

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 46.328/2  
DU 22 AVRIL 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 30 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "limitant drastiquement le nombre de collaborateurs au sein des cellules stratégiques ministérielles" (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n/ 52-1904/1, a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 46.328/2  
VAN 22 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 30 maart 2009 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot drastische inperking van de ministeriële beleidscellen" (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-1904/1), heeft het volgende advies gegeven :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 d'une proposition de loi, 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 de loi appelle les observations ci-après.

### Observation générale

1. Saisie le 9 janvier 1991 de demandes d'avis sur des propositions de loi tendant à limiter le nombre des membres des cabinets des ministres et des secrétaires d'État et à ne permettre à chaque membre du Conseil des ministres de disposer que d'un seul cabinet, la section de législation avait formulé, le 4 février 1991, l'observation suivante :

"Il n'est plus contesté que les règles concernant l'organisation de l'administration et le statut des agents de l'État 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 <sup>(1)</sup>.

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'État nationaux ont été, jusqu'à présent, adoptées par le Roi, par

---

<sup>(1)</sup> *Note infrapaginale de l'avis cité* : Ce principe a été récemment rappelé par l'avis 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); voir également M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruxelles, Bruylant, 1987, n° 45, p. 65.

analogie avec le pouvoir réglementaire direct qui découle de l'article 66, alinéa 2, de la Loi fondamentale <sup>(2)</sup>.

Dans un arrêt DUMORTIER, n/ 11.663 du 24 février 1966, le Conseil d'État, 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;».

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" <sup>(3)</sup>.

La présente proposition, qui tend à réglementer les "cellules stratégiques" et à fixer le statut juridique des collaborateurs ministériels, appelle la même observation.

---

<sup>(2)</sup> *Note infrapaginale de l'avis cité* : Plus précisément, l'arrêté royal du 7 août 1939 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels (Moniteur du 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 du 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 du 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'État (Moniteur belge, 16 février 1973; Pasin., p. 143; arrêté pris "vu l'urgence") indiquent comme fondement légal l'article 66, alinéa 2, de la Constitution.

<sup>(3)</sup> Avis 20.503/9 et 20.505/9 sur des propositions de loi relatives à la composition des cabinets des ministres et des secrétaires d'État (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n/ 966/2; 1990-1991, n/ 1385/2).

Dans les développements de la proposition, les auteurs de celle-ci justifient l'intervention du législateur dans les termes suivants :

"L'article 107, alinéa 2 de la constitution dispose que le Roi nomme aux emplois d'administration générale, sauf les exceptions établies par les lois. Nous considérons dès lors cette réglementation légale des cellules stratégiques comme une exception établie par la loi; L'exception est suffisamment justifiée par les circonstances exceptionnelles précitées de la crise politique qui sont nées dans le cadre de l'affaire Fortis."

Comme la section de législation le rappelait dans son avis 20.500/ 9, "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" <sup>(4)</sup>. La composition de l'équipe des collaborateurs directs du ministre, qu'il doit pouvoir nommer librement et dont il doit pouvoir tout aussi librement mettre fin à la mission <sup>(5)</sup>, que cette équipe soit dénommée "cabinet ministériel" ou "cellule stratégique", procède du fonctionnement même du Gouvernement. Permettre au législateur de s'immiscer dans celui-ci irait à l'encontre du principe constitutionnel de la séparation entre le pouvoir législatif et exécutif <sup>(6)</sup>. La proposition examinée ne peut donc puiser son fondement constitutionnel dans les mots "sauf les exceptions établies par les lois" qui figurent à la fin de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution. Ces mots ne peuvent en effet avoir pour signification que le législateur pourrait, même à titre exceptionnel, s'immiscer dans le fonctionnement du Gouvernement.

---

<sup>(4)</sup> Avis 20.500/9, donné le 4 février 1991, 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" (*Doc. parl.*, Chambre, 1989/1990, n/ 961/2; voir également l'avis 38.608/VR/V, donné le 26 juillet 2005, une proposition de loi spéciale "modifiant l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que l'article 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue d'accroître le rôle des assemblées parlementaires dans l'organisation de l'administration et des cabinets ministériels" (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 1839/1).

<sup>(5)</sup> C.E., section du contentieux administratif, n/ 16.722, 19 novembre 1974, *Dufays*.

<sup>(6)</sup> En ce sens, l'avis 38.608/VR/V, précité.

2. Sur un point traité par la proposition à l'examen, celle-ci relève toutefois de la compétence du législateur. Il s'agit de :

- son article 7, § 4, aux termes de laquelle "(l)es magistrats, les magistrats suppléants et les greffiers des cours et tribunaux, des juridictions administratives et de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas faire partie de la cellule stratégique visée à l'article 4";
- son article 16, qui modifie l'article 327, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, du Code judiciaire pour ne plus rendre possible la délégation par le ministre de la Justice des magistrats du parquet de première instance ou de l'auditorat du travail au service des organes stratégiques et des "secrétariats".

Pareille disposition règle en réalité le statut de ces magistrats et greffiers, qui relève des compétences réservées par la Constitution à la loi <sup>(7)</sup>.

Il est loisible au pouvoir législatif de régler ces questions mais il lui appartient de le faire dans les législations qui portent sur le statut de ces magistrats et greffiers <sup>(8)</sup>, à l'instar de ce qui n'est envisagé dans la proposition que pour les magistrats du parquet et de l'auditorat du travail.

-----

---

<sup>(7)</sup> Voir spécialement les articles 77, alinéa 1<sup>er</sup>, 3/, 8/ et 9/, 142, 146, 151, § 4, 160 et 161 de la Constitution.

<sup>(8)</sup> Voir par exemple l'article 111 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het wetsvoorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het wetsvoorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

#### Algemene opmerking

1. De afdeling Wetgeving, waarbij op 9 januari 1991 aanvragen zijn ingediend om advies over voorstellen van wet die ertoe strekten het aantal leden van de kabinetten van de ministers en de staatssecretarissen te beperken en elk lid van de Ministerraad slechts over een enkel kabinet te laten beschikken, heeft op 4 februari 1991 de volgende opmerking gemaakt :

"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 <sup>(1)</sup>.

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 Koning,

---

<sup>(1)</sup> Voetnoot van het aangehaalde advies : Aan dat beginsel is onlangs herinnerd in het advies nr. 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.

naar analogie van de rechtstreekse verordenende bevoegdheid die volgt uit artikel 66, tweede lid, van de Grondwet <sup>(2)</sup>.

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 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" <sup>(3)</sup>.

Het voorliggende voorstel dat ertoe strekt regels te stellen voor de "beleidsellen" en de rechtspositie van de medewerkers van de ministers vast te stellen, geeft aanleiding tot dezelfde opmerking.

---

<sup>(2)</sup> Voetnoot van het aangehaalde advies : 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, vermeldde 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.

<sup>(3)</sup> Adviezen 20.503/9 en 20.505/9 over voorstellen van wet betreffende de samenstelling van de kabinetten van de ministers en staatssecretarissen (*Parl.St.* Kamer 1989-1990 , 966/2 en 1990-1991, 1385/2.

In de toelichting bij het voorstel rechtvaardigen de indieners ervan het optreden van de wetgever als volgt :

"Artikel 107, tweede lid, van de Grondwet stelt dat de Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur benoemt, behoudens de door de wetten gestelde uitzondering. Wij beschouwen deze wettelijke regeling van de beleidscellen dan ook als een door de wet gestelde uitzondering. De uitzondering wordt ruim voldoende verantwoord door de voornoemde uitzonderlijke omstandigheden van de politieke crisis die ontstaan zijn in het kader van de Fortis-zaak."

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 20.500/9 gewezen op het volgende : "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" <sup>(4)</sup>. De samenstelling van het team van rechtstreekse medewerkers van de minister, die hij vrij moet kunnen benoemen en aan wier opdracht hij al even vrij een einde moet kunnen maken <sup>(5)</sup>, ongeacht of dit team "ministerieel kabinet" dan wel "beleidscel" wordt genoemd, heeft betrekking op de werking zelf van de regering. De wetgever toestaan zich daarmee in te laten, zou ingaan tegen het grondwettelijk beginsel van de scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht <sup>(6)</sup>. Het voorliggende voorstel kan dus zijn grondwettelijke basis niet ontleen aan de woorden "behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen" die voorkomen in artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, *in fine*. Deze woorden kunnen immers niet betekenen dat de wetgever zich zou kunnen mengen in de werking van de regering, ook niet bij wijze van uitzondering.

---

<sup>(4)</sup> Advies 20.500/9, op 4 februari 1991 verstrekt over een voorstel van wet "tot invoeging van een artikel 68*bis* 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", (*Parl. St.*, Kamer, 1989-1990, nr. 961/2; zie eveneens advies 38.608/VR/V, verstrekt op 26 juli 2005, over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook van artikel 79 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om de parlementaire assemblees een belangrijkere rol te geven in de organisatie van de administratie en de ministeriële kabinetten" (*Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 51 1839/1).

<sup>(5)</sup> RVS, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 16.722, 19 november 1974, *Dufays*.

<sup>(6)</sup> Zie in die zin voornoemd advies 38.608/VR/V.

2. Op een punt dat in het voorliggende voorstel wordt behandeld, ressorteert dit voorstel evenwel onder de bevoegdheid van de wetgever. Het betreft :

- artikel 7, § 4, ervan, dat luidt als volgt "(de) magistraten, de plaatsvervangende magistraten en de griffiers bij de hoven en rechtbanken, de administratieve rechtscolleges en het Grondwettelijk Hof kunnen geen deel uitmaken van de in artikel 4 bedoelde beleidscel";
- artikel 16 ervan, dat artikel 327, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek wijzigt om niet langer mogelijk te maken dat magistraten van het parket van eerste aanleg of van het arbeidsauditoraat door de Minister van Justitie worden belast met een opdracht bij beleidsorganen en "secretariaten".

Een zodanige bepaling regelt in werkelijkheid de rechtspositie van deze magistraten en griffiers, wat tot de bevoegdheden behoort die de Grondwet uitsluitend voor de wetgever bestemt <sup>(7)</sup>.

Het staat de wetgevende macht vrij deze kwesties te regelen, doch zij behoort zulks te doen in de regelgeving die betrekking heeft op de rechtspositie van deze magistraten en griffiers <sup>(8)</sup>, naar het voorbeeld van hetgeen in het voorstel alleen voor de magistraten van het parket en van het arbeidsauditoraat wordt voorgeschreven.

-----

---

<sup>(7)</sup> Zie inzonderheid de artikelen 77, eerste lid, 3/, 8/ en 9/, 142, 146, 151, § 4, 160 en 161 van de Grondwet.

<sup>(8)</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 111 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs  
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

Mesdames  
Mevrouwen

P. VANDERNOOT,  
M. BAGUET,

conseillers d'État,  
staatsraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier,  
griffier.

Le rapport a été rédigé par M. L. DETROUX,  
premier auditeur.

Het verslag werd opgesteld door de  
H. L. DETROUX, eerste auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS