

### 3. De Ministerraad

*Guy Coppieters*

#### 3.1. Bibliografie

- DE LICHTERVELDE (L.). Le Conseil des Ministres dans le droit public belge, in *Bulletin de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique*, 1947, p. 21-44.
- ERALY (A.). *Le pouvoir enchaîné. Être ministre en Belgique*. Brussel, 2002.
- GANSHOF VAN DER MEERSCH (W.J.). Le Conseil des Ministres au sein du pouvoir exécutif en droit constitutionnel belge, in *Rapports belges au XI<sup>e</sup> Congrès de l'Académie internationale de Droit comparé*. Brussel, 1985, dl. 2, p. 117-175.
- REUCHAMPS (M.). La parité linguistique au sein du Conseil des Ministres, in *Res Publica*, 2007, nr. 4, p. 602-627.
- SENELLE (R.). Ministerraad, in *Administratief lexicon*. Brugge, 1957.
- SENELLE (R.). *De Ministerraad in België*. Antwerpen, 1983.
- URBAIN (R.). *La fonction et les services du Premier ministre en Belgique*, op. cit., p. 88-102.
- VANDEWEYER (L.). De emancipatie van de Ministerraad onder druk van de Tweede Wereldoorlog, in *Res Publica*, 1996, nr. 1, p. 159-180.
- VANDEWEYER (L.). De Ministerraad tegenover het staatshoofd. De Grondwetsinterpretatie ten tijde van Leopold III, in *Museum Dynasticum*, 2001, nr. 2, p. 72-89.
- VAN ORSHOVEN (J.). Het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie, in *Res Publica*, 1972, nr. 3, p. 591-623.

De samenstelling van de opeenvolgende regeringen sinds 1944 is te vinden op de website van de CRISP: [www.crisp.be/FR/Documents/documents\\_gouvernements.html](http://www.crisp.be/FR/Documents/documents_gouvernements.html).

### 3.2. Historisch overzicht

Zoals de functie van Eerste minister, werd het bestaan van de Ministerraad of beter gezegd, de bestendigheid ervan, niet in de grondwet vastgelegd. Tot de invoering in 1970 van artikel 86*bis* (vanaf 1993 artikel 99) voorzag de Grondwet slechts in een enkele omstandigheid in de Ministerraad als instelling (bovendien gedurende een korte tijdsspanne), namelijk gedurende het interregnum of de enkele dagen die verlopen tussen de dood van de Koning en de eedaflegging van de opvolger of de regent. Omdat de toestand waarin Leopold III zich vanaf 1940 bevond met overlijden werd gelijkgesteld, oefende de Ministerraad van 28 mei 1940 tot 20 september 1944 het grondwettelijke gezag van de Koning uit. Naar aanleiding van de problemen gerezen rond de ondertekening door de Koning van de wet op de zwangerschapsonderbreking oefende de Ministerraad in 1990 voor zeer korte tijd eveneens die bevoegdheid uit. In theorie bestond de Ministerraad dus enkel in abnormale omstandigheden. In de praktijk vormt de Ministerraad sinds de 19<sup>e</sup> eeuw echter een bestendig element van het staatsbestel. Door de grondwetswijziging van 1993 werd het aantal leden van de Ministerraad vastgelegd op hoogstens 15. Diezelfde herziening voerde ook een onverenigbaarheid in tussen de functies van volksvertegenwoordiger of senator en het ambt van minister.

Naast de Ministerraad ontwikkelde zich vanaf het interbellum een bredere overlegstructuur. Sommige van deze "ondergeschikte" overlegorganen werden *ad hoc* gecreëerd tijdens de jaren 1920-1930 als antwoord op tijdelijke problemen. We verwijzen hierbij naar het Schatkistcomité opgericht onder minister Emile Francqui of het Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie onder de regering-Spaak in 1938. Pas met het KB van 2 juni 1961 houdende oprichting van het Ministerieel Comité voor Economische en Sociale Coördinatie (MCESC) en van de ministeriële comités die er van afhangen kwam er een duidelijk overlegkader. Het MCESC, gegroeid uit het Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie, beschikte in tegenstelling tot zijn voorganger niet enkel over adviesbevoegdheid maar bezat eveneens beslissingsmacht. Het nieuwe comité vaardigde algemene richtlijnen uit voor het door de regering te volgen economisch, financieel en sociaal beleid en coördineerde de uitvoering ervan. Vooral in de loop van de jaren 1970 en 1980 ontpopte het MCESC zich tot een belangrijk orgaan in de politieke besluitvorming. In diezelfde periode ontstonden nog tal van andere ministeriële comités. De regering-Dehaene I schafte bij haar aantreden op 7 maart 1992 de nationale ministeriële comités zonder meer af en wees de bevoegdheid inzake beraadslagingen en beslissingen opnieuw toe aan de Ministerraad.

Naast de uitbouw van het vermelde functionele overlegkader zette zich nadien nog een andere tendens door. Ten gevolge van de regionalisering werd in 1980 een nieuw orgaan in het leven geroepen, meer bepaald het Overlegcomité (aanvankelijk met toevoegsel Regering-Executieven). Dit orgaan diende belangen- en bevoegdheidsconflicten te regelen tussen de nationale regering en de executieven / regeringen van Gemeenschappen en Gewesten. In navolging van de staatshervorming met de wet van 16 juni 1989 besliste het Overlegcomité 15 interministeriële conferenties in het leven te roepen. Deze commissies worden beschouwd als

deelcommissies van het Overlegcomité. Na de afschaffing van de bovenvermelde ministeriële comités werden nog talrijke interministeriële conferenties opgericht.

### 3.3. *Archieven*

Beslissingen van de Ministerraad worden opgenomen in notificaties. Van de vergaderingen wordt geen proces-verbaal opgemaakt, in de zin dat dit moet worden goedgekeurd op de volgende vergadering. Er wordt een beknopt verslag opgesteld dat wordt ondertekend door de secretaris van de Ministerraad. Het beknopt verslag van de Ministerraad wordt tegenwoordig opgemaakt in vijf exemplaren. Vroeger gebeurde dit in zes exemplaren, respectievelijk bestemd voor het Koninklijk Paleis, de Premier, de secretaris van de Ministerraad (doorgaans de kabinetschef van de Eerste minister), de Belgische goudvoorraad in Fort Knox (Verenigde Staten) tot 1980, de FOD Kanselarij en één reserve-exemplaar, de zogenaamde “Canada”. Het exemplaar bestemd voor de FOD Kanselarij wordt vanaf 1914 jaarlijks ingebonden in leder en bewaard op de FOD Kanselarij. Een kopie ervan op microfilm bevindt zich in het Algemeen Rijksarchief. Het exemplaar bestemd voor de Belgische goudvoorraad in Fort Knox bestond enkel op microfilm. De betrokken ministers krijgen ten slotte enkel de gedeelten die op hun departement betrekking hebben.

Wat de kwaliteit van de informatie betreft, stellen we – zeker voor de recente decennia – een “zakelijke” tendens vast. De notulen of beknopte verslagen van de Ministerraad geven doorgaans niet langer de gevoerde discussies weer maar evolueren steeds meer naar een besluitenlijst. De voornaamste oorzaak hiervan is dat de Ministerraad in de loop van haar bestaan steeds meer een ratificatiemachine geworden is. Levendige interne discussies behoren door de techniciteit van de behandelde dossiers en de zwaar beladen agenda steeds meer tot het verleden. Het zwaartepunt van de discussies heeft zich hierdoor verplaatst naar de interkabinettenwerkgroepen waarvan men sporen zou moeten terugvinden in de archieven van de kabinetten. In deze werkgroepen en andere informele organen worden immers de onderhandelingen ten gronde gevoerd door kabinets- en beleidsmedewerkers en worden de ontwerpteksten bestudeerd en bijgestuurd. Ondanks deze kritische bedenking is dit het archiefbestand bij uitstek voor de geschiedenis van de uitvoerende macht in België sinds de Tweede Wereldoorlog.

Vroeger kon niemand de notulen van de Ministerraad inkijken, hoe oud ze ook waren (met de notulering zelf werd begonnen in 1916). Pas in 1990 werden ze opengesteld voor het onderzoek. Ze zijn op microfilm te raadplegen in het Algemeen Rijksarchief te Brussel, alsook via de website van het Algemeen Rijksarchief: <http://arch.arch.be> (klikken op “digitale archieven”). De notulen kunnen ook ingezien worden op cd-roms, die gepubliceerd en verkocht worden door het ARA zelf. Weliswaar zijn enkel de notulen van de laatste vijftig jaar consulteerbaar, telkens in schijven van 10 jaar. Dat betekent dat in 2010 de notulen van 1959 nog steeds de laatste zijn die geraadpleegd kunnen worden. Deze belangrijke bronnenreeks wordt ontsloten door volgend werkinstrument:

VERACHTEN (L.), DEVOLDER (K.). *Notulen van de Ministerraad. Procès-verbaux du Conseil des Ministres (1916-1949). I. 5 februari 1916 – 8 mei 1940. II. 10 mei*

1940 – 23 december 1949. *Agenda's en aanwezigheidslijsten. Ordres du jour et listes de présence*. Brussel, 1994, 2 dln. in 4 vol. (cd-rom-uitgave in 2000).

Zoals de titel het duidelijk maakt, worden hierin alle agenda's van de Ministerraad gepubliceerd (jammer genoeg zonder cumulatieve onderwerpenindex). Dit werkinstrument bevat dus uiteraard niet de tekst van de discussies; het signaleert enkel welke onderwerpen tijdens welke zitting van de Ministerraad ter sprake kwamen.

Naast de beknopte verslagen vormen de dossiers inzake de voorbereiding van de Ministerraad een tweede belangrijke reeks. Een dossier van de Ministerraad bevat een inleidende nota, de bestuurlijke acte (wetsontwerp, ontwerp van KB, overheidsopdrachten), alle stukken ter staving van het feit dat alle voorschriften inzake budgettaire en administratieve controle werden afgewerkt, de notificaties, het eventuele perscommuniqué en een aantal bijlagen van uiteenlopende aard die nuttig of belangrijk kunnen zijn ter stoffering van het dossier. Deze dossiers worden opgemaakt in drie exemplaren en verpakt in resp. gele, roze en groene omslagen. Het gele dossier krijgt de premier mee in de Ministerraad; het roze dossier krijgt de secretaris mee in de Ministerraad; het groene dossier gaat niet mee in de vergadering en is bestemd voor de simultaanvertalers en nadien voor de Secretarie. Alle dossiers keren na afloop van de Ministerraad terug naar de Secretarie en worden gearchiveerd voor de legislatuur. De gele blijven *ad infinitum*, maar de roze en de groene dossiers krijgen op het einde van de legislatuur een andere bestemming. Gele omslagen worden thematisch gearchiveerd en geordend volgens rubriek (onderwerp of "dossierstype") in het archief van de Ministerraad bij de FOD Kanselarij. De roze omslagen werden tot 1979 als "afscheidscadeau" meegegeven aan de scheidende premier. Sindsdien werden ze neergelegd bij het Algemeen Rijksarchief. De groene omslagen werden sinds de regering-Dehaene II neergelegd bij een door de premier aan te wijzen instelling.

Voor de oudste voorbereidende dossiers van de Ministerraad verwijzen we naar de inventaris van:

VANDEWEYER (L.). *Toegang tot het archief van de Ministerraad tijdens het interbellum (1918-1940)*. Brussel, 1996.

Dit archiefbestand, dat *stricto sensu* het kabinet van de Eerste minister als archiefvormer heeft, omvat de basisdossiers betreffende de besluitvorming van de Ministerraad. Om dit bestand te structureren, heeft de archivaris zich hoofdzakelijk gebaseerd op de verdeling van de bevoegdheden van de verschillende ministeries. Sommige dossiers van algemene aard, die door alle ministers samen werden gevolgd, werden afzonderlijk geklasseerd. Volgende materies komen in dit bestand aan bod: dossiers inzake de uitvaardiging van besluiten; de grondwetsherziening na de Eerste Wereldoorlog; verkiezingen; de bijzondere machten; de gevolgen van de Eerste Wereldoorlog; het Hoog Comité van Toezicht; dossiers betreffende justitie; diplomatie, koloniën en landsverdediging; financiën en monetaire zaken; onderwijs, wetenschap en cultuur; verkeerswezen en communicatie; sociaal beleid en volksgezondheid; landbouw en ravitaillering; openbare werken; ondergeschikte besturen en ambtenarenzaken.

Ook voor de periode 1944-1991 werden inmiddels voorbereidende en thematisch geordende dossiers overgedragen aan het Algemeen Rijksarchief. Hiervoor is een handgeschreven overdrachtslijst beschikbaar.

Sinds 1989 zijn de voorbereidende dossiers van de Ministerraad en het Overlegcomité ook beschikbaar onder elektronische vorm in het programma Regedoc. Regedoc evolueerde van een archiefdatabase naar een interactief online werkinstrument. De elektronische archivering van sommige dossiers, die in de beginjaren gebeurde, kan kwaliteitsgebreken vertonen. Regedoc bevat de agenda's van de Ministerraad, de erbij horende dossiers, en hun documenten en de notificaties van de Ministerraad. Deze dossiers worden ter beschikking gesteld van de regeringsleden (3 toegangen per beleidscel) en van de voorzitters van de FOD's (10 toegangen per ministerie of FOD). Regedoc werd eind september 2008 opgevolgd door e-premier.

De laatste jaren werden talrijke archieven van ministeriële comités overgedragen aan het Algemeen Rijksarchief, samen goed voor ongeveer 100 strekkende meter: Ministerieel Comité voor Economische (en Sociale) Coördinatie (MCESC), Ministerieel Comité voor Buitenlands Beleid (MCBB), Ministerieel Comité voor Wetenschapsbeleid (en Onderwijs), Ministerieel Comité voor de Status van de Vrouw, Ministerieel Comité voor Veiligheid, Ministerieel Comité voor Leefmilieu, Ministerieel Comité voor Europese Aangelegenheden (MCEA), Ministerieel Comité voor Mediabeleid, Ministerieel Comité voor Schoolgebouwen. Het gaat hier om thematische dossiers waarvoor handgeschreven overdrachtslijsten beschikbaar zijn. Naast de Ministeriële Comités werd eind 2008 nog circa 40 strekkende meter archiefbescheiden van het Overlegcomité en de Interministeriële conferenties overgedragen.

Archieven van de Ministerraad treffen we ook in overvloed aan in de privéarchieven van vooraanstaande politici en hun kabinetten (zie hiervoor het hoofdstuk over de particuliere archieven).

### 3.4. Publicaties

De Ministerraad heeft geen eigen publicaties. De perscommuniqués die worden opgesteld na afloop van elke vergadering zijn vanaf 1995 te raadplegen op [www.presscenter.org](http://www.presscenter.org) van de Directie Externe communicatie van de FOD Kanselarij van de Eerste minister.

De regeringsverklaringen zijn strikt genomen geen publicatie van de Ministerraad, maar ze drukken wel de politieke voornemens van de nieuwe regeringsploeg uit. Ze worden voorgelezen door de Eerste minister in het Parlement, bij het aantreden van de nieuwe regering en zijn dus terug te vinden in de *Handelingen* van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Zij werden gebundeld in:

*Nationale en Vlaamse regeringsverklaringen 1944-1993*. Gent, 1993.