

SENAT DE BELGIQUE**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992**

24 JUIN 1992

Projet de loi relatif à l'exercice des compétences attribuées par la loi aux Comités ministériels et aux ministres

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. BAYENET**

**Exposé introductif du ministre de l'Intérieur
et de la Fonction publique**

Le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique rappelle que, conformément à l'Accord de Gouvernement, les Comités ministériels à compétence nationale ont été supprimés. Dorénavant, c'est l'ensemble du Gouvernement qui portera l'entière responsabilité de toutes les décisions.

Ont participé aux travaux de la Commission:

1. Membres effectifs: MM. Pede, président; Cardoen, De Loor, Flagothier, Hermans, Mme Lieten-Croes, MM. Mouton, Quintelier, Scharff, Tavernier, Mme Tyberghien-Vandenbussche, MM. Van Aperen, Vandenhaute, Van Hoo-land et Bayenet, rapporteur.
2. Membres suppléants: MM. de Donnée, Vanlerberghe et Mme Verhoeven.

R. A 15942*Voir:*

Document du Sénat:

381-1 (S.E. 1991-1992): Projet transmis par la Chambre des représentants.

BELGISCHE SENAAAT**BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992**

24 JUNI 1992

Ontwerp van wet betreffende de uitoefening van de bij wet toegekende bevoegdheden aan Ministeriële Comités en aan Ministers

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE
AANGELEGENHEDEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER BAYENET**

**Inleidende uiteenzetting van de Minister
van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken**

De Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken herinnert eraan dat de Ministeriële Comités met nationale bevoegdheid opgeheven werden overeenkomstig het Regeerakkoord. Voortaan draagt de Regering in haar geheel de volle verantwoordelijkheid voor alle beslissingen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Pede, voorzitter; Cardoen, De Loor, Flagothier, Hermans, Mevr. Lieten-Croes, de heren Mouton, Quintelier, Scharff, Tavernier, Mevr. Tyberghien-Vandenbussche, de heren Van Aperen, Vandenhaute, Van Hoo-land en Bayenet, rapporteur.
2. Plaatsvervangers: de heren de Donnée, Vanlerberghe en Mevr. Verhoeven.

R. A 15942*Zie:*

Gedr. St. van de Senaat:

381-1 (B.Z. 1991-1992): Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Cette mesure se justifiait notamment par la réduction du nombre de ministres.

Par ailleurs, certaines compétences ont été réparties autrement que sous les gouvernements précédents. A titre d'exemple, l'on peut citer la politique des étrangers, qui est transférée du ministère de la Justice au ministère de l'Intérieur.

Or, dans leur rédaction actuelle, un certain nombre de lois requièrent toujours l'intervention d'un comité ministériel, tel que le Comité ministériel de coordination économique et sociale, ou renvoient à des ministres désignés nominativement, alors que la compétence, pour la matière régie par ces lois, a été transférée à d'autres ministres.

Ainsi, par exemple, la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers renvoie nominativement au ministre de la Justice.

Il y a donc lieu de prendre des mesures pour éviter que la validité de certaines décisions ne soit contestée parce qu'elles n'ont pas été prises par le ministre ou le comité ministériel désigné par la loi.

C'est le but du présent projet.

Discussion

Un membre déclare qu'il ne veut, en aucune façon, mettre en doute la nécessité du projet qui fait suite à la réduction du nombre de ministres et à la suppression des comités ministériels, mesures qu'il approuve sans réserve, mais qu'il est indiqué, selon lui, dans le souci de rendre l'action des ministres et du Gouvernement plus efficace, de transférer les compétences des comités ministériels non pas au Conseil des ministres, mais bien aux ministres compétents.

Le membre dépose dès lors l'amendement suivant à l'article 1^{er}:

« In fine de l'article, remplacer les mots « par la délibération ou la décision du Conseil des ministres » par les mots « par la décision du ministre qui a la matière concernée dans ses attributions. »

Le membre fait encore remarquer que l'amendement permettrait également d'accélérer la prise de décision au sein du gouvernement, et déchargerait l'agenda du Conseil des ministres, qui est trop souvent appelé à se pencher sur des questions dont l'importance limitée ne justifie pas son intervention.

De plus, la procédure préconisée atténue fortement la responsabilité ministérielle, ce qui n'est pas une bonne chose.

Deze maatregel bleek gerechtvaardigd onder meer door een vermindering van het aantal ministerposten.

Overigens zijn bepaalde bevoegdheden op een andere manier verdeeld dan onder de vorige Regeringen. Een voorbeeld hiervan is het vreemdelingenbeleid, dat van het Ministerie van Justitie is overgegaan naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Een aantal thans geldende wetten vereisen evenwel nog steeds het optreden van een ministerieel comité, zoals bijvoorbeeld het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie, of verwijzen naar bij name genoemde ministers, ofschoon de bevoegdheid die deze wetten regelen, naar andere ministers is overgegaan.

Zo verwijst de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, uitdrukkelijk naar de minister van Justitie.

Er moeten dus wel maatregelen komen om te vermijden dat de geldigheid van bepaalde beslissingen wordt aangevochten op grond van het feit dat zij niet werden genomen door de minister of het ministerieel comité vermeld in de wet.

Dat is het doel van dit ontwerp.

Bespreking

Een lid verklaart dat hij hoe dan ook geen vraagtekens wil plaatsen bij de noodzaak van dit ontwerp, dat volgt uit de vermindering van het aantal ministers en het opheffen van de ministeriële comités, welke maatregelen hij overigens volstrekt goedkeurt. Teneinde de ministers en de Regering efficiënter te laten functioneren, lijkt het hem evenwel beter de bevoegdheden van de ministeriële comités niet aan de Ministerraad over te dragen, maar veeleer aan iedere bevoegde minister.

Daarbij aansluitend dient het lid het volgende amendement in op artikel 1:

« Aan het slot van dit artikel de woorden « door de beraadslaging of de beslissing van de Ministerraad » te vervangen door de woorden « door de beslissing van de minister tot wiens bevoegdheid de betrokken aangelegenheid behoort. »

Voorts merkt het lid nog op dat het amendement tevens de mogelijkheid biedt binnen de Regering tot een snellere besluitvorming te komen en de agenda van de Ministerraad te ontlasten, die zich maar al te vaak moet buigen over weinig belangrijke zaken waarvoor zijn optreden niet verantwoord is.

Daarenboven zwakt de voorgestelde procedure de verantwoordelijkheid van de ministers sterk af en dat is geen goede zaak.

Le membre estime dès lors que les compétences des anciens comités ministériels doivent être transférées aux ministres compétents, ceux-ci pouvant à tout moment être interpellés par les Chambres législatives, tout comme le Premier ministre peut évoquer une décision en Conseil des ministres.

Le ministre déclare que s'il peut souscrire sans aucune réserve au raisonnement tenu par le membre, il craint que la proposition de ce dernier ne soit pas réalisable à court terme dans la situation politique belge actuelle.

Il fait remarquer que, si l'amendement est adopté, des décisions portant sur des sommes extrêmement importantes pourront être prises par un ministre agissant seul. Il cite à titre d'exemple, en ce qui concerne son département, le dossier de l'aéromobilité de la gendarmerie, ou encore le dossier relatif au «trucking system» de la gendarmerie, dossiers portant sur plusieurs milliards de francs.

Il estime qu'en la matière, le gouvernement doit être assimilé à un conseil d'administration qui gère l'Etat, et que, dans une entreprise privée bien gérée, des décisions de l'importance de celles citées ci-avant, seraient, sans aucun doute, de la compétence d'un comité directeur.

L'auteur de l'amendement rétorque qu'un ministre peut toujours soumettre un dossier au Conseil des ministres.

Le ministre répond que c'est exact, mais que la chose serait laissée à l'appréciation du ministre concerné. Il ajoute que force est de constater qu'il n'y a pratiquement plus de décisions ne concernant directement ou indirectement qu'un seul ministre.

En ce qui concerne la responsabilité ministérielle, le ministre estime que l'amendement suppose une tradition parlementaire qui n'existe plus dans notre régime parlementaire à majorité de coalition ou dans d'autres régimes parlementaires du même type.

A son avis, il est un fait que le phénomène des gouvernements de coalition a nécessairement des implications au niveau du contrôle politique du parlement sur des ministres individuels, et des votes de confiance.

Le ministre estime pour sa part que si l'on veut alléger les procédures et renforcer l'efficacité, il y a un domaine où l'on pourrait réaliser un réel progrès, à savoir celui des arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres.

Non seulement les raisons qui ont inspirés le recours à cette procédure ont, dans bon nombre de cas, perdu toute pertinence, mais, en outre, cette procédure a souvent été imposée pour des matières de minime importance, pour lesquelles elle ne se justifie nullement.

Het lid is bijgevolg van oordeel dat de bevoegdheden van de vroegere ministeriële comités dienen over te gaan naar iedere bevoegde minister, omdat die op ieder ogenblik door de Wetgevende Kamers geïnterpelleerd kan worden, zoals de Eerste Minister een beslissing naar de Ministerraad kan verwijzen.

De Minister verklaart dat hij volledig achter de door het lid ontwikkelde redenering staat, maar toch vreest hij dat het voorstel van het lid niet op korte termijn kan worden verwezenlijkt in de huidige Belgische politieke context.

Hij merkt op dat indien het amendement wordt aangenomen, beslissingen die betrekking hebben op uiterst omvangrijke bedragen zullen kunnen worden genomen door een minister die alleen optreedt. Hij geeft als voorbeeld, wat zijn departement betreft, het dossier van de aëromobiliteit van de rijkswacht of nog het dossier betreffende het «trucking system» van de rijkswacht, dossiers die in de miljarden lopen.

Hij meent dat de Regering terzake moet worden beschouwd als een raad van bestuur die de staat bestuurt, en dat in een goedgeleide particuliere onderneming zulke belangrijke beslissingen ongetwijfeld tot de bevoegdheid van een directiecomité zouden behoren.

De indiener van het amendement antwoordt dat een minister een dossier steeds kan voorleggen aan de Ministerraad.

De Minister antwoordt dat dit juist is, maar dat deze zaak dan aan de beoordelingsbevoegdheid van de betrokken minister zou worden overgelaten. Hij voegt eraan toe dat men wel dient vast te stellen dat er bijna geen beslissingen meer zijn waarbij rechtstreeks of zijdelings maar een enkele minister betrokken is.

Wat de ministeriële verantwoordelijkheid betreft, is de Minister van oordeel dat het amendement een parlementaire traditie veronderstelt die in ons parlementair bestel met coalitievorming, of in andere soortgelijke parlementaire stelsels, niet meer bestaat.

Volgens hem is het zo dat het verschijnsel van de coalitieregeringen noodzakelijkerwijze gevolgen heeft op het vlak van de politieke controle van het Parlement op de individuele ministers en wat de vertrouwensstemmingen betreft.

De Minister meent dat indien men procedures eenvoudiger wil maken en de efficiëntie ervan wil verhogen, er een terrein is waar men reële vooruitgang kan boeken, namelijk wat betreft de in Ministerraad overlegde koninklijke besluiten.

Niet alleen hebben de redenen die aan de basis liggen van deze werkwijze in een groot aantal gevallen elke relevantie verloren, maar bovendien diende ze vaak te worden toegepast voor onbelangrijke aangelegenheden waarbij dat helemaal niet gewettigd was.

Le ministre cite à titre d'exemple le quota d'objecteurs de conscience des associations.

Le ministre estime que le projet constitue déjà un premier pas dans la bonne direction, et, compte tenu des observations qu'il a formulées, il est d'avis qu'il y a lieu de se limiter, pour l'instant, à ce premier pas.

Le membre constate que le ministre ne conteste pas que le Conseil des ministres est amené à se pencher sur un grand nombre de dossiers pour lesquels cela ne se justifie pas.

Il regrette que l'on n'ait pas saisi cette occasion pour mettre de l'ordre dans la matière.

Le membre ajoute que ce qui vient d'être dit à propos du Conseil des ministres vaut également au niveau des ministres individuels. Ainsi, l'on ne voit pas pourquoi les sous-officiers de la gendarmerie doivent être nommés par le ministre, alors qu'ils sont nommés sur base des résultats d'un examen d'admission. Le bon sens commande que la loi soit modifiée sur ce point et que cette compétence soit attribuée au commandant de la gendarmerie.

Le membre estime que s'il faudrait peut-être amender le projet d'une façon plus nuancée que celle préconisée par son amendement, il n'en est pas moins vrai que le projet témoigne d'une approche trop simpliste du problème.

Un membre demande des précisions sur les conséquences, au niveau des services et du personnel, du transfert des compétences en matière de politique des étrangers.

Le membre renvoie à cet égard au rapport de la commission de l'Intérieur de la Chambre des représentants (Doc. parl., Ch., n° 412/2 — 91/92, S.E.).

Le ministre précise qu'après l'adoption du projet, la politique des étrangers sera transférée par arrêté royal au ministre de l'Intérieur.

Un protocole, à conclure par le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur, devra alors régler l'utilisation, par ce dernier, du personnel des services chargés de cette matière. Le personnel concerné continuerait provisoirement à ressortir au ministère de la Justice.

Une décision définitive sur la question du transfert de l'Office des étrangers au ministère de l'Intérieur interviendra à la fin de l'année, sur base des résultats d'un examen approfondi de tous les aspects du problème.

Si cette décision est positive, l'année 1993 sera mise à profit pour la concrétiser (concertation, transfert

De Minister geeft als voorbeeld de quota inzake gewetensbezwaarden voor verenigingen.

De Minister meent dat het ontwerp reeds een eerste stap is in de goede richting en, gelet op de gemaakte opmerkingen, meent hij dat men zich momenteel moet beperken tot deze eerste stap.

Het lid stelt vast dat de Minister niet betwist dat bij een groot aantal dossiers het niet te verantwoorden valt dat de Ministerraad zich erover moet buigen.

Hij betreurt dat men deze gelegenheid niet heeft te baat genomen om orde op zaken te stellen.

Het lid voegt eraan toe dat hetgeen werd gezegd in verband met de Ministerraad, ook opgaat voor de individuele ministers. Er valt dus niet goed in te zien waarom de onderofficiers van de rijkswacht moeten worden benoemd door de minister, terwijl het de resultaten van een toelatingsexamen zijn die als selectie criterium worden gehanteerd. Het gezond verstand beveelt aan dat de wet op dat vlak gewijzigd wordt en dat deze bevoegdheid wordt opgedragen aan de commandant van de rijkswacht.

Het lid is van mening dat het ontwerp misschien zou moeten worden geamendeerd op een meer genuanceerde wijze dan in zijn amendement wordt voorgesteld. Het blijft niettemin zo dat het ontwerp het probleem al te simplistisch benadert.

Een lid vraagt meer uitleg over de gevolgen die de overdracht van de bevoegdheden inzake het vreemdelingenbeleid zal hebben voor de diensten en het personeel.

Het lid verwijst in dit verband naar het verslag van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St. Kamer, nr. 412/2 — 91/92, B.Z.).

De Minister verduidelijkt dat het vreemdelingenbeleid, na de goedkeuring van dit ontwerp, bij koninklijk besluit zal worden overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken.

In een protocol dat gesloten zal worden tussen de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken, zal bepaald moeten worden hoe het personeel van de diensten die met deze aangelegenheid zijn belast, zal worden ingezet door de minister van Binnenlandse Zaken. Voorlopig zou het betrokken personeel blijven ressorteren onder het ministerie van Justitie.

Op het einde van het jaar zal dan een definitieve beslissing genomen worden over de overdracht van de Dienst voor vreemdelingenzaken naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat zal gebeuren op grond van de resultaten van een diepgaand onderzoek over alle aspecten van het probleem.

Wordt tot een overdracht besloten, dan zal het jaar 1993 gebruikt worden om concrete inhoud te geven

des crédits, organisation pratique), de sorte que le transfert deviendrait effectif au 1^{er} janvier 1994, la date de transfert devant coïncider avec le début d'une année budgétaire.

Votes

L'amendement à l'article 1^{er} est rejeté par 12 voix contre 3. L'article est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Les articles 2 à 4 sont adoptés sans observation à l'unanimité des 15 membres présents.

La commission constate toutefois que, dans le texte français de l'article 2, *in fine* de l'article, il y a lieu d'insérer le mot « arrêtés » entre les mots « par d'autres » et le mot « royaux ».

L'ensemble du projet est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 15 membres présents.

Le Rapporteur,
M. BAYENET.

Le Président,
J. PEDE.

aan de beslissing (overleg, overdracht van kredieten, praktische organisatie) zodat de overdracht uitwerking kan hebben met ingang van 1 januari 1994. De datum van de overdracht moet immers samenvallen met het begin van een begrotingsjaar.

Stemmingen

Het amendement op artikel 1 wordt verworpen met 12 tegen 3 stemmen. Het artikel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

De artikelen 2 tot 4 worden zonder opmerkingen aangenomen bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

De Commissie stelt evenwel vast dat aan het slot van artikel 2, Franse tekst, tussen de woorden « par d'autres » en het woord « royaux » het woord « arrêtés » moet worden ingevoegd.

Het ontwerp in zijn geheel wordt aangenomen bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden.

De Rapporteur,
M. BAYENET.

De Voorzitter,
J. PEDE.