

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 9 janvier 1991, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "insérant un article 68bis dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises", et le 30 janvier 1991, d'une lettre par laquelle le Président demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 4 février 1991 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 9 januari 1991 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot invoeging van een artikel 68bis in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en door de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen", en wel, volgens een brief van de Voorzitter d.d. 30 januari 1991, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 4 februari 1991 het volgend advies gegeven :

La disposition proposée tend à insérer un article 68bis dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vue de déterminer le nombre maximum de membres que peut compter le cabinet d'un membre d'un exécutif.

Cette matière est actuellement régie par des arrêtés des exécutifs.

Une loi dite spéciale peut, en règle, être modifiée par une autre loi adoptée à la même majorité pourvu que la modification n'aille pas à l'encontre d'une disposition constitutionnelle¹. Bien que tel ne soit pas formellement le cas de la proposition examinée, on doit toutefois se demander si celle-ci se concilie avec l'économie générale des réformes constitutionnelles de 1980 et de 1988. Ces réformes ont en effet tendu vers l'autonomie des Communautés et des Régions dans les domaines dévolus aux compétences des unes et des autres.

En vue de leur permettre d'exercer leurs compétences, les Communautés ont été dotées d'un exécutif par la Constitution elle-même (article 59bis, § 1er, et article 59ter). Si, en ce qui concerne les Régions, la Constitution n'est pas aussi explicite, il ne fait aucun doute que le législateur spécial, que ce soit celui du 8 août 1980, celui du 8 août 1988, celui du 12 janvier 1989 ou celui du 16 janvier 1989, n'en a pas trahi l'esprit en les dotant, elles aussi, d'un exécutif ou en confiant à celui-ci des missions particulières, de même qu'en disposant, à l'article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980, que "chaque Exécutif décide de ses règles de fonctionnement", sans distinguer entre exécutifs communautaires et exécutifs régionaux.

Le principe d'autonomie des Communautés et des Régions inspire, pour les premières, les articles 59bis et 59ter de la Constitution, et de nombreuses dispositions des lois spéciales citées plus haut, quant aux secondes. Il a été affirmé, à de multiples reprises, dans des avis du Conseil d'Etat, section de législation. Il se manifeste tant dans le domaine du fonctionnement des exécutifs (loi spéciale du 8 août 1980, article 68) et de l'organisation de leurs services (même loi, articles 87 et 89) qu'en matière budgétaire (loi spéciale du 16 janvier 1989, articles 50 à 54 notamment). Ce principe résulte encore a contrario des limites qu'y apporte, en termes explicitement restrictifs, l'article 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises en

¹Pour le reste, l'article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles confie à chaque exécutif le soin de décider de ses règles de fonctionnement "sans préjudice des dispositions de la présente loi".

vue de préserver le rôle international et la fonction de capitale de Bruxelles.

La composition et l'organisation des cabinets des membres des exécutifs participent de ce principe d'autonomie, peut-être plus encore que la fixation des cadres du personnel des services administratifs des Communautés et des Régions et les nominations dans les limites de ces cadres conformément aux statuts administratif et pécuniaire qu'elles sont désormais presque entièrement libre d'arrêter (loi spéciale du 8 août 1980, article 87) car les possibilités de réflexion et d'action des ministres dépendent de toute évidence du nombre et de la qualité des collaborateurs les plus proches dont ils estiment devoir s'entourer. Restreindre leur liberté de décision en la matière ² par le moyen d'une disposition législative nationale votée à la majorité prévue à l'article 1er, alinéa 5, de la Constitution reviendrait donc à contredire des règles fondamentales édictées par la Constitution ou en vertu de celle-ci. A tout le moins s'agirait-il d'une mesure marquant, par rapport à la démarche fédéraliste maintes fois proclamée au cours des travaux préparatoires des différentes lois spéciales de réformes institutionnelles, une régression dont les raisons n'apparaissent pas en relation avec les compétences réservées par la Constitution au législateur spécial.

²Abstraction faite de la question des compétences respectives des conseils et des exécutifs pour décider une telle restriction, question à laquelle il n'est pas nécessaire de répondre pour se prononcer sur la compétence du législateur spécial.

De voorgestelde bepaling heeft tot doel in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een artikel 68bis in te voegen ten einde het maximaantal leden te bepalen dat het kabinet van een lid van een executieve mag hebben.

Die aangelegenheid wordt thans geregeld door besluiten van de executieven.

Een zogenoemde bijzondere wet kan in de regel worden gewijzigd bij een andere wet die bij dezelfde meerderheid is aangenomen, mits de wijziging niet in strijd is met een grondwetsbepaling³. Hoewel dat niet uitgesproken het geval is met het onderzochte voorstel, moet men zich toch afvragen of dat voorstel overeen te brengen is met de algemene economie van de Grondwets hervormingen van 1980 en 1988. Met die hervormingen is immers gestreefd naar de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten in de domeinen die aan hun respectieve bevoegdheden zijn overgedragen. Om de Gemeenschappen in staat te stellen hun bevoegdheden uit te oefenen, hebben ze een executieve toegewezen gekregen door de Grondwet zelf (artikel 59bis, § 1, en artikel 59ter). Wat de Gewesten betreft, is de Grondwet weliswaar niet zo expliciet, maar het staat buiten kijf dat de bijzondere wetgever, of het nu die van 8 augustus 1980, die van 8 augustus 1988, die van 12 januari 1989 of die van 16 januari 1989 is,

³Voor het overige laat artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen het aan elke executieve over haar werkwijze te regelen, "onverminderd de bepalingen van deze wet".

de geest van de Grondwet niet heeft verraden door ook aan de Gewesten een Executieve te geven of door aan die Executieve bijzondere taken op te dragen, en evenmin door in artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te bepalen dat "elke Executieve haar werkwijze (regelt)", zonder een onderscheid te maken tussen Gemeenschaps- en Gewestexecutieven.

Het beginsel van de autonomie van de Gemeenschappen en de Gewesten ligt, wat de Gemeenschappen betreft, ten grondslag aan de artikelen 59bis en 59ter van de Grondwet en, wat de Gewesten betreft, aan de basis van talrijke bepalingen van de bovenvermelde bijzondere wetten. Dat beginsel is herhaaldelijk bevestigd in adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving. Het komt zowel tot uiting op het gebied van de werking van de executieven (bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 68) en de organisatie van hun diensten (dezelfde wet, artikelen 87 en 89) als op het vlak van de begroting (bijzondere wet van 16 januari 1989, inzonderheid de artikelen 50 tot 54). Dat beginsel blijkt ook nog, a contrario, uit de perken die er, in uitdrukkelijke restrictieve bewoordingen, aan worden gesteld door artikel 45 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om de internationale en de hoofdstedelijke functie van Brussel veilig te stellen.

De samenstelling en de organisatie van de kabinetten van de leden van de executieven zijn de weerspiegeling van dat autonomiebeginsel, misschien nog meer dan de vaststelling van de personeelsformaties van de administratieve diensten van de Gemeenschappen en de Gewesten en de benoemingen binnen de perken van die formaties overeenkomstig het administratieve statuut en de bezoldigingsregeling, die ze voortaan vrijwel volkomen vrij kunnen vaststellen (bijzondere wet van 8 augustus 1980, artikel 87). De mogelijkheden van de ministers om zich te beraden en een beleid te voeren, zijn immers duidelijk afhankelijk van het aantal en de kwaliteit van de naaste medewerkers met wie ze menen zich te moeten omringen. Een beperking van hun beslissingsvrijheid op dat vlak ⁴ door middel van een nationale wetsbepaling, aangenomen bij de meerderheid die is vastgesteld in artikel 1, vijfde lid, van de Grondwet, zou dus in tegenspraak zijn met door of krachtens de Grondwet uitgevaardigde basisvoorschriften. Op zijn minst zou het een maatregel zijn die in de federalistische voortgang, die tijdens

⁴De vraag naar de respectieve bevoegdheden van de raden en de executieven om tot een zodanige beperking te besluiten, wordt buiten beschouwing gelaten omdat het niet nodig is erop te antwoorden om een oordeel te geven over de bevoegdheid van de bijzondere wetgever.

de parlementaire voorbereiding van de diverse bijzondere wetten tot hervorming der instellingen zo vaak is verkondigd, een stap terug betekent om redenen die geen verband blijken te houden met de bevoegdheden die door de Grondwet voor de bijzondere wetgever zijn bestemd.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :
de Heren :

J.-C. GEUS,
M. HANOTIAU,

président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : R. DERROY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Y. BOUCQUEY, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. BOUCQUEY, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J.-F. NEURAY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DERROY.

P. TAPIE.