ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.041/2
DU 5 JANVIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, le 10 décembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 2010/1238 du Collège de la Commission communautaire française « portant sur les incompatibilités de ses membres », a donné 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, le projet appelle les observations ci-après.

Examen du projet

Dispositif

Articles 1er et 2

Il ressort des documents joints à la demande d'avis que les dispositions contenues dans le texte en projet sont identiques à celles de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 2010 portant sur les incompatibilités de ses membres et des secrétaires d'État, la volonté de l'autorité étant d'appliquer *mutatis mutandis* les principes relatifs à la bonne gouvernance visés dans la Déclaration de politique régionale bruxelloise au Collège et à l'Assemblée de la Commission communautaire française.

À cet égard, il convient de noter que le Conseil d'État a, dans son avis 47.384/1, donné le 24 novembre 2009 relatif au projet devenu l'arrêté du 6 mai 2010 précité, émis les remarques suivantes sur la portée et le fondement juridique de ce projet :

> « 1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'instaurer un certain nombre d'incompatibilités pour les membres et les secrétaires d'État du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (voir article 1er du projet), de déterminer que les personnes précitées ne peuvent percevoir d'autre rétribution que leur traitement de ministre ou de secrétaire d'État (article 2) et d'imposer des obligations aux personnes précitées si elles ont, directement ou indirectement, un intérêt de nature patrimoniale dans le cadre d'un dossier à traiter (article 3).
>
> 2. Le préambule du projet invoque comme fondement juridique l'article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.
>
> L'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 s'énonce comme suit:
>
> '§ 1. Les articles 68, alinéa 1er, 69, 70, 72 et 73 de la loi spéciale sont applicables à la Région de Bruxelles-Capitale. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale détermine le statut de ses membres.
> (…)'.
>
> L'article 68, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose ce qui suit:

‘Sans préjudice des dispositions de la présente loi, chaque Gouvernement décide de ses règles de fonctionnement’.

2.1. L'article 1er du projet instaure de nouvelles incompatibilités pour les ministres ou secrétaires d'État de la Région de Bruxelles-Capitale [1]. Il ressort de l'article 2 du projet qu'ils ne peuvent percevoir d'autre rétribution que leur traitement de ministre ou de secrétaire d'État [2].

Les auteurs du projet estiment pouvoir rattacher ces règles à la compétence de fixer le statut des membres du gouvernement, ainsi qu'à la compétence réglementaire du gouvernement. À ce sujet, le délégué a en effet déclaré ce qui suit :

‘nous avons considéré que l'article 36 de la loi du 12 janvier 1989 porte directement sur les compétences réglementaires de la RBC et sur les statuts de ses membres ce qui est l'objet même de cet arrêté’.

Il ressort cependant des travaux préparatoires de l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 que le terme 'statut' désigne le statut financier et social des membres du gouvernement [3].

Dès lors, on n'aperçoit nullement comment l'article 36 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 pourrait procurer un fondement juridique aux dispositions figurant aux articles 1er et 2 du projet.

Pour autant que les dispositions en projet touchent - directement ou indirectement [4] - à des droits politiques, une intervention expresse d'un législateur est en tout cas requise. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que l'éligibilité est un droit fondamental dans une société démocratique, de sorte qu'il faudra prouver que la limitation de ce droit, même si elle est indirecte, est justifiée par des exigences spécifiques, indispensables à l'exercice d'une fonction déterminée [5].

En outre, il y a lieu d'observer que l'article 59 de la loi spéciale du 8 août 1980 définit les incompatibilités applicables aux membres du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française et du Gouvernement wallon. Le paragraphe 3 de cet article rend par ailleurs l'article 24*bis*, § 3, de la même loi spéciale applicable aux membres des gouvernements précités. Ce dernier paragraphe dispose que le Parlement wallon et le Parlement flamand peuvent, chacun pour ce qui le concerne, déterminer par décret des incompatibilités supplémentaires. Les incompatibilités supplémentaires applicables aux membres du Gouvernement flamand ou du Gouvernement wallon ne peuvent donc être décidées que par décret spécial, en vertu de ce qu'on appelle *l'autonomie constitutive* [6]. Cette règle ne vaut cependant pas pour la Région de Bruxelles-Capitale puisque celle-ci ne dispose pas de l'autonomie constitutive. En d'autres termes, la Région de Bruxelles-Capitale ne peut imposer elle-

[1] Le délégué a déclaré que de ce fait, un ministre ne pouvait être membre du Parlement européen, par exemple.

[2] Le délégué a déclaré à cet égard: "Nous voulons en tout cas signifier par le terme 'rétribution' qu’il ne pourra bénéficier d’aucun autres avantages (voiture, gsm, ...) que ceux dont il bénéficie par son statut de Ministre".

[3] *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/1, 48.

[4] Ainsi, l'article 2 du projet a une répercussion indirecte étant donné qu'il en résulte que les autres mandats doivent être exercés de manière bénévole, ce qui pourrait conduire une personne intéressée à renoncer à briguer un mandat politique.

[5] Cour constitutionnelle, n° 74/92, 18 novembre 1992, B.3.5.

[6] Voir article 123, § 2, de la Constitution.

même de nouvelles incompatibilités aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il faut conclure de ce qui précède que les articles 1er et 2 du projet ne peuvent être adoptés ».

Ces observations s'appliquent *a fortiori* aux articles 1er et 2 du projet, dans la mesure où aucune disposition de la Constitution ou prise en vertu de celle-ci, n'habilite le Collège à fixer le statut de ses membres.

Article 3

Cet article trouve effectivement son fondement légal dans l'article 74 cité au préambule.

Il ne concerne toutefois que le fonctionnement du Collège dans le cadre de ses compétences exercées en vertu de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée et non pas celles exercées sur la base des décrets pris en exécution de l'article 138 de la Constitution.

La chambre était composée de

Monsieur	Y.	KREINS,	président de chambre,
Madame	M.	BAGUET,	conseillers d'État,
Monsieur	L.	DETROUX,	
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. JOTTRAND, premier auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS