

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat au Logement, à l'Environnement, à la Conservation de la nature et à la Politique de l'eau pour la Région de Bruxelles-Capitale, le 22 mai 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif "donnant à certains terrains sis aux alentours de l'abbaye du Rouge-Cloître le statut de réserve naturelle domaniale et de réserve forestière domaniale", a donné le 19 septembre 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 22 mei 1990 door de Staatssecretaris voor Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Executieve "houdende verlening van het statuut van Staatsnatuurreservaat en Staatsbosreservaat aan bepaalde gronden belegen rond de abdij van het Roklooster", heeft op 19 september 1990 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.1. Quant à la compétence du Secrétaire d'Etat régional de prendre des initiatives législatives.

Aux termes de l'article 6 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le pouvoir de légiférer par ordonnances s'exerce collectivement par le Conseil et l'Exécutif; le droit d'initiative appartient à l'Exécutif et aux membres du Conseil.

L'article 34 de ladite loi dispose, en son alinéa 1er, que l'Exécutif est composé de cinq membres élus par le Conseil en son sein.

Un chapitre de la loi est consacré aux Secrétaires d'Etat régionaux. L'article 41, § 2, précise leur statut en ces termes :

"Les Secrétaires d'Etat régionaux ne font pas partie de l'Exécutif, mais peuvent assister en tout ou en partie aux réunions de celui-ci.

Chaque Secrétaire d'Etat régional est adjoint à un membre de l'Exécutif faisant partie du même groupe linguistique. Ce membre de l'Exécutif fixe ses compétences".

On rapprochera cette disposition de l'article 91bis de la Constitution, aux termes duquel :

"Le Roi nomme et révoque les Secrétaires d'Etat.

Ceux-ci sont membres du gouvernement. Ils ne font pas partie du conseil des Ministres. Ils sont adjoints à un Ministre.

.../...

Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing.

Les dispositions constitutionnelles qui concernent les Ministres leur sont applicables, à l'exception des articles 79, troisième alinéa, 82 et 86bis" (1).

Une profonde différence que masque, à première vue, l'identité de dénomination, apparaît donc entre les compétences des Secrétaires d'Etat nationaux et celles des Secrétaires d'Etat régionaux.

Saisi du texte en projet de l'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pas manqué d'interroger le délégué du Gouvernement, en raison précisément de la difficulté née de la dénomination retenue, sur la nature exacte des fonctions des Secrétaires d'Etat régionaux et, par conséquent, sur l'objet

(1) L'habilitation donnée au Roi par l'alinéa 3 a été exercée dans l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d'Etat, dont l'article 2 dispose comme suit :

"Outre le contreseing du Secrétaire d'Etat, celui du Ministre auquel il est adjoint est requis pour :

1Eles arrêtés royaux portant présentation d'un projet de loi aux Chambres législatives ou d'un projet de décret au Conseil culturel;

2Ela sanction et la promulgation des lois et des décrets;

3Eles arrêtés royaux réglementaires;

4Eles arrêtés royaux portant création d'emploi des rangs 15 à 17 dans un ministère ou de même importance dans un organisme d'intérêt public, ou portant nomination à un tel emploi".

.../...

précis des responsabilités qu'ils assument devant le Conseil.
La réponse suivante a été donnée par écrit :

"L'appellation "Secrétaires d'Etat régionaux" résulte expressément de l'Accord de Gouvernement.

...

Quant au statut de ces Secrétaires d'Etat régionaux, il y a lieu de distinguer leur statut au sein du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale de leur statut devant le Conseil de cette Région.

L'article 54, § 1er, alinéa 2, précise expressis verbis que les Secrétaires d'Etat régionaux ne sont pas membres de l'Exécutif, à l'instar des Secrétaires d'Etat nationaux qui, bien que membres du Gouvernement, ne font pas partie du Conseil des Ministres (article 91bis de la Constitution).

Ainsi, les Secrétaires d'Etat régionaux sont membres du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale sans être membres de son Exécutif.

L'article 54, § 1er, alinéa 3, prévoit que chaque Secrétaire d'Etat régional est rattaché à un membre de l'Exécutif qui fixe ses compétences.

Eu égard au mode de fonctionnement de l'Exécutif, tel qu'il est régi par le renvoi à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le membre de l'Exécutif concerné ne pourra déléguer à son Secrétaire d'Etat régional que des compétences en matière de préparation et d'exécution des décisions de l'Exécutif dans des matières qui lui sont échues, à l'exclusion de tout pouvoir de décision.

Le Secrétaire d'Etat régional ne pourra pas sur sa propre signature engager l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ceci résulte du fait que le Secrétaire d'Etat régional n'est pas membre de l'Exécutif et qu'il ne peut donc se voir déléguer des compétences par ce dernier sur pied de l'article 69 de la loi spéciale précitée.

.../...

En effet, les Secrétaires d'Etat régionaux tombent en dehors du champ d'application rationae personae de la disposition susmentionnée.

L'article 54, § 2, précise que les Secrétaires d'Etat régionaux sont responsables devant le Conseil dans les mêmes conditions que les membres de l'Exécutif.

Il s'agit là d'une conséquence juridique de leur statut de membre du pouvoir exécutif de la Région, la précision qui y est apportée ("selon les mêmes conditions que les membres de l'Exécutif") étant rendue indispensable en raison de leur qualité de non-membre de l'Exécutif.

Pour le surplus, les mécanismes décrits sous le point 1 de la présente lettre leur sont applicables mutatis mutandis; l'adoption d'une motion de méfiance à leur égard (rendue possible par l'article 54, § 2, du projet) implique également la désignation d'un successeur et partant le respect des prérogatives des groupes linguistiques en la matière.

Le concept d'affaires courantes est cependant inapplicable aux Secrétaires d'Etat régionaux démissionnaires, eu égard à l'absence de pouvoir de décision dans leur chef (il ne s'agit, rappelons-le, que d'une préparation et d'une exécution des décisions prises par l'Exécutif)" (2).

Les considérations qui précèdent, qu'elles soient liées à la comparaison entre l'article 91bis de la Constitution et l'article 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ou qu'elles soient déduites des déclarations du délégué du Gouvernement à propos de la portée de cette dernière disposition, conduisent à la même conclusion, savoir que les pouvoirs attribués par la Constitution aux Secrétaires d'Etat nationaux ne peuvent être étendus par analogie aux pouvoirs des Secrétaires d'Etat régionaux.

Ainsi, la compétence du Secrétaire d'Etat régional connaît une double limite : ses tâches doivent être fixées par

(2)Doc. Sénat 514 (1988-1989), nE 1, pp. 88 et suivantes.

le membre de l'Exécutif auquel il est adjoint et elles ne peuvent être que de préparation ou d'exécution.

Pareille compétence n'inclut pas le droit d'initiative.

2. Quant à la saisine du Conseil d'Etat.

En vertu de l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, "les Ministres, les membres des Exécutifs communautaires ou régionaux et les membres du Collège réuni visé à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêts réglementaires".

Or, selon l'article 41, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, les Secrétaires d'Etat régionaux ne font pas partie de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale. A la différence des Secrétaires d'Etat nationaux qui se sont vu conférer, "dans les matières qui leur sont confiées, tous les pouvoirs d'un Ministre" (3), les Secrétaires d'Etat régionaux ont des compétences limitées, ainsi qu'il a été exposé dans l'observation générale 1. Ces compétences n'incluent pas le droit de saisir le Conseil d'Etat, section de législation, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté.

(3) Arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d'Etat, article 1er.

ST.

- -

L. 19.931/9.

Par conséquent, la demande d'avis n'est pas
recevable.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN.1. De bevoegdheid van de gewestelijke Staatssecretaris om wetgevende initiatieven te nemen.

Luidens artikel 6 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, wordt de ordonnantiegevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de Raad en de Executieve; het recht van initiatief behoort aan de Executieve en aan de leden van de Raad.

Artikel 34 van de genoemde wet bepaalt in het eerste lid dat de Executieve bestaat uit vijf leden door de Raad uit zijn midden gekozen.

Een hoofdstuk van de wet is gewijd aan de gewestelijke Staatssecretarissen. Artikel 41, § 2, bepaalt hun statuut als volgt :

"De Gewestelijke Staatssecretarissen maken geen deel uit van de Executieve, maar kunnen haar vergaderingen geheel of gedeeltelijk bijwonen.

Elke Gewestelijke Staatssecretaris wordt toegevoegd aan een lid van de Executieve dat tot dezelfde taalgroep behoort. Dit lid van de Executieve bepaalt zijn bevoegdheden".

Men vergelijk de bepaling met artikel 91bis van de Grondwet, dat als volgt luidt :

"De Koning benoemt en ontslaat de Staatssecretarissen.

Zij zijn lid van de Regering. Zij maken geen deel uit van de Ministerraad. Zij worden toegevoegd aan een minister.

.../...

De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij het recht van medeondertekening kunnen krijgen.

De grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers zijn op hen toepasselijk, met uitzondering van de artikelen 79, derde lid, 82 en 86bis" (4).

Er blijkt dus tussen de bevoegdheden van de nationale Staatssecretarissen en die van de gewestelijke Staatssecretarissen een fundamenteel verschil te zijn dat op het eerste gezicht schuilgaat onder de identieke benaming.

(4)De in het derde lid aan de Koning verleende bevoegdheid is uitgeoefend in het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de Staatssecretarissen, waarvan artikel 2 bepaalt :

"Benevens de medeondertekening van de Staatssecretaris is die van de Minister waaraan hij is toegevoegd vereist voor :

1Ekoninklijke besluiten waarbij een ontwerp van wet bij de Wetgevende Kamers of een ontwerp van decreet bij de Cultuurraad wordt ingediend;

2Ede bekrachtiging en afkondiging van wetten en van decreten;

3Ereglementaire koninklijke besluiten;

4Ekoninklijke besluiten houdende oprichting van een betrekking van de rangen 15 tot 17 in een ministerie of van dezelfde belangrijkheid in een instelling van openbaar nut, of houdende benoeming in een zodanige betrekking".

.../...

Om advies gevraagd over de ontworpen tekst van artikel 41, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, niet nagelaten de gemachtigde van de Regering, precies wegens de moeilijkheid die voortkwam uit de gekozen benaming, om uitleg te vragen over de juiste aard van de taak van de gewestelijke Staatssecretarissen en bijgevolg ook over de juiste inhoud van hun verantwoordelijkheid voor de Raad. Schriftelijk is het volgende antwoord gegeven :

"L'appellation "Secrétaires d'Etat régionaux" résulte expressément de l'Accord de Gouvernement.

...

Quant au statut de ces Secrétaires d'Etat régionaux, il y a lieu de distinguer leur statut au sein du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale de leur statut devant le Conseil de cette Région.

L'article 54, § 1er, alinéa 2, précise expressis verbis que les Secrétaires d'Etat régionaux ne sont pas membres de l'Exécutif, à l'instar des Secrétaires d'Etat nationaux qui, bien que membres du Gouvernement, ne font pas partie du Conseil des Ministres (article 91bis de la Constitution).

Ainsi, les Secrétaires d'Etat régionaux sont membres du pouvoir exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale sans être membre de son Exécutif.

L'article 54, § 1er, alinéa 3, prévoit que chaque Secrétaire d'Etat régional est attaché à un membre de l'Exécutif qui fixe ses compétences.

Eu égard au mode de fonctionnement de l'Exécutif, tel qu'il est régi par le renvoi à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le membre de l'Exécutif concerné ne pourra déléguer à son Secrétaire d'Etat régional que des compétences en matière de préparation et d'exécution des décisions de l'Exécutif

.../...

dans des matières qui lui sont échues, à l'exclusion de tout pouvoir de décision.

Le Secrétaire d'Etat régional ne pourra pas sur sa propre signature engager l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ceci résulte du fait que le Secrétaire d'Etat régional n'est pas membre de l'Exécutif et qu'il ne peut donc se voir déléguer des compétences par ce dernier sur pied de l'article 69 de la loi spéciale précitée.

En effet, les Secrétaires d'Etat régionaux tombent en dehors du champ d'application rationae personae de la disposition susmentionnée.

L'article 54, § 2, précise que les Secrétaires d'Etat régionaux sont responsables devant le Conseil dans les mêmes conditions que les membres de l'Exécutif.

Il s'agit là d'une conséquence juridique de leur statut de membre du pouvoir exécutif de la Région, la précision qui y est apportée ("selon les mêmes conditions que les membres de l'Exécutif") étant rendue indispensable en raison de leur qualité de non-membre de l'Exécutif.

Pour le surplus, les mécanismes décrits sous le point 1 de la présente lettre leur sont applicables mutatis mutandis; l'adoption d'une motion de méfiance à leur égard (rendue possible par l'article 54, § 2, du projet) implique également la désignation d'un successeur et partant le respect des prérogatives des groupes linguistiques en la matière.

Le concept d'affaires courantes est cependant inapplicable aux Secrétaires d'Etat régionaux démissionnaires, eu égard à l'absence de pouvoir de décision dans leur chef (il ne s'agit, rappelons-le, que d'une préparation et d'une exécution des décisions prises par l'Exécutif)" (5).

(5)Gedr. St. Senaat, 514 (1988-1989), nr. 1, blz. 88 en volgende.

Al deze overwegingen, of ze nu verband houden met de vergelijking van artikel 91bis van de Grondwet en artikel 41 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, dan wel zijn afgeleid uit de verklaringen van de gemachtigde van de Regering omtrent de strekking van laatstgenoemde bepaling, leiden tot dezelfde conclusie, namelijk dat de bevoegdheden die door de Grondwet aan de nationale Staatssecretarissen zijn verleend, niet bij analogie kunnen worden uitgebreid tot de bevoegdheden van de gewestelijke Staatssecretarissen.

Aldus geldt voor de bevoegdheid van de gewestelijke Staatssecretaris een tweevoudige beperking : zijn taken moeten worden bepaald door het lid van de Executieve aan wie hij is toegevoegd en het kunnen slechts voorbereidende of uitvoerende taken zijn.

Een zodanige bevoegdheid houdt geen recht van initiatief in.

2. De indiening van het ontwerp bij de Raad van State.

Krachtens artikel 3, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, "onderwerpen de Ministers, de leden van de Gemeenschaps- of Gewestexecutieven en de leden van het Verenigd College bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ieder wat hem betreft, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten".

.../...

Nu maken de gewestelijke Staatssecretarissen volgens artikel 41, § 2, van de bovengenoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 geen deel uit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve. In tegenstelling tot de nationale Staatssecretarissen die "in de aangelegenheden die (hun) zijn toegewezen, alle bevoegdheden van een Minister" hebben gekregen (6), hebben de gewestelijke Staatssecretarissen beperkte bevoegdheden, zoals is uiteengezet in de algemene opmerking 1. Die bevoegdheden houden niet het recht in om bij de Raad van State, afdeling wetgeving, een aanvraag om advies over een ontwerp van besluit in te dienen.

Bijgevolg is de adviesaanvraag niet ontvankelijk.

(6) Koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de Staatssecretarissen, artikel 1.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :
de Heren :

président,
voorzitter,

R. ANDERSEN,
M. LEROY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. RIGAUX,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

F. DELPEREE,

Madame : R. DEROT,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version
française et la version
néerlandaise a été vérifiée sous
le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par
Mme O. DAURMONT, auditeur adjoint.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. O. DAURMONT,
adjunct-auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROT.

P. TAPIE.