ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 37.972/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Parlement de la Communauté française, le 23 décembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de décret-cadre "instituant des règles de fonctionnement des cabinets ministériels" (Doc. parl. C.C.F., session 2004-2005, 49, n° 1), a donné le 19 janvier 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

I. L'article 2 de la proposition de décret à l'examen charge le Gouvernement de présenter au début de la législature un projet de décret relatif aux cabinets ministériels du Gouvernement de la Communauté française. Les articles 3, 4 et 5, alinéa 1er, première phrase, déterminent les objets sur lesquels devrait porter ce projet de décret.

Par ailleurs, l'article 5, alinéa 1er, seconde phrase, et l'article 8 de la proposition formulent directement des règles régissant l'organisation et le fonctionnement des cabinets ministériels.

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

1. Les cabinets ministériels sont des institutions dont, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement dispose en propre et a ainsi le pouvoir exclusif de régler l'organisation, les missions et le fonctionnement [1].

---

(1) Au niveau fédéral, le Conseil d'État considère que le pouvoir du Roi de régler l'organisation, les missions et le fonctionnement des cabinets ministériels ou d'autres institutions dont les missions ne rentrent pas dans les fonctions prévues par les cadres du personnel de l'administration générale trouve son fondement dans la disposition qui, aujourd'hui, forme l'article 107, alinéa 2, de la Constitution (voir les arrêts de la section d'administration Dumortier, n° 11.663, et Crèvecoeur, n° 11.664 du 24 février 1966, et les avis 20.503/9 et 20.505/9 de la section de législation, donnés le 4 février 1991 sur des propositions de loi relatives à la composition des cabinets des ministres et des secrétaires d'État, Doc. Ch., 966/2-89/90 et 1385/2-90/91), disposition dont l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 est, mutatis mutandis, le pendant en ce qui concerne les Communautés et les Régions.

Contrairement à ce que prévoient les dispositions à l'examen, il n'est donc pas au pouvoir du législateur décrétal de prendre des règles en ce domaine.

L'incompétence du législateur décrétal sur ce point s'impose doublement quand il s'agit, comme l'envisage l'article 4, troisième phrase, de la proposition, de "(définir) les missions respectives de chaque cabinet et de l'administration, le partage des prérogatives et les modalités de collaboration", puisque l'administration, du moins l'administration générale, est, elle aussi, en vertu de la même disposition de la loi spéciale du 8 août 1980, un service dont il incombe au Gouvernement de régler l'organisation, les missions et le fonctionnement.

Il importe toutefois de relever que le Conseil de la Communauté française dispose en cette matière comme dans les autres des moyens ordinaires d'exercer le "contrôle démocratique du Parlement" dont font état les développements de la proposition, qu'il s'agisse des techniques de contrôle politique de l'activité gouvernementale, comme les questions parlementaires, les interpellations et les motions, des enquêtes parlementaires ou d'instruments de contrôle financier tels que le vote du budget et le suivi de l'exécution de celui-ci [2].

2. En tant qu'elle prévoit qu'un décret "spécifie les traitements des ministres", la deuxième phrase de l'article 4 de la proposition s'écarte de la solution prévue par l'article 68, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui charge le Gouvernement de déterminer le statut de ses membres [3].

Un décret de la Communauté française peut avoir un tel objet, en ce qui concerne la fixation des traitements des membres du Gouvernement de cette Communauté.

---

(2) Voir not. les articles 10, 13, 14, 15, alinéa 2, 18, alinéa 2, 30, alinéa 2, 40, § 2, 44, § 1er, 77, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, et les articles 5, alinéa 5, et 14, alinéa 4, de la loi du 24 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

(3) Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, qui a inséré l'alinéa 2 dans l'article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980, cette disposition vise le "statut financier et social" des membres du Gouvernement (Doc. Sénat, sess. 1992-1993, n° 558/1, p. 43).

En effet, il résulte de l'article 49, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 que le Conseil de la Communauté française peut modifier, compléter, remplacer ou abroger par un décret ledit article 68, alinéa 2 [4]. Cependant, conformément à l'article 123, § 2, de la Constitution, et comme le confirme expressément l'article 35, § 3, de la même loi, ce décret doit être adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés [5].

Rien ne s'oppose donc à ce que, pourvu qu'il soit adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, un décret de la Communauté française fixe lui-même les traitements des membres du Gouvernement de cette Communauté ou, à tout le moins, les règles essentielles en la matière.

II. Par ailleurs, l'article 5, alinéa 2, et les articles 6 et 7 de la proposition imposent au Gouvernement et à ses membres l'obligation de communiquer au Conseil [6] diverses catégories d'informations.

---

(4) La version française du texte de l'article 49, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 est formulée en ce sens que les Conseils peuvent modifier, compléter, remplacer ou abroger, notamment, "la disposition" de la section II du titre III, chapitre III, de la loi spéciale du 8 août 1980, section dans laquelle figure, entre autres, l'article 68 de cette loi. Comme le fait apparaître la version néerlandaise du texte, qui utilise les mots "de bepalingen", l'article 49, § 1er, vise en réalité toutes les dispositions comprises dans cette section de la loi (en ce sens, F. TULKENS, "L'«autonomie constitutive» : un nouveau concept de droit constitutionnel belge ?", A.P.T., 1994, pp. 159 et sv., note de bas de page n° 36).

(5) L'article 123, § 2, de la Constitution exige aussi que la majorité des membres du Conseil soit présente, mais il s'agit là d'une règle régissant de toute façon de manière générale les votes au sein du Conseil (article 35, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980).

(6) Les dispositions à l'examen utilisent le mot "Parlement". En l'état du droit en vigueur, exprimé, tout particulièrement, par les articles 115 à 120 de la Constitution, seule la dénomination "Conseil" peut être employée. La circonstance que, à la suite de la modification constitutionnelle intervenue le 9 juillet 2004, l'intitulé de la sous-section de la Constitution dans laquelle figurent les articles 115 à 120 utilise désormais le terme "Parlements" ne suffit pas, pour l'heure, à autoriser le changement de dénomination : un intitulé n'a, en effet, pas de portée normative.

Ce faisant, ces dispositions tendent à accroître les moyens d'information dont disposent les membres du Conseil en vue d'exercer le contrôle de l'activité gouvernementale, ou à en renforcer l'efficacité.

Il ne peut être perdu de vue que le contrôle politique de l'activité gouvernementale par le Conseil et les moyens d'information dont peut disposer celui-ci en vue d'exercer ce contrôle, en particulier les interpellations, les questions parlementaires et les enquêtes parlementaires [7], sont prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 ou, à tout le moins, découlent de règles figurant dans celle-ci (voir spécialement les articles 37, alinéa 3, 40 et 70 à 72 de ladite loi).

Les dispositions en la matière de la loi spéciale du 8 août 1980 peuvent être considérées comme ayant établi les éléments de l'équilibre institutionnel qui doit exister entre le Conseil et le Gouvernement dans l'exercice du contrôle politique, par le premier, de l'activité du second.

De ce fait, introduire de nouveaux moyens spécialement destinés à accentuer le contrôle de l'activité gouvernementale par le Conseil ou à en renforcer l'efficacité revient à modifier ou à compléter les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 en la matière [8].

---

(7) Décret du 12 juin 1981 fixant la procédure d'enquête adopté par le Conseil de la Communauté française.

(8) Voir en ce sens divers avis donnés par la section de législation du Conseil d'État au sujet de propositions de décret de la Communauté flamande tendant à élargir les moyens de contrôle dont disposent les membres du Conseil flamand, en particulier l'avis 17.262/8, donné le 12 novembre 1986 sur une proposition de décret "houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten" (Doc. Vl. Raad, sess 1985-1986, n° 110/2) et l'avis 30.146/3, donné le 4 juillet 2000 sur une proposition de décret "houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid" (Doc. Vl. Raad, sess. 1999-2000, n° 267/2).
Dans un autre avis, la section de législation a aussi estimé, pour des raisons analogues, que l'introduction de nouveaux moyens d'information permettant aux parlementaires d'exercer le contrôle de l'activité gouvernementale au niveau fédéral requiert une modification constitutionnelle : avis 30.305/2/V, donné le 23 août 2000 sur une proposition de loi relative à l'exercice du mandat parlementaire et à l'obligation de communication du Gouvernement (Doc. Ch., sess. 1999-2000, n° 711/2).

Un décret de la Communauté française peut avoir un tel objet, en ce qui concerne le contrôle du Gouvernement par le Conseil de cette Communauté.

En effet, il résulte de l'article 49, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 que le Conseil de la Communauté française peut notamment compléter par un décret des dispositions de cette loi - en l'occurrence l'article 37, alinéa 3, et les articles 70 à 72 - qui sont déterminantes en ce qui concerne le contrôle politique de l'activité du Gouvernement par le Conseil. Cependant, conformément à l'article 123, § 2, de la Constitution, et comme le confirme expressément l'article 35, § 3, de la même loi, ce décret doit être adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés [9].

Rien ne s'oppose donc à ce que, pourvu qu'il soit adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, un décret de la Communauté française permette d'accroître dans certaines hypothèses, comme l'envisagent les dispositions à l'examen, les moyens d'information dont disposent les membres du Conseil en vue d'exercer le contrôle politique de l'activité gouvernementale.

Vu l'importance des observations qui précèdent, la proposition ne sera pas examinée plus avant.

---

(9) Voir en ce sens l'avis précité 30.146/3.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J.-C. SCHOLSEM,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS