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 "relative à la composition des cabinets des ministres et des secrétaires d'Etat", 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 "betreffende de samenstelling van de kabinetten van de Ministers en de Staatssecretarissen", 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 proposition soumise à l'avis du Conseil d'Etat poursuit un double objectif : celui, d'une part, de limiter le nombre de membres des cabinets des ministres et des secrétaires d'Etat; celui, d'autre part, de ne permettre à chaque membre du Conseil des ministres de disposer que d'un seul cabinet.

Elle énonce en outre certaines règles relatives au recrutement des membres des cabinets, à leur rôle linguistique et à la charge de leur rémunération.

Il n'est plus contesté que les règles concernant l'organisation de l'administration et le statut des agents de l'Etat sont des règles primaires, mettant en oeuvre une compétence que le Roi tient directement de la Constitution, et que le législateur ne pourrait s'y immiscer qu'en vertu d'une habilitation spéciale (1).

Bien que la Constitution ignore les cabinets ministériels, les dispositions qui organisent la composition et le fonctionnement des cabinets des ministres et des secrétaires d'Etat nationaux ont été, jusqu'à présent, adoptées par le Roi, par analogie avec le pouvoir réglementaire direct

---

(1)Ce principe a été récemment rappelé par l'avis L. 19.035/9 du 31 mai 1989 donné sur l'avant-projet dont est issue la loi du 20 février 1990 relative aux agents des administrations et de certains organismes d'intérêt public (Sénat 777/1 (1988-1989), p. 29); voy. également M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruxelles, Bruylant, 1987, nE 45, p. 65.

qui découle de l'article 66, alinéa 2, de la Loi fondamentale (2).

Dans un arrêt DUMORTIER, nE 11.663 du 24 février 1966, le Conseil d'Etat, section d'administration, a jugé

"que l'article 66, alinéa 2, de la Constitution, en conférant au Roi le pouvoir de nommer aux emplois d'administration générale, au sens fonctionnel de cette expression, n'a pas exclu que le Roi puisse confier des missions ne rentrant pas exactement dans les fonctions prévues aux cadres du personnel permanent ou temporaire de l'Administration générale du Royaume, à des spécialistes, commissaires, conseillers ou experts collaborant directement avec le Ministre sans être appelés d'ailleurs, d'aucune manière, à faire carrière dans les services de cette Administration;".

---

(2)Plus précisément, l'arrêté royal du 7 août 1939 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels (Moniteur, 11 août 1939; Pasin., p. 363) et l'arrêté du Régent du 20 juin 1946 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels (Moniteur, 23 juin 1946; Pasin., p. 546), tous deux abrogés, n'indiquaient aucun fondement légal dans leurs préambules; l'arrêté royal du 20 mai 1965 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels et au personnel des ministères appelé à faire partie du cabinet du président ou d'un membre de l'Exécutif d'une Communauté ou d'une Région (Moniteur, 6 août 1965; Pasin., p. 1116; arrêté pris "vu l'urgence") et l'arrêté royal du 13 février 1973 relatif aux cabinets des Secrétaires d'Etat (Moniteur, 16 février 1973; Pasin., p. 143; arrêté pris "vu l'urgence") indiquent comme fondement légal l'article 66, alinéa 2, de la Constitution.

Lorsque le Roi détermine la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels, il règle aussi les relations entre le cabinet et l'administration, ainsi que les conditions dans lesquelles les membres du personnel des ministères peuvent faire partie d'un cabinet ministériel.

Le législateur est donc sans compétence pour régler les objets de la proposition de loi examinée.

Met het voorstel dat om advies is voorgelegd aan de Raad van State, wordt een tweevoudig oogmerk nagestreefd : enerzijds het aantal leden van de kabinetten van de ministers en de staatssecretarissen beperken en anderzijds elk lid van de Ministerraad slechts over een enkel kabinet laten beschikken.

In het voorstel worden bovendien bepaalde regels geformuleerd betreffende de werving van de kabinetsleden, hun taalrol en het bekostigen van hun bezoldiging.

Het is een uitgemaakte zaak dat de regels betreffende de inrichting van het overheidsbestuur en het statuut van het rijkspersoneel elementaire regels zijn, doordat ze de nadere uitwerking betekenen van een bevoegdheid die de Koning rechtstreeks aan de Grondwet ontleent en waarmee de wetgever zich alleen zou mogen inlaten krachtens een bijzondere machtiging (3).

Alhoewel de Grondwet de ministeriële kabinetten niet kent, zijn de bepalingen die de samenstelling en de werking van de kabinetten van de nationale ministers en staatssecretarissen regelen tot nu toe aangenomen door de

---

(3)Aan dat beginsel is onlangs herinnerd in het advies L. 19.035/9 van 31 mei 1989 dat is gegeven over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 20 februari 1990 betreffende het personeel van de overheidsbesturen en van sommige instellingen van openbaar nut (Senaat, 777/1 (1988-1989), blz. 29); zie eveneens M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Brussel, Bruylant, 1987, nr. 45, blz. 65.

Koning, naar analogie van de rechtstreekse verordenende bevoegdheid die volgt uit artikel 66, tweede lid, van de Grondwet (4).

In een arrest DUMORTIER, nr. 11.663 van 24 februari 1966, heeft de Raad van State, afdeling administratie, geoordeeld

"dat artikel 66, tweede lid, (van de Grondwet), waar het de Koning bevoegdheid geeft om in betrekkingen van algemeen bestuur, in de functionele betekenis van die term, te

---

(4) Inzonderheid het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 houdende bepaling van de inrichting en de werking van de ministeriële kabinetten (Belgisch Staatsblad, 11 augustus 1939) en het besluit van de Regent van 20 juni 1946 houdende bepaling van de inrichting en de werking van de ministeriële kabinetten (Belgisch Staatsblad, 23 juni 1946), die beide opgeheven zijn, vermeldden geen enkele rechtsgrond in hun aanhef; het koninklijk besluit van 20 mei 1965 betreffende de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten en betreffende het personeel van de ministeries aangewezen om van het kabinet van de voorzitter of van een lid van de Executieve van een Gemeenschap of een Gewest deel uit te maken (Belgisch Staatsblad, 6 augustus 1965; een besluit vastgesteld "gelet op de dringende noodzakelijkheid") en het koninklijk besluit van 13 februari 1973 betreffende de kabinetten van de Staatssecretarissen (Belgisch Staatsblad, 16 februari 1973; een besluit vastgesteld "gelet op de dringende noodzakelijkheid") vermelden als rechtsgrond artikel 66, tweede lid, van de Grondwet.

benoemen, niet uitsluit dat Hij opdrachten, die niet volkomen behoren tot de ambten als in de kaders van het vaste of het tijdelijke personeel van 's Lands Algemeen Bestuur zijn opgenomen, kan verlenen aan specialisten, commissarissen, adviseurs of deskundigen, die rechtstreeks met de Minister samenwerken zonder dat zij overigens, hoe dan ook, geroepen zijn carrière te maken in de diensten van dat Bestuur;".

Wanneer de Koning de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten bepaalt, regelt Hij ook de betrekkingen tussen het kabinet en het overheidsbestuur, alsmede de voorwaarden waaronder de personeelsleden van de ministeries deel kunnen uitmaken van een ministerieel kabinet.

De wetgever bezit dus geen bevoegdheid ter zake van de onderwerpen die in het onderzochte wetsvoorstel aan de orde zijn.

La chambre était composée de

Messieurs :
J.-C. GEUS, président,
M. HANOTIAU, conseillers d'Etat,

Madame : R. DEROY, greffier,

De kamer was samengesteld uit

de Heren :
voorzitter,
staatsraden,

Mevrouw :
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 Coördinatie-bureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J.-F. NEURAY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.