koning kan wijzigen.

Dit lijkt de meest logische oplossing. Een grondwetsherziening vereist om te beginnen een verklaring tot herziening van de Grondwet. Dit is een samenvoeging van drie onderscheiden verklaringen van elk der drie takken van de federale wetgevende macht (Koning, Kamer en Senaat), die samen de *preconstituante* vormen.³³⁴ Na de publicatie van deze verklaring in het Belgisch Staatsblad worden Kamer en Senaat van rechtswege ontbonden.³³⁵ Het nieuw verkozen federaal parlement kan zich dan als *constituante* ten gronde buigen over het lot van het koningschap. In deze zin zijn er tijdens deze legislatuur al verschillende wetsvoorstellen ingediend om de grondwetsartikelen met betrekking tot het koningschap op te nemen in een verklaring tot herziening van de Grondwet.³³⁶ De hervorming van de rol van de koning is duidelijk geen politieke prioriteit. Ondanks het feit dat er langs Vlaamse zijde overeenstemming blijkt te zijn omtrent de

³³³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 88; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 426.

³³⁴ A. ALEN, K. MUYLLE, A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Uittreksels uit: Compendium van het Belgisch staatsrecht en Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 120.

³³⁵ J. VAN NIEUWENHOVE, "De herziening en de coördinatie van de Grondwet" in M. VAN DER HULST en L. VENY (ed.), *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1998, 55.

³³⁶ Zie bijvoorbeeld: Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (K. VANLOUWE) wat de bevoegdheid van de Koning betreft, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 5-2187/1; Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 37, 104, 108 en 109 van de Grondwet (B. ANCIAUX) met als doel de Belgische monarchie ceremonieel te maken, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2511/1; Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (T. FRANKCKEN en J. JAMBON) wat de bevoegdheid van de Koning betreft, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 2928/001.

modernisering van het koningschap werden er tijdens deze legislatuur geen grondwetsartikels voor herziening vatbaar verklaard.³³⁷

MOGELIJKHEID 2

De techniek van de '*impliciete grondwetsherziening*'.

Dit houdt in dat de draagwijdte van een grondwetsbepaling, die zelf niet kan worden herzien omdat zij niet voor herziening vatbaar is verklaard, onrechtstreeks toch wordt gewijzigd ten gevolge van de herziening of de invoeging van andere grondwetsbepalingen. Deze manier om aan de Grondwet te sleutelen ligt echter uiterst gevoelig. Tijdens de zesde staatshervorming werd een dergelijke creatieve oplossing gebruikt om het zogenaamde 'Vlinderakkoord' te realiseren. Tijdens de vorige legislatuur werden immers niet alle noodzakelijke artikels van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard om het institutioneel akkoord te realiseren. Aangezien artikel 195 Gw. wel voor herziening vatbaar was verklaard werd hieraan een overgangsbepaling toegevoegd. Deze bevatte een aantal grondwettelijke bepalingen die uitzonderlijk gewijzigd konden worden tijdens diezelfde legislatuur. Er kwam echter veel kritiek op deze techniek. Niettemin oordeelde de Commissie van Venetië dat de toepassing ervan tijdens de afwikkeling van het Vlinderakkoord als legitiem kon worden beschouwd.

Een dergelijke constructie lijkt in geen geval opportuun voor een herziening van het koningschap. Deze regeling werd tijdens de zesde staatshervorming gebruikt omwille van uitzonderlijke politieke omstandigheden. Het merendeel van de Vlaamse partijen verklaart open te staan voor een debat omtrent de herziening van de monarchie. Een omstreden impliciete wijziging van de grondwet lijkt dan ook niet noodzakelijk. Bovendien is het onmogelijk om tijdens de volgende legislatuur creatief om te springen met artikel 195 van de Grondwet. Dit artikel werd immers niet opgenomen in het ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet.³³⁸

MOGELIJKHEID 3

Een nieuwe interpretatie voor de grondwettelijke bevoegdheden van de koning dan wel via gewone wetgeving ingrijpen.

Een laatste mogelijkheid om de spanning tussen de tekst van de Grondwet en de politieke realiteit op te lossen kan door middel van interpretatie. Het feit dat de Belgische Grondwet wordt omschreven als *star* of *onlenig* heeft alles te maken de moeilijke procedure tot herziening en niet met de precieze bewoordingen.³³⁹ De grondwetgever wijst via de grondwet wel steeds een bepaalde richting aan, maar legt in geen geval een specifieke weg op die gevolgd dient te worden. De grondwet biedt door haar algemene bewoordingen dus veel ruimte voor interpretatie. Het

³³⁷ Ontwerp van verklaring tot herziening van de grondwet, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3567/004; H. VUYE, "Een protocollaire monarchie... mais pas une monarchie protocolaire", *Knack* 20 augustus 2013, <http://www.knack.be/nieuws/een-protocollaire-monarchie-mais-pas-une-monarchie-protocolaire/article-opinion-82964.html>.

³³⁸ Ontwerp van verklaring tot herziening van de grondwet, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3567/004.

³³⁹ A. MAST en J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1987, 34; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 89-90.

beroemdste voorbeeld is ongetwijfeld de toepassing van artikel 93 Gw. om de 'mini-Koningskwestie' op te lossen.

Voor wat betreft de grondwet wordt er vooral gebruik gemaakt van de teleologische interpretatie. Hiermee tracht men de constitutionele intentie van de grondwetgever te achterhalen. Veel van de algemene beginselen vervat in de Belgische grondwet vinden echter hun oorsprong in 1830 en zijn in grote mate nog steeds een uitdrukking van die tijd. Een evolutieve interpretatie zou hieraan tegemoet kunnen komen. Zo zou men een nieuwe invulling kunnen geven aan de grondwettelijke bepalingen omtrent het koningschap. Dit gebeurde al verschillende keren. Na de Koningskwestie werd bijvoorbeeld aangenomen dat de koning niet langer *persoonlijk* het opperbevel kon voeren hoewel er aan de grondwettelijke bepaling niet werd geraakt.³⁴⁰ MAST en DUJARDIN stellen dat het overbruggen van de kloof tussen politieke realiteit en grondwet door telkens de Grondwet te herzien niet altijd efficiënt is, aangezien men op die manier vaak achter de feiten aanholt.

Sommige van de grondwettelijke bevoegdheden van de koning kunnen bovendien zonder grondwetsherziening worden gewijzigd. Te denken valt aan de benoeming van de ministers. De koning is nog steeds regisseur van de regeringsformatie op federaal vlak op basis van een constitutionele gewoonte. Een ingreep via het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zou hierin verandering kunnen brengen. In combinatie met een evolutieve interpretatie van de bevoegdheden van de koning kan de monarchie dus worden gemoderniseerd, en dit zonder aan de Grondwet te raken.

Van deze drie mogelijkheden verdient de eerste optie mijn voorkeur. Net het gebrek aan transparantie speelt het Belgische koningshuis parten. Een modernisering van het koningschap via de 'juridische spitstechnologie van artikel 195 Gw.' of via een nieuwe, evolutieve interpretatie van de Grondwet lijkt dan ook niet opportuun om schoon schip te maken. Door middel van een debat ten gronde kan de democratie ten volle spelen. Op die manier kan men ook daadwerkelijk garanderen dat de rol van de koning niet alleen zijn grondslag vindt in de Natie maar tevens een weerspiegeling is van haar politieke wil.

³⁴⁰ Zie deel I, 2.3.4. Opperbevelhebber van het leger (art. 167 Gw.); A. BECKER, G. LAENEN, M. VAN DAMME en E. VANDENBOSSCHE, *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2005, 106; Verslag Commissie Soenens, BS 6 augustus 1949, 7593-7594.

CONCLUSIE

De grondwetgever van 1831 koos doelbewust voor een onverantwoordelijke koning aan het hoofd van een grondwettelijke, representatieve, erfelijke en parlementaire democratie. Het jonge België, net afgescheurd van de Koninklijke Nederlanden, diende zich als bufferzone immers in grote mate te schikken naar de wil van de omringende Europese grootmachten. Zij waren van mening dat een erfelijke monarchie voor het meeste zekerheid zou zorgen in de nieuwe staat. Met de Franse revolutie en het beleid van Willem I vers in het geheugen werd de rol van de koning echter zeer voorzichtig ingevuld door de grondwetgever van 1831. De koning der Belgen heeft geen persoonlijke macht, hij is politiek onverantwoordelijk en onschendbaar. Koning Leopold I had hier duidelijk moeite mee en trachtte zijn grondwettelijke bevoegdheden dan ook zo breed mogelijk in te vullen. De grondwetgever van 1831 creëerde met andere woorden een spanningsveld tussen koninklijke en politieke macht. Hoewel de persoonlijke macht van de koning duidelijk werd beknot was zijn brede invloed aanvankelijk noodzakelijk voor het voortbestaan van België, dat werd omringd door Europese conservatieve monarchieën.

Deze invloed van het staatshoofd brokkelt echter af doorheen de Belgische geschiedenis. Als gevolg van de democratisering, de opkomst van politieke partijen, de internationalisering van beleidsdomeinen en de defederalisering nam de invloed van de koning geleidelijk af. Dit komt vooral tot uiting in de manier waarop zijn grondwettelijke bevoegdheden vandaag de dag worden uitgeoefend. Welke functie vervult de koning nog in de 21^{ste} eeuw? Is zijn rol nog noodzakelijk in het Belgische staatsbestel? In deze masterscriptie werd elk koninklijk prerogatief van de koning onderzocht op basis van drie criteria. Vooreerst de visie van de grondwetgever van 1831: met welke ratio werd de bevoegdheid in kwestie aan de koning opgedragen? Ten tweede volgde telkens een evaluatie van de concrete invulling van deze grondwettelijke bevoegdheid vandaag de dag. Ten slotte werd er bij de analyse van elk koninklijk prerogatief de vraag gesteld naar de noodzakelijkheid van het uitzonderingsregime van de koning.

Een terugkerend element doorheen de analyse van deze bevoegdheden is de afnemende rol van de koning bij de uitoefening zijn prerogatieven. Zo kunnen de koninklijke bevoegdheden naar mijn mening opgedeeld worden in vier categorieën al naar gelang de persoonlijke input van de koning.

Ten eerste is er slechts één moment waarop de koning daadwerkelijk een sleutelrol speelt. In realiteit gaat het om een constitutionele gewoonte. Krachtens artikel 96 van de Grondwet benoemt en ontslaat de koning zijn ministers. De koning is vandaag de dag nog steeds de regisseur van de federale regeringsformatie. Dit is naar mijn mening het enige moment waarop de koning daadwerkelijk een impact heeft op de politieke besluitvorming. Net op dit moment is de onschendbaarheid en onverantwoordelijkheid van de koning niet enkel essentieel, ze lijkt bovendien niet te volstaan. Hoewel de rol van de koning bij de vorming van de federale regering ter discussie staat is het vinden van een alternatieve regisseur van de regeringsformatie in een communautaire, ideologisch en sociaaleconomisch verdeeld land zoals België niet zo eenvoudig.

Ten tweede kan er worden gesteld dat het merendeel van de grondwettelijke bevoegdheden aan de koning opgedragen in realiteit volledig worden uitgeoefend door de federale regering. De koning

speelt tegenwoordig geen rol van betekenis bij de uitvoering van wet. Het gratierecht wordt beheerd door de Dienst Genade die ressorteert onder de bevoegdheid van de FOD Justitie. Het statuut van ambtenaren wordt door de regering vastgesteld en ook bij de tenuitvoerlegging van de vonnissen en de arresten heeft de koning geen inspraak.

Bij een derde categorie van grondwettelijke bevoegdheden aan de koning opgedragen is de tussenkomst van de koning een louter formele vereiste. De koning bekrachtigt de wetten en kondigt ze af. Bovendien kan hij in welbepaalde gevallen de kamers ontbinden. In feite kan men moeilijk spreken van bevoegdheden: de koning heeft hierbij immers geen inspraak maar dient deze bevoegdheid niettemin uit te voeren om de werking van de staat te verzekeren. Hierbij dient de koning zijn *persoonlijke* visie achterwege te laten. De mini-Koningskwestie toont immers duidelijk hoe essentieel deze rol is voor het Belgisch staatsbestel.

Ten slotte zijn er nog twee koninklijke prerogatieven met weinig actuele betekenis. Sinds de invoering van de Euro is het monetair beleid en het muntstatuut verschoven naar de Europese Centrale Bank. Adeldom en militaire orden verlenen geen privileges en hebben enkel tot doel verdienstelijke personen in de verf te zetten. Een grondwettelijke verankering lijkt dan ook niet noodzakelijk voor deze bevoegdheden.

De precieze inhoud van de koninklijke functie is erg geëvolueerd en verschilt in vele opzichten van het koningschap in 1831. Onder invloed van de democratisering en defederalisering is de rol van de koning alsmat afgenomen. Deze evolutie van de politieke praktijk vinden we echter niet terug in de letter van de Grondwet. Om zijn functie uit te oefenen heeft de koning in ons land een bijzondere positie, vastgelegd in de Grondwet. Bij dergelijke vooraanstaande positie zijn andere regels van toepassing dan voor de doorsnee Belg.

Eenzijds heeft dit uitzonderingsregime betrekking op zijn functie. "*The King can do no wrong*", geldt als fundamenteel basisprincipe in onze Belgische parlementaire monarchie. Op basis van artikel 88 van de Grondwet is de koning immers absoluut onschendbaar, zowel op strafrechtelijk als burgerrechtelijk vlak. Vanuit een politiek oogpunt is hij evenmin verantwoording verschuldigd. De regering draagt immers de volledige politieke verantwoordelijkheid voor zijn handelingen. De koning heeft geen persoonlijke macht, maar wel degelijk politieke invloed. Zoals W. BAGEHOT het stelt: "*He has the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn*". Bij zijn troonsbestijging verbindt hij zich ertoe de Grondwet na te leven. Anderzijds is ook zijn persoonlijk leven voor een groot deel voorgeschreven. Zo is zijn huwelijk onderworpen aan de toestemming van de regering. Zijn opvolgers dienen zich eveneens naar bepaalde gedragsnormen te schikken. Dit formele kader is er volledig op gericht de koning buiten en boven de politiek te plaatsen en is dus van bijzonder belang, het verzoent immers de monarchie met de democratie.

Zowel bij de publieke opinie als bij verschillende politieke partijen groeit het verlangen dat de koning zich gedraagt – en wordt behandeld – als een modale Belg. Is zijn bijzondere positie dan nog vereist of zouden we zijn statuut niet beter terugschroeven en hem als een modale Belg door het leven laten gaan? Het uitzonderingsregime van de koning heeft tot doel hem in staat te stellen zijn koninklijke functie uit te oefenen. Deze functie is vastgelegd in de Grondwet. Wil men dat de

koning zich gedraagt als een modale Belg en zodoende het koningschap een andere invulling geven, dient men de Grondwet aan te passen. Zolang de vereiste meerderheid om de Grondwet te wijzigen niet voorhanden is, zal men het huidige kader simpelweg moeten aanvaarden.

Met afbouw van het federale niveau via de opeenvolgende staatsvormingen komt de functie van de koning meer en meer onder druk te staan. Er gaan zelfs stemmen op om het ambt in zijn geheel af te schaffen. Het past immers niet binnen het concept van een moderne democratie in de 21^e eeuw, zo klinkt het. Dient men, in navolging van het afbouwen van het federale niveau ook de bevoegdheden van de koning te reduceren?

Het staatshoofd heeft volgens de grondwet veel, maar in de praktijk erg weinig macht. Het koningschap reduceren naar een louter protocollaire functie behoort tot de mogelijkheden maar is volgens mij niet opportuun. De koning heeft in werkelijkheid nog nauwelijks reële macht. Voor het overgrote deel is hij nu al een protocollaire vorst. Een wijziging van de grondwet zal de politieke praktijk dan ook weinig veranderen, zolang de koning zich houdt aan de heersende *modus vivendi*. Mijns inziens is het belangrijk dat de koning nog steeds enkele formele staatsrechtelijke functies uitoefent die duidelijk zijn omschreven in de grondwet en die volledig losstaan van zijn persoon. Op die manier blijft de monarchie met inbegrip van haar unificerend vermogen behouden maar wordt de politieke manoeuvreerruimte van de koning tot nul herleidt. Zodoende blijft de koning als symbool van eenheid en continuïteit van de staat op zichtbare wijze aanwezig in het dagelijkse staatsgebeuren

België heeft doorheen haar geschiedenis met de monarchie een zekere traditie in stand gehouden, maar de geest van de instelling is overboord gegoooid. De koning is vandaag de dag veeleer een symbool dan een actief element van de regering. Net zoals de grondwetgever van 1831 ben ik van mening dat een erfelijk en onverantwoordelijk koningschap valt te rijmen met democratische principes, ook in de 21^{ste} eeuw. Hierbij is transparantie en goede communicatie evenwel essentieel. De koninklijke functie is gewijzigd maar daarom niet minder belangrijk. Verdwijnen zijn bevoegdheden volledig dan wordt de koning een louter, maar vooral duur protocollair orgaan en verliest hij volgens mij een deel van zijn unificerend vermogen. Het is echter aan de politiek om die keuze te maken.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

➤ INTERNATIONAALRECHTELIJKE NORMEN

- Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

➤ EUROPESE WETGEVING

- Verord. Raad nr. 974/98, 3 mei 1998 over de invoering van de Euro.

➤ BELGISCHE WETGEVING

- Gecoördineerde Grondwet van België, *BS* 17 februari 1994.
- Bijzondere wet tot hervorming der instellingen, *BS* 8 augustus 1980.
- Wet van 6 januari 2014 tot herziening van artikel 72 van de Grondwet, *BS* 31 januari 2013.
- wet van 27 november 2013 met betrekking tot de dotaties en de vergoedingen die worden toegekend aan leden van de Koninklijke Familie alsook de transparantie van de financiering van de monarchie, *BS* 30 december 2013.
- wet 31 december 2012 houdende diverse bepalingen betreffende justitie, *BS* 31 december 2012.
- Wet van 3 augustus 2012 tot wijziging van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken en van de wet van 17 mei 2006, *BS* 13 augustus 2012.
- wet van 5 augustus 2006 tot wijziging van de wet van 16 juli 1970, van de wet van 13 juni 2006 tot wijziging van de wetgeving betreffende de jeugdbescherming en het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 26 januari 2007.
- Koninklijk besluit tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 17 mei 2006 houdende oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 26 januari 2007.
- Wet van 12 juni 1930 tot oprichting van een Muntfonds, *BS* 20 juni 1930.
- Koninklijk Besluit van collectieve gratie van 7 september 1990, *BS* 8 september 1990.
- Koninklijk Besluit van collectieve gratie van 27 juni 1980, *BS* 28 juni 1980.
- Koninklijk Besluit van 6 februari 1844 houdende oprichting van de Raad van Adel, vervangen bij KB 27 februari 1996, zoals gewijzigd bij KB 16 december 1999, *BS* 29 februari 2000.
- Koninklijk Besluit van 6 juli 1994 houdende bepaling van de vormen van operationele inzet en van de voorbereidingsactiviteiten met het oog op de aanwending van de krijgsmacht, *BS* 20 juli 1994.
- Koninklijk Besluit van 19 september 1999 waarbij Zijne Koninklijke Hoogheid Prins Filip, Hertog van Brabant, Prins van België, toestemming wordt verleend om in het huwelijk te treden, *BS* 21 september 1999.

➤ VOORBEREIDENDE DOCUMENTEN

- Algemene beleidsnota voor de Zesde Staatshervorming, *Parl.St. Kamer*, 2011-12, nr. 53-1964/016.
- Ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet, *Parl.St. Kamer* 2013-14, nr. 3567/004.
- Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (K. VANLOUWE) wat de bevoegdheid van de Koning betreft, *Parl.St. Kamer* 2013-14, nr. 5-2187/1.
- Voorstel van verklaring tot herziening van de artikelen 37, 104, 108 en 109 van de Grondwet (B. ANCIAUX) met als doel de Belgische monarchie ceremonieel te maken, *Parl.St. Senaat* 2013-14, nr. 5-2511/1.
- Voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet (T. FRANKCKEN en J. JAMBON) wat de bevoegdheid van de Koning betreft, *Parl.St. Kamer* 2013-14, nr. 2928/001.
- *Vr. en Antw.* Senaat 2013-2014, 23 augustus 2013, Vr. 5-9642 (B. ANCIAUX).
- *Vr. en Antw.* Senaat 2010-2011, 4 februari 2011, Vr. 5-1194 (B. ANCIAUX).
- Wetsvoorstel (F. DELPÉREÉ) tot vaststelling van een gedragscode voor de leden van de koninklijke familie en tot wijziging van de wet van 7 mei 2000 houdende toekenning van een jaarlijkse dotatie aan sommigen van hen. *Parl.St. Senaat* 2010-11, nr. 5-1077/1.
- Wetsvoorstel tot de inrichting van een transparanter systeem inzake de Civiele Lijst en de Koninklijke Schenking (P. VAN DEN DRIESSCHE en E. SCHELFHOUT), *Parl.St. Kamer*, 2009-10, nr. 4-1482/1.
- Verslag van de Commissie ermede belast een met redenen omkleed advies uit te brengen over de toepassing van de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de prerogatieven van de Koning en over de verhoudingen der grote grondwettelijke machten onderling, *BS* 6 augustus 1949.
- Verslag van de Commissie van voorlichting op 14 juli 1946 door Z.M. Koning Leopold III ingesteld, Brussel, 1947, 157.

Rechtspraak

- GwH 10 juni 1993, nr. 45/93, *B.S.* 29 juni 1993.
- GwH 12 november 1992, nr. 70/92, *B.S.* 19 december 1992.
- Arbitragehof 28 juni 2006, nr. 109/2006.
- Cass. 18 november 1924, Procureur des Konings te Dinant t. Mertz, *Pas.* 1925, 25-27.
- Cass. 7 april 1927, *Pas.* 1927, I, 194-208.
- Cass., 23 april 1971, *R.W.*, 1970-1971, met noot RONSE.
- RvS 6 november 1985, nr. 25.814.

Rechtsleer

➤ BOEKEN

- ADAMS, M., *Verantwoordelijkheid en recht*, Mechelen, Kluwer, 2008, 544 p.
- ALEN, A. en MEERSSCHAUT, F., *De Grondwet van het federale België*, Mechelen, Kluwer, 2008, 184 p.
- ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.
- ALEN, A., *Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek recht*, Deel I, Brussel, Story-Scientia, 1988, 511 p.
- BAGEHOT, W., *The English Constitution*, Londen, 1867, Garland Publishing, 1978, 348 p.
- BALFOORT, B., MADDENS, B., MATTHIJS, H., SEGERS, V., HOSTE, G. en VAN DEN WIJNGAERT, M., *Zijn we de Koning te rijk?*, Leuven, Davidfonds Uitgeverij, 2013, 106 p.
- BASTIAENSEN, J., *Prins Filip & Prinses Mathilde: twee families met geschiedenis*, Leuven, Uitgeverij Van Halewyck, 1999, 154 p.
- BATSELÉ, D., MORTIER, T. en SCARCEZ, M., *Grondwettelijk Recht Gevat*, Brussel, Bruylant, 2009, 586 p.
- BOON, V., *Het Belgisch Staatsrecht, I, Het grondwettelijk Recht*, Lier, Van In & Co, 1940, 378 p.
- BOSSUYT M. en WOUTERS, J., *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 1068 p.
- BOURQUIN, M., *La protection des droits individuels contre les abus de pouvoir de l'autorité administrative en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1912, 398 p.
- BOUVERNE-DE BIE M., GOETHALS, J., KLOECK, K., MEYVIS, W., ROOSE, R. en VANACKER J., (eds.), *Voorwaardelijke invrijheidstelling: wetgeving, predictie en begeleiding*, Gent, Academia Press, 2000, 280 p.
- BRAAS, A., *La législation nobiliaire en Belgique*, Brussel, Bruylant, 1960, 218 p.
- CLEMENT, J., D'HONDT, H., VAN CROMBRUGGE, J. en VANDERVEEREN, C., *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu Uitgevers, 1993, 166 p.
- COGEN, M., *Handboek internationaal recht*, Mechelen, Kluwer, 2003, 490 p.
- CRAENEN, G., *The Institutions of Federal Belgium*, Leuven, Uitgeverij Acco, 2001, 175 p.
- DE BECKER, A., LAENEN, G., VAN DAMME, M. en VANDENBOSSCHE, E., *De grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2005, 224 p.
- DE CONINCK, G., *Koning der Belgen: eender en anders*, Gent, Mys & Breesch, 1991, 20 p.
- DE VROEDE, P. en GORUS, J., *Inleiding tot het recht*, Mechelen, Kluwer, 2007, 398 p.
- DEBELS, T., *Kroongeheimen, waarheid en leugens over het Belgisch koningshuis*, Antwerpen, Uitgeverij Manteau, 2013, 368 p.
- DELPÉRÉE, F. en DUPRET, B., *Nul ne peut découvrir de la Couronne*, Louvain-la-Neuve, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Cahiers Constitutionnels, 1989, 150 p.
- DELPÉRÉE, F., *La Constitution de 1830 à nos jours, et même au-delà*, Brussel, Racine, 2006, 236 p.

- DEWACHTER, W., *De mythe van de parlementaire democratie: een Belgische analyse*, Leuven, Acco, 2001, 475 p.
- DUPONT, L. en VERSTRAETEN, R., *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1989, 432 p.
- EYSKENS, G. en SMITS, J. (ed.), *de Memoires*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 1993, 1005 p.
- HUYTENS, E., *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société Typographique Belge, 1844, 359 p.
- ILEGEMS, D. en WILLEMS, J., *De kroon ontbloot. Over de macht van Boudewijn*, Leuven, Uitgeverij Kritak, 1991, 104 p.
- KONINCKX, C., *Le Roi en Belgique. Monarchie et fonction royale*, Brussel, Kluwer, 2000, 170 p.
- LAENENS, J. en RAES, S., *Justitie hervormd*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 2000, 208 p.
- LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel Belge*, Brussel, Larcier, 2010, 605 p.
- LEUS, K., VENY, L. en BAETEMAN, M. (eds.), *Het federale België in de praktijk*, Brugge, die Keure, 1996, 248 p.
- LUYKX, T., *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*, Amsterdam, Elsevier, 1973, 765 p.
- MARTENS, W., *Memoires, luctor et emergo*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2006, 936 p.
- MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1375 p.
- MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1981, 591 p.
- MATHIEU, H. en NASSAUX, Y., *Het recht van genade*, Brussel, Ministerie van Justitie, 1955, 236 p.
- MEAN, A., *La Belgique de papa: 1970, le commencement de la fin*, Brussel, De Boeck Supérieur, 1989, 222 p.
- MOLITOR, A., *La fonction royale en Belgique*, Brussel, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1994, 194 p.
- ORBAN, O., *Le droit constitutionnel de la Belgique, II*, Luik, Dessain, 1908, 1048 p.
- PLATEL, M., *De Belgen en hun eigenzinnige Koning*, Antwerpen, Houtekiet, 2002, 182 p.
- PLATEL, M., *Het nieuwe België. Andere Belgen 1830 – het Sint-Michielsakkoord*, Knokke-Heist, Creart, 1993, 184 p.
- POLSPOEL, G. en VAN DEN DRIESSCHE, P., *Koning en onderkoning. Over de invloed van het Hof en de macht van Jacques Van Ypersele De Strihou*, Leuven, Uitgeverij Van Halewyck, 2001, 278 p.
- PRAKKE, L., KORTMANN, C.A.J.M., KOEKOEK, A.K., VAN SCHAGEN, J.A., BURKENS, M.C., LUNSHOF, H., CRAENEN, G.J.E.M., en HIRSCH BALLIN, E.M.H., *Staatsrecht van land van de Europese Unie*, Deventer, Kluwer, 2012, 480 p.
- REYNEBEAU, M., *Een geschiedenis van België*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2003, 448 p.
- RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.
- SAMYN, S. en BUXANT, M., *Koning zonder land*, Amsterdam, De bezige bij, 2011, 175 p.
- SENELLE, R., *Commentaar op de Belgische Grondwet*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse zaken, 1974, 480 p.

- SENELLE, R., CLEMENT, E., DEGRYSE, P., VAN DE VELDE, E., *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2004, 419 p.
- SENELLE, R., *Constitutional Monarchy in Belgium: Excerpt from Res Publica*, Brussel, Ministry of Foreign Affairs, 1963, 24 p.
- SOTTIAUX, S., *De Verenigde Staten van België, Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 97 p.
- STENGERS, J. *L'action du roi en Belgique depuis 1831: pouvoir et influence*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1993, 432 p.
- STENGERS, J., *De koningen der Belgen. Van Leopold I tot Albert II*, Leuven, Davidsfonds, 1997, 387 p.
- STENGERS, J., *Léopold III et le gouvernement: les deux politiques belges de 1940*, Gembloux, Duculot, 1980, 247 p.
- THEUNISSEN, P., *1950: ontknoping van de Koningskwesitie*, Antwerpen-Amsterdam, Nederlandsche Boekhandel, 1984, 180 p.
- THONISSEN, J.-J., *La Constitution Belge Annotée*, Brussel, Bruylant, 1879, 427 p.
- UYTENDAELE, M., *Précis de droit constitutionnel Belge: regards sur un système institutionnel paradoxal*, Brussel, Bruylant, 2005, 1196 p.
- VAN DAMME, M., *Adel*, Mechelen, Kluwer, 1982, 108 p.
- VAN DE PUTTE, M., en VANDE LANOTTE, J., *De betekenis van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten voor de interne rechtsorde*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 115 p.
- VAN DEN BERGHE, J., *God in Laken*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2009, 374 p.
- VAN DEN WIJNGAERT, M. EN DUJARDIN, V., *België zonder koning*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2006, 194 p.
- VAN DEN WIJNGAERT, M., *België en zijn koningen, van macht naar invloed*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2008, 183 p.
- VAN DEN WIJNGAERT, M., BEULLENS, L. en BRANDTS, D., *België en zijn Koningen. Monarchie en macht*, Antwerpen, Houtekiet, 2000, 413 p.
- VAN DEN WIJNGAERT, M., *Van een unitair naar een federaal België, 40 jaar beleidsvorming in gemeenschappen en gewesten (1971-2011)*, Brussel, Asp nv, 2011, 242 p.
- VAN DIJK, P., VAN HOOF, F., VAN RIJN, A., ZWAAK, L., (eds.), ARAI, Y., BLEICHRODT, E., FLINTERMAN, C., HERINGA, A.M., SCHOKKENBROEK, J., VERMEULEN, B., VIERING, M., *Theory and practice of the European Conventions on Human Rights*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, 1190 p.
- VAN HASSELT, W.J.C., *Verzameling van Nederlandsche staatsregelingen en grondwetten*, Amsterdam, Johannes Müller NV, 272 p.
- VAN IMPE, H., *Het Belgisch Grondwettelijk Recht in kort bestek*, Antwerpen, Kluwer, 1985, 136 p.
- VAN MENSEL, A., *De Belgische Federatie*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 433 p.
- VANDE LANOTTE, J. en HAECK, Y. (eds.), *Handboek EVRM: Deel 2. Artikelsgewijze Commentaar, Volume II*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 762 p.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1530 p.
- VANWALLEGHEM, R., *België Absurdistan*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2005, 172 p.

- VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.
- VELAERS, J. en VAN GOETHEM, H., *Leopold III: de koning, het land, de oorlog*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2001, 1152 p.
- VELU, J., *La dissolution du Parlement*, Brussel, Bruylant, 1966, 702 p.
- VELU, J., *Droit Public, I*, Bruylant, Brussel, 1986, 884 p.
- VERDUYN, L., *De 200 rijkste Belgen*, Leuven, Van Halewyck, 2012, 240 p.
- VERSCHULDEN, G., *Handboek Belgisch Familierecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 840 p.
- VLIBERGH, H., *De Belgische Grondwet*, Antwerpen, Scriptoria, 1973, 369 p.
- VOS, H., *Levende democratie: de kracht van een parlement in de 21^{ste} eeuw*, Gent, Lannoo Uitgeverij, 2004, 262 p.
- WIGNY, P., *Droit constitutionnel. Principes et droit positif, II*, Brussel, Bruylant, 1973, 947 p.
- WITTE, E., CRAEYBECKX, J. en MEYNEN, A., *Politieke geschiedenis van België: van 1830 tot heden*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2005, 585 p.
- WITTE, E., *De constructie van België: 1828-1847*, Leuven, Lannoo Uitgeverij, 2006, 214 p.
- WITTE, E., DENECKERE, G., GUBIN E. en NANDRIN, J-P., *Nieuwe geschiedenis van België (deel I)*, Tielt, Lannoo Uitgeverij, 2005, 678 p.
- WODON, L., *Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit public belge*, Brussel, Palais des Académies, 1942, 69 p.

➤ TIJDSCHRIFTEN

- BELMESSIERI, M., "Les pouvoirs réels du monarque constitutionnel en cas de formation d'un gouvernement – Analyse comparative de la fonction royale belge et britannique", *CDPK* 2008, 800-840.
- BORTELS H. en HEYVAERT, P., "Het Legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TBP*, 2011/6, 334-364.
- COUWENBERG, S.W., "Monarchie en democratie", *TBP* 1999, 180-186.
- DAEMS, T., "Zonder Pardon", *Fatik: Tijdschrift voor Strafrecht & Gevangeniswezen*, 2013, afl. 139, 3-4.
- DAS, H., "Het ontbindingsrecht van de Koning", *Jura Falc.* 1993-94, XXX, 203-220.
- DE CROMBRUGGHE, A., "De geboorte van een nationale regering", *Jur. Falc.* 1983-84, XX, 39-56.
- DE CROO, H., "Rol en betekenis van de monarchie. Monarchie of democratie: een vals dilemma", *TBP* 2002, nr. 4, 215-218.
- DELPÉRÉE, F., "Le Prince et le Roi", *JT* 2000, nr. 5958, 159-162.
- DELPÉRÉE, F., "Le Roi règne et ne gouverne pas", *JT* 1990, 701-704.

- DELPÉRIÉ, F., "Le Roi sanctionne les lois", *JT* 1991, 593-597.
- EECKHOUT, J., "Le statut de la noblesse, l'arrêté royal du 31 janvier 1978", *JT* 1979, 732.
- ERGEC, R., "L'institution monarchique à l'épreuve de la crise", *JT* 1990, 265-267.
- HENRION, R., "Une constitution remise en question: les pouvoirs du Roi", *Journ. proc.* 1991, 7-21.
- KOOIJ, M., "Van de prinsenkinderen geen kwaad? Ministeriële verantwoordelijkheid voor 's Konings naasten", *TBP* 2003, 599-610.
- L, W., "Mini-Koningscrisis", *RW* 1990-91, 827.
- LALLEMAND, R., "La conscience royale et la représentation de la nation. Réflexions à propos d'une crise", *JT* 1990, 5556, 465-469.
- MATHIEU, M., "L'incidence de l'impossibilité de régner du Roi sur la délivrance des expéditions revêtues de la formule exécutoire", *JT* 1990, 347-349.
- MATHIJS, H., "De kostprijs van de monarchie en het federale parlement: de dotaties", *TBP* 2004/3, 149-155.
- MATTHIJS, H., "De hervorming van de Senaat", *CDPK* 2013, afl. 1, 52-67.
- MOONEN, T., "De Koning en de vorming van de federale Regering. Evaluatie van de langste institutionele crisis ooit", *TBP* 2013, afl. 4, 230-249.
- MOUREAU, L., "La signification du principe de légalité dans l'administration moderne", *APT* 1979-1980, 282-290.
- MUYLLE, K., "De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken", *TBP* 2013, afl. 6-7-8, 473-491.
- OOMS, A., "De uitvoerende bevoegdheid van de Koning: van conforme proclamatie tot eerste staatsmacht. Een historische analyse van artikel 108 Grondwet", *Cahiers de droit*, 2., 195-216.
- SACREAS, Y., "De politieke ministeriële verantwoordelijkheid", *TBP* 2001, 624-633.
- STANGHERLIN, K., "Le statut de la famille royale", *CDPK* 2004, 498-510.
- VAN DAMME, M., "De juridische grondslagen van de nobiliteitsregeling in België", *RW* 1979-1980, 1317-1326.
- VAN DER TANG, G., "Honderd jaar constitutionalisme", *TBP* 2000, 514-527.
- VAN NIEUWENHOVE, J., "Algemene uitvoeringsbevoegdheid", *TVW* 2011, nr. 3, 244-246.
- VELAERS, J. en PEETERS, Y., "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", *TBP* 2008, afl. 1, 3-19.
- VERLINDEN, A., "Moet het 'Koninklijk Huis' een constitutionele positie krijgen?", *TBP* 2003, 98-107.
- X, "Het muntstatuut van België", *Nationale Bank van België: Tijdschrift voor Documentatie en Voorlichting* 1957, 438-439.

➤ VERZAMELWERKEN

- VAN NIEUWENHOVE, J., "De herziening en de coördinatie van de Grondwet" in M. VAN DER HULST en L. VENY (ed.), *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, Gent, Mys & Breesch, 1998, losbl., 123 p.
- VELAERS, J. en STRUYCK, J., "Het Koningschap in België in de eenentwintigste eeuw" in Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland (ed.), *Preadviezen 2011*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2011, 363 p.

Nederland

➤ WETGEVING

- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815.

➤ RECHTSLEER

- BECKER, U., *Europese democratieën. Vrijheid, gelijkheid, solidariteit en soevereiniteit in de praktijk*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1999, 248 p.
- EFTHYMIOU, N., "Modern Koningschap", *TvCR* 2012, 28-54.
- POT, C. W., ELZINGA, D.J., HOOGERS, H.G. en DE LANGE, R. (eds.), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer, Kluwer, 2006, 1073 p.
- VAN RAALTE E., *Het Koninklijk Huis en zijn leden, en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1996, 80 p.
- VAN RAALTE, E., *De werkelijke betekenis en functionering van het Nederlandse koningschap*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1975, 77 p.

Onlinebronnen

➤ KRANTENARTIKELEN

- GEUDENS, P., "De (on)macht van het koningshuis", 1999, <http://asp.gva.be/dossiers/-k/koning/baas.asp>.
- H. VUYE, "Een protocollaire monarchie... mais pas une monarchie protocolaire", *Knack* 20 augustus 2013, <http://www.knack.be/nieuws/een-protocollaire-monarchie-mais-pas-une-monarchie-protocolaire/article-opinion-82964.html>.
- MADDENS, B., "Regering maakt confederale plannen van N-VA voor minstens vijf jaar onmogelijk", *Knack* 2014, <http://www.knack.be/nieuws/belgie/regering-maakt-confederale-plannen-van-n-va-voor-minstens-vijf-jaar-onmogelijk/article-opinion-127833.html>.
- REYNEBEAU, M., "De politiek kan altijd 'nee' zeggen tegen de koning", *De Standaard*, 4 juli 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20130703_00646595.
- TEG, G., "Annemie Turtelboom: 'Koning die gratie verleent in onbruik geraakt'", *De Standaard*, 23 juli 2013, http://www.standaard.be/cnt/dmf20130723_00667621.
- X, "Koning Filip ondertekent euthanasiewet voor minderjarigen", *De Standaard*, 3 maart 2014, http://www.standaard.be/cnt/dmf20140303_01006877.
- X, "Wetstraat verleent Koning Filip geen gratie", *De Tijd* 2013, http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Wetstraat_verleent_Koning_Filip_geen_gratie.9437225-3136.art.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Is de koning ook een gewone Belg (art. 88 GW)?

Richting: **master in de rechten-rechtsbedeling**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Wauters, Kristof

Datum: **15/05/2014**