

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 mai 2011

PROPOSITION DE DÉCLARATION

de révision de la Constitution

(déposée par Mme Barbara Pas et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 mei 2011

VOORSTEL VAN VERKLARING

tot herziening van de Grondwet

(ingediend door mevrouw Barbara Pas c.s.)

RÉSUMÉ

Les auteurs de cette proposition constatent que le pouvoir exécutif persiste à ne pas vouloir limiter la taille des cabinets ministériels. Selon eux, il incombe au législateur d'élaborer un cadre décent.

Selon le Conseil d'État, l'organisation des cabinets et des cellules stratégiques ministérielles incombe toutefois uniquement du pouvoir exécutif, en vertu de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.

Pour lever tout doute, les auteurs de cette proposition proposent de soumettre à révision l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, afin d'y insérer explicitement une disposition faisant référence à la compétence du législateur de régler l'organisation des cellules stratégiques.

SAMENVATTING

De indieners van dit voorstel stellen een onwil vast van de uitvoerende macht om de kabinetten in omvang te beperken. Volgens hen is het dan aan de wetgever om een ordentelijk kader uit te werken.

Volgens de Raad van State berust de organisatie van de kabinetten en ministeriële beleidscellen echter enkel bij de uitvoerende macht, en dit op basis van artikel 107, tweede lid, van de Grondwet.

Om alle twijfel op te heffen stellen de indieners voor artikel 107, tweede lid, van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, teneinde in deze bepaling expliciet een bepaling op te nemen die verwijst naar de bevoegdheid van de wetgever om de organisatie van de beleidscellen te regelen.

N-VA : Nieuw-Vlaamse Alliantie PS : Parti Socialiste MR : Mouvement Réformateur CD&V : Christen-Democratisch en Vlaams sp.a : socialistische partij anders Ecolo-Groen! : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen Open Vld : Open Vlaamse liberalen en democraten VB : Vlaams Belang cdH : centre démocrate Humaniste LDD : Lijst Dedecker INDEP-ONAFH : Indépendant - Onafhankelijk	
<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i> DOC 53 0000/000: Document parlementaire de la 53^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif QRVA: Questions et Réponses écrites CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte) CRABV: Compte Rendu Analytique (couverture bleue) CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon) PLEN: Séance plénière COM: Réunion de commission MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i> DOC 53 0000/000: Parlementair document van de 53^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft) CRABV: Beknopt Verslag (blauwe kaft) CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft) PLEN: Plenum COM: Commissievergadering MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.lachambre.be e-mail: publications@lachambre.be	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail: publicaties@dekamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstel DOC 52 2115/001.

Le 25 mars 2009, nous avons déposé une proposition de loi limitant drastiquement le nombre de collaborateurs au sein des cellules stratégiques ministérielles¹. Cette proposition de loi visait à faire en sorte que les membres du gouvernement ne puissent plus disposer à l'avenir que d'un nombre très limité de collaborateurs et à ce qu'ils doivent recourir, le plus possible, à l'administration pour la préparation et l'exécution de leur politique. Il convient dès lors de limiter drastiquement le nombre de collaborateurs au sein des cellules stratégiques ministérielles. Il ressort de questions parlementaires récentes que les cabinets des ministres et secrétaires d'État fédéraux occupent actuellement près de mille personnes au total, soit en moyenne cinquante collaborateurs par ministre, ce qui est bien supérieur aux chiffres des autres pays de l'OCDE. Les membres des cabinets fédéraux coûtent annuellement environ 50 millions d'euros. Pour 2008, le budget a même été porté à 63 millions d'euros. Les cabinets sont source de méfiance entre le ministre et son administration, forment un écran entre le ministre et ses services et privent l'administration de ses responsabilités et, partant, de son sens des responsabilités. Il en résulte aussi une démotivation dans le chef des fonctionnaires.

Le 22 avril 2009 dernier, la section Législation du Conseil d'État a rendu un avis sur cette proposition de loi (n° 46.328/2). Renvoyant à des avis antérieurs et à l'article 107, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil d'État indique que, selon lui, il appartient au Roi — et, par conséquent, pas au législateur — de régler la composition et le fonctionnement des cabinets/cellules stratégiques des ministres et secrétaires d'État nationaux. Selon le Conseil d'État, la composition de l'équipe des collaborateurs directs du ministre procède du fonctionnement même du gouvernement et permettre au législateur de s'immiscer dans celui-ci irait à l'encontre du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs. Selon le Conseil d'État, le ministre doit pouvoir nommer librement ses collaborateurs directs et pouvoir tout aussi librement mettre fin à leur mission. Conformément à cette interprétation, le membre de phrase *“sauf les exceptions établies par les lois”* tiré de l'article 107, alinéa 2, ne pourrait dès lors pas être invoqué pour régler la composition des cabinets par une loi.

¹ Doc 52 1904/001.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi DOC 52 2115/001.

Op 25 maart 2009 werd door de indieners van onderhavig voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet een wetsvoorstel ingediend tot drastische inperking van de ministeriële beleidscellen¹. Het wetsvoorstel strekt ertoe dat regeringsleden in de toekomst nog slechts over een zeer beperkt aantal medewerkers mogen beschikken en een maximaal beroep moeten doen op de administratie voor de beleidsvoorbereidingen en uitvoering. De ministeriële beleidscellen dienen derhalve drastisch ingeperkt te worden. Uit recente parlementaire vragen blijkt dat er momenteel in totaal bijna duizend mensen zijn tewerkgesteld op de kabinetten van de federale ministers en staatssecretarissen. Dat zijn er gemiddeld vijftig per minister, wat veel meer is dan in andere OESO-landen. De federale kabinetsleden kosten jaarlijks ongeveer 50 miljoen euro. In 2008 werd het budget zelfs opgetrokken tot 63 miljoen euro. Kabinetten zorgen voor een wantrouwen tussen de minister en zijn administratie, vormen een scherm tussen de minister en zijn diensten en ontnemen verantwoordelijkheid en dus verantwoordelijkheidszin aan de administratie. Dit alles zorgt voor een demotivatie bij de ambtenaren.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State bracht op 22 april 2009 een advies uit over dit wetsvoorstel (nr. 46.328/2). Verwijzend naar eerdere adviezen en naar artikel 107, tweede lid, van de Grondwet, geeft de Raad van State als zijn oordeel te kennen dat het aan de Koning — en derhalve niet aan de wetgever — toekomt om de samenstelling en de werking van de kabinetten/beleidsellen van de nationale ministers en staatssecretarissen te regelen. De samenstelling van het team van rechtstreekse medewerkers van de minister zou volgens de Raad van State immers betrekking hebben op de werking van de regering zelf en het zou indruisen tegen het beginsel van de scheiding der machten om de wetgevende macht toe te staan zich daarmee in te laten. De minister zou volgens de Raad zijn rechtstreekse medewerkers vrij moeten kunnen benoemen en even vrij aan hun opdracht een einde moeten kunnen maken. De zinsnede *“behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen”* uit artikel 107, tweede lid, van de Grondwet zou daarom conform deze interpretatie niet kunnen ingeroepen worden om de samenstelling van de kabinetten bij wet te regelen.

¹ Doc 52 1904/001.

Nous ne partageons pas le point de vue selon lequel l'organisation des cabinets/cellules stratégiques ministériels relève du pouvoir exécutif. Pour qu'aucun doute ne subsiste quant au fait que le législateur a une compétence réglementaire dans ce domaine, nous proposons de soumettre l'article 107, alinéa 2, de la Constitution à révision, en vue d'insérer explicitement dans celui-ci une disposition faisant référence à la compétence du législateur de régler l'organisation des cellules stratégiques. Le fait que les dispositions qui régissent la composition et le fonctionnement des cabinets des ministres et secrétaires d'État nationaux ont été, jusqu'à présent, fixées par le Roi ne suffit pas par principe pour exclure l'intervention normative du pouvoir législatif.

Les promesses de dégraisser les cabinets faites par les gouvernements fédéraux successifs sont toutes restées lettre morte. Plusieurs accords de gouvernement indiquaient qu'il fallait mettre fin à l'influence sans cesse croissante des cabinets et au fossé sans cesse croissant entre le politique et l'administration. Au moment de l'entrée en fonction du gouvernement Verhofstadt I^{er}, en 1999, on a même évoqué la suppression des cabinets ministériels. L'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un gouvernement ou d'un collègue d'une Communauté ou d'une Région allait sonner le glas de cabinets, mais en pratique, il n'est est jamais rien advenu. On a simplement assisté à un changement de dénomination. Les cabinets ont en effet été remplacés par les SPF, les Services publics fédéraux. Ceux-ci devaient être plus restreints et travailler plus efficacement que les cabinets, mais en réalité, rien n'a changé. À la tête des SPF, on a retrouvé les mêmes personnes que celles qui étaient précédemment à la tête des cabinets, mais désormais en qualité de "directeur général du SPF" au lieu de "chef de cabinet". En août 2001, Guy Verhofstadt a une nouvelle fois promis expressément la suppression des cabinets dans les deux ans. Ceux-ci s'appellent désormais "cellules stratégiques", mais c'est tout. Il n'y a donc jamais rien eu de plus qu'une mesure cosmétique de pure forme.

Étant donné que le pouvoir exécutif persiste à ne pas vouloir ramener la taille des cabinets à des proportions raisonnables et acceptables, il incombe au législateur d'élaborer un cadre décent.

De indieners van onderhavig voorstel van verklaring tot herziening van de Grondwet zijn het er niet mee eens dat de organisatie van de kabinetten/ministeriële beleidscellen bij de uitvoerende macht zou berusten. Om buiten twijfel te stellen dat de wetgever op dit terrein regelgevend kan optreden, stellen zij daarom voor artikel 107, tweede lid, van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, teneinde in deze bepaling expliciet een bepaling op te nemen die verwijst naar de bevoegdheid van de wetgever om de organisatie van de beleidscellen te regelen. Het feit dat de bepalingen die de samenstelling en de werking van de kabinetten van de nationale ministers en staatssecretarissen regelen, tot nu toe werden vastgesteld door de Koning, volstaat niet om het normstellend optreden van de wetgevende macht principieel uit te sluiten.

De beloftes die door opeenvolgende federale regeringen werden gedaan om de kabinetten te ontvetten, bleven dode letter. Verschillende regeerakkoorden vermeldde dat er een einde moest komen aan de steeds toenemende invloed van de kabinetten en de steeds groter wordende afstand tussen de politiek en de ambtenarij. Bij het aantreden van de regering-Verhofstadt I in 1999 werd zelfs de afschaffing van de ministeriële kabinetten vooropgesteld. Het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden van de federale overheidsdiensten aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een regering of van een college van een Gemeenschap of een Gewest zou de afschaffing van de kabinetten inluiden, maar daar is in de praktijk nooit iets van in huis gekomen. Er vond enkel een naamswijziging plaats. In de plaats kwamen immers de FOD's de federale overheidsdiensten. Ze zouden kleiner en efficiënter dan de kabinetten moeten werken, maar in werkelijkheid bleef alles bij het oude. Net dezelfde personen stonden aan het hoofd van de FOD's als van de kabinetten, nu als "directeur-generaal van de FOD" in plaats van als "kabinetschef". Ook in augustus 2001 beloofde Verhofstadt nog eens uitdrukkelijk de afschaffing van de kabinetten binnen twee jaar. Kabinetten heetten voortaan "beleidscellen" en daarmee was de kous af. Meer dan een *pro forma* opsmuk heeft er dus nooit plaats gevonden.

Gezien de blijvende onwil van de uitvoerende macht om de kabinetten tot redelijke en aanvaardbare proporties te herleiden, is het aan de wetgever om een ordentelijk kader uit te werken.

Barbara PAS (VB)
Rita DE BONT (VB)
Peter LOGGHE (VB)
Hagen GOYVAERTS (VB)
Gerolf ANNEMANS (VB)

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Article unique

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.

12 mai 2011

VOORSTEL VAN VERKLARING

Enig artikel

De Kamers verklaren dat er redenen zijn tot herziening van artikel 107, tweede lid, van de Grondwet.

12 mei 2011

Barbara PAS (VB)
Rita DE BONT (VB)
Peter LOGGHE (VB)
Hagen GOYVAERTS (VB)
Gerolf ANNEMANS (VB)