

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

REVISION DE LA CONSTITUTION.

29 AVRIL 1969.

Revision du Titre III, Chapitre II, Section II, de la Constitution par l'insertion d'une ou de plusieurs dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et de sous-secrétaire d'Etat.

(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 44 du 2 mars 1968.)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. DE STEXHE.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1968-1969.

HERZIENING VAN DE GRONDWET.

29 APRIL 1969.

Herziening van Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling II, van de Grondwet door invoeging van één of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van Staatssecretaris en van Onderstaatssecretaris.

(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » n° 44 van 2 maart 1968.)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET
UITGEBRACHT DOOR DE HEER DE STEXHE.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1968-1969.

29 AVRIL 1969.

Revision du Titre III, Chapitre II, Section II, de la Constitution par l'insertion d'une ou de plusieurs dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et de sous-secrétaire d'Etat.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE REVISION DE LA CONSTITUTION (1)
PAR M. DE STEXHE.

SOMMAIRE.

	Pages
Antécédents	3
Chapitre 1. — Observations fondamentales . . .	5
Chapitre 2. — Nécessité d'un texte constitutionnel :	
« Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat » .	6
Chapitre 3. — Pouvoirs, compétence, attributions des secrétaires d'Etat.	
I. « Ceux-ci sont membres du gouvernement. Ils ne font pas partie du conseil des ministres » .	8
II. « Ils sont adjoints à un ministre »	8
III. « Le Roi détermine leurs attributions et les limi- tes dans lesquelles ils peuvent recevoir le con- treseing »	9
IV. « Les dispositions constitutionnelles qui con- cernent les ministres sont applicables au secré- taires d'Etat à l'exception des articles 79, 3 ^e ali- néa et 82 »	11

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, Dehousse, Dua, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Parmentier, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerkhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt et de Stexhe, rapporteur.

R. A 7538

Voir :

Moniteur belge n° 44 du 2 mars 1968.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1968-1969.

29 APRIL 1969.

Herziening van Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling II, van de Grondwet door invoeging van één of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van Staatssecretaris en van Onderstaatssecretaris.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
HERZIENING VAN DE GRONDWET (1)
UITGEBRACHT DOOR DE HEER DE STEXHE.

INHOUDSOPGAVE.

	Blz.
Voorgeschiedenis	3
Hoofdstuk 1. — Fundamentele opmerkingen . . .	5
Hoofdstuk 2. — Noodzakelijkheid van een grondwette- lijke tekst :	
« De Koning benoemt en ontslaat de staatssecreta- rissen »	6
Hoofdstuk 3. — Opdracht van bevoegdheid van de staatssecretarissen.	
I. « Zij zijn lid van de regering. Zij maken geen deel uit van de ministerraad »	8
II. « Zij worden toegevoegd aan een minister » .	8
III. « De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij recht van medeonderte- kening kunnen krijgen »	9
IV. « De grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers zijn op de staatssecretarissen toepas- selijk, met uitzondering van de artikelen 79, 3 ^e lid, en 82 »	11

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Baert, Calewaert, Custers, De Baeck, Dehousse, Dua, Herbiet, Housiaux, Hulpiau, Lagasse, Parmentier, Pierson, Risopoulos, Rombaut, Van Bogaert, Van Cauwelaert, Vandekerkhove, Vanderpoorten, Van Hoeylandt en de Stexhe, verslaggever.

R. A 7538

Zie :

Belgisch Staatsblad n° 44 van 2 maart 1968

Chapitre 4. — La parité communautaire	12	Hoofdstuk 4. — Gelijkheid tussen de gemeenschappen.	12
I. Observations générales	12	I. Algemene opmerkingen	12
1. Sur la nécessité politique d'une parité communautaire	12	1. Over de politieke noodzaak van gelijkheid tussen de gemeenschappen	12
2. L'opportunité de l'insertion d'un texte dans la Constitution	12	2. De wenselijkheid van de opneming van een tekst in de Grondwet	12
II. Texte constitutionnel proposé	13	II. Voorgestelde grondwettekst	13
A. La parité entre les ministres d'expression française et d'expression néerlandaise	13	A. Gelijkheid tussen de Nederlandstalige en de Franstalige ministers	13
B. La parité au sein du conseil des ministres	14	B. Gelijkheid in de ministerraad	14
C. Le Premier Ministre éventuellement excepté	15	C. De eerste minister eventueel uitgezonderd	15
Texte de l'article 91bis proposé par la Commission	16	Tekst van artikel 91bis voorgesteld door de Commissie	16
Annexe. — Extraits du projet de rapport présenté à la Commission de revision de la Constitution du Sénat (14 décembre 1967) par Monsieur Henri Moreau de Melen, sous la précédente législature :	17	Bijlage. — Uittreksels uit het ontwerp-verslag aan de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet (14 december 1967) door de h. Henri Moreau de Melen voorgedragen tijdens de vorige zittingsperiode :	17
1. Droit comparé	19	1. Rechtsvergelijking	19
2. Précédents belges	31	2. Belgische precedenten	31
3. Déclaration de revision	37	3. Verklaring van herziening	37
4. Opportunité	43	4. Wenselijkheid	43
5. Constitutionnalité	57	5. Grondwettigheid	57

MESSIEURS,

ANTECEDENTS.

La déclaration du pouvoir législatif portant les dispositions constitutionnelles soumises à révision, publiée au *Moniteur belge* du 2 mars 1968, comporte notamment : « Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision du titre III, chapitre II, section II, de la Constitution, par l'insertion d'une ou de plusieurs dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et sous-secrétaire d'État. »

En fait, cette déclaration est identique à celle du 16 avril 1965 publiée au *Moniteur belge* du 17 avril 1965. Sous la précédente législature (1965-1968), l'examen de cette question a été commencé par la Commission de révision de la Constitution du Sénat, plusieurs séances y ont été consacrées sur base d'un avant-projet de rapport présenté par M. Henri Moreau de Melen.

Aussi, malgré le fait qu'il appartient à l'actuelle Constituante et à votre Commission de reprendre la discussion *ab ovo*, pour la conduire à son terme, nous est-il apparu très opportun de reproduire en annexe au présent rapport, des extraits du rapport qui avait été excellemment préparé par M. Henri Moreau de Melen, en ce qui concerne le droit comparé, les précédents belges, la déclaration de révision de 1965, l'opportunité, la constitutionnalité.

Votre Commission a revu, avec intérêt, tout particulièrement les travaux préparatoires à la déclaration du 16 avril 1965, et notamment :

1. le projet de déclaration proposé par le Gouvernement, en date du 3 mars 1965 (Doc. Ch. 993, 1964-1965) et les rapports des Commissions parlementaires :

a) Doc. Chambre 993, n° 6 — 1964-1965 — page 14. Rapport de M. Moyersoën et de M. Pierson;

b) Doc. Sénat 278 — 1964-1965 — pages 19-20. Rapport de M. Van Bogaert.

2. les annexes au projet de déclaration du 3 mars 1965 (Doc. Ch. 993 — 1964-1965 — Annexes), notamment :

a) la synthèse des travaux du groupe de travail politique (24 octobre 1963) (*ibidem*, p. 10 et 16);

b) le projet de rapport de la Commission tripartite pour la réforme des institutions (22 décembre 1964) (*ibidem*, p. 30)

et les conclusions des délégations du P.S.C. et du P.S.B. sur les travaux de la Commission pour la réforme des institutions (26 janvier 1965) (*ibidem*, p. 62).

MIJNE HEREN,

VOORGESCHIEDENIS.

De verklaringen van de Wetgevende Macht houdende de grondwettelijke bepalingen die voor herziening vatbaar zijn, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 maart 1968, bevatten onder meer de volgende tekst : « De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling II van de Grondwet door invoeging van een of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van de staatssecretarissen en van de onderstaatssecretarissen ».

In feite is dit dezelfde verklaring als die van 16 april 1965, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 1965 : onder de vorige legislatuur (1965-1968) werd de behandeling van dit punt aangevat door de Senaatscommissie voor de Herziening van de Grondwet; er werden verscheidene vergaderingen aan besteed op basis van een voorontwerp van verslag van de hand van de h. Henri Moreau de Melen.

Hoewel de huidige grondwetgevende vergadering en uw Commissie de bespreking van voren af aan dient te hervatten om ze tot een goed einde te brengen, kwam het ons zeer wenselijk voor als bijlage uittreksels over te nemen uit dat verslag, dat door de h. Henri Moreau de Melen zo voortreffelijk werd voorbereid met betrekking tot de rechtsvergelijking, de Belgische precedënten, de verklaring van herziening van 1965, de wenselijkheid, de grondwettigheid.

Uw Commissie heeft vooral met grote belangstelling de voorbereidende werkzaamheden tot de verklaring van 16 april 1965 herzien, en met name :

1. het ontwerp van verklaring van herziening voorgedragen door de Regering op 3 maart 1965 (Gedr. St. K. 993 - 1964-1965); het verslag van de parlementscommissies :

a) Gedr. St. K. 993, n° 6 - 1964-1965, blz. 14, verslag van de h. Moyersoën en van de h. Pierson;

b) Gedr. St. Senaat n° 278, 1964-1965, blz. 19-20, verslag van de h. Van Bogaert.

2. De bijlagen bij het ontwerp van verklaring van 3 maart 1965 (Gedr. St. K. 993, 1964-1965, bijlagen), inzonderheid:

a) de samenvatting van de werkzaamheden van de Politieke Werkgroep (24 oktober 1963) (*ibid.* blz. 10 en 16);

b) het ontwerp-verslag van de Driepartijencommissie voor de hervorming van de instellingen (22 december 1964) (*ibid.* blz. 30)

en de conclusies van de delegaties van de C.V.P. en de B.S.P. over de werkzaamheden van de Commissie voor de hervorming van de instellingen (26 januari 1965) (*ibid.* blz. 62).

On notera que ces conclusions reprennent textuellement celles du projet de rapport de la Commission tripartite.

De cet examen, complété par les travaux de la Commission de revision de la Constitution du Sénat sous la précédente législature, se dégagent *quelques notions fondamentales* qui furent rappelées au seuil des débats nouveaux devant votre Commission :

1. Tout d'abord, *l'opportunité, l'utilité d'une disposition constitutionnelle* visant les secrétaires d'Etat, n'est plus guère discutée : ce titre a été donné à plusieurs membres des gouvernements récents (Gouvernement Eyskens en 1960; Gouvernement Harmel en 1965, Gouvernement Eyskens en 1968) : il est bon qu'il se retrouve aussi dans la Constitution.

Au surplus, cette opportunité devient presque une nécessité lorsque l'on souhaite, et tel est bien un des objectifs essentiels de la réforme, établir entre les ministres une différence de rang, de compétence, de pouvoirs.

« Il peut y avoir un certain intérêt à régler d'une manière plus explicite le statut de ces diverses catégories de ministres, en vue notamment d'exclure à l'avenir toute contestation fondée sur une interprétation trop étroite des textes actuels. » (Voir exposé des motifs du projet de déclaration du 3 mars 1965 — Doc. Ch. 993 — n° 1 — 1964-1965 — p. 13).

Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, s'il était décidé en dehors d'un prescrit constitutionnel que les secrétaires d'Etat ne font pas partie du Conseil des Ministres, on pourrait être exposé à des contestations portant sur la légalité des arrêtés royaux devant être, en vertu de lois nombreuses, « délibérés en Conseil des Ministres ».

En outre, la prescription expresse, dans la Constitution, de la différence de rang et de pouvoirs entre ministres et secrétaires d'Etat facilitera le respect de cette distinction lors de la constitution des gouvernements, donnera au formateur du Gouvernement un moyen supplémentaire de résister aux pressions, et dès lors, rendra plus aisée la tâche du Roi et du Premier Ministre.

Certes, la multiplicité, la complexité des tâches ministérielles, leur technicité de plus en plus poussée justifient un certain accroissement du nombre des « gouvernants », mais parallèlement, il nous paraît évident qu'une bonne organisation du Conseil des Ministres, son efficacité, une meilleure coordination de son action requièrent que le Conseil ne soit pas pléthorique, que le nombre de ses membres en soit réduit. Cette situation justifie pleinement la reconnaissance constitutionnelle d'une plus grande souplesse dans l'organisation du pouvoir exécutif.

2. Cette *souplesse* nécessaire indique bien, au surplus, que le texte nouveau ne doit être ni trop rigide, ni trop précis. Ainsi, à en juger par la situation actuelle, on imagine aisément des compétences, des responsabilités très différentes : tantôt le secrétaire d'Etat sera simplement le collaborateur direct du Ministre, partageant ses responsabilités, tantôt il gèrera en propre

Men zal opmerken dat deze conclusies tekstueel dezelfde zijn als die van het ontwerp-verslag van de Driepartijencommissie.

Uit dit onderzoek, aangevuld met de werkzaamheden van de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet van de vorige legislatuur, kunnen enkele fundamentele begrippen worden afgeleid, die bij de hervatting van de besprekingen in uw Commissie in herinnering werden gebracht :

1. Allereerst wordt *de wenselijkheid, het nut van een grondwettelijke bepaling* met betrekking tot de staatssecretarissen zo goed als niet meer betwist : deze titel werd reeds gegeven aan verscheidene leden van de jongste regeringen (regering-Eyskens in 1960, regering-Harmel in 1965, regering-Eyskens in 1968). Het is goed dat hij ook zijn plaats krijgt in de Grondwet.

Bovendien wordt deze wenselijkheid bijna een noodzaak wanneer men, en dit is wel een der voornaamste doeleinden van de hervorming, tussen de ministers een verschil in rang en bevoegdheid wil vaststellen.

« Men kan er een zeker belang bij hebben dat het statuut van de verschillende categorieën van ministers uitdrukkelijker geregeld wordt ten einde inzonderheid voor de toekomst elke betwisting, gegrond op een te enge interpretatie van de thans geldende teksten, uit te sluiten. » (Zie memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring van 3 maart 1965 - Gedr. St. K. 993 n° 1, 1964-1965, blz. 13).

Zo zou, om slechts één voorbeeld te noemen, de wettigheid betwist kunnen worden van sommige koninklijke besluiten die, krachtens een aantal wetten « in ministerraad overlegd » moeten worden, indien men zonder hierbij op een grondwettelijk voorschrift te steunen zou aannemen dat de staatssecretarissen geen deel uitmaken van de ministerraad.

Aan de andere kant zal de uitdrukkelijke vermelding in de grondwet van het verschil in rang en bevoegdheid tussen ministers en staatssecretarissen, de naleving van dat onderscheid bij de samenstelling van de regeringen ten goede komen en aan de regeringsformateur nog meer kracht geven om weerstand te bieden aan de druk van allerhande zijde, waardoor de taak van Koning en Eerste Minister zal worden vergemakkelijkt.

De verscheidenheid en de ingewikkeldheid van de ministeriële ambtsbezigheden, alsmede het toenemend technisch karakter ervan, rechtvaardigen tot op zekere hoogte een groter aantal « regeerders », maar aan de andere kant eist een degelijke organisatie van de ministerraad, zijn doelmatigheid en de goede coördinatie van zijn werkzaamheden dat het aantal leden beperkt blijft. Een en ander wetigt de grondwettelijke erkenning van een grotere soepelheid bij de organisatie van de uitvoerende macht.

2. Die noodzakelijke *soepelheid* leidt er bovendien toe dat de nieuwe tekst niet al te strak en niet al te nauwkeurig mag zijn. Naar de huidige stand van zaken te oordelen, kan men zich gemakkelijk voorstellen dat de term « staatssecretarissen » zeer uiteenlopende toestanden, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dekt : ofwel zal de staatssecretaris een-

un département ou un secteur, il sera personnellement, individuellement responsable, tantôt la situation sera plus complexe et la responsabilité du secrétaire d'Etat plus délicate à préciser. Il pourrait être chargé de missions spécifiques, même de caractère temporaire, par exemple, la préparation d'une loi importante comme celle sur la réforme judiciaire, la taxe à la valeur ajoutée, etc...

Mais, au-delà de ces exemples qui s'inspirent des problèmes actuels, chacun peut aisément en imaginer beaucoup d'autres pour l'avenir, ou même ne pas y penser, tant l'évolution rapide de la vie peut amener de situations nouvelles ou imprévues.

Il s'en déduit que nous inspirant de l'exemple des Constituants de 1831, le texte nouveau doit être bref et se limiter à l'essentiel. Hormis les restrictions indispensables par rapport à la situation des ministres, il appartient au Roi d'organiser le pouvoir exécutif, comme la doctrine unanime lui en reconnaît le droit, en vertu de l'article 29 de la Constitution.

3. L'essentiel est la reconnaissance constitutionnelle d'une distinction de rang, d'attributions, de pouvoirs entre les ministres et les secrétaires d'Etat : les secrétaires d'Etat sont des ministres de second rang.

Selon les travaux de la Table Ronde (1964-1965) ceux de la précédente Constituante, l'opinion générale était que cette distinction devait essentiellement, résulter de ce que le texte constitutionnel stipulerait que :

a) les secrétaires d'Etat ne font pas partie de droit du Conseil des Ministres;

b) ne sont pas applicables aux secrétaires d'Etat les articles 79, 3^e alinéa, et 82 de la Constitution, visant le cas d'inter règne et celui où le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner.

C'est au départ de ces notions que votre Commission a procédé à un réexamen approfondi : elle les a précisées dans le texte de l'article 91bis, et dans les commentaires relatés ci-après.

CHAPITRE I^{er}.

Observations fondamentales.

Pour saisir adéquatement la cause, le sens profond, la portée du statut concretisé dans les alinéas de l'article 91bis tels qu'ils furent adoptés successivement par votre Commission, il nous paraît opportun de souligner la conception fondamentale des objectifs poursuivis et approuvés par la très large majorité de la Commission.

Dans son souhait, le statut des secrétaires d'Etat doit constituer un des éléments importants de la restructuration du pouvoir exécutif :

L'histoire récente démontre l'intervention des pouvoirs publics dans des domaines de plus en plus nombreux et plus vastes, et cela dans notre pays comme

voudig de rechtstreekse medewerker zijn van de minister en diens verantwoordelijkheid delen, ofwel zal hij op eigen verantwoordelijkheid een departement of een sector besturen, ofwel zal de toestand ingewikkelder zijn met het gevolg dat de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris moeilijker omschreven zal kunnen worden. Hij zal belast kunnen worden met specifieke opdrachten, zelfs van tijdelijke aard, zoals bijvoorbeeld de voorbereiding van een belangrijke wet als die betreffende de gerechtelijke hervorming, de belasting over de toegevoegde waarde, enz.

Maar naast die voorbeelden, welke gekozen zijn uit de actuele problemen, kan iedereen er zich voor de toekomst gemakkelijk vele andere voorstellen of er zelfs niet eens aan denken, want het leven evolueert zo snel dat er heel wat onvoorziene of geheel nieuwe toestanden kunnen ontstaan.

Hieruit volgt dat de nieuwe tekst, naar het voorbeeld van de grondwet van 1831, kort moet zijn en zich tot het wezenlijke bepalen. Behoudens de noodzakelijke beperkingen in verband met de toestand van de ministers, staat het aan de Koning de uitvoerende macht te organiseren, zoals de eenstemmige rechtsleer hem bevoegd acht te doen krachtens artikel 29 van de grondwet.

3. Van wezenlijk belang is de grondwettelijke erkenning van het onderscheid in rang, bevoegdheid en taak tussen de ministers en de staatssecretarissen : de staatssecretarissen zijn ministers van de tweede rang.

Volgens de werkzaamheden van de Ronde Tafel (1964-1965) en van de vorige grondwetgevende vergadering, gold de algemene opvatting dat dit onderscheid hoofdzakelijk moest voortvloeien uit het feit dat de tekst van de grondwet zou bepalen dat :

a) de staatssecretarissen geen deel uitmaken van de ministerraad;

b) de artikelen 79, derde lid, en 82 van de grondwet, betreffende het interregnum en het geval dat de Koning in de onmogelijkheid verkeert te regeren, niet op de staatssecretarissen toepasselijk zijn.

Uitgaande van die begrippen heeft uw Commissie het probleem opnieuw grondig onderzocht; zij heeft ze nader omschreven in de tekst van artikel 91bis en in de hiernavolgende toelichting.

HOOFDSTUK I.

Fundamentele opmerkingen.

Voor een goed begrip van de diepere grond en de draagwijdte van het statuut dat uw Commissie achtereenvolgens in de verschillende alinea's van artikel 91bis heeft willen neerleggen, lijkt het ons gewenst om even in het licht te stellen hoe de overgrote meerderheid van de Commissie de na te streven doeleinden fundamenteel opvat.

Het is haar wens dat het staatssecretariaat een der hoekstenen zal vormen bij de herstructurering van de uitvoerende macht.

De jongste geschiedenis leert dat de overheid haar bemoeienis hoe langer hoe meer gaat uitstrekken tot allerlei gebieden die in aantal en omvang toenemen,

chez tous nos voisins, les administrations ne sont gonflées, multipliées, pour répondre à ces impératifs nouveaux et peu à peu, il est apparu utile, voire nécessaire, de nommer de plus en plus de « Ministres » : ainsi, en 1939, dans un gouvernement tripartite, il y avait 13 ministres, et actuellement, la moyenne de ces dernières années atteint le double de ce chiffre.

Cet accroissement, tout explicable qu'il puisse être, amène cependant une conséquence regrettable : le Conseil des Ministres est devenu trop nombreux, trop dispersé. Il est dès lors souhaitable, ont souligné avec force plusieurs membres de la Commission, de prévoir au sommet de l'Exécutif, un Conseil des Ministres limité en nombre, une véritable « équipe ministérielle », qui porte la responsabilité de la politique générale, arrête les budgets, est responsable des diverses administrations regroupées en un certain nombre de grands départements, de « piliers », coiffés chacun par un ministre.

Mais d'autre part, il est apparu tout aussi utile de faciliter le travail des ministres dans des secteurs déterminés, par l'assistance de secrétaires d'Etat, ayant une formation et une responsabilité politique, sans qu'ils assument cependant directement la responsabilité du programme général du gouvernement, de ses budgets; ils porteront cependant la responsabilité du secteur qui leur sera attribué, sous le couvert du Premier Ministre ou d'un Ministre, auquel ils seront adjoints.

En résumé, la restructuration de l'Exécutif doit être concrétisée par une réduction importante du nombre des Ministres, et parallèlement par le recours à un plus grand nombre de secrétaires d'Etat, de manière à organiser une structure, à la fois centralisée au Conseil des Ministres et une spécialisation plus large grâce aux secrétaires d'Etat.

C'est dans le cadre de cette notion de base, approuvée par une très large majorité de la Commission, que celle-ci a examiné successivement les dispositions fondamentales à insérer dans le texte constitutionnel.

••

CHAPITRE II.

Nécessité d'un texte constitutionnel.

Votre Commission s'est ralliée unanimement et après un court débat, à la nécessité de prévoir l'insertion de dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire d'Etat.

De telles dispositions ne seraient pas nécessaires si les secrétaires d'Etat ne devaient être que des « fonctionnaires » de rang supérieur, sans le contreseing, ou encore à l'autre extrême, s'il s'agissait simplement de donner un titre différent à certains ministres, les uns et les autres étant égaux en droit.

Mais telles ne sont pas les perspectives fondamentales de votre Commission, que nous avons résumées ci-avant : un texte nouveau était donc utile pour préciser les différences de rang, d'attributions, de compétence des secrétaires d'Etat, et en tous cas pour évi-

en dit zowel hier te lande als in al onze buurlanden. De bestuursorganen hebben zich uitgebreid en vermenigvuldigd om aan deze nieuwe eisen te kunnen voldoen en gaandeweg deed zich het nut, ja de noodzaak van een groter aantal « ministers » gevoelen. In 1939 bestond een driepartijenregering uit 13 ministers, terwijl het gemiddelde van de laatste jaren twee maal zo hoog ligt.

Deze aangroei, hoe verklaarbaar ook, heeft echter een betreurenswaardig gevolg : de Ministerraad is te groot en te uiteenlopend geworden. Daarom, zo betoogden verscheidene commissieleden met klem, moet er aan de top van de uitvoerende macht een beperkte ministerraad komen, een ware « ministeriële ploeg », die de verantwoordelijkheid draagt voor het algemeen beleid, de begrotingen vaststelt, de leiding heeft van een aantal grotere departementen waarin de verschillende bestuurslichamen worden ondergebracht, als zoveel zuilen waarboven telkens een minister zal staan. Aan de andere kant leek het al even wenselijk om het de ministers in bepaalde sectoren bij hun werk gemakkelijker te maken door de bijstand van staatssecretarissen die wel een politieke vorming en verantwoordelijkheid hebben, maar niet rechtstreeks medeverantwoordelijk zijn voor het algemeen programma van de regering en haar begrotingen; zij zullen echter wel de verantwoordelijkheid dragen voor de hun toegewezen sector en worden daarbij gedekt door de eerste minister of door de minister waaraan zij zijn toegevoegd.

Kortom, de nieuwe geleding van de uitvoerende macht zal tot stand komen op basis van een veel kleiner aantal ministers en van een groter aantal staatssecretarissen, om te komen tot een structuur die meer gecentraliseerd is in de Ministerraad en tevens meer gespecialiseerd zal zijn dank zij de staatssecretarissen.

In het kader van dit groundbegrip, door een zeer grote meerderheid van uw Commissie goedgekeurd, heeft deze een voor een de fundamentele bepalingen onderzocht die in de tekst van de Grondwet behoren te worden neergelegd.

••

HOOFDSTUK II.

Noodzakelijkheid van een grondwettelijke tekst.

Uw Commissie was het na een korte bespreking eens over de noodzakelijkheid om nieuwe bepalingen in de Grondwet op te nemen ten einde het statuut van de staatssecretaris te regelen.

Zulke bepalingen zouden onnodig zijn indien de staatssecretaris slechts een ambtenaar van hogere rang zou zijn, zonder recht van medeondertekening, of indien het er, in het tegenovergestelde geval, eenvoudig op aan kwam aan sommige ministers een andere titel te verlenen, hoewel zij allen gelijke rechten zouden bezitten.

Dat is evenwel niet de fundamentele bedoeling van uw Commissie, zoals zij hiervoren beknopt is uiteengezet; er is dus een nieuwe tekst nodig ten einde nader te bepalen wat het verschil in rang, taak en bevoegdheid van de staatssecretaris is en ten einde, in ieder

ter toute contestation nouvelle sur la constitutionnalité de ce statut.

« *Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat.* »

Votre Commission s'est inspirée de l'article 65 : « Le Roi nomme et révoque ses ministres. »

Les deux textes n'ont cependant pas la même portée : le Roi *doit* avoir des ministres, car ceux-ci sont indispensables pour couvrir sa responsabilité et assurer son inviolabilité : « la personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables » (art. 63).

Cette différence dans l'obligation avait inspiré le texte initialement proposé qui portait : « Le Roi peut nommer des secrétaires d'Etat. »

Votre Commission a toutefois préféré le texte ci-dessus pour souligner son souhait de voir les Gouvernements futurs être normalement composés, d'une part de Ministres en nombre limité, et d'autre part de secrétaires d'Etat.

Cette formule ne signifie donc pas que le Roi a l'obligation constitutionnelle de nommer des secrétaires d'Etat : ainsi un gouvernement n'en comprenant pas, ne serait pas « inconstitutionnel » : il pourrait se faire que dans l'avenir, l'on envisage à un moment donné un gouvernement restreint, sans secrétaires d'Etat, par exemple en cas de crise grave, de guerre...

Votre Commission a adopté le texte ci-dessus à l'unanimité.

Un commissaire a rappelé que la déclaration de révision prévoyait... « des dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et sous-secrétaire d'Etat ».

Il a déposé un amendement prévoyant ces deux termes.

D'autres membres ont souligné qu'il était inutile d'ajouter une qualification supplémentaire, qui serait sans contenu réellement différent de celui prévu pour les secrétaires d'Etat.

Déjà dans les considérants de son projet initial, le Gouvernement s'est prononcé pour l'institution d'une seule catégorie... « Il n'a pas été envisagé, expose-t-il, de donner un statut constitutionnel différent à des secrétaires et à des sous-secrétaires d'Etat. La distinction ne serait donc affaire que de pure terminologie. Mieux vaut dès lors, pour la simplicité du texte, autant que pour éviter de susciter des fausses difficultés, ne pas s'y arrêter. »

Au surplus, il a été rappelé qu'à l'étranger, le terme « sous-secrétaire d'Etat », tendait à disparaître : il était justifié, historiquement surtout, à l'époque où les Ministres étaient eux-mêmes appelés secrétaires d'Etat, ce qui n'est plus généralement le cas aujourd'hui.

Votre Commission a estimé devoir s'en tenir à la création constitutionnelle d'une seule fonction nouvelle, celle du secrétaire d'Etat, avec ce seul titre.

L'amendement sus-visé a été retiré par son auteur.

geval, alle nieuwe betwistingen nopens de grondwetigheid van dat statuut te voorkomen.

« *De Koning benoemt en ontslaat de staatssecretarissen.* »

Uw Commissie heeft artikel 65 tot voorbeeld genomen : « De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers. »

De twee teksten hebben echter niet dezelfde betekenis. De Koning *moet* ministers hebben, want dezen zijn onontbeerlijk om zijn verantwoordelijkheid te dekken en zijn onschendbaarheid te verzekeren : « De persoon des Konings is onschendbaar; zijn ministers zijn verantwoordelijk » (art. 63).

Op grond van dat verschil in verplichting was aanvankelijk een tekst voorgesteld, die luidde : « De Koning kan staatssecretarissen benoemen ».

Uw Commissie heeft evenwel de voorkeur gegeven aan de bovenstaande tekst ten einde nadrukkelijk te wijzen op haar wens dat de toekomstige regeringen normaal zouden bestaan uit, enerzijds, een beperkt aantal ministers en, anderzijds, staatssecretarissen.

Die formulering betekent dus niet dat de Koning de grondwettelijke verplichting heeft staatssecretarissen te benoemen : een regering zonder staatssecretarissen zou derhalve niet « ongrondwettig » zijn; het is mogelijk dat in de toekomst, op een bepaald ogenblik, een beperkte regering zonder staatssecretarissen tot stand komt, bijvoorbeeld in tijden van zware crisis, van oorlog, enz.

Uw Commissie heeft de bovenstaande tekst eenparig aangenomen.

Een commissielid merkte op dat de verklaring tot herziening luidde : « ... nieuwe bepalingen handelend over het statuut van staatssecretaris en van *onderstaatssecretaris* ».

Hij diende een amendement in om die twee woorden op te nemen.

Andere leden waren van oordeel dat het nutteloos is nog een tweede titel in te voeren, die werkelijk geen andere inhoud zou hebben dan die van staatssecretaris.

Reeds in de toelichting van haar eerste ontwerp sprak de Regering zich in dezer voege uit voor de instelling van een enkele categorie... « Er werd inderdaad niet overwogen een verschillend statuut te verlenen aan staatssecretarissen en onderstaatssecretarissen. Het onderscheid ware dan ook een kwestie van zuivere terminologie. Het is derhalve beter hier niet blijven bij stil te staan en enkel en alleen te spreken over staatssecretarissen, zowel voor de eenvoud van de tekst als ter voorkoming van fictieve moeilijkheden ».

Bovendien is in het midden gebracht dat de term « onderstaatssecretaris » in het buitenland stilaan in onbruik raakt : hij was, vooral historisch, verantwoord toen de ministers zelf staatssecretarissen genoemd werden, wat nu over het algemeen niet meer het geval is.

Uw Commissie heeft gemeend bij de grondwet slechts een enkel nieuw ambt te moeten instellen, namelijk dat van staatssecretaris, met alleen deze titel.

Het vorenbedoelde amendement werd ingetrokken.

CHAPITRE III.

Pouvoirs, compétence, attributions des secrétaires d'Etat.

La détermination des fonctions, pouvoirs, attributions, compétence, des secrétaires d'Etat, a fait l'objet d'un long débat et finalement d'un large accord sur les textes que nous examinerons ci-après :

Nous les résumons comme suit :

« Le secrétaire d'Etat est un ministre à l'égard des Chambres et de l'extérieur; à l'intérieur du Gouvernement, il est un sous-ministre. »

I. *« Ceux-ci sont membres du Gouvernement. Ils ne font pas partie du Conseil des Ministres. »*

Nous verrons plus loin que les secrétaires d'Etat peuvent recevoir le contreseing, ce qui implique qu'ils font partie du Gouvernement.

Au surplus, en le disant explicitement, votre Commission a voulu souligner que les secrétaires d'Etat ne sont pas des « fonctionnaires » d'un rang supérieur mais bien des hommes politiques.

Toutefois, « ils ne font pas partie du Conseil des Ministres ». Ce texte transcrit la justification fondamentale de la restructuration du pouvoir exécutif, telle que nous l'avons déjà résumée.

Est-ce à dire que les secrétaires d'Etat ne pourront pas assister aux réunions du Conseil des Ministres ? Certes pas : le Premier Ministre, le Conseil des Ministres sont toujours libres d'inviter des conseillers pour délibérer avec eux pour les éclairer sur des objets de leur compétence. Il en est d'autant plus ainsi lorsqu'il s'agit du secrétaire d'Etat collaborateur d'un ministre, du secrétaire d'Etat chargé de la responsabilité d'un département ou d'un secteur particulier, dont les problèmes seraient en discussion au Conseil des Ministres.

Pour éviter toute équivoque, il avait été proposé d'ajouter au texte : « Ils peuvent toutefois y être appelés lors des délibérations portant sur un objet de leur compétence ». Cette ajoute n'a pas été jugée nécessaire.

Son omission n'a donc d'autre signification que de laisser au Conseil des Ministres la plus grande liberté.

C'est pour le même motif que le texte ci-dessus a été préféré à un autre qui avait été également suggéré et qui portait : « ceux-ci... ne siègent pas au Conseil des Ministres ».

Le texte ci-dessus a été adopté à l'unanimité.

II. *« Ils sont adjoints à un Ministre. »*

Certains membres de la Commission ont souligné que cette précision n'était pas opportune; elle trouve, sans doute, son origine dans les exemples vécus des Gouvernements récents, ou le plus souvent, mais non toujours, le Ministre-secrétaire d'Etat, était l'adjoint d'un Ministre; mais, ont-ils ajouté, l'extension même de l'institution telle qu'elle est motivée, pourra justifier que, parfois ou souvent, le secrétaire d'Etat ne

HOOFDSTUK III.

Opdracht en bevoegdheid van de staatssecretarissen.

De vaststelling van de functie, de opdracht en de bevoegdheid van de staatssecretaris gaf aanleiding tot een omstandige bespreking, waaruit ten slotte een ruime overeenstemming ontstond over de teksten, die hierna worden onderzocht.

Wij kunnen ze samenvatten als volgt :

« De staatssecretaris is een minister voor de Kamers en de buitenwereld; in de Regering zelf is hij een onderminister. »

I. *« Zij zijn lid van de Regering. Zij maken geen deel uit van de Ministerraad ».*

Wij zullen verder zien dat de staatssecretarissen het recht van medeondertekening kunnen krijgen, waaruit volgt dat zij deel uitmaken van de regering.

Door dit uitdrukkelijk te zeggen heeft uw Commissie bovendien willen beklemtonen dat de staatssecretarissen geen « ambtenaren » van een hogere rang, maar wel politici zijn.

« Zij maken echter geen deel uit van de Ministerraad ». Dit is de wezenlijke verantwoording van de herstructurering van de uitvoerende macht, zoals ze reeds hiervoren is samengevat.

Betekent dit dat een staatssecretaris de vergaderingen van de ministerraad niet zal mogen bijwonen ? Zeker niet : het staat de eerste minister of de ministerraad altijd vrij adviseurs uit te nodigen om met hem te beraadslagen, om hem voor te lichten over problemen die tot hun bevoegdheid behoren. Dit geldt des te meer ten aanzien van een staatssecretaris die samenwerkt met een minister en voor een staatssecretaris die verantwoordelijkheid draagt voor een departement of voor een bijzondere sector waarvan de problemen in bespreking zijn voor de ministerraad.

Om iedere dubbelzinnigheid weg te nemen was voorgesteld aan de tekst toe te voegen : « Zij kunnen echter worden opgeroepen wanneer hij te beraadslagen heeft over een punt dat tot hun bevoegdheid behoort ». Men was van oordeel dat die toevoeging niet nodig was.

De weglating ervan betekent dus alleen dat aan de ministerraad de grootst mogelijke vrijheid gelaten wordt.

Om dezelfde reden werd de bovenstaande tekst verkozen boven een andere die eveneens was voorgesteld en luidde : « Zij ... zetelen niet in de Ministerraad ».

De bovenstaande tekst is met algemene stemmen aangenomen.

II. *« Zij worden toegevoegd aan een minister ».*

Sommige commissieleden achtten deze nadere bepaling niet wenselijk. Zij vindt haar oorsprong ongetwijfeld in het voorbeeld van de jongste regeringen, waarin de minister-staatssecretaris meestal maar niet altijd de adjunct was van een minister; de veralgemeening zelf van de instelling, zoals zij verantwoord wordt, kan soms of dikwijls eisen dat de staatssecretaris niet wordt toegevoegd aan en medeverantwoor-

sera pas l'adjoint d'un Ministre titulaire de département, partageant les responsabilités de celui-ci, mais sera par exemple, chargé de missions particulières couvrant la compétence de plusieurs départements ministériels, ou même se situant en-dehors de la compétence propre d'un département.

Selon eux, la souplesse requise de tout précepte constitutionnel justifie la non insertion de ce texte, face à un avenir en permanente évolution.

Il a été répondu par d'autres commissaires que, dans la restructuration fondamentale envisagée, le secrétaire d'Etat n'a pas de responsabilité politique quant à la politique générale.

Il faut dès lors que cette responsabilité politique soit assumée par un ministre à part entière.

A l'examen des exemples cités ci-dessus, il a été répondu que dans tous les cas où les attributions d'un secrétaire d'Etat dépassent le cadre d'un département ministériel déterminé, ce secrétaire d'Etat sera normalement adjoint au Premier Ministre.

L'expression « Ils sont adjoints à un ministre » doit donc signifier : ils sont adjoints au Premier Ministre ou à un ministre : c'est sous leur autorité politique qu'ils exercent leur compétence.

Finalement, votre Commission a admis le texte ci-dessus sans opposition.

III. « Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing. »

La détermination des attributions des secrétaires d'Etat par le Roi n'a pas soulevé de longues discussions : elle résultera le plus souvent de l'arrêté royal de nomination, contresigné par le Premier Ministre, lors de la constitution du nouveau gouvernement; cet arrêté royal peut également, suivant les circonstances, intervenir ultérieurement.

Par contre, l'octroi du contreseing, les limites apportées au contreseing du secrétaire d'Etat par arrêté royal, les conséquences de l'octroi de ce contreseing limité ont donné lieu à un échange de vues prolongé et fructueux.

Rappelons que l'article 64 de la Constitution énonce : « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable. »

Selon les principes de la Constitution, c'est ce contreseing qui assure en même temps l'inviolabilité du Roi et la responsabilité des ministres, cette responsabilité politique des ministres étant la clé de voûte du gouvernement parlementaire.

Le contreseing ministériel prévu par l'article 64 n'est pas limité « constitutionnellement » aux attributions propres de l'un ou l'autre ministre. L'acte royal sortit ses effets dès qu'il est contresigné par un ministre quelles que soient ses fonctions spécifiques. L'abus éventuel commis par un ministre ne pourrait avoir qu'une sanction politique devant les Chambres.

delijk is met een minister, titularis van een departement, maar b.v. belast wordt met bijzondere opdrachten die de bevoegdheid van verscheidene ministeriële departementen overkoepelen of zelfs buiten de eigen bevoegdheid van een departement vallen.

Zij zijn van oordeel dat die bepaling niet moet worden opgenomen omdat alle regels in de grondwet soepel dienen te zijn aangezien de toekomst voortdurend in ontwikkeling is.

Andere commissieleden antwoordden hierop dat de staatssecretaris in de voorgenomen fundamentele herstructurering geen politieke verantwoordelijkheid draagt voor het algemeen beleid.

Die politieke verantwoordelijkheid moet worden gedragen door een volwaardig Minister.

Wat betreft de hiervoren genoemde voorbeelden werd opgemerkt dat wanneer een staatssecretaris bevoegdheden krijgt die het kader van een bepaald ministerieel departement te buiten gaan, hij normaal aan de eerste minister moet worden toegevoegd.

Onder de uitdrukking « Zij worden toegevoegd aan een minister » moet dus worden verstaan dat zij toegevoegd worden aan de eerste minister of aan een minister; het is onder hun politiek gezag dat zij hun bevoegdheid uitoefenen.

Ten slotte heeft uw Commissie de hiervorenstaande tekst zonder verzet aangenomen.

III. « De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij recht van medeondertekening kunnen krijgen ».

De vaststelling van de bevoegdheid van de staatssecretarissen door de Koning gaf geen aanleiding tot veel bespreking : zij zal meestal blijken uit het koninklijk benoemingsbesluit, medeondertekend door de eerste minister, bij de samenstelling van de nieuwe regering; dat koninklijk besluit kan naar omstandigheden ook later worden genomen.

De verlening van het recht van medeondertekening, de beperking van dat recht van de staatssecretaris bij koninklijk besluit en de gevolgen van dat beperkte medeondertekeningrecht, hebben echter wel aanleiding gegeven tot een lange en vruchtbare bespreking.

Artikel 64 van de Grondwet luidt als volgt : « Geen akte van de Koning kan gevolg hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daarvoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt ».

Krachtens de beginselen van de Grondwet verzekert die medeondertekening terzelfdertijd de onschendbaarheid van de Koning en de verantwoordelijkheid van de ministers; die politieke verantwoordelijkheid van de ministers is de hoeksteen van de parlementaire regeringsvorm.

De medeondertekening door een minister, zoals bepaald in artikel 64, is « grondwettelijk » niet beperkt tot de eigen opdrachten van die minister. De koninklijke akte heeft gevolg zodra zij medeondertekend is door een minister, welke ook zijn eigen functie mag zijn. Indien een minister van dat recht eventueel misbruik zou maken, dan zou hierop slechts een politieke sanctie voor de Kamers kunnen staan.

En ce qui concerne les secrétaires d'Etat, votre Commission s'est trouvée placée devant la nécessité pratique de permettre l'octroi du contreseing à des secrétaires d'Etat, par exemple lorsqu'un secrétaire d'Etat est chargé de la responsabilité d'un département ou d'un secteur : ainsi, s'il est désigné pour assister un ministre, le décharger de multiples tâches, il s'impose qu'il puisse contresigner, seul, les arrêtés royaux.

Par contre, ses fonctions sont limitées à des attributions déterminées; il arrivera même parfois que sa mission ne l'amène pas à proposer des arrêtés royaux, par exemple s'il est chargé d'une mission de coordination ou d'une étude telle que la réforme d'un code, ou la préparation d'un travail législatif important; dès lors, votre Commission a estimé qu'il convenait, à la fois, de donner au Roi le droit d'octroyer ou non le contreseing aux secrétaires d'Etat, comme le droit de faire correspondre les limites de ce contreseing aux attributions propres déterminées par l'arrêté de nomination.

Un commissaire a posé la question de savoir quelle serait la sanction d'un excès de pouvoir commis par un secrétaire d'Etat, par exemple, s'il contresigne un arrêté royal étranger à ses attributions propres. Il faut éviter, dit-il, qu'ultérieurement, fut-ce plusieurs années plus tard, on puisse contester devant les tribunaux, la légalité d'un tel arrêté royal. La sécurité juridique impose qu'un tel litige ne puisse avoir lieu.

En conséquence, il estime nécessaire de dire clairement, dans le rapport de votre Commission, que dans la pensée du constituant, les limites du contreseing sont de nature purement politique, et échappent au contrôle des tribunaux dans le cadre de l'article 107 de la Constitution.

Un autre commissaire, tout en se ralliant à cette conclusion, la justifie au surplus, par le principe fondamental de l'article 29 de la Constitution : « Au Roi appartient le pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution. »

En d'autres termes, c'est le Roi qui organise l'Exécutif : si un secrétaire d'Etat excède les attributions qui lui ont été octroyées par le Roi, il manque à l'organisation de l'Exécutif, telle que le Roi l'a voulue; et par conséquent, il suffira que le Roi prenne, sous la responsabilité d'un ministre, un arrêté qui abroge l'acte « abusif » du secrétaire d'Etat; il pourra également l'inviter à démissionner, le révoquer, le Parlement pourra voter une motion de censure, etc.

La Commission s'est ralliée unanimement à cette interprétation : le contrôle judiciaire ne porte pas sur l'identification du contreseing, ni sur la question de savoir si le secrétaire d'Etat a ou non excédé le cadre normal de ses attributions.

Dès le moment où un arrêté royal a été contresigné par un secrétaire d'Etat, c'est un arrêté royal au sens complet du terme.

Wat betreft de staatssecretarissen stond uw Commissie voor de praktische noodzakelijkheid hun het recht van medeondertekening te laten verlenen wanneer zij bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor een departement of een sector dragen; indien een staatssecretaris wordt benoemd om een minister terzijde te staan en hem te ontlasten van talrijke taken, dan moet hij ook de koninklijke besluiten alleen kunnen medeondertekenen.

Hiertegenover staat dat de functie van de staatssecretaris beperkt is tot bepaalde taken; het zal soms gebeuren dat hij in het raam van zijn opdracht geen koninklijke besluiten zal dienen voor te stellen (als hij bijvoorbeeld belast is met een coördinatietaak of een studieopdracht zoals de hervorming van een wetboek of de voorbereiding van een belangrijke wet); uw Commissie was derhalve van oordeel dat aan de Koning het recht moet worden verleend om aan de staatssecretaris al dan niet de bevoegdheid tot medeondertekening toe te kennen, evenals het recht om die bevoegdheid te beperken tot de eigen taken die bij het benoemingsbesluit worden vastgesteld.

Een commissielid vroeg wat de sanctie zal zijn voor een machtoverschrijding door een staatssecretaris, bijvoorbeeld wanneer hij een koninklijk besluit medeondertekent dat niet binnen zijn eigen bevoegdheid valt. Men dient te voorkomen, aldus dat lid, dat de wettigheid van een dergelijk koninklijk besluit achteraf, zij het verscheidene jaren later, voor de rechtbanken kan worden betwist. De rechtszekerheid eist dat een dergelijk geschil zich niet kan voordoen.

Hij acht het bijgevolg noodzakelijk om in het verslag van uw Commissie duidelijk te zeggen dat, naar de opvatting van de grondwetgever, de perken van de medeondertekening van zuiver politieke aard zijn en buiten de controle vallen die de rechtbanken uitoefenen in het kader van artikel 107 van de Grondwet.

Een ander commissielid gaat akkoord met die conclusie maar rechtvaardigt ze bovendien op grond van het wezenlijke beginsel neergelegd in artikel 29 van de Grondwet : « De uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning ».

Met andere woorden, het is de Koning die de uitvoerende macht organiseert : indien een staatssecretaris de bevoegdheid overschrijdt die de Koning hem heeft verleend gaat hij in tegen de organisatie van de uitvoerende macht zoals de Koning ze gewild heeft; het zal bijgevolg voldoende zijn dat de Koning, onder de verantwoordelijkheid van een minister, een besluit neemt dat de « wederrechtelijke » handeling van de staatssecretaris opheft; de Koning kan hem ook uitnodigen ontslag te nemen, hem ontslaan, het Parlement kan een motie van afkeuring aannemen, enz.

De Commissie keurde die interpretatie eenparig goed : de controle van de rechtbanken geldt niet de identificatie van de medeondertekening, noch de vraag of de staatssecretaris al dan niet het normale kader van zijn bevoegdheid heeft overschreden.

Zodra een koninklijk besluit medeondertekend is door een staatssecretaris, is het een koninklijk besluit in de volle betekenis van het woord.

L'article 61 s'applique donc, en droit, vis-à-vis des tiers, aux secrétaires d'Etat, exactement comme aux ministres : en indiquant une limite possible dans l'octroi du contreseing, votre Commission n'a donc voulu qu'une restriction d'ordre interne à l'organisation du pouvoir exécutif.

Comme nous l'avons rappelé plus haut déjà, le secrétaire d'Etat est « un ministre à l'égard des Chambres et de l'extérieur; à l'intérieur du gouvernement, il est un sous-ministre ».

Sous le bénéfice de cette interprétation, votre Commission a approuvé par 12 voix et 1 abstention, le texte : « Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing.

**

IV. Les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres sont applicables au secrétaires d'Etat, à l'exception des articles 79, 3^e alinéa et 82.

Au cours de l'examen des 2^e et 3^e alinéas de l'article 91bis, nous avons précisé en quoi les secrétaires d'Etat se différencient des ministres :

1. Ils ne font pas partie du conseil des ministres.
2. Ils sont « adjoints » à un ministre qui exerce la responsabilité politique de leurs actes.
3. L'octroi du contreseing et ses limites sont décidés par le Roi.

Mais pour le surplus, le secrétaire d'Etat fait partie du gouvernement, il peut couvrir la responsabilité du Roi, il exerce une mission proche de celle du ministre, encore qu'en second rang.

Telles sont les principales raisons pour lesquelles votre Commission a décidé de rendre applicable aux secrétaires d'Etat toutes les dispositions concernant les ministres, à l'exception toutefois des dispositions constitutionnelles donnant des attributions exceptionnelles aux ministres réunis en conseil. Ce sont les articles 79, 3^e alinéa, visant le cas de la mort du Roi, et l'article 82 visant le cas où le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner.

Parmi les dispositions constitutionnelles rendues ainsi applicables aux secrétaires d'Etat, citons les articles 24 et 131 (poursuites contre un ministre), l'article 36 (incompatibilités), l'article 63 (inviolabilité du Roi et responsabilité des ministres), l'article 61 (contreseing), les articles 86 à 91; soulignons particulièrement l'article 88 : « Ils ont leur entrée dans chacune des Chambres et doivent être entendus quand ils le demandent. Les Chambres peuvent requérir la présence des ministres ».

Les secrétaires d'Etat ont donc libre accès dans chacune des Chambres, ils peuvent y être interrogés, interpellés sur l'objet d'une motion de confiance ou de censure...

Indépendamment des dispositions constitutionnelles concernant les ministres, il existe d'autre part des dispositions prévues par des lois, par exemple celles qui règlent les incompatibilités.

Ten aanzien van derden geldt artikel 64 dus in rechte zowel voor de staatssecretarissen als voor de ministers : met de mogelijke beperking van het recht van medeondertekening heeft uw Commissie derhalve slechts een begrenzing van inwendige orde bedoeld bij de organisatie van de uitvoerende macht.

Zoals wij hiervoren reeds hebben gezegd, is de staatssecretaris een minister voor de Kamers en de buitenwereld; binnen de regering is hij een onderminister.

Mits aldus geïnterpreteerd, heeft uw Commissie met 12 stemmen bij 1 onthouding de tekst goedgekeurd : « De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij recht van medeondertekening kunnen krijgen ».

**

IV. De grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers zijn op de staatssecretarissen toepasselijk, met uitzondering van de artikelen 79, 3^e lid, en 82.

Bij de bespreking van het 2^e en 3^e lid van artikel 91bis hebben wij aangegeven waarin de staatssecretarissen verschillen van de ministers :

1. Zij maken geen deel uit van de ministerraad.
2. Zij zijn toegevoegd aan de minister die de politieke verantwoordelijkheid draagt voor hun daden.
3. De toekenning van het recht van medeondertekening en de perken daarvan worden bepaald door de Koning.

Voor het overige echter maakt de staatssecretaris deel uit van de regering; hij kan de verantwoordelijkheid van de Koning dekken, hij heeft vrijwel dezelfde taak als de minister, hoewel in de tweede rang.

Dat zijn dan de voornaamste redenen waarom uw Commissie besloten heeft alle bepalingen betreffende de ministers op de staatssecretarissen toepasselijk te verklaren, met uitzondering evenwel van de grondwettelijke bepalingen die uitzonderlijke bevoegdheden verlenen aan de in raad vergaderde ministers. Dit zijn de artikelen 79, 3^e lid, dat betrekking heeft op het geval dat de Koning overleden is, en 82 betreffende het geval dat de Koning in de onmogelijkheid verkeert te regeren.

Op de staatssecretarissen worden dus o.m. toepasselijk verklaard de artikelen 24 en 134 (vervolgingen tegen een minister), artikel 36 (onverenigbaarheid), artikel 63 (onschendbaarheid van de Koning en verantwoordelijkheid van de ministers), artikel 64 (medeondertekening), de artikelen 86 tot 91, waaronder meer bepaald artikel 88 : « Zij hebben zitting in elke Kamer en het woord moet hun worden verleend wanneer zij het vragen. De Kamers kunnen de aanwezigheid van de ministers vorderen ».

De staatssecretarissen hebben dus vrije toegang tot elke Kamer, zij kunnen ondervraagd, geïnterpelleerd worden, het voorwerp vormen van een motie van goedkeuring of van afkeuring...

Naast de grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers bestaan er anderzijds bepalingen neergelegd in wetten, bijvoorbeeld die welke de onverenigbaarheden regelen.

Dans la pensée de votre Commission, il est normal que ces lois soient rendues applicables aux secrétaires d'Etat, mais il appartiendra au législateur ordinaire de le décider.

Le texte du 4^e alinéa de l'article 91bis a été adopté à l'unanimité.

CHAPITRE IV.

La parité communautaire.

1. Observations générales.

L'évolution des idées et des faits, notamment la reconnaissance constitutionnelle de l'existence de communautés, a amené le Gouvernement à proposer la constitutionnalisation de la coutume, appliquée avec de plus en plus de rigueur, selon laquelle les gouvernements sont composés en nombre égal de ministres d'expression française et d'expression néerlandaise.

Deux questions préalables se posaient à l'attention de votre Commission :

1. Est-on d'accord sur le principe même d'une parité gouvernementale ?

2. Est-il opportun de le prévoir dans la Constitution ?

1. Sur la nécessité politique d'une parité communautaire.

Plusieurs membres ont souligné et la coutume, et les conclusions de la Table ronde, et la déclaration insérée dans le Pacte du 12 juin 1968 intervenu entre le P.S.C. et le P.S.B., qui sert de base au programme du Gouvernement désigné à ce moment.

En son chapitre 1^{er}, sous l'intitulé « Modernisation de l'Etat et relations communautaires », il est précisé que la solidarité nationale se manifeste notamment par la « parité communautaire dans la composition du gouvernement ».

Il a été souligné que déjà en 1962-1963, lors de l'élaboration de la loi du 2 août 1963 réglant la répartition linguistique des cadres et des rôles des fonctionnaires de l'Etat, il avait été reconnu et décidé qu'au sommet de l'administration de l'Etat, il était heureux et nécessaire de retrouver une égale influence chez les hauts fonctionnaires chargés des missions de conception et de direction générale : l'article 43, paragraphe 3, de la susdite loi a ainsi décidé l'égalité des deux rôles linguistiques pour les fonctions égales et supérieures à celles de directeur.

Ce qui était justifié pour les hauts fonctionnaires, l'est bien plus en ce qui concerne les chefs de ces administrations centrales, les responsables de l'Exécutif.

Votre Commission a marqué son accord de principe sur cette parité communautaire.

2. L'opportunité de l'insertion d'un texte relatif à cette parité dans la Constitution a donné lieu à des observations diverses.

Uw Commissie acht het normaal dat die wetten op de staatssecretarissen toepasselijk worden verklaard, doch het staat aan de gewone wetgever dit te beslissen.

De tekst van het 4^e lid van artikel 91bis is met algemene stemmen aangenomen.

HOOFDSTUK IV.

Gelijkheid tussen de gemeenschappen.

1. Algemene opmerkingen.

Als gevolg van de ontwikkeling van de gedachten en de feiten, met name de grondwettelijke erkenning van het bestaan van gemeenschappen, heeft de Regering voorgesteld het gebruik te constitutionaliseren dat steeds strakker wordt toegepast en volgens hetwelk de regeringen samengesteld worden uit een gelijk aantal Nederlandstalige en Franstalige ministers.

De aandacht van uw Commissie ging naar twee voorafgaande vragen :

1. Bestaat er overeenstemming nopens het beginsel zelf van de gelijkheid in de regering ?

2. Is het gewenst dat beginsel in de Grondwet neer te leggen ?

1. Politieke noodzakelijkheid van de gelijkheid tussen de gemeenschappen.

Verscheidene leden wezen op het gevestigde gebruik, de besluiten van de Ronde Tafel en de verklaring opgenomen in het akkoord van 12 juni 1968 tussen de C.V.P. en de B.S.P. dat ten grondslag ligt aan het programma van de destijds aangestelde regering.

In Hoofdstuk I, onder het opschrift « Modernisering van de Staat en Communautaire Betrekkingen », staat dat de nationale solidariteit onder meer tot uiting komt in de « communautaire pariteit bij de samenstelling van de Regering ».

Er is nadrukkelijk op gewezen dat reeds in 1962-1963, bij de voorbereiding van de wet van 2 augustus 1963 die de taalkundige indeling van het kader en de rol van de staatsambtenaren regelt, erkend en aangenomen is dat het gelukkig en noodzakelijk was aan de top van de Rijksadministratie een gelijkheid van invloed te hebben bij de hoge ambtenaren belast met de conceptie en de algemene leiding : op grond hiervan heeft artikel 43, paragraaf 3, van die wet de gelijkheid van de twee taalrollen ingevoerd voor de ambten van directeur en hogere.

Wat goed was voor de hoge ambtenaren, is zeker gerechtvaardigd voor de hoofden van die centrale besturen, die de verantwoordelijkheid dragen van de uitvoerende macht.

Uw Commissie heeft haar principieel akkoord betuigd met die communautaire gelijkheid.

2. De wenselijkheid om een tekst betreffende die gelijkheid in de Grondwet op te nemen, gaf aanleiding tot verschillende opmerkingen.

Certains commissaires ont estimé que la coutume devait suffire : c'est une situation de fait contre laquelle personne n'élève sérieusement de contestation.

D'autres ont souligné que sa constitutionnalisation était opportune.

Tel fut également l'avis du Gouvernement qui déposa un texte le précisant, en date du 28 janvier 1969.

Il a été souligné, notamment, que la parité légale entre les hauts fonctionnaires rappelée ci-dessus, va se trouver en fait garantie compte tenu de ce que l'article 23 nouveau de la Constitution visant les lois linguistiques, disposera que ces lois ne pourront plus être modifiées « que si elles ont recueilli la majorité des suffrages exprimés dans chacun des groupes linguistiques de la Chambre et du Sénat ». (Art. 23, paragraphe 2, du projet de revision constitutionnelle.)

Enfin, l'article 38bis envisagé par le même projet prévoit qu'au cas où un projet de loi est déclaré « comme étant de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés linguistiques du pays », le projet est déferé « au gouvernement ».

Il s'indique dès lors que ce gouvernement, arbitre du conflit, soit composé paritairement.

Nous verrons ultérieurement qu'en conformité avec la structure du gouvernement futur, telle qu'elle est proposée actuellement, le mot « gouvernement » devra être remplacé dans l'article 38bis par l'expression « le conseil des ministres ».

A l'issue du débat sur ce point, votre Commission a admis par 10 voix contre 4 et 1 abstention, le principe de l'inscription dans l'article 91bis de la Constitution, d'un texte relatif à la parité.

II. Texte constitutionnel proposé.

Votre Commission a adopté, au terme de son examen, le texte suivant :

« Le Premier Ministre éventuellement excepté, le conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise.

Préalablement, divers autres textes avaient été suggérés et examinés par votre Commission :

« Le gouvernement est composé en respectant la parité communautaire. »

« Le conseil des ministres et le gouvernement sont composés en respectant la parité communautaire, le Premier Ministre éventuellement excepté. »

« Le conseil des ministres est composé en respectant la parité communautaire, le Premier Ministre éventuellement excepté. »

A. Une première observation a été faite à chacun de ces textes : compte tenu de la reconnaissance constitutionnelle envisagée de l'existence de 3 communautés, de langues néerlandaise, française et allemande, il convient de préciser que les termes « parité communautaire » doivent être remplacés par « parité entre ministres d'expression française et d'expression néerlandaise ».

Sommige commissieleden meenden dat men genoeg had aan het gebruik : het is een feitelijke toestand waartegen niemand ernstig bezwaar maakt.

Anderen merkten op dat de constitutionalisering ervan wenselijk was.

Dat was ook het advies van de Regering, die op 28 januari 1969 een tekst indiende om het nader te regelen.

Er werd onder meer op gewezen dat de vorenbedoelde wettelijke gelijkheid tussen de hoge ambtenaren in feite verzekerd zal zijn aangezien het nieuwe artikel 23 van de Grondwet betreffende de taalwetten zal bepalen dat die wetten nog slechts gewijzigd kunnen worden « wanneer zij de meerderheid bekomen van de stemmen die uitgebracht werden in elk van de taalgroepen van de Kamer en van de Senaat ». (Art. 23, § 2, van het ontwerp van herziening van de Grondwet).

Ten slotte bepaalt het voorgestelde artikel 38bis van hetzelfde ontwerp dat wanneer een ontwerp van wet « de betrekkingen tussen de taalgemeenschappen van het land ernstig in het gedrang kan brengen », het naar « de regering » verwezen wordt.

Het is dus best dat die regering, welke als scheidsrechter optreedt, paritair wordt samengesteld.

Wij zullen verder zien dat in artikel 38bis, het woord « regering », in overeenstemming met de structuur van de toekomstige regering zoals zij thans wordt voorgesteld, zal moeten vervangen worden door « ministerraad ».

Aan het slot van het debat over dit punt heeft uw Commissie met 10 tegen 4 stemmen bij 1 onthouding het beginsel aanvaard van de opnemings in artikel 91bis van de Grondwet van een tekst met betrekking tot de gelijkheid.

II. Voorgestelde grondwettekst.

Uw Commissie heeft na beraadslaging de volgende tekst aangenomen :

« De eerste minister eventueel uitgezonderd, telt de ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers ».

Vooraf waren ook andere teksten voorgesteld en onderzocht :

« De regering wordt samengesteld met eerbiediging van de communautaire gelijkheid. »

« De ministerraad en de regering worden samengesteld met inachtneming van de gelijkheid tussen de gemeenschappen, de eerste minister uitgezonderd ».

« De ministerraad is samengesteld met eerbiediging van de communautaire pariteit, de eerste minister eventueel niet meegerekend ».

A. Een eerste opmerking betreffende die teksten was dat, rekening gehouden met de voorgenomen grondwettelijke erkenning van het bestaan van drie gemeenschappen, de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige, de woorden « gelijkheid tussen de gemeenschappen » vervangen moeten worden door « gelijkheid tussen de Nederlandstalige en de Fransstalige ministers ».

Votre Commission a marqué son accord sur cette modification par 13 voix contre 1 et 2 abstentions.

La Commission a été saisie d'un amendement libellé comme suit :

« Parmi les secrétaires d'Etat, il y en aura un qui s'occupera exclusivement des intérêts de la minorité de langue allemande. La loi fixera ses compétences. »

Son auteur le justifie par le caractère particulier des problèmes qui se posent dans la région de langue allemande. L'existence de cette situation a été reconnue, dit-il, puisque traditionnellement, il existe au cabinet du Premier Ministre, un conseiller ou un chargé de mission pour ces problèmes. Il demande que ce conseiller soit élevé constitutionnellement au rang de secrétaire d'Etat.

Divers membres de la Commission ont fait valoir que si chacun se rend compte de l'existence de problèmes particuliers à la région de langue allemande, et souhaite qu'ils soient réglés au mieux, encore cela ne peut-il se faire par le biais proposé par l'amendement.

1. Les secrétaires d'Etat, dans le cadre proposé, ne sont pas les représentants d'une région, ou d'une tendance politique. Or, à suivre cet amendement, le secrétaire d'Etat envisagé par lui n'aurait pas d'attributions fonctionnelles mais géographiques. Pratiquement, il serait l'adjoint de tous les ministres : ce serait là une dérogation grave au système.

2. Le texte constitutionnel ne lèse en rien l'égalité des Belges devant la loi, quelle que soit leur langue. Aucun texte de la Constitution ne s'oppose à ce qu'un citoyen belge de langue allemande ne soit nommé secrétaire d'Etat ou ministre.

3. Les préoccupations de la région de langue allemande, particulièrement en ce qui concerne les matières culturelles, feront l'objet de dispositions constitutionnelles, actuellement en discussion au sein de la Commission.

L'amendement a été rejeté par 13 voix contre 3 et 1 abstention.

B. Le premier texte repris ci-dessus a été retiré par son auteur, compte tenu du résultat des travaux de la Commission, concernant la restructuration nouvelle du gouvernement : ce texte avait été suggéré à une époque où l'on ne pensait pas au statut nouveau admis depuis lors pour les secrétaires d'Etat. Ceux-ci ne participant pas à l'élaboration de la politique générale, c'est au sein du conseil des ministres qu'il faut essentiellement prévoir la garantie d'une politique équilibrée.

Le gouvernement étant désormais composé de ministres et de secrétaires d'Etat, avec des différences d'attributions, la référence à la parité « dans le gouvernement » était insuffisante.

Il suffirait en effet, pour respecter le prescrit constitutionnel, de nommer, par exemple 10 ministres

Uw Commissie heeft met 13 stemmen tegen 1 stem bij 2 onthoudingen haar instemming met die wijziging beluigd.

Bij de Commissie werd een amendement aanhangig gemaakt, luidende :

« Onder de staatssecretarissen is er een die zich uitsluitend bezighoudt met de belangen van de Duitstalige minderheid. De wet stelt zijn bevoegdheid vast. »

De indiener verantwoordt het met de overweging dat de problemen in het Duitstalige gebied van bijzondere aard zijn. Die toestand wordt erkend, aldus de indiener, aangezien bij het kabinet van de eerste minister traditiegetrouw een adviseur of een opdrachthouder voor die problemen benoemd wordt. Hij vraagt om die adviseur grondwettelijk tot de rang van staatssecretaris te verheffen.

Verscheidene commissieleden merkten op dat ieder een zich rekenschap geeft dat in het Duitstalige gebied bijzondere problemen rijzen en wenst dat ze naar best vermogen worden geregeld, maar dat kan niet zijdelings gebeuren zoals het amendement voorstelt te doen.

1. De staatssecretarissen zijn, in het ontworpen kader, niet de vertegenwoordigers van een streek of een politieke strekking. Maar de staatssecretaris die in het amendement wordt voorgesteld zou geen functionele, wel een geografische bevoegdheid hebben. Praktisch zou hij de adjunct zijn van alle ministers : dit zou een zeer verregaande afwijking van de regeling betekenen.

2. De Grondwet doet nergens afbreuk aan de gelijkheid van de Belgen voor de wet, wat ook hun taal moge zijn. Geen enkele tekst van de Grondwet verhindert ons een Duitstalige Belg tot staatssecretaris of minister te benoemen.

3. Het streven van het Duitstalige gebied, vooral wat betreft de cultuuraangelegenheden, zal worden opgevangen in grondwettelijke bepalingen die thans bij de Commissie in bespreking zijn.

Het amendement is verworpen met 13 tegen 3 stemmen, bij 1 onthouding.

B. De eerste hiervoren vermelde tekst werd ingetrokken, nadat de resultaten bekend waren van de commissiewerkzaamheden betreffende de nieuwe structuur van de regering : die tekst werd voorgesteld toen men nog niet dacht aan het nieuwe statuut dat nadien voor de staatssecretarissen werd aangenomen. Vermits deze niet deelnemen aan de voorbereiding van het algemeen beleid, is het voornamelijk in de ministerraad dat waarborgen voor een evenwichtig beleid moeten worden voorzien.

Daar de regering voortaan samengesteld zal zijn uit ministers en staatssecretarissen, met verschillende bevoegdheden, was een verwijzing naar de gelijkheid « binnen de regering » niet voldoende.

Het zou immers ter naleving van het grondwettelijk voorschrift volstaan hebben, om bijvoorbeeld 10 minis-

et 2 secrétaires d'Etat d'une expression et 2 ministres et 10 secrétaires d'Etat de l'autre, ce qui n'est évidemment pas l'objectif poursuivi.

Le deuxième texte proposé prévoyait la parité au sein et du gouvernement et du conseil des ministres, ce qui impliquait l'obligation « constitutionnelle » de la parité et pour les ministres et pour les secrétaires d'Etat.

Plusieurs commissaires ont souligné l'opportunité de prévoir une disposition constitutionnelle visant l'essentiel, c'est-à-dire la composition paritaire du conseil des ministres, tout en s'en référant à la coutume pour les secrétaires d'Etat.

Il a été rappelé en effet, que dans la restructuration souhaitée du gouvernement, certains secrétaires d'Etat pouvaient être nommés pour remplir des missions temporaires, techniques, réservées à des spécialistes, telle que la réforme de la procédure judiciaire, la réforme de la T.V.A. etc. Si telle nomination se justifie par exemple quelque temps après la constitution du gouvernement, il serait déraisonnable qu'elle soit entravée par l'obligation de désigner un secrétaire d'Etat de l'autre expression linguistique, fut-ce en inventant une mission inutile.

D'autres commissaires ont souligné que dans la structure nouvelle des gouvernements, les responsabilités essentielles, la politique générale, les budgets, l'application de l'article 38bis relèveront des ministres et non des secrétaires d'Etat. C'est donc pour les ministres, composant le conseil des ministres, qu'il faut prévoir la parité.

La Commission par 13 voix contre 3 s'est ralliée au texte prévoyant la parité au sein du conseil des ministres, en le libellant comme suit : « Le conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise ».

Elle a toutefois souhaité que le présent rapport précise bien que cela n'entraîne pas la non parité pour les secrétaires d'Etat; à leur égard, ce sera la coutume actuelle qui continuera. En fait, la parité doit toujours être recherchée, sauf nécessité occasionnelle.

C. Le Premier Ministre « éventuellement excepté », de la composition paritaire.

La haute fonction du Premier Ministre, le souci égal qu'il doit avoir de l'ensemble des intérêts de la Nation, et de ses composantes, rend souhaitable qu'il ne soit pas inféodé ou considéré comme le représentant de l'une des communautés culturelles. Il est et doit rester au-dessus des discussions partisans.

Dans les questions les plus délicates, par exemple l'application de l'article 38bis, il sera normal qu'il préside, sans intervenir dans le calcul de la parité.

Au surplus, dans plusieurs gouvernements récents (gouvernement Harmel 1965, gouvernement Eyskens 1968), le Premier Ministre a été « excepté ».

ters en 2 staatssecretarissen van de ene taalgroep en 2 ministers en 10 staatssecretarissen van de andere te benoemen, wat natuurlijk niet de bedoeling is.

De tweede voorgestelde tekst voorzag in de gelijkheid zowel binnen de regering als binnen de ministerraad, zodat de gelijkheid « grondwettelijk » zou moeten gelden en voor de ministers en voor de staatssecretarissen.

Verscheidene commissieleden gaven als hun mening te kennen dat in de Grondwet het essentiële moest worden geregeld, d.w.z. de paritaire samenstelling van de ministerraad, maar dat men zich voor de staatssecretarissen naar de gewoonte moest richten.

Zij herinnerden eraan dat in de geherstructureerde regering staatssecretarissen kunnen worden benoemd voor tijdelijke, technische opdrachten, te vervullen door specialisten, zoals de hervorming van de rechtspleging, de B.T.W., enz. Indien zulk een benoeming bijvoorbeeld enige tijd na de samenstelling van de regering noodzakelijk mocht zijn, ware het niet redelijk die te verhinderen door de verplichting om een staatssecretaris van de andere taalgemeenschap aan te wijzen, zij het door een nutteloze taak te bedenken.

Andere commissieleden merkten op dat in de nieuwe structuur van de regering de wezenlijke verantwoordelijkheid, het algemeen beleid, de begrotingen, de toepassing van artikel 38bis ten deel zullen vallen aan de ministers en niet aan de staatssecretarissen. Er moet dus gelijkheid zijn voor de ministers die de ministerraad vormen.

De Commissie heeft zich met 13 tegen 3 stemmen uitgesproken voor de tekst die voorziet in de gelijkheid binnen de ministerraad en wel in de volgende redactie : « De ministerraad telt evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers ».

Zij sprak evenwel de wens uit dat in dit verslag duidelijk zou worden gezegd dat hieruit niet de ongelijkheid voor de staatssecretarissen voortvloeit : wat betreft de staatssecretarissen zal het huidige gebruik worden voortgezet. Feitelijk zal men steeds, behoudens in noodgevallen, naar gelijkheid moeten streven.

C. De eerste minister *eventueel uitgezonderd* van de paritaire samenstelling. »

Het hoge ambt van eerste minister en de gelijke zorg die hij moet betonen voor de gezamenlijke belangen van de Natie en haar samenstellende delen maken het wenselijk dat hij niet wordt ingelijfd bij of beschouwd als de vertegenwoordiger van een der cultuurgemeenschappen. Hij is en moet onpartijdig blijven.

Het is normaal dat hij voor de delicate problemen, zoals bijvoorbeeld de toepassing van artikel 38bis, als voorzitter optreedt zonder mee te tellen bij de berekening van de gelijkheid.

In verscheidene recente regeringen (regering-Harmel 1965, regering-Eyskens 1968) werd de eerste minister trouwens « uitgezonderd ».

Il a été souligné au surplus qu'un minimum de souplesse se justifiait, et que par exemple en imposant une parité absolue, mathématique, cela entraînerait l'obligation de ne constituer jamais un conseil des ministres que sur une base paire.

Tels sont les motifs pour lesquels votre Commission a approuvé le principe de l'exception par 10 voix contre 1 et 2 abstentions.

L'ensemble du dernier alinéa de l'article 91bis visant la parité communautaire a été adopté par votre Commission par 14 voix contre 1 et 2 abstentions.

Le texte de l'article 91bis, tel qu'il vous est proposé par votre Commission, a été adopté par 11 voix et 1 abstention.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. DE STEXHE.

Le Président,
P. STRUYE.

**

ARTICLE PROPOSE PAR LA COMMISSION.

ART. 91bis.

Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat.

Ceux-ci sont membres du Gouvernement. Ils ne font pas partie du conseil des ministres. Ils sont adjoints à un ministre.

Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing.

Les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres leur sont applicables, à l'exception des articles 79, 3^e alinéa et 82.

Le Premier Ministre éventuellement excepté, le conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise.

Bovendien is opgemerkt dat er toch een minimum aan soepelheid geboden is en dat, als bijvoorbeeld een absolute, mathematische gelijkheid zou geëist worden, hieruit de verplichting zou voortvloeien om nooit meer een andere ministerraad samen te stellen dan op basis van een even getal.

Op grond van die overwegingen heeft uw Commissie het beginsel van de uitzondering goedgekeurd met 10 tegen 4 stemmen bij 2 onthoudingen.

Het gehele laatste lid van artikel 91bis betreffende de gelijkheid tussen de gemeenschappen is door uw Commissie aangenomen met 14 stemmen tegen 1 stem, bij 2 onthoudingen.

De tekst van artikel 91bis, zoals hij door uw Commissie wordt voorgesteld, is aangenomen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. DE STEXHE.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

**

ARTIKEL VOORGEDRAGEN DOOR DE COMMISSIE.

ART. 91bis.

De Koning benoemt en ontslaat de staatssecretarissen.

Zij zijn lid van de regering. Zij maken geen deel uit van de ministerraad. Zij worden toegevoegd aan een minister.

De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij het recht van medeondertekening kunnen krijgen.

De grondwettelijke bepalingen betreffende de ministers zijn op hen toepasselijk, met uitzondering van de artikelen 79, 3^e lid, en 82.

De eerste minister eventueel uitgezonderd, telt de ministerraad evenveel Nederlandstalige als Frans-talige ministers.

ANNEXE

EXTRAITS DU PROJET DE RAPPORT FAIT AU NOM DE
LA COMMISSION DE REVISION DE LA CONSTITUTION
PAR M. H. MOREAU DE MELEN.

(14 décembre 1967.)

INTRODUCTION.

En Belgique, le problème de la création de secrétaires d'Etat s'est, jusqu'à présent, surtout posé sur le terrain de la constitutionnalité.

Sans doute les auteurs ont-ils parfois étudié l'opportunité de l'institution, mais lorsqu'ils concluaient affirmativement et qu'ils en venaient à fixer la compétence de ses titulaires, ils étaient influencés par le texte de notre loi fondamentale. Selon qu'ils en donnaient une interprétation extensive ou restrictive, la conception qu'ils avaient des pouvoirs à accorder différait, non seulement quant à leur étendue, mais même quant à leur nature.

Bien que le constituant soit appelé à mettre un terme à la controverse, il est utile de la rappeler dès maintenant.

Avant la dernière guerre, la tendance était plutôt défavorable à l'institution. On la jugeait inopportune. On l'a même considérée parfois, sous un de ses aspects, comme « inutile et dangereuse » (1). C'est ainsi que jugeait le Centre d'études pour la Réforme de l'Etat.

Depuis lors, la question — du moins celle de la constitutionnalité — a été posée, en 1948, par M. Spaak, alors Premier Ministre, à des professeurs de droit public de nos quatre universités. L'Institut belge des Sciences administratives a, dans son bulletin de 1948-1949 (2), recueilli leurs consultations d'ailleurs assez concordantes. Ils reconnaissaient que la création de sous-secrétaires d'Etat — c'est ainsi qu'ils les nommaient — était permise par la Constitution, pour autant du moins qu'ils n'eussent « pas le contre-

(1) CERE — La réforme de l'Etat, pp. 28 et 32.

(2) De la Constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat, Institut belge des sciences administratives, session 1948-1949, pp. 5 à 69.

Dans l'avant-propos de ces consultations, M. H. Matton, Président de l'Institut belge des Sciences administratives, déclare que « le Premier Ministre Spaak... a prié les professeurs de droit public des quatre universités belges de lui fournir » cette étude. Il eût été plus exact de dire : des professeurs de droit public, car, par exemple, M. Ganshof van der Meersch, qui n'avait pu accepter de participer à ce travail, était le titulaire de la chaire de droit public à Bruxelles.

BIJLAGE

UITTREKSELS UIT HET ONTWERP-VERSLAG NAMENS
DE COMMISSIE VOOR DE HERZIENING VAN DE
GRONDWET UITGEBRACHT DOOR DE HEER
H. MOREAU DE MELEN.

(14 december 1967.)

INLEIDING.

Het instituut van het staatssecretariaat wordt in België tot dusver als een grondwettelijk probleem gezien.

Wel hebben sommige auteurs de wenselijkheid van dat instituut onderzocht, maar als zij dan tot een bevestigende conclusie kwamen en de bevoegdheid van de staatssecretaris moesten vaststellen, waren zij toch steeds weer beïnvloed door de tekst van onze Grondwet. Al naar zij deze ruimer of enger uitlegden, verschilde hun opvatting over de toe te kennen bevoegdheid, niet alleen wat de omvang maar ook wat de aard ervan betrof.

Hoewel de grondwetgever geroepen is aan deze twistvraag een einde te maken, is het toch goed er vooraf een historisch overzicht van te geven.

Vóór de laatste oorlog stond men nogal ongunstig tegenover de instelling. Men achtte ze ongewenst. Ze werd zelfs weleens in een bepaald opzicht als « nutteloos en gevaarlijk » beschouwd (1). Zo oordeelde het Studiecentrum tot hervorming van de Staat erover.

Later, in 1948, werd de vraag — althans die naar de grondwettigheid — door de toenmalige Eerste Minister, de heer Spaak, voorgelegd aan hoogleraren in het publiek recht van onze vier universiteiten. Hun vrijwel eenstemmige adviezen verschenen in het bulletin 1948-1949 van het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen (2). Zij erkennen dat de aanstelling van onderstaatssecretarissen — zo noemden zij hen — grondwettelijk te verantwoorden is, voor zoverre zij althans niet de ministeriële bevoegd-

(1) Studiecentrum tot hervorming van de Staat, De hervorming van de Staat, blz. 29 en 34.

(2) « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, zitting 1948-1949, blz. 5 tot 69.

In het voorwoord tot die adviezen schrijft de h. H. Matton, Voorzitter van het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, dat de h. Spaak, Eerste Minister, de hoogleraren in het publiek recht van vier Belgische universiteiten verzocht... Juister ware geweest te stellen hoogleraren in het publiek recht, want de h. Ganshof van der Meersch, bijvoorbeeld, die op het verzoek niet kon ingaan, bezette de leerstoel van het publiek recht te Brussel.

seing ministériel » (3) et que leurs « attributions de nature politique et administrative » fussent limitées, dans la mesure qu'ils déterminaient. (4)

L'Institut des Sciences administratives fit suivre ces avis d'un chapitre consacré au problème de l'opportunité. Celui-ci comprend un rapport et des observations émanant de deux hauts fonctionnaires et une note rédigée par un ministre. Chose symptomatique : celui-ci seul était favorable à l'institution, non seulement en fait, mais en droit, et reconnaissait à ses titulaires le pouvoir du contreseing. (5)

L'étude la plus récente remonte à une dizaine d'années. Elle conclut également de façon positive, non seulement du point de vue de la constitutionnalité, mais aussi de celui de l'opportunité. (6)

D'autre part, dans l'exposé des motifs du projet de déclaration du 3 mars 1965, le Gouvernement a constaté dans ces termes l'état de la doctrine : « Il est vrai que certains doutes ont existé, dans le passé, en ce qui concerne la constitutionnalité de la création de « secrétaires d'Etat » ou de « sous-secrétaires d'Etat »... Ces vues trop étroites ne sont plus guère partagées par les constitutionnalistes contemporains... » (7)

Au terme de cette évolution, le constituant a donc été chargé, par les déclarations du pouvoir législatif du 16 avril 1965 (8), de la mission de reviser notamment le « titre III, chapitre II, section II de la Constitution » (qui est intitulé : « Des Ministres »), « par l'insertion d'une ou de plusieurs dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et sous-secrétaire d'Etat. »

C'est dans ces termes que le problème se pose aujourd'hui.

heid tot mede-ondertekening kregen (3) en hun politieke en administratieve bevoegdheid beperkt bleef tot het gebied dat zij bepaalden (4).

Het Instituut voor Administratieve Wetenschappen liet op deze adviezen een hoofdstuk volgen waarin het probleem van de wenselijkheid behandeld werd. Het bestond uit een verslag en opmerkingen van twee hoge ambtenaren en een nota van de hand van een minister. Kenmerkend is wel dat deze de instelling verdedigde, niet alleen in feite maar ook in rechte, en wel voor mede-ondertekening was (5).

De jongste studie ligt een tiental jaren terug. Hier weer een positief besluit, niet alleen ten aanzien van de grondwettigheid, maar ook van de wenselijkheid (6).

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring van 3 maart 1965, geeft de Regering de stand van de rechtsleer aan in deze bewoordingen : « Weliswaar heeft men in het verleden de grondwettelijkheid van de instelling van het ambt van « staatssecretaris » of « onderstaatssecretaris » in twijfel getrokken... Deze al te enge zienswijze wordt bijna niet meer gedeeld door de hedendaagse rechtsleer... » (7).

Het eind is dus dat de grondwetgever ingevolge de verklaringen van 16 april 1965 (8) van de wetgevende macht opdracht heeft gekregen om Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling II van de Grondwet (getiteld « De Ministers ») te herzien « door invoeging van een of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van staatssecretaris en van onderstaatssecretaris. »

Het is in deze termen dat het probleem zich thans aan ons voordoet.

(3) Ibidem, p. 67 in medio.

(4) Ibidem pp. 65 et 66.

(5) Ibidem pp. 111 à 139.

(6) Francis J. De Weert, « La création en Belgique de secrétariats d'Etat ». Editions du Centre Paul Hymans.

(7) Document Chambre 993 (1964-1965) n° 1, pp. 12 et 13.

(8) *Moniteur belge* n° 76 du 17 avril 1965.

(3) Ibidem, blz. 67, in medio.

(4) Ibidem, blz 65 en 66

(5) Ibidem, blz. 111 tot 139.

(6) Francis J. De Weert, « La création en Belgique de secrétariats d'Etat », uitgegeven door het Centrum Paul Hymans.

(7) Gedr. St. Kamer 993 (1964-1965), n° 1, blz. 12 en 13.

(8) *Belgisch Staatsblad* n° 76 van 17 april 1965.

I. DROIT COMPARE.

L'institution n'étant pas née en Belgique, il s'impose de commencer son étude en rappelant quelques éléments de droit comparé.

A. En Grande Bretagne.

Exposant, dans son traité de droit constitutionnel, le statut des sous-secrétaires d'Etat, Esmein donne la définition du terme, puis explique l'origine de la fonction.

« Le Ministère, dit-il, peut comprendre, comme suppléants et auxiliaires, des sous-secrétaires d'Etat. Leur qualification tient à ce que, les Secrétaires d'Etat étant devenus les principaux ministres de la monarchie, soit en France, soit en Angleterre, leur titre devint le nom générique des ministres : le terme « sous-secrétaire d'Etat » désigna de la sorte un ministre en sous-ordre » (1).

Et il poursuit : « C'est encore là une institution qui vient d'Angleterre, où elle se présente avec un caractère particulier et une grande simplicité. Elle se rattache étroitement à la règle traditionnelle, d'après laquelle les ministres n'ont entrée et séance dans l'une ou l'autre Chambre qu'autant qu'ils en sont membres... Par suite le Ministre qui n'appartient pas à la Chambre des Communes, par exemple, peut s'y faire représenter par un *commoner*, qu'il choisit et nomme avec l'agrément du cabinet, sous-secrétaire d'Etat en son département » (2).

Wilding et Laundy, dans leur « Encyclopedia of Parliament », confirment le fait : « Si le ministre est un pair, disent-ils, il est d'usage que son secrétaire parlementaire soit un membre de la Chambre des communes; de même parfois... un ministre faisant partie des Communes choisit son secrétaire parlementaire ou l'un d'eux à la Chambre des Lords » (3).

Au sujet de la nomination des secrétaires parlementaires, ces auteurs s'expriment un peu autrement que les publicistes français et belges : ils sont choisis, d'après eux, « par le Premier Ministre, en consultation, avec le ministre intéressé » (4).

Leur titre exact est « Parliamentary Secretary » s'ils assistent un ministre et « Parliamentary Under-Secretary » s'ils sont adjoints à un secrétaire d'Etat.

Représentant leurs ministres ou secrétaires d'Etat à l'assemblée dont ceux-ci ne font pas partie, ils y prennent, dit M. Dor, la parole en leur nom. (5) En d'autres termes, ils les aident dans leur tâche parlementaire et sont à la disposition des membres de

I. RECHTSVERGELIJKING.

Daar het instituut niet van Belgische oorsprong is, schijnen enkele gegevens uit de rechtsvergelijking hier wel op hun plaats te zijn.

A. Groot-Brittannië

In zijn overzicht van het grondwettelijk recht beschrijft Esmein het statuut van de onderstaatssecretarissen; hij geeft er een begripsbepaling van en gaat dan de oorsprong van het ambt na.

« Het ministerie, zegt hij, kan onderstaatssecretarissen omvatten als plaatsvervangers en helpers. Deze benaming is hieruit te verklaren dat de staatssecretarissen, zowel in Frankrijk als in England de voornaamste ministers van de monarchie waren geworden zodat hun titel de soortnaam van de ministers werd en de term « onderstaatssecretaris » dus gebruikt werd om een onderminister aan te duiden (1). »

En hij vervolgt : « Ook deze instelling komt uit Engeland, waar zij een bijzonder maar zeer eenvoudig karakter draagt. Zij houdt nauw verband met de traditionele regel dat de ministers geen toegang tot en zitting in een van beide Kamers hebben dan voor zoverre zij er lid van zijn. Daarom kan een minister die bijvoorbeeld geen lid is van het Lagerhuis, zich daarin laten vertegenwoordigen door een « *commoner* », die hij kiest en, met instemming van het Kabinet, tot onderstaatssecretaris benoemt in zijn departement » (2).

Dit wordt door Wilding en Laundy bevestigd in hun « Encyclopaedia of Parliament » : « Indien de minister lid is van het Hogerhuis, zeggen zij, is het gebruikelijk dat zijn parlementaire secretaris lid is van het Lagerhuis; zo kiest ook een minister die tot het Lagerhuis behoort, soms zijn parlementaire secretaris of één van zijn parlementaire secretarissen in het Hogerhuis » (3).

Wat de benoeming van de parlementaire secretarissen betreft, zeggen deze auteurs het enigszins anders dan de Franse en Belgische auteurs : volgens hen worden zij « door de Eerste-Minister gekozen in overleg met de betrokken minister » (4).

Hun juiste titel is « Parliamentary Secretary », als zij een minister bijstaan, en « Parliamentary Under-Secretary » als zij aan een staatssecretaris zijn toegevoegd.

Zij vertegenwoordigen hun ministers of staatssecretarissen in de vergadering waarvan dezen geen deel uitmaken en voeren er in hun naam het woord, aldus G. Dor (5). Met andere woorden, zij helpen hen in hun parlementaire taak en staan ter beschikking

(1) (2) Esmein : « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », Sirey, Paris, 1928, t. II, p. 239.

(3) Wilding et Laundy, « An Encyclopaedia of Parliament », London 1958, v° Parliamentary Secretaries, p. 416.

(4) Ibidem, p. 416.

(5) G. Dor, consultation publiée dans : « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », Institut des Sciences administratives. Session 1948-1949, p. 12.

(1) en (2) Esmein, « Eléments de droit constitutionnel français et comparé », Sirey, Parijs, 1928, Deel II, blz. 239.

(3) Wilding en Laundy, « An Encyclopaedia of Parliament », Londen, 1958, V° Parliamentary Secretaries, blz. 416.

(4) Ibidem, blz. 416.

(5) G. Dor, Advies in « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », Instituut voor Administratieve Wetenschappen, zitting 1948-1949, blz. 12.

l'assemblée qui cherchent des informations ou souhaitent faire des représentations ou exprimer des plaintes; selon Wilding et Laundry, beaucoup de questions de cette espèce sont réglées ainsi sous la responsabilité propre des secrétaires parlementaires. (6)

Chalmers et Hood Philips leur attribuent également une autre tâche : ils assistent aussi leur chef, disent-ils, dans l'administration de leur département (7).

M. Lespès considère d'ailleurs que limiter leur rôle à celui de représenter leur chef dans la chambre dont il n'est pas membre, est « une manière trop étroite de concevoir leurs fonctions. A vrai dire, dit-il, celles-ci varient fort suivant les départements. Ils ont des attributions semblables, dans bien des cas, à celles des sous-secrétaires d'Etat français » (8).

D'autre part, M. De Weert rappelle que, dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres « disposent, par contre, d'autres auxiliaires : les *Junior Ministers*. » (9)

Il existe en effet une catégorie de membres du gouvernement ainsi qualifiée, mais qui ne s'oppose pas nécessairement aux secrétaires parlementaires, car des auteurs anglais taxent également ceux-ci de « *Junior Ministers* », cette qualité tenant au fait qu'ils ne sont pas non plus nommés par le souverain et ne sont donc pas ministres de la Couronne (10).

Quoiqu'il en soit, il y a en effet d'autres ministres de second rang, « qui assistent plus spécialement » les membres du conseil de la Couronne « dans l'exercice de la fonction administrative. Ils dirigent, sous le contrôle des ministres « of cabinet rank » (c'est-à-dire les ministres siégeant au Cabinet, ainsi que les chefs de quelques départements importants qui ne font pas partie du Cabinet) certains services ou groupes de services qui ont une sorte d'individualité propre (11).

N'oublions pas qu'en Angleterre, le titre de « Secrétaire d'Etat » ne signifie pas que ceux qui le portent soient subordonnés à un Ministre. On sait que les principaux d'entre eux sont à la tête de départements importants. Le membre qui dirige les affaires étrangères, par exemple, est « *Secretary of State for Foreign Affairs* »; le terme est pris, dans ce cas, dans le sens de Ministre.

Le gouvernement anglais est d'ailleurs très hiérarchisé. Il semble qu'on puisse en établir l'ordre comme suit :

(6) Wilding et Laundry, op. cit., V^e *Parliamentary Secretaries*, pp. 415-416.

(7) Chalmers et Hood Philips. « *On Constitutional Law* », 1946, p. 208; cité par Mast dans sa consultation, publiée par l'Institut belge des Sciences administratives. Session 1948-1949. Op. cit., p. 55.

(8) Lespès. *Ibidem*, p. 33.

(9) De Weert. « *La création en Belgique de secrétariats d'Etat* ». Bruxelles, p. 14.

(10) Wilding et Laundry, op. cit., eod. verbo, p. 416.

(11) De Weert, op. cit. p. 15, suite de note 4.

van de leden van de vergadering die een inlichting wensen, een verloop willen houden of een klacht te uiten hebben; volgens Wilding en Laundry worden vele zaken van deze aard op die wijze geregeld onder de eigen verantwoordelijkheid van de parlementaire secretarissen (6).

Chalmers en Hood Philips schrijven hun nog een andere taak toe : zij staan hun chef bij in het bestuur van hun departement (7).

Lespès is zijnerzijds van oordeel dat, wanneer hun rol beperkt wordt tot het vertegenwoordigen van hun chef in de Kamer waar hij niet toe behoort, dit een al te enge opvatting is van hun ambt. In feite, zo schrijft hij, verschilt dit ambt sterk van departement tot departement. Hun bevoegdheden gelijken in vele gevallen sterk op die van de Franse onderstaatssecretarissen » (8).

Anderzijds wijst De Weert erop dat de Ministers, daarentegen, bij de uitoefening van hun ambt, « over andere helpers beschikken, namelijk de *Junior Ministers* » (9).

Er bestaat inderdaad een categorie van regeringsleden die zo worden genoemd, maar die niet noodzakelijk tegenover de parlementaire secretarissen staan, want Engelse auteurs betitelen dezen ook als « *Junior Ministers* » omdat zij evenmin door de vorst worden benoemd en dus geen ministers van de Kroon zijn (10).

Hoe dit zij, er zijn inderdaad nog andere ministers van de tweede rang « die meer in het bijzonder de leden van de Kroonraad bijstaan in de uitoefening van hun bestuursfunctie. Zij hebben, onder controle van de ministers « of cabinet rank » (d.w.z. de ministers die zitting hebben in het Kabinet, alsmede de hoofden van enkele belangrijke departementen die geen deel uitmaken van het Kabinet), de leiding van bepaalde diensten of groepen van diensten die iets als een eigen persoonlijkheid bezitten (11).

Wij mogen niet vergeten dat de titel « staatssecretaris » in Engeland niet betekent dat zij, die deze titel voeren, ondergeschikt zijn aan een minister. Zoals bekend, staan de voornaamste onder hen aan het hoofd van belangrijke departementen. Het lid dat de leiding heeft van buitenlandse zaken, is « *Secretary of State for Foreign Affairs* »; hiermee wordt in dit geval een minister bedoeld.

De Engelse regering is trouwens sterk hiërarchisch opgebouwd. De rangorde schijnt te kunnen worden vastgesteld als volgt :

(6) Wilding en Laundry, op. cit., V^e *Parliamentary Secretaries*, blz. 415-416.

(7) Chalmers en Hood Philips, « *On Constitutional Law* », 1946, blz. 208; aangehaald door Mast in zijn Advies, gepubliceerd door het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, zitting 1948-1949, op. cit. blz. 55.

(8) Lespès, *ibidem*, blz. 33.

(9) De Weert, « *La création en Belgique de secrétariats d'Etat* », Brussel, blz. 14.

(10) Wilding en Laundry, op. cit., eod. verbo, blz. 416.

(11) De Weert, op. cit., blz. 15, vervolg van noot 4.

Le Premier Ministre;

Le Cabinet groupant des Ministres de la Couronne, avec ou sans portefeuille, et secrétaires d'Etat (12) importants;

Les ministres de la Couronne et secrétaires d'Etat ne faisant pas partie du Cabinet;

Enfin les Junior Ministers, sous-secrétaires d'Etat, et les secrétaires et sous-secrétaires parlementaires.

Les Ministres sans portefeuille du Cabinet sont en mesure de consacrer leur temps à la coordination et aux questions interdépartementales; ils assument aussi la présidence des comités du cabinet (13), qui sont en somme ce que nous connaissons sous le nom de comités ministériels.

Dans la pratique actuelle, les Ministres qui ne font pas partie du Cabinet sont invités aux réunions de celui-ci, lorsque des affaires de leurs départements viennent en discussion et ils secondent aussi les comités de cabinet (14).

La doctrine anglaise n'est pas toujours favorable à l'institution des secrétaires parlementaires, qui auraient donc donné naissance aux sous-secrétaires d'Etat. Todd écrit en effet que « quelque capables qu'ils soient, ils ne sont pas en situation de déclarer et de défendre la politique du Gouvernement avec la liberté, l'intelligence et la responsabilité nécessaires pour satisfaire aux demandes de la Chambre des Communes. En fait, ils n'ont qu'une commission (« hold a brief ») et on leur demande de justifier une politique dans la formation de laquelle ils n'ont eu aucune part (15). »

Nous devons examiner plus loin si ces critiques s'appliquent à l'espèce de sous-secrétaires ou de secrétaires d'Etat que la déclaration de revision nous invite à établir. Il semble de prime abord qu'elles tiennent surtout au caractère très particulier des secrétaires parlementaires.

M. Lespès, dans la consultation qu'il a donnée au gouvernement, en 1948-1949, estime au contraire que l'institution « semble avoir fait ses preuves. Elle n'est pas sclérosée par trop de rigidité et laisse des possibilités d'adapter l'activité du ministre et celle de son sous-secrétaire dans un esprit intelligent de déconcentration ». Et il conclut : « Personnage politique, le sous-secrétaire d'Etat fait ses armes ministérielles dans ce poste et se prépare aux responsabilités plus lourdes qu'il a l'ambition d'assumer dans l'avenir » (16).

**

(12) Wilding et Laundry, op. cit. v° Cabinet, p. 49.

(13) Wilding et Laundry, op. cit. v° Cabinet p. 49.

(14) Ibidem, pp. 49-50.

(15) Todd-Walpole, « Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre », t. II, p. 29, cité par Esmein op. cit., t. II, pp. 239-240, et par Goossens, Rapport présenté le 11 octobre 1948 à l'Institut belge des Sciences administratives, Session 1948-1949, op. cit. p. 72.

(16) Lespès, Consultation publiée par l'Institut belge des Sciences administratives, 1948-1949, p. 35.

De Eerste-Minister;

Het Kabinet, bestaande uit belangrijke ministers van de Kroon, met of zonder portefeuille, en staatssecretarissen (12);

De ministers van de Kroon en staatssecretarissen die niet tot het Kabinet behoren;

Ten slotte de Junior Ministers, onderstaatssecretarissen, en de parlementaire secretarissen en ondersecretarissen.

De ministers zonder portefeuille van het Kabinet kunnen hun tijd besteden aan de coördinatie en de interdepartementale aangelegenheden; zij nemen ook het voorzitterschap waar van de kabinetscomités, die in feite zijn wat wij kennen onder de naam ministercomités.

In de tegenwoordige praktijk worden de ministers die niet tot het Kabinet behoren, op de kabinetsvergaderingen uitgenodigd, wanneer er zaken van hun departementen in bespreking komen en zij staan ook de Kabinetscomités bij (14).

De Engelse rechtsleer staat niet altijd gunstig tegenover het instituut van de parlementaire secretarissen, die dus het aanzien zouden hebben gegeven aan onderstaatssecretarissen. Todd schrijft namelijk dat « zij, hoe bekwaam ook, toch niet in staat zijn het regeringsbeleid uiteen te zetten en te verdedigen met de vrijheid, het inzicht en de verantwoordelijkheid die vereist zijn om te voldoen aan hetgeen het Lagerhuis hun vraagt. In feite hebben zij slechts een opdracht (« hold a brief ») en men vraagt hun rekenschap van een beleid dat zij in genedele hebben helpen uitstipelen ». (15)

Wij zullen verderop moeten onderzoeken of deze kritiek toepasselijk is op het soort van onderstaatssecretarissen of staatssecretarissen, die de herzieningsverklaring ons verzoekt in te voeren. Die kritiek schijnt op het eerste gezicht vooral verband te houden met het zeer bijzondere karakter van de parlementaire secretaris.

In zijn advies van 1948-1949 aan de Regering is Lespès van oordeel dat de instelling « haar sporen schijnt te hebben verdiend. Zij is niet verward door al te grote strakheid en laat de mogelijkheid open om de activiteit van de minister en van zijn ondersecretaris met beleid af te stemmen op deconcentratie ». En hij besluit : « Als politieke persoon krijgt de onderstaatssecretaris in deze post de gelegenheid om zich te oefenen in het ministerschap en zich voor te bereiden op de zwaardere verantwoordelijkheid die hij later op zich wenst te nemen » (16).

**

(12) Wilding en Laundry, op. cit., v° Cabinet, blz. 49.

(13) Wilding en Laundry, op. cit., v° Cabinet, blz. 49.

(14) Ibidem, blz. 49-50.

(15) Todd-Walpole, Le Gouvernement parlementaire de l'Angleterre », deel II, blz. 29, aangehaald door Esmein, op. cit., deel II, blz. 239-240, en door Goossens, Verslag voorgelegd op 11 oktober 1948 aan het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, zitting 1948-1949, op. cit., blz. 72.

(16) Lespès, Advies gepubliceerd door het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, 1948-1949, blz. 35.

B. En France.

« L'institution fut introduite en France sous la Restauration, constate Esmein, mais avec des caractères tout nouveaux. Elle fut établie par une ordonnance du 9 mai 1816, ainsi conçue : « Article 1^{er} : Des sous-secrétaires d'Etat, *nommés par nous*, seront attachés à nos Ministres Secrétaires d'Etat, lorsqu'ils le jugeront nécessaire au bien de notre service (17) ».

Notons, au sujet du titre de « Ministre-Secrétaire d'Etat », qu'une ordonnance antérieure du 13 mai 1814 n'usait pas de cette expression, mais des mots : « Ministre et Secrétaire d'Etat ». Le prince de Bénévent, par exemple, y était nommé « Ministre et Secrétaire d'Etat des Affaires étrangères ».

Mais revenons à l'ordonnance de 1816. L'article 2 est relatif aux attributions : « Les sous-secrétaires d'Etat, dispose-t-il, seront chargés de *toutes les parties de l'administration* et de la correspondance générale *qui leur seront déléguées* par nos ministres secrétaires d'Etat dans leurs départements respectifs » (18).

Esmein cite notamment les différences suivantes avec l'institution correspondante d'Angleterre : « 1^o ils étaient nommés par le roi et non par le ministre, ce qui, croyons-nous, était parfaitement correct au point de vue des principes; 2^o ils n'étaient en aucune façon chargés de représenter les ministres devant les Chambres, mais étaient en partie chargés de l'Administration et de la correspondance générale d'un ministère; ils devaient partiellement décharger les ministres de ces fonctions... » (19)

Or malgré les termes de l'article 2 de l'ordonnance, qui leur assignait un rôle surtout administratif, les sous-secrétaires d'Etat assumèrent vite des fonctions politiques, car ils étaient souvent choisis, même sous la Restauration, parmi les membres des assemblées (20).

« Dès ses débuts, sous la Restauration, écrit Barthélemy, le sous-secrétariat a eu la physionomie d'un ministère véritable, quoique de second plan. Et notamment le sous-secrétaire pouvait se voir attribuer les plus larges pouvoirs de décision, qui allaient jusqu'à la suppléance complète du ministre, comme cela a eu lieu au profit de Portalis. » (21)

Passons sur l'évolution de l'institution pendant la monarchie de juillet, la deuxième république et le second empire, pour en arriver à la période postérieure à 1870.

Barthélemy rappelle qu'« il est vain de rechercher dans les termes de la Constitution de 1875 des raisons pour étendre ou restreindre les pouvoirs des sous-secrétaires d'Etat. Leur institution a été admise,

B. Frankrijk.

« Het instituut kwam in Frankrijk tot stand onder de Restauratie, zo schrijft Esmein, maar met geheel nieuwe kenmerken. Het werd ingevoerd door een ordonnantie van 9 mei 1816, die luidde als volgt : « Artikel 1 : Onderstaatssecretarissen, *door ons benoemd*, zullen worden verbonden aan onze ministers-staatssecretarissen, wanneer deze het noodzakelijk achten voor het welzijn van onze dienst. (17) »

In verband met de titel « minister-staatssecretaris » willen wij nog even aanstippen dat een vroegere ordonnantie, van 13 mei 1814, deze uitdrukking niet gebruikte, maar sprak van : « minister en staatssecretaris ». Prins de Bénévent b.v. werd daarin benoemd tot « Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken ».

Maar laten wij terugkeren tot de ordonnantie van 1816. Artikel 2 heeft betrekking op de bevoegdheden : « De onderstaatssecretarissen zullen belast zijn met *alle gedeelten van het bestuur* en de algemene briefwisseling die onze ministers-staatssecretarissen aan hen zullen opdragen in hun respectieve departementen » (18).

Esmein noemt o.m. de volgende verschillen met de overeenstemmende instelling van Engeland : « 1^o Zij werden benoemd door de koning en niet door de ministers, hetgeen, naar onze mening, volkomen juist was uit het oogpunt van de beginselen; 2^o zij moesten de ministers in genendele vertegenwoordigen voor de Kamers maar waren ten dele belast met het Bestuur en de algemene briefwisseling van een ministerie; zij moesten de ministers ten dele ontlasten van deze taken... » (19).

Welnu, ondanks de bewoordingen van artikel 2 van de ordonnantie, die hun vooral een administratieve taak toebedeelde, namen de onderstaatssecretarissen al spoedig politieke functies op zich, want zij werden dikwijls, zelfs al onder de Restauratie, gekozen uit de leden van de beraadslagende vergaderingen (20).

« Van in den beginne, onder de Restauratie, schrijft Barthélemy, had het ondersecretariaat het aanzijn van een echt ministerie, ofschoon van de tweede rang. En niet name de ondersecretaris kon de ruimste beslissingsbevoegdheid toegewezen krijgen, en dit ging dan tot volledige vervanging van de minister, zoals het geval was voor Portalis » (21).

Wij stappen heen over de ontwikkeling gedurende de juli-monarchie, de tweede republiek en het tweede keizerrijk en komen zo tot het tijdvak na 1870.

Barthélemy zegt « dat het geen zin heeft in de bewoordingen van de grondwet van 1875 naar redenen te zoeken om de bevoegdheid van de onderstaatssecretarissen uit te breiden of te beperken. De instelling

(17) (18) (19) Esmein, op. cit., t. II, p. 240.

(20) J. Barthélemy, *Revue du droit public et de la science politique*, 1911, p. 336 in fine.

(21) *Ibidem*, p. 358.

(17) (18) (19) Esmein, op cit., Deel II, blz. 240.

(20) J. Barthélemy, *Revue du droit public et de la science politique*, 1911, blz. 336, in fine.

(21) *Ibidem*, blz. 358.

écrit-il, par préterition : elle est donc entrée dans notre constitution avec la physionomie que lui a donnée la coutume parlementaire ». (22)

Mais la législation de cette époque tenait l'institution pour existante. La loi organique sur l'élection des députés du 30 novembre 1875 dispose en effet que ceux d'entre eux qui sont nommés ministres ou sous-secrétaires d'Etat ne sont pas soumis à réélection. Et déjà en 1872, une loi du 25 avril relative à l'incompatibilité du mandat parlementaire avec toute fonction publique, faisait exception, non seulement pour les ministres, mais aussi pour les sous-secrétaires d'Etat. Et cette « consécration législative a paru suffisante pour permettre à la plupart des ministères de la Troisième République, de compter parmi leurs membres un nombre variable de sous-secrétaires d'Etat ». (23)

Même lorsqu'en 1920, une loi de finances (du 20 juin) vint prescrire que les créations de ministères ou de sous-secrétariats d'Etat ne pouvaient être décidées que par une loi, la pratique des simples décrets se maintint.

En dépit du silence de la Constitution, la doctrine française a en général admis la nomination de sous-secrétaires d'Etat par décret du Président de la République. Mais elle a souvent critiqué le mode d'attribution de ses pouvoirs.

Voici ce que dit Esmein à ce sujet :

« En la prenant d'abord par son côté juridique, on peut constater que la nomination des sous-secrétaires d'Etat, ainsi que la détermination de leurs pouvoirs administratifs, ont tout d'abord et pendant longtemps, été faits exactement d'après les règles posées par l'ordonnance de 1816. Le sous-secrétaire d'Etat était nommé par le Président de la République et dans un décret; puis une fois nommé, ses attributions et ses pouvoirs lui étaient délégués par des arrêtés ministériels. Parfois, un article du décret présidentiel de nomination autorisait expressément cette délégation.

Cette pratique, pleinement approuvée par certains publicistes ou hommes politiques, pouvait cependant donner lieu à des objections juridiques des plus sérieuses. Elle suppose, en effet, chez le Ministre, le pouvoir de déléguer le droit de décision qui lui appartient, le droit de faire à sa place les actes juridiques qui rentrent dans ses attributions (pour la correspondance, qui n'est pas un acte juridique, cela ne fait pas de difficulté) ».

« Or ce pouvoir de délégation paraît contraire aux principes du droit constitutionnel et public de la France moderne » (24). Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 21 février 1890, avait d'ailleurs nettement condamné cette délégation.

« Quoiqu'il en soit, devant ces difficultés, conclut Esmein, la pratique se modifia. En 1899, pour la nomi-

werd stilzwijgend aanvaard, zo schrijft hij : zij is dus in ons staatsbestel opgenomen in de gedaante die het parlementaire gebruik eraan gegeven heeft » (22).

Maar de toenmalige wetgeving hield de instelling voor bestaande. De organieke wet op de verkiezing van afgevaardigden van 30 november 1875 bepaalt immers dat diegenen onder hen die worden benoemd tot minister of onderstaatssecretaris, niet opnieuw behoeven te worden verkozen. En reeds in 1872 maakte een wet van 25 april betreffende de onverenigbaarheid van een parlementair mandaat met enigerlei openbaar ambt een uitzondering, niet alleen voor de ministers, maar ook voor de onderstaatssecretarissen. En deze « wettelijke bekrachtiging is voldoende gebleken om de meeste ministeries van de Derde Republiek te laten beschikken over een wisselend aantal onderstaatssecretarissen » (23).

Zelfs toen in 1920 een financiewet (van 20 juni) voorschreef dat ministeries of onderstaatssecretariaten slechts bij een wet konden worden tot stand gebracht, bleef de praktijk van de gewone decreten gehandhaafd.

Ofschoon de grondwet er niets over zegt, neemt de Franse rechtsleer over het algemeen aan dat de onderstaatssecretarissen bij decreet van de President van de Republiek worden benoemd. Maar zij heeft vaak kritiek geleverd op de wijze van toekenning van de bevoegdheden.

Hierover schrijft Esmein het volgende :

« Juridisch gezien kan allereerst worden opgemerkt dat de benoeming van onderstaatssecretarissen alsmede de omschrijving van hun administratieve bevoegdheden in het begin en lange tijd daarna nog stipt volgens de ordonnantie van 1816 plaatsvonden. De onderstaatssecretaris werd benoemd door de President van de Republiek en wel bij decreet; daarna, als hij eenmaal was benoemd, werden zijn bevoegdheden hem bij ministeriële besluiten opgedragen. Een artikel van het presidentieel benoemingsdecreet stond soms uitdrukkelijk deze opdracht toe.

Deze praktijk, door sommige publicisten of politici ten volle goedgekeurd, kon nochtans aanleiding geven tot zeer ernstige juridische bezwaren. Zij veronderstelt immers dat de Minister het vermogen bezit om zijn beslissingsrecht aan anderen over te dragen, evenals het recht om in zijn plaats rechtshandelingen te verrichten die tot zijn bevoegdheid behoren (voor de briefwisseling, die geen rechtshandeling uitmaakt, brengt dit geen moeilijkheden mede) ».

« Welnu, dit delegatierecht is strijdig met de beginselen van het grondwettelijk en publiek recht van het moderne Frankrijk » (24). In een arrest van 21 februari 1890 had de Raad van State trouwens deze overdracht onomwonden veroordeeld.

« Hoe het zij, besluit Esmein, deze moeilijkheden hebben geleid tot een wijziging in de praktijk. Voor

(22) Ibidem, p. 357.

(23) G. Dor, Consultation publiée par l'Institut belge des sciences administratives, 1948-1949, p. 6.

(24) Esmein, op. cit. p. 242.

(22) Ibidem, blz. 357.

(23) G. Dor, Advies gepubliceerd door het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, 1948-1949, blz. 6.

(24) Esmein, op. cit., blz. 242.

nation d'un sous-secrétaire d'Etat, chargé de la direction des colonies, une nouvelle combinaison se fit jour. Les pouvoirs de décision qui furent accordés à ce sous-secrétaire, lui furent directement conférés par un décret du Président... » (25)

En ce qui concerne la période postérieure à la dernière guerre, bien que la Constitution du 27 octobre 1946 ne mentionne pas davantage les sous-secrétariats d'Etat, ceux-ci furent maintenus sous la quatrième république (26).

Quant à la cinquième, sa Constitution du 4 octobre 1958 n'y fait pas davantage allusion. Elle dispose, en son article 21, que « le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement, ... assure l'exécution des lois, ... exerce le pouvoir réglementaire... » et « qu'il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ».

La délégation est donc cette fois constitutionnelle.

Mais le texte est muet en ce qui concerne les secrétaires d'Etat.

Pourtant le gouvernement actuel en comprend. Il a été constitué par un décret du 6 avril 1967, du Président de la République, nommant le Premier Ministre, et un second décret daté du lendemain et désignant les ministres et secrétaires d'Etat. Il n'y a plus aujourd'hui de sous-secrétaires d'Etat.

On peut, en France, caractériser comme suit les anciens sous-secrétaires ou les secrétaires d'Etat actuels :

1. Ils sont d'un rang inférieur à celui des ministres. Ils reçoivent un traitement moins élevé que ceux-ci.

2. Jusqu'en 1906, ils n'ont pas fait partie du Conseil des Ministres (26bis). Depuis la guerre 1914-1918, ils n'ont pris part qu'aux conseils de cabinet et exceptionnellement aux conseils des ministres (27).

Aujourd'hui, ils assistent régulièrement à ceux-ci et sont convoqués aux conseils de cabinet lorsqu'on y discute d'un objet de leur compétence. (Nous commentons plus loin la distinction faite en France entre conseil des ministres et conseil de cabinet.)

3. Nous avons vu que sous les régimes antérieurs, ils pouvaient être membres de l'une ou l'autre Chambre. Il n'y avait pas d'incompatibilité entre la fonction gouvernementale et le mandat parlementaire. Il n'en est plus de même aujourd'hui. L'incompatibilité frappe ministres comme secrétaires d'Etat.

4. « Les sous-secrétaires d'Etat ont-ils le droit de parole devant les Chambres ? »

(25) Ibidem, p. 243.

(26) De Weert, op. cit. p. 21.

(26bis) Duguit, « Traité de droit constitutionnel », Paris, 1924, t. IV, p. 832.

(27) G. Dor, Institut belge des Sciences administratives. Session 1948-1949, p. 8.

de benoeming van een onderstaatssecretaris, belast met de directie van de koloniën, in 1899, ontstond een nieuwe combinatie. De beslissingsbevoegdheden van deze onderstaatssecretaris werden hem rechtstreeks bij decreet van de president toegekend... » (25).

Wat de periode na de laatste oorlog betreft, ofschoon de Grondwet van 27 oktober 1946 evenmin melding maakt van onderstaatssecretarissen, werden zij onder de Vierde Republiek gehandhaafd (26).

En de Vijfde Republiek ? De Grondwet van 4 oktober 1958 maakt er evenmin gewag van. Zij bepaalt in artikel 21 dat de Eerste-Minister de actie van de regering leidt... de uitvoering van de wetten verzekert... de verordenende bevoegdheid uitoefent... en dat hij sommige van zijn bevoegdheden aan de ministers kan overdragen.

Ditmaal is de overdracht dus grondwettelijk.

De tekst rept echter met geen woord van de staatssecretarissen.

En toch zitten er in de huidige regering. Zij is aangesteld bij een decreet dd. 6 april 1967 van de President van de Republiek waarbij de Eerste-Minister wordt benoemd, en een tweede decreet van 's anderendaags waarbij de ministers en staatssecretarissen worden aangewezen. Onderstaatssecretarissen zijn er niet meer.

Voor Frankrijk kan het ambt van de vroegere ondersecretarissen of de huidige staatssecretarissen als volgt worden gekenmerkt :

1. Zij hebben een lagere rang dan de ministers. Zij ontvangen een lagere wedde.

2. Tot 1906 maakten zij geen deel uit van de Ministerraad. (26bis) Sedert de oorlog 1914-1918 hebben zij slechts deelgenomen aan de kabinetsraad en uitzonderlijk aan de ministerraad (27).

Nu wonen zij geregeld de ministerraden bij en worden zij opgeroepen naar de kabinetsraden wanneer er een probleem ter sprake komt dat tot hun bevoegdheid behoort (wij zullen hierna ingaan op het onderscheid dat in Frankrijk wordt gemaakt tussen de kabinetsraad en de ministerraad.)

3. Wij hebben gezien dat zij onder de vorige regimes konden lid zijn van een van beide Kamers. Er was geen onverenigbaarheid tussen een regeringsambt en het parlementair mandaat. Thans is dat niet meer het geval. De onverenigbaarheid treft zowel de ministers als de staatssecretarissen.

4. Zijn de onderstaatssecretarissen gerechtigd het woord te voeren voor de Kamers ?

(25) Ibidem, blz. 243.

(26) De Weert, op. cit., blz. 21.

(26bis) Duguit, « Traité de droit constitutionnel », Parijs, 1924, d. IV, blz. 832.

(27) G. Dor, Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, zitting 1948-1949, blz. 8.

Voici comment Barthélemy répondait à cette question :

« Ce problème contient en réalité plusieurs questions : 1° Les sous-secrétaires d'Etat peuvent-ils, dans la Chambre à laquelle ils appartiennent, prendre la parole comme le feraient des ministres : au fond, pour défendre des actes de leur administration; dans la forme, sans être assujettis au tour de parole ? 2° Les sous-secrétaires d'Etat ont-ils leur entrée dans celle des deux Chambres à laquelle ils sont étrangers ?

» Nous trouvons à ce point de vue trois types de décrets : 1° Plusieurs sont complètement muets sur ce point. 2° D'autres autorisent le ministre à déléguer le sous-secrétaire devant le Sénat ou la Chambre pour traiter des affaires de leur département. 3° D'autres enfin déclarent largement que le sous-secrétaire d'Etat a le droit de parole devant les deux Chambres. » (28)

Actuellement, l'article 56 du règlement de l'Assemblée nationale du 21 juillet 1959, par exemple, dispose que « les ministres, présidents et les rapporteurs des commissions intéressées obtiennent la parole quand ils la demandent. » et l'on interprète ici le mot de ministres de façon large. On entend par là tous les membres du gouvernement, secrétaires d'Etat compris. Il en est de même au Sénat.

5. Quid du contreseing ?

Les sous-secrétaires d'Etat n'avaient pas le contreseing sous la Troisième République, car, « aux termes de la Constitution de 1875, chacun des actes du Président » devait « être contresigné par un ministre ». (29) Et ici le terme était pris dans son sens strict.

Esmein, dans l'édition de 1928 de son traité, fait remarquer que lorsque les sous-secrétaires d'Etat « reçoivent des pouvoirs propres par décret du Président de la République », ils encourent une certaine responsabilité devant les Chambres. « Bien que placés sous l'autorité du ministre, ils en sont, dit-il, en fait largement indépendants... Il est vrai que, en droit, l'existence d'un sous-secrétaire d'Etat à ses côtés ne diminue en rien la responsabilité d'un ministre, et celle-ci s'applique aussi bien aux actes de son sous-secrétaire qu'à ses actes propres. Mais, en fait, on ne peut sérieusement et équitablement lui demander compte des actes auxquels il n'a pas participé. Aussi, par une répercussion naturelle, une responsabilité politique particulière tendait à s'établir à la charge de ces sous-secrétaires d'Etat, quasi indépendants; battus par un vote du Parlement qui les concernait et les visait seuls, on les a vus donner leur démission, alors que le ministre dont ils dépendaient et le ministère entier restaient en fonctions » (29bis).

Qu'en est-il aujourd'hui ?

L'article 19 de la Constitution de 1958 prévoit que « les actes du Président de la République », hormis

Ziehier hoe Barthélémy deze vraag beantwoordde :

« In deze vraag liggen in feite verscheidene vragen besloten : 1° Kunnen de onderstaatssecretarissen in de Kamer waartoe zij behoren, het woord voeren zoals de ministers dit zouden doen : ten gronde, voor de verantwoording van bestuurshandelingen; naar de vorm, zonder onderworpen te zijn aan de orde der spreekbeurten ? 2° Hebben de onderstaatssecretarissen toegang tot de Kamer waartoe zij niet behoren ?

» In dit opzicht treffen wij drie soorten van decreten aan : 1° In verscheidene wordt over dit punt geen woord gezegd. 2° Volgens andere mag de minister de ondersecretaris naar de Senaat of de Kamer zenden om in zijn naam de zaken van hun departement te behandelen. 3° In andere ten slotte wordt in den brede verklaard dat de onderstaatssecretaris het recht heeft voor beide Kamers het woord te voeren » (28).

Artikel 56 van het Reglement van de Assemblée nationale, van 21 juli 1959 bepaalt nu b.v. dat de ministers, voorzitters en verslaggevers van de betrokken commissies het woord krijgen wanneer zij daarom verzoeken. Hier wordt de term « ministers » in ruime zin geïnterpreteerd. Men verstaat hieronder alle leden van de regering, de staatssecretarissen inbegrepen. Hetzelfde geldt voor de Senaat.

5. En het recht van medeondertekening ?

De onderstaatssecretarissen hadden onder de Derde Republiek niet dit recht want, luidens de Grondwet van 1875, moest iedere acte van de President door één minister medeondertekend worden (29), en hier was de term in strikte zin genomen.

In de uitgave 1928 van zijn boek merkt Esmein op dat de onderstaatssecretarissen een zekere verantwoordelijkheid dragen voor de Kamers wanneer zij eigen bevoegdheden ontvangen bij decreet van de President. « Al staan zij onder het gezag van de minister, zegt hij, zij zijn in feite zeer onafhankelijk van hem... Weliswaar is een minister in rechte niet minder verantwoordelijk wanneer hij een onderstaatssecretaris naast zich heeft, en dit geldt zowel voor de handelingen van zijn ondersecretaris als voor zijn eigen handelingen. Maar in feite zou het niet billijk zijn hem rekenschap te vragen van de daden waaraan hij geen deel heeft gehad. Het was dan ook natuurlijk dat geleidelijk aan een bijzondere politieke verantwoordelijkheid verbonden werd aan het ambt van die bijna onafhankelijke onderstaatssecretarissen. Zo is het gebeurd dat zij na een afwijzende stemming van het Parlement, die tegen hen alleen gericht was, ontslag namen, terwijl de minister van wie zij afhingen en het gehele ministerie aanbleven. » (29bis).

Hoe is de toestand nu ?

Artikel 19 van de Grondwet van 1958 bepaalt dat de handelingen van de President van de Republiek,

(28) J. Barthélemy, op. cit., p. 362.

(29) Esmein, op. cit., p. 244.

(29bis) Esmein, ibidem.

(28) J. Barthélémy, op. cit., blz. 362.

(29) Esmein, op. cit., blz. 244.

(29bis) Esmein, ibidem.

quelques-uns comme les décrets de dissolution, « sont contresignés par le Premier Ministre ». L'article ajoute : « *et, le cas échéant, par les ministres responsables* ».

Le pouvoir du contreseing, au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire couvrant les actes du chef de l'Etat, appartient donc en principe au Premier Ministre. Il appartient aussi aux ministres, mais conjointement avec le Premier.

Si l'on feuillette le journal officiel, on s'aperçoit que :

a) le décret nommant le Premier Ministre n'est signé que par le Président de la République (décret du 6 avril 1967, J.O. 7 avril 1967, p. 3467) ;

b) le décret nommant les ministres et secrétaires d'Etat est signé par le Président et contresigné par le Premier Ministre, avec la formule traditionnelle : « par le Président de la République » (décret du 7 avril 1967, J.O. 8 avril 1967, p. 3515) ;

c) les lois sont signées par celui-ci — c'est notre sanction royale — et contresignées par le Premier Ministre agissant « par le Président de la République », et contresignées également par un ministre intéressé et par le garde des sceaux (Ex. : Loi du 2 juillet 1967, J.O. 13 juillet 1967, p. 7011) ;

d) les décrets délibérés en Conseil des Ministres sont signés par le Président (art. 13) et contresignés par le Premier Ministre et par le Ministre responsable (Ex. : décret du 12 juillet 1967, J.O. 14 juillet 1967, p. 7090) ;

e) les arrêtés, qui sont en somme ce que nous appelons arrêtés ministériels, sont signés par le Ministre responsable (Ex. : Arrêté du 13 octobre 1967, J.O. octobre 1967, p. 10347) ;

f) il arrive qu'un secrétaire d'Etat signe seul un arrêté « pour un ministre et par délégation » (arrêté du 28 mars 1967, J.O. 7 avril 1967, p. 3467).

Mais, dans ce dernier cas, il ne s'agit évidemment pas du contreseing.

Nous avons vu que la Constitution de 1958 est muette au sujet des secrétaires d'Etat. D'après les services du Premier Ministre de France, le décret de nomination du secrétaire d'Etat prévoit si oui ou non il peut contresigner un décret dans la limite de ses attributions. Mais peut-on considérer qu'il s'agit là du contreseing au sens propre du terme, si le document porte déjà la signature du Premier Ministre responsable ?

Observons cependant que, comme nous l'avons vu, la doctrine interprétait jadis restrictivement l'article de la Constitution relatif au contreseing d'un ministre. Or la constitution actuelle ne vise non plus que le Premier Ministre et, le cas échéant, les ministres.

met avec l'exception de quelques-uns des décrets de dissolution, décrets, contre-signés par le Premier Ministre. L'article ajoute : « *et, le cas échéant, par les ministres responsables* ».

Le pouvoir du contreseing, au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire couvrant les actes du chef de l'Etat, appartient donc en principe au Premier Ministre. Il appartient aussi aux ministres, mais conjointement avec le Premier.

Si l'on feuillette le journal officiel, on s'aperçoit que :

a) le décret nommant le Premier Ministre n'est signé que par le Président de la République (décret du 6 avril 1967, J.O. 7 avril 1967, blz. 3467) ;

b) le décret nommant les ministres et secrétaires d'Etat est signé par le Président et contresigné par le Premier Ministre, avec la formule traditionnelle : « par le Président de la République » (décret du 7 avril 1967, J.O. 8 avril 1967, blz. 3515) ;

c) les lois sont signées par celui-ci — c'est notre sanction royale — et contresignées par le Premier Ministre agissant « par le Président de la République », et contresignées également par un ministre intéressé et par le garde des sceaux (Ex. : Loi du 2 juillet 1967, J.O. 13 juillet 1967, blz. 7011) ;

d) les décrets délibérés en Conseil des Ministres sont signés par le Président (art. 13) et contresignés par le Premier Ministre et par le Ministre responsable (Ex. : décret du 12 juillet 1967, J.O. 14 juillet 1967, blz. 7090) ;

e) les arrêtés, qui sont en somme ce que nous appelons arrêtés ministériels, sont signés par le Ministre responsable (Ex. : Arrêté du 13 octobre 1967, J.O. octobre 1967, blz. 10347) ;

f) il arrive qu'un secrétaire d'Etat signe seul un arrêté « pour un ministre et par délégation » (arrêté du 28 mars 1967, J.O. 7 avril 1967, blz. 3467).

Mais, dans ce dernier cas, il ne s'agit évidemment pas du contreseing.

Nous avons vu que la Constitution de 1958 est muette au sujet des secrétaires d'Etat. D'après les services du Premier Ministre de France, le décret de nomination du secrétaire d'Etat prévoit si oui ou non il peut contresigner un décret dans la limite de ses attributions. Mais peut-on considérer qu'il s'agit là du contreseing au sens propre du terme, si le document porte déjà la signature du Premier Ministre responsable ?

Observons cependant que, comme nous l'avons vu, la doctrine interprétait jadis restrictivement l'article de la Constitution relatif au contreseing d'un ministre. Or la constitution actuelle ne vise non plus que le Premier Ministre et, le cas échéant, les ministres.

Quant à la responsabilité devant les Chambres, la situation des secrétaires d'Etat doit être identique à celle qu'ils avaient sous la Troisième République.

6. « Les sous-secrétaires d'Etat participent à la solidarité ministérielle et, de fait, ils donnent toujours leur démission lorsque le Ministère entier se retire. Ainsi s'exprime M. Dor, qui vise les règles en vigueur sous les 3^e et 4^e républiques (30). Il en est encore ainsi à présent.

7. Enfin, ils assument, aujourd'hui comme hier, des tâches administratives.

C. Aux Pays-Bas.

L'institution des secrétaires d'Etat est, aux Pays-Bas, assez récente. En 1938, elle n'avait pu obtenir la majorité, mais fut adoptée dix ans plus tard, lors de la revision de 1948. La note de minorité, rédigée en 1938 à la Commission d'Etat, présentait, suivant Kranenburg, comme principal argument en faveur de l'institution, la nécessité de contrecarrer la tendance à l'augmentation du nombre des ministres et d'autre part l'impossibilité pour un seul homme de maîtriser toutes les questions de son département. (31)

Mais le fait, constatait la minorité, de partager des activités qui sont très liées et de les attribuer à deux ou trois ministres peut présenter des inconvénients. Ceux-ci ne peuvent être évités que par l'attribution de grandes sections de département à un secrétaire d'Etat, qui peut surtout aider le ministre dans sa besogne administrative. La haute direction demeure dans le chef du ministre, et, lorsque des divergences apparaissent, entre lui et les secrétaires d'Etat travaillant sous son autorité, c'est lui qui décide finalement. La différence avec la fonction d'un directeur général est que le secrétaire d'Etat se retire avec le ministre, ce qui, concluait-elle, montre le caractère politique de sa fonction. (32)

Convenons cependant que ce caractère politique paraissait peu accusé; la conception des auteurs de la note était encore assez timide. Le rôle des secrétaires d'Etat qu'elle envisageait était surtout administratif. Il ressemblait en somme à celui des « fonctionnaires politiques » dont les professeurs belges de droit public admettaient la constitutionnalité en 1949. Nous en parlerons plus loin.

Il semble qu'il faille en partie attribuer l'échec de cette tentative à son caractère peu progressiste. Telle, elle ne paraissait pas fort utile.

(30) G. Dor. Consultation publiée par l'Institut belge des Sciences administratives. 1948-1949, p. 9.

(31) (32) Kranenburg. « Het Nederlands Staatsrecht » — Haarlem, 1958, p. 136.

Wat de verantwoordelijkheid tegenover de Kamers betreft, zal de positie van de staatssecretarissen wel dezelfde zijn als onder de Derde Republiek.

6. « De onderstaatssecretarissen delen in de ministeriële samenhang en in feite nemen zij altijd ontslag wanneer het gehele Ministerie aftreedt ». Aldus Dor die de toestanden onder de Derde en Vierde republiek bespreekt (30). Het is nu nog zo.

7. Ten slotte hebben zij nu evenals vroeger bestuurstaken te volbrengen.

C. Nederland.

Het instituut van de staatssecretarissen is in Nederland nog vrij jong. In 1938 kon het de meerderheid niet verwerven, maar het werd tien jaar later, bij de herziening van 1948, aangenomen. In de minderheidsnota, in 1938 opgesteld in de Staatscommissie, werd als belangrijkste argument voor deze instelling aangevoerd het tegengaan van de tendentie tot vergroting van het aantal ministeries en anderzijds de onmogelijkheid voor één man de omvangrijke werkzaamheden van zijn departement te beheersen. (31).

Maar dat nauw bijeen behorende werkzaamheden worden gescheiden, zo constateerde de minderheid, en dat zij bij twee of drie ministeries worden ondergebracht, kan bezwaren hebben. Deze ongewenste ontwikkeling kan alleen worden voorkomen als grote onderdelen van het departement onder het beheer komen van een staatssecretaris, die vooral het administratieve werk aan de minister uit handen kan nemen. De hoofdleiding blijft bij de minister, die bij menigverschil tussen onder hem werkende staatssecretarissen beslist. Het verschil met de functie van een directeur-generaal is, dat de staatssecretaris samen met het ministerie aftreedt, waaruit, zo concludeerde de Commissie, het politieke karakter van zijn functie blijkt. (32)

Men moet echter toegeven dat dit politiek karakter vrij zwak leek; de opvatting van de opstellers van de nota was nog vrij schuchter. De rol van de staatssecretarissen, zoals zij die in uitzicht stelde, was vooral van administratieve aard. Hij geleek per slot van rekening op die van de « politieke ambtenaren » waarvan de Belgische hoogleraren in publiek recht in 1949 de grondwettigheid erkenden. Wij zullen hier verder nog op terugkomen.

De mislukking van deze poging schijnt ten dele hieraan te moeten worden toegeschreven dat zij maar weinig vooruitstrevend was. In die zin kon zij niet veel nut hebben.

(30) G. Dor, Advies gepubliceerd door het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, 1948-1949, blz. 9.

(31) (32) Kranenburg, Het Nederlands Staatsrecht, Haarlem, 1958, blz. 136.

Mais après la guerre, la question revint sur le tapis, à l'initiative du gouvernement, et prit de tout autres contours. Cette fois, on voulait créer de véritables secrétaires d'Etat.

Depuis la revision de 1948, l'article 79, devenu plus récemment l'article 86, dispose que « le Roi ... peut nommer pour un département un ou plusieurs secrétaires d'Etat, qui, dans tous les cas, où le Ministre, chef du département ministériel le juge nécessaire, peuvent agir à la place du Ministre conformément à ses instructions. Lorsqu'il agit à la place du Ministre, le secrétaire d'Etat endosse la *responsabilité* du chef de département, sans préjudice à la responsabilité du Ministre » (33).

En outre, des dispositions relatives aux ministres et qui sont énoncées dans un certain nombre d'articles, sont applicables par analogie aux secrétaires d'Etat.

En dehors de la nomination et de la révocation par le Roi (art. 79), il s'agit de la responsabilité des ministres (art. 55), de leur entrée aux Chambres et de leur droit d'y prendre la parole (art. 104), de l'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire (art. 106), de l'immunité couvrant les ministres pour ce qu'ils ont dit en séance publique ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions (art. 107), du commissaire spécial chargé d'assister le ministre (art. 120) et du privilège de juridiction (art. 178).

En d'autres termes, le secrétaire d'Etat agit comme un Ministre, s'il est subordonné à celui-ci. Il résulte à cet égard, des travaux préparatoires, que « le secrétaire d'Etat doit « servir » le ministre et se conformer à ses conceptions politiques. Cependant, si l'on veut que l'institution... ne soit pas la cause de désaccords persistants, il est absolument nécessaire que le ministre et le secrétaire d'Etat se comprennent et se connaissent parfaitement. Leurs rapports seront des rapports subtils entre deux parties qui doivent savoir comment « en prendre et en laisser ». » (34)

Le secrétaire d'Etat a donc, outre le pouvoir de gérer un ou des secteurs de département, le droit de contreseing, celui d'entrer aux Etats Généraux et d'y prendre la parole.

Cependant, il ne siège ni au conseil des ministres, ni au conseil de cabinet — nous verrons plus loin le sens qu'aux Pays-Bas il faut attacher à ces termes. Et cet éloignement du conseil ne résulte d'aucun texte constitutionnel. Il a paru suffisant que la réforme fût justifiée par la nécessité de ne pas multiplier les

Maar na de oorlog kwam de zaak weer te berde, op initiatief van de regering, en nu in een geheel andere gestalte. Ditmaal moesten er werkelijke staatssecretarissen komen.

Sedert de herziening van 1948 bepaalt artikel 79 van de Grondwet, dat onlangs artikel 86 is geworden, het volgende : « De Koning... kan voor een departement een of meer staatssecretarissen benoemen, die in alle gevallen, waarin de Minister, hoofd van het departement, zulks nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in diens plaats als minister optreden. De staatssecretaris is uit dien hoofde *verantwoordelijk* onverminderd de verantwoordelijkheid van de Minister, hoofd van het departement » (33)

Op de staatssecretarissen is bovendien van overeenkomstige toepassing hetgeen omtrent ministers is bepaald in een aantal artikelen.

Behalve over de benoeming en de afzetting door de Koning (art. 79) gaat het over de verantwoordelijkheid van de ministers (art. 55), hun toegang tot de Kamers en het recht om er het woord te nemen (art. 104), de onverenigbaarheid van ministeriële ambten met het lidmaatschap van het parlement (art. 106), de onschendbaarheid wat betreft hetgeen de ministers in openbare vergadering hebben gezegd of aan haar schriftelijk hebben overgelegd in de uitoefening van hun ambt (art. 107), de bijzondere commissaris die de minister moet bijstaan (art. 120) en het voorrecht van jurisdictie (art. 178).

Met andere woorden, de staatssecretaris treedt op zoals een minister, hoewel hij aan hem ondergeschikt is. In dit opzicht blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden dat de staatssecretaris « moet bereid zijn te dienen » en zich te richten naar de algemene politiek van zijn minister. Wil het instituut goed functioneren en niet een bron zijn van voortdurende onenigheden, dan is het volstrekt noodzakelijk, dat minister en staatssecretaris volkomen op elkaar zijn afgestemd... De verhouding tussen de beide gezagdragers is een uiterst subtiële, waarbij wederzijdse bereidheid tot geven en nemen in ruime mate moet aanwezig zijn. » (34)

De staatssecretaris heeft dus, buiten de bevoegdheid om één of meer onderdelen van een departement te beheren, het recht van medeondertekening, het recht van toegang tot de Staten-Generaal en het recht er het woord te nemen.

Hij heeft evenwel geen zitting in de ministerraad noch in de kabinetsraad. Wij zullen verder zien wat onder deze termen in Nederland moet worden verstaan. Zijn verwijdering uit de raad vloeit niet voort uit een grondwettelijke tekst. Men was van oordeel dat geen bijzondere regeling behoefde te worden

(33) Traduction française donnée dans Mirkine — Guet-zévitch : « Les constitutions européennes », Paris, 1951, t. II, p. 587.

(34) De Weert, op. cit., p. 46, citant : Memorie van Antwoord, Bijl. Handel. 2° K. 1947-1948, n° 775, 10, p. 25; M. Vander Goes van Naters, Handel. 2° K. 1947-1948, p. 1702.

(33) Artikel 86, 2° lid.

(34) Memorie van antwoord, Bijl. Handel. 2° K. 1947-1948, n° 775, 10, blz. 25; Van der Goes van Naters, Handel., 2° K., 1947-1948, blz. 1702.

ministres, pour n'avoir pas à en faire l'objet d'une disposition particulière.

Suivant l'expression connue, qui concilie les pouvoirs ministériels de secrétaire d'Etat et sa subordination, le secrétaire d'Etat est un ministre à l'égard des Chambres et de l'extérieur; à l'intérieur du département, il est un sous-ministre.

Notons même que si le chef du département est absent, ce ne sera pas le secrétaire d'Etat qui signera les arrêtés à sa place, ce sera un ministre *ad interim* choisi au sein du Conseil.

*
**

D. En Italie.

L'institution existe en Italie. Les sous-secrétaires d'Etat n'y sont pas fonctionnaires, mais hommes politiques.

Ils n'ont pourtant pas le contreseing des décrets. Mais ils ont accès aux Chambres, peuvent y intervenir dans la discussion des projets et répondre aux interpellations ou motions.

Ils ne participent pas aux conseils des ministres. Seul le sous-secrétaire d'Etat à la présidence du conseil y assiste en qualité de secrétaire.

En vertu du décret-loi royal du 10 juillet 1924, n° 1.100, ils « n'ont pas d'attributions propres, mais seulement celles qui leur sont déléguées par le ministre ».

Il a été dérogé à cette règle pendant la seconde guerre mondiale, où, durant l'absence des ministres, ils avaient notamment la signature de tous les actes, y compris ceux relevant de la compétence des ministres, et ils participaient aux conseils à la place de ceux-ci.

Ils gèrent un ou plusieurs services d'un département.

Ils sont nommés par le Président de la République sur proposition du Président du Conseil, le Conseil entendu, et prêtent serment entre les mains du chef du gouvernement.

Notons qu'actuellement, il y a à Rome 25 ministres et 46 sous-secrétaires d'Etat.

*
**

E. En Allemagne fédérale.

A l'inverse de ceux des autres pays de l'Europe occidentale, les secrétaires d'Etat allemands sont des fonctionnaires de l'administration fédérale.

Mais, comme en France, où cela se fit très vite, l'institution a tendance à se politiser. On voit en tous cas se dessiner une évolution de cette espèce. Les constitutions de certains « Länder » prévoient d'ailleurs déjà des secrétaires d'Etat politiques. Et, selon M. De Weert, la doctrine pousse à cette transformation.

getroffen omdat de hervorming uitsluitend gericht was op de noodzaak om het aantal ministers niet te vergroten.

Naar het bekende gezegde dat de ministeriële bevoegdheid van staatssecretaris verzoent met zijn ondergeschiktheid, is de staatssecretaris een Minister voor de Kamers en de buitenwereld. In het departement zelf is hij een onderminister.

Verder zij opgemerkt dat wanneer het hoofd van het departement afwezig is, niet de staatssecretaris de besluiten in zijn plaats ondertekent, maar een minister *ad interim*, die in de Raad wordt gekozen.

*
**

D. Italië.

Het instituut bestaat ook in Italië. In dat land zijn de onderstaatssecretarissen geen ambtenaren, maar politieke personen.

Zij bezitten nochtans niet het recht van medeondertekening. Zij hebben echter wel toegang tot de Kamers, kunnen er het woord voeren bij de bespreking van de ontwerpen en antwoorden op de interpellaties of moties.

Zij hebben geen zitting in de ministerraad. Alleen de onderstaatssecretaris bij het voorzitterschap van de raad woont de vergaderingen van de raad bij als secretaris.

Krachtens het koninklijk wetsdecreet van 10 juli 1924, n° 1100, hebben zij « geen eigen bevoegdheden, maar alleen die welke hun door de minister worden overgedragen ».

Van deze regel is afgeweken tijdens de tweede wereldoorlog, toen zij, bij afwezigheid van de ministers, onder meer alle akten mochten ondertekenen met inbegrip van die welke tot de bevoegdheid van de ministers behoorden, en in hun plaats zitting hadden in de Raad.

Zij beheren een of meer diensten van een departement. Zij worden benoemd door de President van de Republiek op de voordracht van de Voorzitter van de Raad, nadat deze is gehoord, en leggen de eed af in handen van het Regeringshoofd.

Er zijn te Rome tegenwoordig 25 ministers en 46 onderstaatssecretarissen.

*
**

E. Bondsrepubliek Duitsland.

In tegenstelling met de andere landen van West-Europa, zijn de Duitse staatssecretarissen ambtenaren van de rijksadministratie.

Maar, evenals in Frankrijk waar het zeer vlug gebeurde, bestaat er een neiging om het instituut te verpolitieken. Er tekent zich in ieder geval een tendentie in die zin af. De Grondwet van sommige « Länder » voorziet trouwens reeds in politieke staatssecretarissen. En volgens de h. De Weert gaat ook de rechtsleer in die zin.

Cet auteur ajoute que, bien que fonctionnaires, les secrétaires d'Etat prennent part aux réunions du Gouvernement et peuvent à tout moment être mis en disponibilité. (35)

*
**

F. En Suède.

M. De Weert remarque qu'une évolution analogue à celle observée en République fédérale a pu être constatée en Suède. (36)

(35) De Weert, op. cit. p. 34, note 60.

(36) De Weert, *ibidem*, citant B. Lagergren, « Les secrétaires généraux des cabinets ministériels en Suède », Rev. intern. des Sciences adm., 1949, pp. 31 à 37.

Bovendien, aldus deze auteur, nemen de staatssecretarissen, hoewel zij ambtenaar zijn, deel aan de vergaderingen van de Regering en kunnen zij voorts te allen tijde in beschikbaarheid worden gesteld. (35)

*
**

F. Zweden.

De Weert merkt op dat zich in Zweden een soortgelijke ontwikkeling aftekent als in de Bondsrepubliek. (36)

(35) De Weert, op. cit., blz. 34, noot 60.

(36) De Weert, *ibidem*, citeert B. Lagergren, « Les secrétaires généraux des cabinets ministériels en Suède », Rev. intern. des Sciences administratives, 1949, blz. 31 tot 37.

II. PRECEDENTS BELGES.

A. En 1942-1944.

Pendant la dernière guerre, le Gouvernement qui, à Londres, ne comptait plus que quelques-uns de ses membres et avait à accomplir des tâches administratives importantes, recourut à l'institution des sous-secrétaires d'Etat (1).

Il prit tout d'abord un arrêté-loi d'ordre général le 19 février 1942, en vertu notamment des articles 26 et 82 de la Constitution et en visant l'impossibilité de réunir les Chambres législatives (1bis).

En somme, il avait adopté cette solution dans le souci de respecter l'article 65 de la Constitution, qui dispose que le Roi nomme les Ministres et bien qu'en vertu de l'article 82, le conseil exercât le pouvoir exécutif.

Le rapport précédant l'arrêté constate d'ailleurs « que la nomination de ministres par le gouvernement serait l'une des plus délicates parmi les attributions concentrées entre ses mains du fait de la cessation de l'activité des autres organes de la vie constitutionnelle » (2). Mais comme il n'y avait plus que quatre ministres, ce qui était insuffisant, il crut bien faire en créant des sous-secrétaires d'Etat.

Ceux-ci furent « chargés, sous la responsabilité du Ministre, de la gestion de certains départements ministériels ou de certains services administratifs. »

Ils étaient « nommés par arrêté des Ministres réunis en Conseil » et prêtaient serment devant ceux-ci. Leur fonction était « temporaire et ne comportait aucune condition de durée ». (3)

Le rapport expliquait que la gestion du sous-secrétaire d'Etat engageait « la responsabilité du Ministre », qui répondait « des directives » qu'il avait données et de la manière dont elles étaient « observées ». Cependant il ajoutait que le Ministre devait laisser au sous-secrétaire d'Etat « une grande autorité, sous un contrôle de caractère général ». (4)

Associés à l'action gouvernementale « dans une mesure, dit le rapport, plus large, que ne le comporte la pratique administrative généralement suivie dans notre pays », — ce sont les hauts fonctionnaires de départements qui semblent ici visés par comparaison — ils devaient fréquemment assister aux « délibérations du gouvernement », mais ne prenaient pas part aux décisions.

Précisons encore qu'ils ne signaient pas les arrêtés. — Il n'était évidemment pas question, à Londres, de contresigning. — Les Moniteurs de l'époque ne portent pas trace de leur signature au bas d'un acte du gouvernement.

(1) Mast, Consultation dans le recueil, cité plus haut, de l'Institut belge des Sciences administratives, 1948-1949, p. 54.

(1bis) *Moniteur belge* du 4 mars 1942, pp. 83 à 85.

(2) *Ibidem*, p. 84.

(3) *Ibidem*, p. 85.

(4) *Ibidem*, p. 84.

II. BELGISCHE PRECEDENTEN.

A. 1942-1944.

Onder de laatste oorlog nam de Regering te Londen, die maar enkele leden meer telde en voor belangrijke administratieve taken stond, haar toevlucht tot onderstaatssecretarissen (1).

Op 19 februari 1942 nam zij een algemene besluit-wet, met name op grond van de artikelen 26 en 82 van de Grondwet en van de onmogelijkheid om de Wetgevende Kamers bijeen te roepen (1bis).

Zij verkoos deze oplossing om in de termen te blijven van artikel 65 van de Grondwet, krachtens hetwelk de Koning de ministers benoemt, en niettegenstaande het feit dat de Raad, krachtens artikel 82, de uitvoerende macht uitoefende.

Het verslag dat het besluit voorafgaat, stelt trouwens dat « de benoeming van ministers door de Regering een der meest kiese bevoegdheden zou zijn onder degene die, doordat de andere organen van het grondwettelijk leven niet langer in werking zijn, in haar handen zijn samengetrokken » (2). Maar aangezien er maar vier ministers meer waren, wat onvoldoende was, achtte zij het beter onderstaatssecretarissen te benoemen.

Dezen werden belast met de taak om « onder de verantwoordelijkheid van de Minister, zekere ministeriële departementen of zekere administratieve diensten te besturen ».

Zij werden benoemd « bij besluit der in Raad vergaderde Ministers » en legden voor de Raad de eed af. Hun ambt was « tijdelijk en zonder enige voorwaarde van duur ». (3)

Het verslag verklaarde dat de « Minister verantwoordelijk » was voor het beleid van de onderstaatssecretaris alsmede voor « de richtlijnen » die hij gegeven had en de wijze waarop zij werden « nagekomen ». Maar het stelde nader dat de Minister aan de onderstaatssecretaris « een groot gezag laat, onder een controle van algemene aard ». (4)

« In een ruimer mate » deelnemend aan de regeringsactie, aldus het verslag, « dan de in ons land algemeen gevolgde bestuurspraktijk dit meebrengt », — blijkbaar worden hier de hoge ambtenaren van de departementen bedoeld — moesten zij vaak aanwezig zijn op de « beraadslagingen der regering », zonder evenwel deel te nemen aan de besluitvorming.

Zij tekenden geen besluiten — in Londen was uiteraard geen sprake van medeondertekening. — In de Staatsbladen van die tijd is geen handtekening van hen onder de regeringsakten te bespeuren.

(1) Mast, Advies in de vorengenoemde publicatie van het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, 1948-1949, blz. 54.

(1bis) *Belgisch Staatsblad* van 4 maart 1942, blz. 83 tot 85.

(2) *Ibidem*, blz. 84.

(3) *Ibidem*, blz. 85.

(4) *Ibidem*, blz. 84.

L'arrêté de nomination précisait les pouvoirs de gestion du sous-secrétaire d'Etat et le ministre responsable réglait avec lui la répartition des attributions.

Par un arrêté du même jour, 19 février 1942, MM. Hoste, Rolin et Joassart furent nommés Sous-secrétaires d'Etat. Les 2^e et 3^e démissionnèrent l'un en octobre 1942, l'autre le 16 juillet 1943. Ce dernier fut remplacé. Une quatrième nomination intervint le 3 septembre 1943.

On peut donc en conclure que les sous-secrétaires d'Etat du gouvernement de Londres étaient d'une espèce particulière, née des circonstances et qu'ils se situaient entre les secrétaires d'Etat-ministres que connaissent certains pays et les hauts fonctionnaires placés à la tête de l'administration d'un département ou chargés d'en gérer des services importants.

Ils avaient donc plus d'autonomie que les hauts fonctionnaires. Mais leur activité s'exerçait sous l'autorité et sous la responsabilité du ministre auquel ils étaient attachés. (4bis)

..

B. En 1960-1961.

Tout autre est l'espèce de sous-secrétaires d'Etat, créés lors du remaniement du gouvernement Eyskens, le 3 septembre 1960. Il s'agissait à l'époque de ministres-sous-secrétaires d'Etat. Lors de la présentation de son équipe, le formateur, après avoir rappelé l'exemple donné par d'autres pays et l'utilité de l'institution, déclarait que c'était « seulement en vue d'éviter toute contestation sur le plan juridique », qu'il avait « recouru à la formule des ministres-sous-secrétaires d'Etat ». (5)

On retiendra de ses déclarations que, sous la réserve de l'égalité de droit des membres du gouvernement, il voulait procéder, par ce moyen notamment, à une certaine *coordination* des fonctions ministérielles (6). L'un d'eux avait d'ailleurs été chargé de la coordination sociale, et une partie de son propre département, les P.T.T., avait été confiée à un sous-secrétaire d'Etat. Un autre avait à assurer la coordination économique et le ministre des Affaires économiques devait être aidé par un sous-secrétaire à l'Energie. Un sous-secrétaire au Budget devait assister le ministre des Finances. Il y avait enfin un sous-secrétaire aux Affaires culturelles, qui était adjoint au ministre de la Fonction publique.

Cette construction était un peu hétérogène. Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agissait d'un simple remaniement ministériel. La liberté du formateur n'était pas entière. Quoiqu'il en soit, la tendance était saine.

(4bis) Votre rapporteur exprime ici sa gratitude à M. Lepage, Président du Conseil d'Etat, pour les précisions qu'il lui a données au sujet de ce précédent.

(5) C.R.A. Chambre, 27 sept. 1960, p. 1249.

(6) Annales Chambre, 29 sept. 1960, p. 21.

Het benoemingsbesluit gaf de bestuursbevoegdheden van de onderstaatssecretaris aan en de verantwoordelijke minister regelde de verdeling van de werkzaamheden met hem.

Bij een besluit van dezelfde 19 februari 1942, werden de heren Hoste, Rolin en Joassart tot onderstaatssecretaris benoemd. De heer Rolin nam ontslag in oktober 1942, de heer Joassart op 16 juli 1943. De heer Joassart werd vervangen. Een vierde benoeming had plaats op 3 september 1943.

Men kan hieruit besluiten dat het onderstaatssecretariaat van de regering te Londen een bijzonder instituut vormde, ontstaan uit de omstandigheden, dat moet worden gesitueerd tussen de staatssecretaris-minister in sommige landen en de hoge ambtenaar die de leiding heeft van de administratie in een departement of belast is met het beheer van een belangrijke dienst. De onderstaatssecretarissen te Londen waren autonoom dan de hoge ambtenaren, maar zij werkten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de minister aan wie zij verbonden waren. (4bis)

..

B. 1960-1961.

Van een geheel andere aard zijn de onderstaatssecretariaten ingesteld bij de hervorming van de regering-Eyskens, op 3 september 1960. Hier ging het om ministers-onderstaatssecretarissen. Bij de voorstelling van zijn ploeg herinnerde de formateur aan het voorbeeld van andere landen en het nut van de instelling en verklaarde hij de formule van het onderstaatssecretariaat alleen te hebben gekozen om betwistingen op het juridisch vlak te voorkomen. (5)

Uit zijn verklaring valt te onthouden dat hij de gelijkheid in rechte onder de leden van de regering wenste te handhaven, maar de ministeriële bevoegdheden tot op zekere hoogte poogde te coördineren, met name door de benoeming van onderstaatssecretarissen (6). Eén van hen werd trouwens belast met de sociale coördinatie terwijl een gedeelte van zijn eigen departement, de P.T.T., werd toevertrouwd aan een ondersecretaris. Een andere diende te zorgen voor de economische coördinatie en de minister van Economische Zaken moest worden bijgestaan door een onderstaatssecretaris voor de Energie. Een onderstaatssecretaris voor de Begroting stond de Minister van Financiën ter zijde. Ten slotte was er ook een onderstaatssecretaris voor Culturele Zaken, die de adjunct was van de minister van het Openbaar Ambt.

Deze constructie was wat onsamenvattend, maar men vergeet niet dat het een eenvoudige regeringswijziging betrof en de formateur niet geheel vrij kon handelen. Hoe dan ook, de strekking was gezond.

(4bis) Uw verslaggever dankt hier de h. Lepage, Voorzitter van de Raad van State, voor de nadere gegevens die hij hem hierover heeft verstrekt.

(5) Beknopt Verslag, Kamer, 27 september 1960, blz. 1303.

(6) Handelingen van de Kamer, 29 september 1960, blz. 21.

Pour chacun des secteurs, économique et social, et aussi pour celui des réformes institutionnelles, M. Eyskens prévoyait qu'un « comité ministériel restreint » coordonnerait « l'activité des départements intéressés, tout en respectant... la compétence et la responsabilité de chacun des ministres ». Et il concluait : « Le conseil de cabinet pourra dès lors délibérer sur des matières mieux préparées; ceci contribuera à l'efficacité et à la rapidité des décisions collectives. » (7)

La gestion de beaucoup de départements était d'ailleurs devenue lourde et complexe.

On avait donc envisagé de créer une certaine hiérarchie et, en fait, s'en est-il établie une, entre d'une part les ministres, qu'ils fussent ou non investis d'une mission de coordination, et d'autre part les ministres sous-secrétaires d'Etat, à l'instar de celle qui a été réalisée par la voie coutumière, entre le Premier Ministre et ses collègues. Mais on sent que des scrupules constitutionnels empêchaient qu'elle ne fût précisée. Le Premier Ministre prit même la précaution d'adresser, le 5 septembre 1960, à tous les membres du gouvernement, une circulaire suivant laquelle, par la nouvelle répartition des attributions, on n'entendait « pas remettre en question le principe de l'égalité entre les ministres (8) et qui rappelait que le conseil de cabinet avait décidé que les sous-secrétaires d'Etat « bénéficieraient des mêmes traitements et indemnités que les autres membres du gouvernement... » (9)

Cette considération devait freiner le formateur dans son essai de hiérarchisation, qu'il portât sur des sous-secrétaires d'Etat ou des ministres. Dès la présentation de son équipe à la Chambre, le reproche lui fut adressé d'une trop grande timidité à cet égard (10). Mais en l'absence d'une disposition formelle de la Constitution, on peut comprendre son désir d'éviter toute controverse qui eût porté sur la structure même du gouvernement.

Les sous-secrétaires d'Etat assistaient-ils de plein droit aux séances du conseil des ministres non présidé par le Roi ?

Ils ne devaient pas en principe faire partie de plein droit du conseil des ministres. Sans doute, leur subordination ne résultait-elle d'aucun texte écrit, mais d'instructions verbales du Premier Ministre, qui avait consulté ses futurs collègues, titulaires des départements principaux, sur le choix de leurs collaborateurs. Cependant, après un certain temps, il advint que, pour des questions d'équilibre linguistique, des journaux critiquèrent assez vivement le gouvernement, dont la composition n'était évidemment pas assise sur un texte constitutionnel formel. Aussi, fut-il décidé que les sous-secrétaires d'Etat assisteraient dorénavant à tous les conseils des ministres. Et il en fut ainsi.

(7) C.R.A. Chambre, 27 sept. 1960, p. 1249.

(8) A. Vanwelkenhuyzen, dans : « Res publica » 1961, n° 2, p. 171.

(9) Ibidem.

(10) Annales Chambre, 29 sept. 1960, pp. 29-30 — déclaration de M. Pierson.

Voor de economische en de sociale sector evenals voor de hervorming van de instellingen voorzag de heer Eyskens in een « ministerieel kerncomité » belast met de coördinatie van de activiteit der betrokken departementen, met inachtneming van de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van ieder minister. En hij besloot : « Op die manier zal de kabinetsraad kunnen beraadslagen over aangelegenheden die beter voorbereid zijn en zullen de collectieve beslissingen doelmatiger en sneller kunnen genomen worden. » (7)

Het beheer van vele departementen was trouwens zwaar en ingewikkeld geworden.

Het was dus de bedoeling een zekere hiërarchische ordening tot stand te brengen en, in feite, is die ook tot stand gekomen tussen enerzijds de ministers, ongeacht of zij al dan niet een coördinatietaak hadden en, anderzijds, de ministers-onderstaatssecretarissen. Dit gebeurde op dezelfde wijze als de voorrang die door het gebruik is ontstaan tussen de Eerste-Minister en zijn collega's. Maar men voelt dat zij niet nader is omschreven omdat men op grondwettelijke bezwaren stuitte. De Eerste-Minister nam zelfs voorzorgen en richtte op 5 september 1960 een circulaire aan alle leden van de regering om hun mede te delen dat de nieuwe verdeling van de bevoegdheden niet ten doel had het beginsel van de gelijkheid tussen de ministers in het geding te brengen (8) en de kabinetsraad beslist had dat de onderstaatssecretarissen dezelfde wedden en vergoedingen zouden genieten als de overige leden van de regering (9).

Dit zou de formateur remmen bij zijn poging om een hiërarchische ordening door te voeren zowel wat betreft de onderstaatssecretarissen als de ministers. En al dadelijk werd hem, bij de voorstelling van zijn ploeg aan de Kamer, het verwijt gemaakt dat hij al te schuchter was geweest (10). Maar bij ontstentenis van een formele bepaling in de Grondwet, kan men begrijpen dat hij alle betwistingen nopens de structuur zelf van de regering wenste te vermijden !

Namen de onderstaatssecretarissen van rechtswege deel aan de vergaderingen van de ministerraad die niet door de Koning werden voorgezeten ?

In beginsel hadden zij er niet van rechtswege mogen aan deelnemen. Weliswaar berustte hun ondergeschiktheid niet op een geschreven tekst, maar op mondelinge richtlijnen van de Eerste-Minister die zijn aanstaande collega's, titularis van de voornaamste departementen, had geraadpleegd, over de keuze van hun medewerkers. Maar na enige tijd gingen sommige dagbladen vrij heftig te keer tegen het taalevenwicht in de regering, die natuurlijk niet was samengesteld op basis van een uitdrukkelijke grondwettelijke tekst. En er werd derhalve besloten dat de onderstaatssecretarissen alle ministerraden zouden bijwonen, hetgeen dan ook gebeurde.

(7) Beknopt Verslag, Kamer, 27 september 1960, blz. 1303.

(8) A. Vanwelkenhuyzen, in « Res publica » 1961, n° 2, blz. 171.

(9) Ibidem.

(10) Handelingen Kamer, 29 september 1960, blz. 29-30. Verklaring van de h. Pierson.

Leur présence non régulière au C.M.C.E.S. n'était pas non plus déterminante car, depuis la création de celui-ci, certains chefs de département n'y participent pas davantage.

D'autre part, il est incontestable qu'ils avaient le pouvoir de *contresigner* les arrêtés royaux. Parmi les arrêtés proposés par ce gouvernement, on en relève qui portent la signature d'un ministre-sous-secrétaire d'Etat, à côté de celle du ministre auquel il était en somme adjoint. (11) Dans sa circulaire du 5 septembre 1960, le Premier Ministre exprime d'ailleurs l'avis qu'il est « préférable que les arrêtés qui intéressent l'organisation et le fonctionnement des services qu'un sous-secrétaire d'Etat doit diriger, soient contresignés conjointement par le ministre et le ministre-sous-secrétaire d'Etat. (12)

Cependant, le pouvoir du contreseing était tellement entier qu'il est arrivé qu'un arrêté royal ne soit contresigné que par le sous-secrétaire d'Etat. Ce fut le cas pour un arrêté modifiant celui du 27 août 1960 créant des commissions consultatives culturelles auprès des studios régionaux de la Radiodiffusion-Télévision belge, qui ne fut contresigné que par M. Van Elslande, Ministre-Sous-Secrétaire d'Etat aux Affaires culturelles. De même un arrêté royal relatif à la Commission consultative en matière nucléaire, et qui fut uniquement contresigné par M. de Looze, Ministre-Sous-Secrétaire d'Etat à l'Energie, « pour le Ministre des Affaires économiques, absent ». (13)

Ce pouvoir tenait d'ailleurs, sans contestation possible, à leur qualité de ministre. Du fait de celle-ci, toutes les dispositions de la Constitution relatives aux ministres leur étaient applicables, notamment l'article 64.

Leur *responsabilité*, pour la même raison, était engagée dans la même mesure et selon les mêmes principes que celle des ministres. En fait, ils ont démissionné en même temps que tout le gouvernement. Et il n'y a pas d'intérêt pour nous à rechercher aujourd'hui dans quelles circonstances leur responsabilité eût pu être différente.

••

(11) Exemples : — A.R. du 5 décembre 1960, relatif à l'octroi du permis exclusif de recherche et d'exploitation de pétrole et de gaz combustible, contresigné par M. Van der Schueren, Ministre des Affaires Economiques et par M. de Looze, Ministre-Sous-Secrétaire d'Etat à l'Energie (Rec. Lois et Arrêtés-royaux, 1961, pp. 30 et 46).

— A.R. du 27 janvier 1961, portant modification des tarifs postaux en service international, contresigné par M. Segers, Ministre des Communications et par M. De Gryse, Ministre-Sous-Secrétaire d'Etat aux P.T.T., — ainsi que pour d'autres raisons par M. Van Houtte, Ministre des Finances (Rec. Lois et Arrêtés-royaux 1961, pp. 650 et 654).

(12) A. Vanwelkenhuyzen, « Res publica », 1961, n° 2, p. 173.

(13) A.R. du 3 mars 1961 abrogeant l'A.R. du 7 janvier 1956 tel qu'il a été modifié ultérieurement, instituant une Commission consultative en matière nucléaire (Rec. Lois et Arrêtés royaux 1961, p. 1102).

Ook het feit dat zij het Ministercomité voor Economische en Sociale Coördinatie niet geregeld bijwoonden, kan geen uitsluitel geven omdat, sedert de oprichting van dit comité, ook de hoofden van sommige departementen geen deel ervan uitmaken.

Maar aan de andere kant is het onbetwistbaar dat zij bevoegd waren om koninklijke besluiten *mede te ondertekenen*. Sommige besluiten van de regering dragen de handtekening van een minister-onderstaatssecretaris, naast die van de minister waaraan hij in feite was toegevoegd (11). In een circulaire van 5 september 1960 sprak de Eerste-Minister trouwens de mening uit dat het beter was de besluiten die van belang waren voor de organisatie en de werking van de diensten onder de leiding van een onderstaatssecretaris, gezamenlijk te laten ondertekenen door de minister en de onderstaatssecretaris. (12)

Hun recht van medeondertekening stond echter zo vast dat op zekere dag een koninklijk besluit verscheen dat alleen door de onderstaatssecretaris mede was ondertekend. Dit besluit betreft de wijziging van het besluit van 27 augustus 1960 tot oprichting van de culturele raadgevende commissies bij de gewestelijke studio's van de Belgische Radio en Televisie, dat alleen was medeondertekend door de heer Van Elslande, Minister-Onderstaatssecretaris voor Culturele Zaken. Hetzelfde geldt voor een koninklijk besluit betreffende de Commissie van advies inzake kernenergie, dat alleen door de heer de Looze, Minister-Onderstaatssecretaris voor de Energie medeondertekend was, « voor de Minister van Economische Zaken, afwezig ». (13)

Dat recht putten zij trouwens, zonder enige betwisting, in hun hoedanigheid van minister. Op grond hiervan waren alle bepalingen van de Grondwet met betrekking tot de ministers, en met name ook artikel 64, op hen van toepassing.

Om dezelfde reden droegen zij dezelfde verantwoordelijkheid als de ministers, op grond van dezelfde beginselen als die welke voor hen gelden. In feite hebben zij ook ontslag genomen tegelijk met de gehele regering. Het heeft thans geen belang meer om na te gaan in welke omstandigheden hun verantwoordelijkheid niet dezelfde zou geweest zijn als die van de ministers.

••

(11) Voorbeelden : K. B. van 5 december 1960 betreffende de uitsluitende vergunning tot het opsporen en ontginnen van petroleum en brandbare gassen, medeondertekend door de h. Van der Schueren, Minister van Economische Zaken, en door de h. de Looze, Minister-Onderstaatssecretaris voor de Energie (Verzam. wetten en koninklijke besluiten, 1961, blz. 31 en 47).

K. B. van 27 januari 1961 houdende wijziging van de posttarieven in buitenlandse dienst, medeondertekend door de h. Segers, Minister van Verkeerswezen, en door de h. De Grijse, Minister-Onderstaatssecretaris voor Posterijen, Telegrafie en Telefonie, evenals, om andere redenen, door de h. Van Houtte, Minister van Financiën (Verzam. Wetten en Koninklijke Besluiten, 1961, blz. 651 en 655).

(12) A. Vanwelkenhuyzen, Res publica, 1961, n° 2, blz. 173.

(13) K. B. van 3 maart 1961 tot opheffing van het K.B. van 7 januari 1956, zoals het later gewijzigd werd, tot instelling van een Commissie van advies inzake kernenergie (Verz. Wetten en Koninklijke Besluiten, 1961, blz. 1103).

C. En 1961-1965.

Le gouvernement Lefèvre-Spaak ne comportait pas de ministres-sous-secrétaires d'Etat, mais des ministres, adjoints à un département (14). Soulignons l'existence de la virgule. « Il ne s'agit pas, dit M. Wigny, d'un Ministre-adjoint... En fait, la formule des sous-secrétaires d'Etat et celles des ministres adjoints à un département, se ressemblent. Dans les deux cas, on cherche à décharger le chef du département d'abord de la gestion journalière et aussi des affaires qui lui paraissent politiquement moins importantes. Mais en même temps, on veut lui laisser l'autorité hiérarchique. C'est lui qui, en cas de conflit, prend la décision. »

« Quant à la seconde règle : participation réduite au conseil, le gouvernement Lefèvre l'applique d'une autre façon. On décide que les Ministres, adjoints à un département, sont des ministres à part entière. Ils font donc partie du cabinet à l'égal de leurs collègues... Mais, au sein du conseil des ministres, le gouvernement Lefèvre crée un comité restreint de la politique générale. Seuls quelques membres du gouvernement en font partie à l'exclusion non seulement des ministres, adjoints, mais aussi des chefs de départements à caractère technique. » (15).



D. En 1965-1966.

Le gouvernement Harmel comprenait notamment sept ministres-secrétaires d'Etat, et quatre ministres coordonnateurs.

Les pouvoirs des premiers n'étaient pas différents de ceux des ministres-sous-secrétaires d'Etat du gouvernement Eyskens. Mais la déclaration gouvernementale précisait que « leur statut définitif » serait « établi par la Constituante ». (16)

On s'aperçoit d'autre part que le souci de coordination fut poussé plus loin que précédemment. Les idées avaient en effet évolué en ce qui concerne la constitutionnalité de la hiérarchie entre les ministres. L'équipe comprenait en effet quatre ministres chargés chacun de coordonner « un secteur de l'activité gouvernementale, tant dans sa conception que dans son exécution » : ces quatre secteurs étaient « ceux de la politique extérieure, de la politique économique, de l'infrastructure nationale et de la politique humaine et sociale ». On aperçoit, disait le gouvernement dans sa déclaration, que ces quatre secteurs, plus celui des finances et du budget, correspondent exactement aux articulations de la politique que nous avons projetée dans la première partie de la déclaration.

« Au surplus, poursuit celle-ci, dans chaque groupe de départements soumis à coordination, les attributions sont réparties de telle manière que pour la pré-

(14) Arrêté royal du 25 avril 1961.

(15) Wigny, « Propos constitutionnels », Bruxelles 1963, p. 279.

(16) Déclaration gouvernementale, Doc. Chambre 13 (ses. extr. 1965), p. 7.

C. 1961-1965.

In de regering Lefèvre-Spaak waren geen onderstaatssecretarissen maar ministers, adjunct bij een departement (14). Wij vestigen de aandacht op de komma. « Zij zijn, aldus de heer Wigny, geen adjunct-ministers... Feitelijk is de formule van de onderstaatssecretarissen en die van de ministers, adjunct bij een departement, ongeveer dezelfde. In beide gevallen streeft men ernaar om het hoofd van een departement te ontlasten van het dagelijks bestuur en de aangelegenheden die hij van minder politiek belang acht. Maar men wil dat hij het hiërarchisch gezag blijft uitoefenen. In geval van conflict neemt hij de beslissing. »

» De tweede regel, beperkte deelneming aan de Raad, past de regering-Lefèvre anders toe. De ministers, adjunct bij een departement, zijn volwaardige ministers. Zij maken derhalve deel uit van het kabinet op voet van gelijkheid met hun collega's... Maar de regering-Lefèvre stelt in de schoot van de minister-raad een kerncomité in voor het algemeen beleid, waarvan slechts enkele leden van de regering deel uitmaken, met uitsluiting niet alleen van de ministers, adjunct, maar ook van de hoofden van de technische departementen. » (15).



D. 1965-1966.

De regering-Harmel telde o.m. zeven ministers-staatssecretaris en vier ministers-coördinator.

De staatssecretarissen hadden dezelfde bevoegdheid als de ministers-onderstaatssecretaris in de regering-Eyskens. Maar in de Verklaring van de Regering werd gezegd : « Hun definitief statuut zal door de Grondwetgevende Vergadering bepaald worden. »

Men bemerkt aan de andere kant dat meer dan vroeger naar coördinatie werd gestreefd. De opvattingen waren immers geëvolueerd wat betreft de grondwetigheid van de hiërarchische ordening van de ministers. In de ploeg waren vier ministers opgenomen belast met de coördinatie « van het beleid in een sector van de regeringsbedrijvigheid, zowel voor de conceptie als voor de uitvoering van bedoeld beleid; deze vier sectoren » waren « die van de buitenlandse politiek, van het economisch beleid, van de nationale infrastructuur en van het menselijke en sociale beleid. Zoals men ziet — aldus de Verklaring van de Regering — vallen deze vier sectoren, plus die van financiën en begroting, volledig samen met de geledingen van het beleid, zoals wij dit in het eerste gedeelte van onze verklaring geschetst hebben. »

« Bovendien — zo gaat de Verklaring verder — worden in elke aan de coördinatie onderworpen groep van departementen, de bevoegdheden op zulke wijze

(14) K. B. van 25 april 1961.

(15) Wigny, « Propos constitutionnels », Brussel 1963, blz. 279.

(16) Verklaring van de Regering, Gedr. St. Kamer 13 (B. Z. 1965), blz. 7.

paration des budgets et des grandes décisions d'exécution, un débat au sein du comité restreint puisse garantir, par des concertations préalables, l'harmonisation des intérêts régionaux. » (17)

Quoiqu'il en soit, le secrétaires d'Etat étaient encore ministres-secrétaires d'Etat, en sorte que l'examen approfondi de leur statut apparaît, du point de vue de notre étude, d'un intérêt surtout historique. La question ne se présentait pas dans des termes assez nets pour que nous puissions en tirer des conclusions pertinentes. Ce cas, pas plus que celui de 1960-1961, n'est donc un vrai précédent.

*
**

E. En 1966.

Le gouvernement Van den Boeynants comprend quatre ministres-secrétaires d'Etat.

*
**

F. En 1968.

Le gouvernement Eyskens comprend 2 ministres-secrétaires d'Etat à l'Economie Régionale.

*
**

(17) Ibidem.

verdeeld dat voor het voorbereiden van de begrotingen en van de belangrijke uitvoeringsbesluiten, een onderzoek in een beperkt comité, dank zij het voorafgaand overleg, de harmonizatie van de gewestelijke belangen kan waarborgen. » (17)

Maar toch waren de staatssecretarissen nog minister-staatssecretaris, zodat hun statuut voor onze studie vooral van geschiedkundig belang is. Het probleem was niet zo duidelijk gesteld dat wij er vaste gevolgtrekkingen kunnen uit maken. Dit geval is dus, evenmin als dat van 1960-1966, een echt precedent.

*
**

E. 1966.

De regering-Van den Boeynants omvat nog vier ministers-staatssecretarissen.

*
**

F. In 1968.

De regering-Eyskens heeft 2 ministers-staatsecretaris voor de Streekeconomie.

*
**

(17) Ibidem.

III. DECLARATIONS DE REVISION.

La Constitution n'a donc institué que des ministres.

Lors des revisions de 1893 et 1921, il n'a pas davantage été question de secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat.

Dans le projet de déclaration de revision du 25 juin 1953 (1), le gouvernement de l'époque reconnaissait que la création de sous-secrétaires d'Etat gérant une partie de département sous la direction des ministres serait, pour autant qu'ils « aient la qualité de ministre... de nature à faciliter la tâche gouvernementale. » Mais il concluait que « leur rôle étant ainsi conçu, il semblait « que leur institution » pût « se réaliser sans modification au Pacte fondamental ».

C'est ainsi que le gouvernement a estimé ne pas devoir soumettre de proposition de revision.

A la Chambre, le rapporteur, M. De Schryver, se demandait cependant si la question ne restait pas posée. « N'est-il pas nécessaire, disait-il, d'envisager l'institution de sous-secrétaires d'Etat qui n'auraient pas la compétence et la responsabilité constitutionnelles des ministres, mais qui auraient de très larges pouvoirs d'administration et l'accès aux Chambres ». (2)

Comme on le voit, le rapporteur s'écartait de la thèse du gouvernement quant aux pouvoirs des sous-secrétaires d'Etat.

Quoiqu'il en soit, la Commission ne s'est pas prononcée.

Au Sénat, qui fut ensuite saisi, le rapport ne touche pas à la question (3).

Lors de la seconde tentative de revision, le gouvernement reprit, dans son projet du 15 avril 1958 (4), les déclarations précédentes, sur lesquelles la Chambre, le Sénat et le Roi s'étaient prononcés. Le législateur y apporta de très légères modifications, mais on ne cita même plus le problème des secrétaires d'Etat (5).

Après ces tentatives de revision, le gouvernement, qui, comme il l'explique dans l'exposé des motifs du projet de déclaration de 1965, avait demandé (6) « à certains de ses membres et à quelques parlementaires de se réunir en groupe de travail pour explorer les problèmes qui se posaient dans l'Etat », « et en faire l'inventaire » (7), reçut de celui-ci un document de synthèse, qui évoquait notamment l'institution de

III. VERKLARINGEN VAN HERZIENING.

De Grondwet heeft dus alleen voorzien in ministers.

Bij de herziening van 1893 en 1921 was geen sprake van staatssecretarissen of onderstaatssecretarissen.

In het ontwerp van verklaring tot herziening van 25 juni 1953 (1) erkende de toenmalige Regering dat de benoeming van onderstaatssecretarissen die een gedeelte van het departement zouden beheren onder de leiding van de ministers, de regeringstaak zou vergemakkelijken, voor zover zij de hoedanigheid van minister zouden hebben, maar besloot zij : « also opgevat lijkt de instelling ervan te kunnen worden doorgevoerd zonder wijziging van de Grondwet ».

Daarom achtte de regering het niet nodig een voorstel tot herziening in te dienen.

In de Kamer vroeg de h. De Schrijver, verslaggever, zich nochtans af of het probleem niet gesteld bleef. « Is het niet noodzakelijk, zei hij, de functies in te stellen van onderstaatssecretarissen die niet de grondwettelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de ministers zouden bezitten, maar die niettemin over zeer ruime bestuursmogelijkheden, alsmede over het recht van toegang tot de twee Kamers zouden beschikken ? » (2)

De verslaggever ging dus verder dan de Regering wat betreft de bevoegdheid van de onderstaatssecretarissen.

Hoe dan ook, de Commissie heeft zich niet uitgesproken.

In de Senaat, waar het ontwerp daarna aanhangig werd gemaakt, raakt het verslag deze kwestie niet aan (3).

Bij de tweede poging tot herziening nam de Regering, in haar ontwerp van 15 april 1958 (4), de vorige verklaringen over waaromtrent de Kamer, de Senaat en de Koning zich hadden uitgesproken. De wetgever bracht er enkele geringe wijzigingen in aan, maar het probleem van de staatssecretariaten werd zelfs niet meer genoemd (5).

Na deze pogingen tot herziening ontving de Regering, die zoals zij in de memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring van 1965 zegt, « sommige van haar leden en enkele leden van het Parlement had verzocht (6) een werkgroep te vormen om de problemen te exploreren waarvoor de Staat zich geplaagd ziet en er de inventaris van op te maken » (7) van deze laatste een synthese waarin o.m. gesproken

(1) Document Chambre 1952-1953, n° 556, p. 3.

(2) Document Chambre 1952-1953, 693, p. 58.

(3) Document Sénat 1953-1954, 168 (Rapport de M. Ancot, v. table, p. 64).

(4) Document Chambre 1957-1958, 906, n° 1.

(5) Document Chambre 1957-1958, 906, n° 4 (Rapport de M. Pierson).

et Document Sénat 1957-1958, 352 (Rapport de M. Dehousse).

(6) En octobre 1962.

(7) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 1, page 2, in fine.

(1) Gedr. St. Kamer, 1952-1953, n° 556, blz. 3.

(2) Gedr. St. Kamer, 1952-1953, n° 693, blz. 58.

(3) Gedr. St. Senaat, 1953-1954, n° 168 (Verslag van de h. Ancot), zie tabel, blz. 64.

(4) Gedr. St. Kamer, 1957-1958, 906, n° 1.

(5) Gedr. St. Kamer, 1957-1958, 906, n° 4 (Verslag van de h. Pierson) en Gedr. St. Senaat, 1957-1958, n° 352 (Verslag van de h. Dehousse).

(6) In oktober 1962.

(7) Gedr. St. Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, blz. 2 in fine.

secrétaires d'Etat. Le groupe de travail préconisait, à cet égard, « de prévoir, par une disposition constitutionnelle, la possibilité d'instituer désormais des secrétaires d'Etat » (8).

Il ajoutait : « Certains membres ont préconisé que cette institution contribue également à l'harmonisation des relations entre les deux communautés. Selon ces membres, dans un gouvernement dont le nombre des ministres serait à l'avenir restreint, quatre départements auraient, sur le plan de ces relations, une importance prépondérante : le département de l'Education nationale et de la Culture; le département des Affaires sociales, regroupant les départements actuels de l'Emploi et du Travail et de la Prévoyance sociale; le département des Affaires économiques, regroupant les départements actuels des Affaires économiques et de l'Energie, des Classes moyennes et de l'Agriculture; le département des Affaires techniques, regroupant les Travaux publics et les Communications. Ces départements auraient à traiter constamment de problèmes touchant aux intérêts essentiels des deux communautés : aussi serait-il nécessaire que l'établissement de leur budget se fasse avec le souci d'harmoniser ces intérêts. Cette harmonisation, au sein même de l'Exécutif, serait d'autant plus importante qu'en matière budgétaire, il ne peut être envisagé d'instaurer une procédure parlementaire de conciliation. Dans ces conditions, le résultat escompté serait obtenu en adjoignant à chaque ministre, titulaire d'un de ces départements-clés, deux secrétaires d'Etat qui l'aideraient à élaborer son budget en pleine connaissance des besoins des provinces flamandes et des provinces wallonnes. Ces deux secrétaires d'Etat lui apporteraient une assistance analogue pour l'élaboration des lois générales. Ils pourraient être également chargés de prendre certains règlements d'exécution, tenant compte des particularités de chacune des communautés. Des experts consultés par ces membres ont estimé que pareil système pourrait fonctionner sans nuire à l'efficacité ».

Et il poursuivait dans ces termes : « Aux yeux de ces membres, une telle utilisation des secrétaires d'Etat ne devrait pas plus que leurs autres utilisations possibles, faire l'objet d'une révision de la Constitution. Cependant, il faudrait à leur avis que ce mode d'utilisation devienne une pratique gouvernementale constante ». « Ces vues ont rallié la sympathie de certains membres. Il a toutefois été souligné que l'utilisation des secrétaires d'Etat devrait pouvoir se faire avec le maximum de souplesse et que le but principal de cette institution nouvelle serait manqué si elle conduisait, au total, à une inflation de l'Exécutif. Il a été dit à cet égard qu'en toute hypothèse, la doublure systématique des ministres par des secrétaires d'Etat de l'autre rôle linguistique devrait être catégoriquement écartée. » (9)

(8) Synthèse des travaux du Groupe de travail politique (24 octobre 1963), reproduit dans le Doc. Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe A, pp. 10-11.

(9) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe A, pp. 10-11.

wordt van de instelling van staatssecretariaten. De werkgroep stelde in dit verband voor om « voortaan, bij grondwettelijke beschikking, de mogelijkheid van het benoemen van staatssecretarissen te voorzien » (8).

Hij voegde eraan toe : « Sommige leden hebben voorgesteld dat deze instelling eveneens zou bijdragen tot het harmoniseren van de verhoudingen tussen beide gemeenschappen. Volgens deze leden zouden, in een regering waarvan het aantal ministers in de toekomst zou worden beperkt, vier departementen op dat punt van overwegend belang zijn, met name het departement van Nationale Opvoeding en Cultuur; het departement van Sociale Zaken dat de huidige departementen van Arbeid en Tewerkstelling en Sociale Voorzorg zou groeperen; het departement van Economische Zaken dat de huidige departementen van Economische Zaken en Energie, Middenstand en Landbouw zou omvatten; het departement van Technische Zaken, dat Openbare Werken en Verkeerswezen zou groeperen. Daar deze departementen voortdurend problemen ter behandeling zullen krijgen die de essentiële belangen der gemeenschappen raken, zou het noodzakelijk zijn dat de opstelling van hun begroting zou geschieden met de zorg voor het harmoniseren van deze belangen. Deze harmonisering, in de schoot van de uitvoerende macht, zou des te belangrijker zijn voor begrotingsaangelegenheden, daar hier het instellen van een parlementaire verzoeningsprocedure niet zou worden voorzien. In deze omstandigheden, zou het gewenste resultaat kunnen bekomen worden door bij iedere minister-titularis van één dezer sleuteldepartementen, twee staatssecretarissen te voegen die hem zouden bijstaan bij het opmaken van zijn begroting, met volle kennis van de behoeften der Vlaamse en Waalse provincies. Deze twee staatssecretarissen zouden hem op gelijkaardige wijze kunnen bijstaan bij de voorbereiding van de algemene wetgeving. Zij zouden tevens kunnen belast worden met het treffen van zekere uitvoeringsbesluiten die rekening houden met het eigen karakter van elke gemeenschap. Experten, welke door deze leden werden geraadpleegd, waren van oordeel dat een dergelijk systeem zou kunnen functioneren zonder aan de doeltreffendheid te schaden. »

En hij vervolgde : « Volgens deze leden, zou een dergelijke aanwending der staatssecretarissen, evenmin als hun andere mogelijke aanwendingen, moeten voorzien worden door de Grondwet. Wat echter wel nodig is volgens hen, is dat deze aanwending een constante van de regeringspraktijk zou uitmaken. » « Deze zienswijze droeg de sympathie van bepaalde leden weg. Er werd echter onderstreept dat de aanwending van staatssecretarissen met de grootst mogelijke soepelheid zou moeten kunnen gebeuren, en dat het voornaamste opzet dat met deze nieuwe instelling wordt beoogd, niet zou worden bereikt, zo ze zou leiden tot een inflatie van de Uitvoerende Macht. In dit verband werd gezegd dat in elk geval, het systematisch doubleren van ministers door staatssecretarissen van een andere taalrol met klem moest worden afgewezen » (9).

(8) Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), opgenomen in het Gedr. St. Kamer, 1964-1965, n° 993-1, bijlage A, blz. 10-11.

(9) Gedr. St. Kamer, 1964-1965, n° 993-1, bijlage A, blz. 10-11.

D'autre part, au chapitre consacré à la modernisation de l'Etat, le groupe de travail s'exprimait dans des termes (10) dont s'est inspirée la *Commission tripartite*, créée ensuite par le gouvernement pour rechercher un accord sur les principales modifications qui devraient être apportées à la Constitution.

Voici ce que cette Commission, dite pour la réforme des institutions, déclare à propos des secrétaires d'Etat (11) :

« 1. L'institution des secrétaires d'Etat se justifie tant par le souci d'assurer une meilleure répartition des tâches et des compétences au sein de l'Exécutif que par celui de contribuer à l'harmonisation des relations entre les deux communautés ». (Remarquons que le groupe de travail indiquait aussi comme objectif : « diminuer le nombre de ministres ».)

« 2. Il convient, poursuit la Commission, que la Constitution établisse le statut et la responsabilité des secrétaires d'Etat, qui devraient présenter les caractéristiques suivantes :

« a) Les secrétaires d'Etat ne seraient pas des fonctionnaires, mais des membres du gouvernement. Ils disposeraient du contreseing pour les affaires de leur compétence, mais ne feraient pas partie du conseil des ministres. Ils y seraient cependant appelés pour toute délibération concernant un objet de leur compétence.

« b) les secrétaires d'Etat auraient accès aux Chambres qui pourraient requérir leur présence et qui devraient les entendre à leur demande.

« c) Leur responsabilité s'apprécierait à l'égale de celle des ministres. »

(Le groupe de travail précisait que leur « sort suivrait celui du gouvernement en ce qui concerne la politique générale du cabinet ». Il ajoutait que la responsabilité du secrétaire d'Etat « serait personnelle pour les affaires dont la compétence lui aurait été donnée lors de la constitution du gouvernement ou que le ou les ministres, dont il dépendrait, lui auraient déléguées ») (11bis).

(D'après le document de synthèse, « cette responsabilité serait partagée par le ou les ministres dont il dépendrait dans les cas où une compétence exclusive ne lui aurait été attribuée ou lorsqu'il aurait été couvert par le ou les ministres dont il dépendrait »). (11ter)

La Commission tripartite poursuit dans ces termes :

« 3. Il a été souligné que l'utilisation des secrétaires d'Etat devrait pouvoir se faire avec le maximum de souplesse et que le but principal de l'institution serait manqué si elle conduisait, au total, à une infla-

In het hoofdstuk betreffende de modernisering van de Staat sprak de werkgroep zich anderzijds uit in termen (10) waaraan de *driepartijencommissie* zich heeft geïnspireerd, die nadien door de regering werd ingesteld ten einde een overeenkomst te bereiken over de belangrijkste wijzigingen die in de Grondwet zouden moeten worden aangebracht.

Deze zogenoemde Commissie voor de hervorming van de Instellingen verklaarde in verband met de staatssecretarissen het volgende (11) :

« 1. — De aanstelling van staatssecretarissen is gerechtvaardigd om een betere verdeling der taken en bevoegdheden in de Uitvoerende Macht te bekomen en om de betrekkingen tussen de twee gemeenschappen te harmoniëren. (Wij willen er op wijzen dat de werkgroep ook als doeleinde stelde : « Het aantal der ministers te verminderen »).

« 2. — De Grondwet dient het statuut en de verantwoordelijkheid van de staatssecretarissen te bepalen als volgt :

« a) De staatssecretarissen zouden geen ambtenaar zijn maar leden van de regering. Zij zouden ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor zaken die tot hun bevoegdheid behoren maar geen lid zijn van de ministerraad. Zij zouden de raad nochtans bijwonen bij elke beraadslaging die hen aanbelangt;

« b) De staatssecretarissen zouden toegang hebben tot de Kamers die hun aanwezigheid zouden kunnen eisen en die hen zouden moeten horen op hun verzoek;

« c) Hun verantwoordelijkheid zou gelijkgesteld worden met die van de ministers. »

(De werkgroep gaf nader aan dat hun « lot zal gebonden zijn aan dat van de regering in verband met de algemene politiek van het kabinet ». Hij voegde eraan toe dat de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris « zou persoonlijk zijn voor aangelegenheden die hem werden toevertrouwd bij de vorming van de regering of die aan hem door de minister(s) van wie hij afhangt zouden zijn overgedragen. ») (11bis).

Volgens het stuk dat de synthese van de werkzaamheden bevat, zou « deze verantwoordelijkheid gedeeld worden door de minister(s) onder wie hij ressorteert in de gevallen waarvoor hem geen exclusieve bevoegdheid zou zijn toegekend of wanneer hij zou gedekt zijn door de minister(s) waarvan hij afhangt. » (11ter)

De driepartijencommissie gaat dan verder als volgt :

« 3. De staatssecretarissen zouden met een maximale soepelheid gebruikt worden en het voornaamste doel van deze instelling zou niet bereikt worden indien zij zou leiden tot inflatie van de Uitvoerende Macht. In

(10) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe A, p. 16.

(11) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe C, pp. 30-31.

(11bis) Ibidem, Annexe A, p. 16.

(11ter) Ibidem, Annexe A, p. 16.

(10) Gedr. stuk Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, bijlage A, blz. 16-17.

(11) Gedr. stuk Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, bijlage C, blz. 30-31.

(11bis) Ibidem, Bijlage A, blz. 16.

(11ter) Ibidem, Bijlage A, blz. 16.

tion de l'Exécutif. En toute hypothèse, la doublure systématique des ministres par des secrétaires d'Etat devrait être catégoriquement écartée.

» Les modalités de l'utilisation des secrétaires d'Etat ne devraient pas être précisées dans la Constitution, mais elles permettraient selon les cas :

» a) de regrouper certaines activités au sein d'un même ministère;

» b) de coordonner certaines activités propres à plusieurs départements;

» c) de départager certaines activités en tenant compte soit des connaissances linguistiques du ministre, du ou des secrétaire(s) d'Etat, soit de la connaissance plus spéciale du secrétaire d'Etat ou du ministre en ce qui concerne certains problèmes régionaux; ces secrétaires d'Etat assisteraient leur(s) ministre(s) dans l'élaboration des projets de lois; ils pourraient être également chargés de prendre certains règlements d'exécution en tenant compte des particularités de chacune des communautés.

» d) d'établir des budgets complexes en tenant compte des problèmes régionaux et en assurant leur exécution selon ces besoins; l'un des rôles essentiels des secrétaires d'Etat, dans les départements clés, serait d'harmoniser les intérêts des deux communautés lors de l'établissement des budgets; cette harmonisation au sein même de l'Exécutif serait d'autant plus importante que, en matière budgétaire, il ne peut être envisagé d'instaurer une procédure parlementaire spéciale;

» e) de charger un secrétaire d'Etat d'une tâche passagère. (12) »

Puis, lorsqu'une des trois délégations se fut retirée, les deux autres reproduisirent en somme, dans leurs conclusions datées du 26 janvier 1965, le texte de la Commission, en ce qui regarde les secrétaires d'Etat. (13)

Enfin, à la suite de ces consultations, le gouvernement exprima son opinion dans l'exposé des motifs du projet de déclaration du 3 mars 1965. (14) « Bien que le gouvernement, y dit-il, ne soit pas suffisamment convaincu de la nécessité juridique de ces dispositions » — dispositions précises en ce qui concerne l'institution que nous étudions — « il considère qu'il peut y avoir un certain intérêt à régler d'une manière plus explicite le statut de ces diverses catégories de ministres, en vue notamment d'exclure à l'avenir toute contestation fondée sur une interprétation trop étroite des textes actuels. Ceci pourrait faire l'objet d'un article 65bis à établir dans ce sens; il faudra, en tout cas, veiller à n'inscrire dans la Constitution que des dispositions très générales, afin de ménager toute la souplesse requise pour la formation et l'organisation des gouvernements futurs ».

elk geval dient volstrekt vermeden dat de minister systematisch door staatssecretarissen gedoubleerd worden.

» De Grondwet moet niet bepalen welk gebruik dient gemaakt van de staatssecretarissen. Zij moeten dienen om naar gelang van het geval :

» a) sommige activiteiten in eenzelfde ministerie te hergroeperen;

» b) sommige activiteiten van verschillende departementen te coördineren;

» c) sommige activiteiten te verdelen, rekening houdend met de taalkennis van de ministers en de staatssecretarissen, of met de speciale kennis van de staatssecretaris of de minister i.v.m. zekere regionale problemen. Deze staatssecretarissen zouden hun minister(s) bijstaan bij de voorbereiding van de wetsontwerpen. Zij zouden ook kunnen belast worden met sommige uitvoeringsmaatregelen rekening houdend met de particulariteiten van elke gemeenschap;

» d) complexe begrotingen op te stellen rekening houdend met de regionale problemen en de uitvoering ervan te verzekeren volgens de behoeften. Een der essentiële taken van de staatssecretarissen in de sleuteldepartementen zou erin bestaan de belangen der twee gemeenschappen te harmoniëren bij het opstellen der begrotingen. Deze harmoniëring in de Uitvoerende Macht zou des te belangrijker zijn daar op budgettair gebied niet kan overwogen worden een speciale parlementaire procedure te volgen;

» e) een staatssecretaris te belasten met een tijdelijke taak. (12) »

Toen een van de drie afvaardigingen zich had teruggetrokken namen de twee andere in hun conclusies van 26 januari 1965 per slot van rekening de tekst van de Commissie over, wat de staatssecretarissen betreft (13).

Ten slotte gaf de regering, na dit overleg, haar mening te kennen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van verklaring van 3 maart 1965 (14) :

« Ofschoon de Regering niet voldoende overtuigd is van de juridische noodzakelijkheid van deze bepalingen, neemt zij aan dat men er een zeker belang kan bij hebben dat het statuut van de verschillende categorieën van ministers uitdrukkelijker geregeld wordt ten einde inzonderheid voor de toekomst elke betwisting, gegrond op een te enge interpretatie van de thans geldende teksten, uit te sluiten. Dit zou kunnen gedaan worden in een in die zin op te stellen artikel 65bis. Er dient alleszins voor gewaakt te worden, met het oog op de vereiste soepelheid voor het vormen en inrichten van de toekomstige regeringen, dat in de Grondwet slechts zeer algemene bepalingen worden opgenomen. »

(12) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe C, pp. 30-31.

(13) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe C, p. 62.

(14) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 1, pp. 12-13.

(12) Gedr. stuk Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, bijlage C, blz. 30-31.

(13) Gedr. stuk, Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, bijlage C, blz. 62.

(14) Gedr. stuk Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, blz. 12-13.

A la Chambre des Représentants, le rapport de la Commission spéciale (15) constate que celle-ci estime « devoir envisager la possibilité de prévoir l'existence de secrétaires et sous-secrétaires d'Etat, afin de laisser le champ le plus libre possible à la Constituante, compte tenu notamment des distinctions qui existent à cet égard, dans plusieurs pays étrangers.

En conséquence « la Commission décide de modifier le n° 21 du projet en proposant l'insertion, à la section II du chapitre II du titre III de la Constitution, d'une ou de plusieurs dispositions nouvelles ayant pour objet le statut des ministres, secrétaires et sous-secrétaires d'Etat et les articles 36, 43, 56bis, 63, 64, 65, 73, 79, 82, 86, 87, 88, 89, 90, 91 et 134 uniquement en vue d'assurer une coordination des textes avec l'institution éventuelle des fonctions de secrétaires et sous-secrétaires d'Etat. (16)

Elle considérait donc qu'il y avait lieu non seulement de prévoir l'insertion d'une ou plusieurs dispositions nouvelles, mais de viser tous les articles relatifs aux ministres, en vue d'assurer leur coordination avec l'institution envisagée.

La Commission du Sénat examina ce texte au cours de ses séances des 23 et 25 mars 1965. Elle se demanda tout d'abord à quelle place une disposition semblable devait se situer. Pourquoi fallait-il, comme le gouvernement le proposait, insérer un article 65bis ? N'était-il pas plus logique de compléter simplement l'article 65 (17), qui dispose que « le Roi nomme et révoque ses ministres », ou, si le gouvernement estimait qu'il était préférable de ne pas toucher à celui-ci, d'insérer un article 86bis (18) dans la section II, consacrée aux ministres, et qui était précisément visée par la première phrase du texte de la Commission de la Chambre ?

Elle se demanda aussi pourquoi il fallait parler du « statut des ministres ». (19)

D'autre part, la Commission manifesta quelque répugnance à citer la série d'articles relatifs aux ministres et qui seraient à coordonner avec l'institution éventuelle de secrétaires et sous-secrétaires d'Etat (20). Elle préféra voir omettre cette énumération, mais formula le vœu que le Constituant indiquât quels seraient « les articles de la Constitution applicables aux ministres, qui le seront également aux secrétaires et sous-secrétaires d'Etat (21).

(15) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 6, p. 14 (rapport de MM. Moyersoen et Pierson, du 18 mars 1965).

(16) Document Chambre 1964-1965, 993, n° 6, p. 14, Rapport Moyersoen-Pierson.

(17) Procès-verbal polycopié de la réunion du 23 mars 1965, p. 51.

(18) Ibidem, p. 52.

(19) Ibidem, p. 55.

(20) Procès-verbal polycopié de la réunion du 25 mars 1965, p. 51.

(21) Document Sénat, 1964-1965, 278, pp. 19-20. Rapport de M. van Bogaert.

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers stelt het verslag van de Bijzondere Commissie (15) dat deze Commissie meent « verder de mogelijkheid onder ogen te moeten zien dat voorzien wordt in het bestaan van staatssecretarissen en onderstaatssecretarissen ten einde de Grondwetgevende Vergadering de grootst mogelijke vrijheid te geven, met name in verband met de verschillen die in dezen in verschillende andere landen bestaan ».

Dientengevolge « stelt de Commissie voor om n° 21 van het ontwerp te wijzigen, door in Afdeling II van Hoofdstuk II van Titel III van de Grondwet een of meer nieuwe bepalingen in te voegen betreffende het statuut van de ministers, staatssecretarissen en onderstaatssecretarissen, en de artikelen 36, 43, 56bis, 63, 64, 65, 73, 79, 82, 86, 87, 88, 89, 90, 91 en 134, uitsluitend met het doel om die artikelen in overeenstemming te brengen met de eventuele instelling van de functies van staatssecretaris en onderstaatssecretaris. » (16)

Zij was dus van oordeel dat er reden bestond niet alleen om een of meer nieuwe bepalingen in te voegen, maar al de artikelen met betrekking tot de ministers ter hand te nemen ten einde ze in overeenstemming te brengen met de instelling van het beoogde instituut.

De Senaatscommissie onderzocht deze tekst ter vergadering van 23 en 25 maart 1965. Zij vroeg zich in de eerste plaats af op welke plaats een dergelijke bepaling moest worden ingevoegd. Waarom moest, zoals de Regering voorstelde, een artikel 65bis in de Grondwet worden opgenomen ? Was het niet logisch om eenvoudig artikel 65 aan te vullen dat bepaalt : « De Koning benoemt en ontslaat zijn ministers » (17) of, indien de Regering het beter achtte aan dit artikel niet te raken, een artikel 86bis (18) in te voegen in afdeling II, betreffende de ministers, welke afdeling bedoeld wordt in de eerste volzin van de tekst van de Kamercommissie ?

Zij vroeg zich ook af waarom moest worden gesproken over het « statuut van de ministers ». (19)

Aan de andere kant was de Commissie enigszins afkerig van de opsomming van de reeks artikelen betreffende de ministers, die in overeenstemming zouden moeten worden gebracht met de eventuele instelling van staatssecretariaten en onderstaatssecretariaten (20). Zij verkoos deze opsomming weg te laten maar sprak de wens uit dat de grondwetgever zou aangeven « welke artikelen van de Grondwet die gelden voor de ministers, ook op de staatssecretarissen en onderstaatssecretarissen van toepassing zijn » (21).

(15) Gedr. St. Kamer, 1964-1965, 993-6, blz. 14 (Verslag van de hh. Moyersoen en Pierson van 18 maart 1965).

(16) Gedr. St. Kamer, 1964-1965, 993-6, blz. 14 (Verslag van de hh. Moyersoen en Pierson).

(17) Gestencilde notulen van de vergadering van 23 maart 1965, blz. 51.

(18) Ibidem, blz. 52.

(19) Ibidem, blz. 55.

(20) Gestencilde notulen van de vergadering van 25 maart 1965, blz. 51.

(21) Gedr. St. Senaat, 1964-1965, 278, blz. 19-20, Verslag van de h. Van Bogaert.

Finalement, comme nous l'avons dit plus haut, le pouvoir législatif, se rangeant à ces considérations, a, le 17 avril 1965, déclaré qu'« il y a lieu à revision du titre III, chapitre II, section II, de la Constitution par l'insertion d'une ou de plusieurs dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et sous-secrétaire d'Etat ».

••

Ten slotte heeft de Wetgevende Macht zich bij deze beschouwingen neergelegd en op 17 april 1965 verklaard dat er « reden bestaat tot herziening van Titel III, Hoofdstuk II, Afdeling II, van de Grondwet door invoeging van een of meer nieuwe bepalingen handelend over het statuut van de staatssecretarissen en van de onderstaatsecretarissen ».

*
**

IV. OPPORTUNITÉ.

L'institution a été fort décriée, tant en Belgique qu'en France.

Le Centre d'études pour la Réforme de l'Etat, examinant la question de son utilité et de son opportunité a « rejeté pareille conception, comme ayant, en ce qui concerne notre pays, un caractère purement artificiel » (1). Ni les besoins ni les circonstances « n'ont, conclut-il, imposé jusqu'ici la création de sous-secrétariats ». (2) Il se dit donc « adversaire de l'institution... sous n'importe quelle forme » (3).

Mais n'oublions pas que ce rapport remonte à trente ans d'ici et que les tâches ministérielles se sont encore compliquées depuis lors.

M. Genin, dans une note publiée par l'Institut des Sciences administratives, à la suite des consultations des professeurs de droit public, parle, à propos de l'institution, de « petit monstre juridique ». (4)

Mais il se place dans l'hypothèse des professeurs, c'est-à-dire de la création de sous-secrétariats conforme à une interprétation plutôt restrictive de la Constitution, et aboutissant, en effet, à ce qu'il appelle « un hybride à allure de ministre, qui ne l'est pas » (5). Or telle n'est pas la conception de ceux qui préconisent aujourd'hui cette création.

En France, Barthelemy notamment, critique le sous-secrétariat d'Etat, tel qu'il y fonctionnait à l'époque, c'est-à-dire avant la première guerre mondiale. « En dehors, dit-il, du cas exceptionnel d'amitié ou de confiance personnelles, je crois que les ministres en général... aiment mieux des subordonnés véritables, que ces collaborateurs qui prétendent être des égaux. » (6)

Cette opinion est aussi fondée sur une hypothèse particulière. Sous la 3^e République, en effet, le lien de subordination des sous-secrétaires d'Etat n'était pas bien établi. Or il peut l'être de façon précise.

Duguit, de son côté, commentant un rapport du député Louis Marin (6bis) qui concluait à la suppression de tous les sous-secrétaires d'Etat, déclare : « En effet, ils ne servent à rien et coûtent très cher. » (6ter).

Il semble vraiment qu'avant la guerre, l'institution fut, en France, détournée de sa fin.

(1) (2) C.E.R.E. La réforme de l'Etat. Introduction de M. Max Leo Gérard, au rapport de la Première Commission, p. 9.

(3) Ibidem, p. 33.

(4) (5) Genin, note sur l'inopportunité de créer des sous-secrétaires d'Etat. Institut belge des Sciences administratives, op. cit. p. 137.

(6) Barthelemy, op. cit. p. 368.

(6bis) Journal officiel du 10 décembre 1923, cité par Duguit, op. cit., t. IV, p. 829.

(6ter) Duguit, ibidem.

IV. WENSELIJKHEID.

Het instituut werd zowel in België als in Frankrijk fel bestreden.

Het Studiecentrum tot Hervorming van de Staat dat het nut en de wenselijkheid ervan onderzocht, heeft het « van de hand gewezen op grond van zijn zuiver kunstmatige aard, althans wat België betreft » (1). « Noch de noodwendigheden noch de omstandigheden, zo besloot het, hebben tot op heden de oprichting van onderstaatssecretarissen noodzakelijk gemaakt » (2). Het zegt tegenstander te zijn van « de oprichting ... onder gelijk welke vorm » (3).

Men vergete echter niet dat dit verslag dertig jaar oud is en dat de taak van de ministers nog ingewikkelder is geworden.

In een noot, gepubliceerd door het Instituut voor Administratieve Wetenschappen na de raadpleging van de hoogleraren in het publiek recht, noemt de heer Genin het instituut een « klein juridisch monster » (4).

Maar hij plaatst zich op het standpunt van de hoogleraren, die de oprichting van ondersecretariaten beschouwen in het raam van een eerder beperkende uitlegging van de grondwet, en noemt een staatssecretaris « een tweeslachtig wezen dat er uit ziet als een minister, maar het niet is » (5). Dit standpunt wordt echter niet gedeeld door de huidige voorstanders van de staatssecretariaten.

In Frankrijk hekelt o.m. Barthelemy het onderstaatssecretariaat, zoals het vóór de eerste wereldoorlog functioneerde. Hij is van oordeel dat de ministers, behalve in uitzonderlijke gevallen van vriendschap of persoonlijk vertrouwen, ... meestal liever echte ondergeschikten hebben dan medewerkers die beweren huns gelijken te zijn » (6).

Ook deze opvatting berust op bijzondere omstandigheden. Immers, onder de Derde Republiek, was de band van ondergeschiktheid van de onderstaatssecretarissen niet zo nauwkeurig bepaald. Maar hij kan precies omschreven worden.

Duguit aan zijn kant schrijft bij wijze van commentaar bij een verslag van volksvertegenwoordiger Louis Marin (6bis) dat besloot tot de afschaffing van alle onderstaatssecretarissen : « Zij dienen immers tot niets en kosten zeer veel. » (6ter).

Het lijkt wel echt zo te zijn dat de instelling vóór de oorlog in Frankrijk voor andere doeleinden werd gebruikt.

(1) (2) S.C.H.S. De Hervorming van de Staat. Inleiding van de h. Max-Leo Gérard tot het verslag van de eerste commissie, blz. 11.

(3) Ibidem, blz. 35.

(4) (5) Genin, noot betreffende de wenselijkheid van de instelling van onderstaatssecretariaten. Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, op. cit., blz. 137.

(6) Barthelemy, op. cit. blz. 368.

(6bis) Journal officiel van 10 december 1923 aangehaald door Duguit, op. cit., t. IV, blz. 829.

(6ter) Duguit, ibidem.

C'est ce qui ressort aussi des erreurs commises à l'époque et que rapporte Barthelemy.

Celui-ci décrit, par exemple la façon assez curieuse dont fut créé un sous-secrétariat : « C'est à la suite d'une interpellation de M. Malvy, que M. Briand est « descendu » de pouvoir. En vertu de ce « spoils system », qui est une des caractéristiques du gouvernement de cabinet, M. Malvy avait droit à une part de la succession qu'il avait contribué à ouvrir; ... on s'est demandé quel était le sous-secrétariat qui pourrait convenir à M. Malvy afin qu'on le lui créât. » (7) Et Barthelemy d'écrire assez férocement : « Nouvelle preuve que dans la politique, contrairement à ce que Darwin avait constaté dans la nature, ce n'est pas la fonction qui crée l'organe, mais bien l'organe qui crée la fonction (8). » Et il ajoute : « Mais une fois que M. Malvy eût été ainsi rattaché au Ministère de la Justice, se posa la question de savoir quelles seraient ses attributions. Elles furent déterminées seulement par le décret du 13 mars 1911 » (9), postérieur à celui qui portait la nomination.

Il est évident qu'appliquée de cette façon, l'institution ne répond pas à son but, ni aux raisons qui ont guidé notre pouvoir législatif dans sa déclaration de revision.

Cela montre que, si on l'adopte, il faut l'agencer de manière à éviter ces écueils.

*
**

M. Wigny, dans la note qu'a publiée l'Institut des Sciences administratives, puis dans ses « Propos constitutionnels » situe exactement le problème en se demandant d'abord quel est le rôle du ministre.

Celui-ci, dit-il, « doit avant tout jouer un rôle politique » (10) — ce qui exclut le recours à l'aide d'un fonctionnaire. Il « pose des questions là où la routine ne laisse apparaître que des évidences; il donne à ses fonctionnaires l'occasion de repenser les problèmes... » Il « veille à ce que les solutions préconisées soient en concordance avec la volonté générale de la nation... » (11)

Il doit, d'autre part, « concevoir et exécuter une politique en même temps qu'il dirige une action administrative. Il devrait réfléchir, mais il est harcelé. Tant de palabres ministérielles, des prestations parlementaires, de dossiers de routine, d'audiences, de banquets, sans oublier les obligations dans l'arrondissement. Cela dépasse aujourd'hui les forces d'un seul homme. » (12)

Que cela est vrai ! Voilà, entre tous, quelqu'un qui devrait disposer du temps nécessaire à concevoir une politique à longue échéance, et on l'occupe à colmater

(7) Barthelemy, op. cit. blz. 374-375.

(8) (9) Barthelemy, Ibidem, p. 375.

(10) (11) Wigny, Note sur les sous-secrétaires d'Etat. Institut belge des Sciences administratives, 1948-1949, pp. 126-127.

(12) Wigny, « Propos constitutionnels », Bruxelles, 1963, pp. 277-278.

Dit blijkt overigens uit de vergissingen welke in die tijd werden begaan en waarvan Barthelemy ons het relaas brengt.

Deze herinnert b.v. aan de vrij vreemde totstandkoming van een bepaald ondersecretariaat : « De regering Briand was omvergeworpen na een interpellatie van de heer Malvy. Krachtens het « spoils system », een van de kenmerken van de kabinetsregering, had de heer Malvy recht op een gedeelte van de nalatenschap die hij had doen openvallen, en men vroeg zich af welk ondersecretariaat voor de heer Malvy zou passen, ten einde het voor hem in te stellen » (7). Barthelemy merkt hierbij giftig op : « Dat is een nieuw bewijs dat in de politiek niet geldt wat Darwin in de natuur heeft vastgesteld, namelijk dat de functie het orgaan schept en niet het orgaan de functie » (8). Verder schrijft hij : « Maar toen de heer Malvy eenmaal verbonden was aan het Ministerie van Justitie, rees de vraag wat zijn bevoegdheid zou zijn. Deze werd eerst bepaald bij decreet van 13 maart 1911 (9), dat dagtekent van na het benoemings-decreet. »

Het spreekt vanzelf dat het instituut, als het zo wordt opgevat, niet beantwoordt aan zijn doel, noch aan de redenen waardoor de wetgevende macht zich bij haar verklaring van herziening heeft laten leiden.

Dit bewijst dat het, in voorkomend geval, anders moet worden ingericht, als men die klippen wil omzeilen.

*
**

In de nota die het Instituut voor Administratieve Wetenschappen heeft gepubliceerd, en nadien in zijn « Propos constitutionnels » situeert de heer Wigny het probleem nauwkeurig en vraagt hij zich allereerst af wat de taak van een minister is.

« Een minister, aldus de auteur, moet vooral een politieke taak vervullen » (10) wat een beroep op ambtenaren uitsluit. Hij « stelt vragen, waar sleur en slenter alles vanzelfsprekend vinden; hij geeft aan zijn ambtenaren de gelegenheid de problemen opnieuw te overwegen... » Hij « ziet erop toe dat de voorgestelde oplossingen in de lijn liggen van de algemene verwachtingen van de natie... » (11).

Hij moet « een beleid ontwerpen en uitvoeren, een administratieve actie leiden. Hij zou moeten nadenken, maar hij wordt voortdurend lastig gevallen. Zoveel ministeriële palavers, werkzaamheden in het parlement, routinedossiers, audiënties, banketten, zonder nog te spreken van de verplichtingen in zijn arrondissement. Dat is meer dan één man in onze tijd aankan » (12).

Dit is maar al te waar ! Ziedaar nu werkelijk iemand die tijd zou moeten hebben om een politiek op lange termijn te ontwerpen en hij wordt dag in,

(7) Barthelemy, op. cit., pp. 374-375.

(8) (9) Barthelemy, Ibidem, blz. 375.

(10) (11) Wigny, nota betreffende de onderstaatssecretarissen. Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschap, 1948-1949, blz. 126-127.

(12) Wigny, « Propos constitutionnels », Brussel, 1963, blz. 277-278.

de nouveaux. C'est d'ailleurs ce qui s'est passé partout depuis le dernier siècle. « Chaque fois, dit M. De Weert, qu'on veut mettre l'accent sur une tâche particulière (la promotion du commerce extérieur, par exemple), ou qu'un groupe d'intérêt mène une campagne soutenue pour avoir son ministère propre (le cas des classes moyennes), ou qu'une direction générale se développe considérablement, voire même plus simplement lorsqu'il y a des difficultés de dosage, on voit naître de nouveaux départements ». (17)

Dans une certaine mesure, ce fut peut être parfois nécessaire, quoique dangereux. Mais aujourd'hui pareille solution serait mauvaise. Outre qu'elle présente de graves inconvénients pour le conseil des ministres lui-même — nous en parlerons plus loin —, elle conduit à l'émiettement, à la dispersion de l'activité gouvernementale, qui, à raison de la complexité actuelle des affaires, en souffre déjà beaucoup. On sent, au contraire, dans les sphères gouvernementales, un vrai besoin de coordination.

Comment, dès lors, pallier la multiplication des tâches, sans augmenter le nombre de ministres ?

M. Wigny, dans ses « Propos constitutionnels », use à ce sujet d'une formule heureuse : « Le Ministre, dit-il, a besoin d'un *collaborateur à son image*. » (18)

Collaborateur, c'est-à-dire qui lui soit inférieur, mais à son image, c'est-à-dire qui, comme lui, soit un personnage politique, disposant de pouvoirs de même espèce.

On peut certes concevoir un type de secrétaire d'Etat, qui réponde à ces exigences et ne présente pas les défauts qu'on a parfois relevés dans cette institution, telle que la connaissent certains pays; qui, par exemple ne soit pas simplement chargé de représenter un ministre devant une des Chambres, comme le secrétaire parlementaire anglais, même s'il le seconde dans ses tâches administratives; mais qui soit chargé d'une responsabilité politique propre et dispose du contreseing; qui ne soit pas non plus un personnage choisi, comme sous la troisième république française, par application du « spoils system », ou uniquement pour des raisons de dosage politique; mais qui ait un secteur d'activité bien déterminé, tout en se trouvant dans une situation de subordination précise par rapport aux ministres.

**

Examinons les avantages d'une fonction ainsi organisée. Recherchons quelles sont les tâches à conférer aux secrétaires d'Etat et les motifs qui commandent de limiter leurs pouvoirs.

1° En premier lieu, l'institution « permettrait un *allègement effectif de la tâche des ministres*. (19) Ce qu'un fonctionnaire, ou un attaché de cabinet, ne peut

(17) De Weert, op. cit. p. 108.

(18) Wigny, Propos constitutionnels, p. 278.

(19) De Weert, op. cit., p. 140. L'auteur, à la page 108, cite comme exemples les audiences, conférences de presse, contacts avec les instances du parti, avec les parlementaires, avec les électeurs, etc.

nouveaux départements op te richten. Dat is de laatste honderd jaar trouwens overal gebeurd. « Telkens, aldus de heer De Weert, als men een bijzondere taak naar voren wenst te schuiven (b.v. de bevordering van de buitenlandse handel) of een belangengroep een volgehouden campagne voert om zijn eigen ministerie te krijgen (het geval van de middenstand) of telkens wanneer een algemene directie grote uitbreiding heeft genomen of, eenvoudiger nog, wanneer doseringsmoeilijkheden oprijzen, ziet men nieuwe departementen ontstaan » (17).

Dit was tot op zekere hoogte misschien noodzakelijk, maar toch niet zonder gevaar. Vandaag de dag zou het echter een slechte oplossing zijn, omdat er niet alleen ernstige bezwaren aan verbonden zijn voor de ministerraad zelf — wij komen hier nog op terug — maar vooral omdat zij leidt tot verbreking en versnippering van de activiteit van de regering en deze heeft hieronder reeds sterk te lijden omdat de zaken tegenwoordig zo ingewikkeld zijn. Men voelt in regeringskringen, integendeel, werkelijk de nood aan coördinatie.

Hoe kan het groter aantal taken dan worden afgedaan zonder het aantal ministers te vermeerderen?

In zijn « Propos constitutionnels » gebruikt de heer Wigny in dit verband een gelukkige formule : « De Minister, zo schrijft hij, heeft een *medewerker nodig naar zijn beeld en gelijkenis* » (18).

Een medewerker, d.w.z. een ondergeschikte, maar « naar zijn beeld en gelijkenis » wil zeggen dat hij evenals de minister, een politicus dient te zijn met soortgelijke bevoegdheden.

Het is stellig mogelijk een staatssecretariaat in te stellen, dat aan deze eisen voldoet en toch niet de gebreken vertoont die dit instituut soms in bepaalde landen te zien geeft; een staatssecretaris die b.v. niet gewoon de opdracht heeft een minister in een van de Kamers te vertegenwoordigen, zoals de Engelse parlementaire secretaris, zelfs indien hij hem terzijde staat bij zijn administratieve taken; maar die een eigen politieke verantwoordelijkheid draagt en recht van medeondertekening bezit; niet iemand die gekozen wordt met toepassing van het « spoils system » zoals onder de Franse Derde Republiek of uitsluitend op grond van de politieke dosering; wel iemand die een goed omschreven activiteitssfeer heeft maar tevens ook een nauwkeurig bepaalde ondergeschikte positie bekleedt ten opzichte van de ministers.

**

Laten we de voordelen van een aldus opgevatte functie onderzoeken. Laten wij nagaan welke taken aan de staatssecretarissen kunnen worden opgedragen en waarom hun bevoegdheid moet worden beperkt.

In de eerste plaats zou de instelling van staatssecretarissen het mogelijk maken « *de taak van de Ministers werkelijk te verlichten* » (19). Wat een ambtenaar

(17) De Weert, op. cit., blz. 108.

(18) Wigny, « Propos constitutionnels », blz. 278.

(19) De Weert, op. cit., blz. 140. Op blz. 108 noemt de auteur als voorbeeld audiënties, persconferenties, contacten met de partijinstanties, met de parlementsleden, met de kiezers, enz.

accomplir, un secrétaire d'Etat doué de responsabilité politique le pourrait. Car non seulement, il aurait ses *entrées au Parlement*, mais il pourrait y répondre efficacement aux *interpellations* et questions des membres. Du fait de cette responsabilité, les parlementaires n'auraient pas de raison d'exiger la présence du ministre lui-même.

« Dans le domaine propre qui leur est réservé, les sous-secrétaires d'Etat, joueront, à la décharge du chef de département, un vrai rôle politique. S'ils sont plus spécialement chargés de la *gestion de certains services*, ils donneront toutes les signatures, sauf celles que se réservera le chef de département » (20).

M. Seeldrayers, dont l'avis a été recueilli par l'Institut des Sciences administratives, a pris, à cet égard, une position tout à fait opposée. Il nie que l'institution puisse aboutir à décharger les ministres d'une partie de leurs fonctions.

Et pour cela, il passe en revue les exemples d'allègement qu'invoquent ses partisans. A son sens, tout d'abord, les audiences les plus importantes devront toujours être assurées par le ministre; les autres, ayant une incidence politique particulière, par le chef de cabinet ou un attaché; celles qui n'ont pas un caractère strictement politique, par le secrétaire général ou les chefs des grandes administrations. « On cherche en vain, conclut-il, en quoi, pour ces activités, un sous-secrétaire d'Etat serait nécessaire. » (21)

Or actuellement, le chef de cabinet et les attachés reçoivent déjà pas mal de personnes venues les entretenir de questions politiques, et c'est vers le secrétaire général et ses directeurs généraux que se dirigent déjà ceux qui n'ont à soulever que des questions administratives. Malgré cela, le ministre est surchargé. Il faut donc trouver autre chose.

Mais M. Seeldrayers poursuit : « En ce qui concerne l'activité ministérielle sur le plan parlementaire, il me paraît, dit-il, que la présence du ministre, sa participation physique et effective aux discussions et débats est absolument nécessaire. » (22)

De même le CERE, se plaçant dans l'hypothèse où le secrétaire d'Etat pourrait répondre aux interpellations, considère qu'il s'agit ici de tâches essentielles du ministre et que le Parlement exigera d'entendre la réponse de celui-ci. (23)

Mais ces opinions reposent sur l'hypothèse où le secrétaire d'Etat n'aurait pas de responsabilité politique. Or on peut imaginer qu'il en aurait. L'argument, dans ce cas, ne porterait donc pas.

of een kabinetsattaché niet kan doen, zou een staatssecretaris met politieke verantwoordelijk wel kunnen doen. Want hij zou niet alleen *toegang hebben tot het Parlement*, maar er ook afdoend kunnen antwoorden op *interpellaties* en vragen van leden. Indien hij zulk een verantwoordelijkheid bezit, zouden de parlementsleden geen reden hebben om te eisen dat de Minister persoonlijk tegenwoordig is.

« Op het eigen gebied dat hun is voorbehouden, zullen de onderstaatssecretarissen, met ontlasting van het hoofd van het departement, een echte politieke rol spelen. Indien zij meer in het bijzonder belast zijn met het *beheer van bepaalde diensten*, zullen zij alle stukken kunnen ondertekenen, behalve die welke het hoofd van het departement tot zich trekt » (20).

De heer Seeldrayers, wiens advies werd ingewonnen door het Instituut voor Administratieve Wetenschappen, houdt er evenwel een geheel andere mening op na. Hij ontkent dat de staatssecretarissen de ministers van een gedeelte van hun functies zouden kunnen ontlasten.

Tot staving hiervan onderzoekt hij de voorbeelden die de voorstanders van het instituut aanvoeren. De belangrijkste audiënties, zo zegt hij, zullen altijd moeten worden verleend door de minister; andere, die een bijzondere politieke weerslag hebben, door de kabinetschef of een attaché; die welke geen politiek karakter hebben, door de secretaris-generaal of de hoofden van de grote besturen. » Men vraagt zich vergeefs af, zo concludeert hij, waarom er voor die werkzaamheden een onderstaatssecretaris zou nodig zijn » (21).

De kabinetschef en de attachés ontvangen nu reeds heel wat personen die over politieke kwesties komen spreken en degenen die slechts administratieve problemen hebben wenden zich nu reeds tot de secretaris-generaal of de directeurs-generaal. Maar desondanks is de minister overbelast. Men moet dus iets anders vinden.

De heer Seeldrayers vervolgt dan : « Wat betreft de parlementaire activiteit van de minister, acht ik de aanwezigheid van de minister, zijn persoonlijke fysieke deelneming aan de besprekingen en debatten absoluut noodzakelijk » (22).

Ook het S.C.H.S. is, in verband met de hypothese dat de staatssecretaris op de interpellaties kan antwoorden, van oordeel dat dit een van de wezenlijke taken van de minister vormt en dat het Parlement zal eisen dat hijzelf antwoordt. (23)

Deze opvattingen berusten evenwel op de onderstelling dat de staatssecretaris geen politieke verantwoordelijkheid zou bezitten. Het is echter zo dat hij die wel kan hebben en dan houdt het argument geen steek.

(20) Wigny, « Droit Constitutionnel », n° 518, p. 693.

(21) Seeldrayers. Rapport présenté à l'Institut belge des Sciences administratives en sa séance du 14 février 1949. Session 1948-1949, op. cit. p. 113.

(22) Ibidem, p. 114.

(23) CERE, « La réforme de l'Etat », p. 32.

(20) Wigny, « Droit constitutionnel », n° 518, blz. 693.

(21) Seeldrayers, Verslag aan het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen ter vergadering van 14 februari 1949, zitting 1948-1949, op. cit., blz. 113.

(22) Ibidem, blz. 114.

(23) Studiecentrum tot de hervorming van de Staat, De Hervorming van de Staat, blz. 32.

Quant à « l'activité politique du ministre *sur le plan de son parti* » (21), il est vrai que, comme M. Seeldrayers le dit, les électeurs ne tiennent pas à transmettre leurs doléances et requêtes « par personne interposée » (25), ils veulent avoir affaire au ministre lui-même, à l'exclusion de tout collaborateur ou substitut. Cependant, si le secrétaire d'Etat appartient au même parti, il pourra souvent seconder le ministre. Convenons d'ailleurs qu'il s'agit là, par rapport à sa fonction publique, d'un domaine d'activité moins important. Enfin le secrétaire d'Etat pourra certes le remplacer souvent dans ses rapports avec les instances du parti.

A propos de *l'exercice de la fonction exécutive* elle-même, M. Seeldrayers examine encore d'autres exemples d'allègement. Ecrivant en 1949, il constate qu'« on n'envisage pas sur le plan du droit constitutionnel... de confier » aux sous-secrétaires « le *contresieging* des décisions du chef de l'Etat ou la *signature* ... d'arrêtés ministériels » (26). Mais les travaux préparatoires de la déclaration de révision de 1965 prouvent au contraire qu'aujourd'hui on l'envisage parfaitement.

D'autre part, il ajoute « qu'il apparaîtrait assez singulier de rechercher ... un moyen de décharger le ministre de l'assujettissement qui pourrait résulter d'une telle activité », car « il s'agit d'une manifestation essentielle » de sa fonction. (27)

Mais ce qu'il n'envisage pas, puisqu'il n'était pas question de révision, c'est que le sous-secrétaire ou secrétaire d'Etat puisse être un ministre, un ministre de second rang, mais un ministre jouissant des prérogatives fondamentales de la fonction, ayant notamment le pouvoir du *contresieging* et celui de signer les arrêtés ministériels. Si l'on adopte cette solution, l'objection tombe évidemment.

En ce qui concerne *la surveillance du ministère*, M. Seeldrayers rappelle que depuis longtemps, elle est partiellement déléguée au Secrétaire général et aux chefs des grandes administrations et considère que les accorder à un sous-secrétaire d'Etat aggraverait la politisation de l'administration et viderait « la fonction... de toute sa responsabilité. » (28).

Répondons qu'il n'est pas question de retirer les délégations existantes et que le secrétaire d'Etat pourrait n'exercer la surveillance que dans un secteur déterminé et dans la mesure où le ministre l'y exerce déjà.

Quant à la *gestion administrative courante*, notre auteur admet qu'il y ait « encombrement de dossiers auprès du ministre... ». Mais, « est-il essentiel, dit-il, qu'un ministre voie tout, signe tout, décide de tout ? » Si vraiment on le pense, il « paraît que l'on ne justifie pas splendidement l'institution de sous-secrétaires d'Etat. » (29) De nouveau, cette observation ne tient pas compte de ce que ceux-ci pourraient se voir confier tout un secteur de département, sous l'auto-

Wat betreft « de politieke activiteit van de minister op het vlak van zijn partij » (24) is het waar, zoals de heer Seeldrayers schrijft, dat de kiezers voor hun klachten en verzoeken, niet met « tussenpersonen » (25) willen te maken hebben. Zij wensen te handelen met de minister zelf en niet met een van zijn medewerkers of een plaatsvervanger. Als de staatssecretaris evenwel tot dezelfde partij behoort, zal hij de minister dikwijls kunnen bijspringen. Maar dit probleem is van minder belang uit het oogpunt van het openbaar ambt van de minister. Ten slotte zal de staatssecretaris de minister zeker dikwijls kunnen vervangen in zijn betrekkingen met de partijinstanties.

In verband met de *uitoefening van de uitvoerende macht* zelf, neemt de heer Seeldrayers nog andere voorbeelden onder de loep. « Men denkt er niet aan, zo schrijft hij in 1949, op het vlak van het grondwettelijk recht... aan de staatssecretarissen het recht te verlenen besluiten van het Staatshoofd mede te ondertekenen of ministeriële besluiten te ondertekenen » (26). De voorbereidende werkzaamheden van de verklaring van herziening van 1965 bewijzen echter dat men vandaag daaraan wel denkt.

« Het zou, aldus nog de heer Seeldrayers, een vrij zonderling streven zijn om de minister te willen ontlasten van het werk dat een dergelijke activiteit kan meebrengen, want dit behoort wezenlijk tot zijn ambt » (27).

Maar de heer Seeldrayers denkt er niet aan, aangezien er toen geen sprake was van herziening van de grondwet, dat de onderstaatssecretaris of de staatssecretaris een minister kan zijn, weliswaar van tweede rang, maar toch een minister die de aan zijn ambt verbonden fundamentele voorrechten geniet, waaronder het recht van medeondertekening en van ondertekening van de ministeriële besluiten. Aldus gezien, vervallen natuurlijk zijn bezwaren.

Wat betreft het *toezicht op het ministerie*, merkt de heer Seeldrayers op dat dit sedert lang ten dele is opgedragen aan de secretaris-generaal en de hoofden van de grote administraties en dat de benoeming van een staatssecretaris die met deze taak zou worden belast, de administratie nog meer zou verpolitieken en het ambt geheel zou uithollen (28).

Hierop antwoorden wij dat er geen sprake van is de bestaande opdrachten terug te nemen en dat de staatssecretaris het toezicht eventueel slechts in een bepaalde sector zou uitoefenen en wel in zoverre de minister het reeds doet.

Met betrekking tot het *dagelijks administratief beheer* neemt de auteur aan dat « de minister oversteelt wordt met dossiers », maar, vraagt hij, « is het wel van wezenlijk belang dat de minister alles zelf ziet, ondertekent en beslist ? » Als men er werkelijk zo over oordeelt, dan « schijnt men de onderstaatssecretariaten echt niet schitterend te verantwoorden » (29). Deze opmerking houdt weer geen rekening met het feit dat de staatssecretarissen zouden

(24) (25) Seeldrayers. Ibidem, p. 114.

(26) (27) Ibidem, p. 115.

(28) (29) Ibidem, p. 116.

(24) (25) Seeldrayers, Ibidem, blz. 114.

(26) (27) Ibidem, blz. 115.

(28) (29) Ibidem, blz. 116.

rité d'un ministre. Dès lors, ils allégeraient incontestablement le travail de celui-ci...

En haut fonctionnaire soucieux de la valeur de l'administration, M. Seeldrayers se demande s'il n'est pas préférable de faire prendre par le Secrétaire général ou les Directeurs généraux un grand nombre de décisions qui actuellement incombent au Ministre. (30) Sans doute devrait-il en être ainsi pour tout ce qui n'est pas politique. Mais pour le reste, le secrétaire d'Etat peut précisément y pourvoir.

Pour le surplus, qu'il faille, comme notre auteur le suggère, donner plus d'occasions d'action à l'administration et « sanctionner ses responsabilités » (31), nous en tombons d'accord. Mais c'est une question tout à fait indépendante de celle de la création de secrétaires d'Etat.

Le CERE, lui, préconisait, « pour faciliter la tâche si lourde des ministres », « le recours à la collaboration de commissaires du Roi » (32). Mais il faut convenir que la nomination de ceux-ci ne se justifie que pour des tâches déterminées et temporaires.

**

2° Le second avantage de l'institution, qui est généralement admis, est la *diminution du nombre des ministres*. (33) Ceci est un bien, en soi, mais aussi par certaines de ses conséquences.

Un bien en soi, car la présence de nombreux ministres rend la coordination de l'action gouvernementale plus malaisée. C'est trop évident pour nécessiter de longs commentaires.

Sans doute des ministres seraient-ils remplacés par des secrétaires d'Etat et, après tout, y aurait-il, au gouvernement, le même nombre de membres. Mais, ils pourraient ne plus y être tous au même titre, ni avec les mêmes attributions.

Il pourrait y avoir entre eux une certaine *hiérarchie* résultant du fait que les secrétaires d'Etat, bien que disposant de pouvoirs de ministre, ne feraient pas partie du conseil.

Dès lors, par voie de conséquence, les services administratifs pourraient être regroupés plus rationnellement et le conseil des ministres fonctionnerait de façon plus facile.

Examinons l'un et l'autre de ces résultats.

Le *regroupement rationnel des services*, tout d'abord. (34)

(30) Ibidem, pp. 116-117.

(31) Ibidem, p. 117, avant dernier alinéa.

(32) CERE, « La réforme de l'Etat », Bruxelles, 1937, Note de M. Paul Hymans, p. 60.

(33) Wigny. Note sur les sous-secrétaires d'Etat. Institut belge des sciences administratives 1948-1949, p. 132, al. 1 et p. 133, dernier alinéa. De Weert, op. cit. p. 107, al. 2.

(34) Wigny, Ibidem, p. 134, al. 1.

De Weert, op. cit., p. 108, al. 4 et p. 141, al. 2.

kunnen belast worden met een gehele sector van het departement, onder het gezag van de minister. Dienengevolge zou hij onbetwistbaar het werk van de minister verlichten...

Als hoog ambtenaar die begaan is met de waarde van de administratie, vraagt de heer Seeldrayers zich af of het niet beter is dat de secretaris-generaal of de directeurs-generaal een groot aantal beslissingen zouden nemen, waarvoor de minister thans moet instaan (30). Dit zou ongetwijfeld goed zijn voor alle beslissingen zonder politieke aspecten, maar in het andere geval biedt het staatssecretariaat een uitkomst.

Dat men overigens, zoals de heer Seeldrayers voorstelt, meer armslag zou moeten geven aan de administratie en haar « verantwoordelijkheid zou moeten bekrachtigen » (31), daar zijn wij het mede eens. Deze kwestie heeft echter helemaal niet te maken met het probleem van de staatssecretariaten.

Het Studiecentrum tot hervorming van de Staat stelde aan zijn kant voor om de zware taak van de ministers te verlichten door een beroep te doen op koninklijke commissarissen (32). De benoeming van koninklijke commissarissen is evenwel slechts verantwoord voor bepaalde tijdelijke taken.

**

2° Het tweede voordeel van de staatssecretariaten, dat algemeen wordt erkend, is de *vermindering van het aantal ministers* (33). Dit is een goede zaak op zichzelf en ook zijdelings door de gevolgen ervan.

Op zichzelf, omdat een te groot aantal ministers de coördinatie van de regeringsactie bemoeilijkt. Dit is zonder meer duidelijk en behoeft geen commentaar.

Wel is waar zouden er staatssecretarissen komen in plaats van ministers, zodat de regering per slot van rekening evenveel leden zou tellen. Maar deze zouden niet alle lid zijn in dezelfde hoedanigheid en met dezelfde bevoegdheden.

Er kan onder hen een zekere hiërarchie heersen door het feit dat de staatssecretarissen geen deel zouden uitmaken van de raad, ofschoon zij dezelfde bevoegdheden als de ministers zouden bezitten.

Derhalve zouden ook de administratieve diensten rationeler kunnen worden gegroepeerd en zou de ministerraad gemakkelijker kunnen werken.

Laat ons bij deze twee resultaten stilstaan.

Ten eerste, de *rationele groepering van de diensten* (34).

(30) Ibidem, blz. 116-117.

(31) Ibidem, blz. 117, voorlaatste lid.

(32) Studiecentrum tot Hervorming van de Staat, De Hervorming van de Staat, Brussel, 1937, nota van Paul Hymans, blz. 65.

(33) Wigny, « Note sur les sous-secrétaires d'Etat », Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, 1948-1949, blz. 132, lid 1 en blz. 133, laatste lid. De Weert, op. cit., blz. 107, lid 2.

(34) Wigny. Ibidem, blz. 134, lid 1. De Weert, op. cit. blz. 108, lid 4 en blz. 141, lid 2.

La complication grandissante des affaires publiques, les domaines de plus en plus nombreux où l'Etat intervient, ont provoqué la création de nouveaux départements au gré des nécessités du moment et sans que la logique ait toujours présidé à ces partages d'attributions. L'administration en a souvent souffert, ses services, jadis unis, se voyant ballottés d'un département à l'autre. Cependant, pour être séparés, il n'en doivent pas moins être coordonnés. Or, comme ils sont dirigés par deux chefs, il faut que ceux-ci se concertent. D'autre part, étant égaux, ils ont moins de chance de trouver rapidement la meilleure solution à leurs problèmes communs.

L'existence de secrétaires d'Etat va certes, grâce à leur subordination, valoriser cette coordination.

Quant au *conseil des ministres*, il est certain que son fonctionnement serait très facilité, s'il comprenait moins de membres.

Bien qu'il ait écrit en un temps où la vie publique n'avait pas, de loin, la complexité actuelle, Montesquieu pensait que « le Conseil des rois doit être composé de peu de personnes ». (35)

Il va de soi que les délibérations deviennent malaisées lorsque trop de gens sont réunis pour y prendre part. M. Wigny cite, avec raison, le propos de Robert Peel qui disait qu'« on ne doit pas créer plus de ministres qu'on ne peut en asseoir autour d'une même table, où ils discutent sans élever la voix » (36). Ce mode de mesure, pour matériel qu'il soit, est assez pertinent.

Si le conseil ne comprend que les ministres, lesquels seraient, à l'exclusion des secrétaires d'Etat, chargés de la politique générale du gouvernement, l'échange des idées sera plus commode et plus fructueux. « L'unité de pensée et la vue d'ensemble » (37) si nécessaires à l'action politique menée à ce stade, seront possibles, du fait non seulement de l'allègement de la tâche des ministres, mais du nombre réduit des délibérants.

Rien n'empêcherait d'ailleurs le conseil d'entendre les secrétaires d'Etat, lorsque la discussion porte sur des matières qui sont de leur compétence.

M. Goossens, qui, dans son rapport à l'Institut des Sciences administratives, conclut dans le même sens que les professeurs de droit public cités plus haut, admet que l'aménagement de la fonction de sous-secrétaires d'Etat dans le cadre de l'institution ministérielle « permet de réaliser une certaine concentration du pouvoir politique, grâce à la réduction du nombre des ministres chargés de la politique générale et des domaines d'activités importants, et ainsi de fournir à l'action gouvernementale un instrument plus maniable et plus efficace. » (38)

(35) Montesquieu, « De l'esprit des lois », Livre VI, chap. VI.

(36) Wigny, dans : Aspects du régime parlementaire belge, p. 24.

(37) De Weert, op. cit., p. 107.

(38) Goossens, Rapport présenté le 11 octobre 1948 à l'Institut belge des Sciences administratives, op. cit., p. 94.

De groeiende complicatie van de staatszaken en de steeds talrijker gebieden waarop de Staat ingrijpt, hebben geleid tot de oprichting van nieuwe departementen, al naar de noodwendigheden van het ogenblik en zonder dat de bevoegdheden altijd logisch werden verdeeld. De administratie heeft hieronder dikwijls te lijden gehad; diensten, die vroeger verenigd waren, werden van het ene departement naar het andere overgeheveld. Maar gescheiden of niet, hun activiteit moet worden gecoördineerd. Wanneer zij echter door twee chefs worden geleid, moeten deze overleg plegen. En aangezien zij elkaars gelijke zijn, is de kans geringer dat zij snel de beste oplossing voor hun gemeenschappelijke problemen vinden.

De staatssecretarissen zullen deze coördinatie, als gevolg van hun ondergeschiktheid, stellig bevorderen.

Wat de ministerraad betreft, is het zeker dat de werking ervan ten zeerste zal worden vergemakkelijkt, indien hij minder leden telt.

Ofschoon Montesquieu schreef in een tijd toen het openbaar leven nog bij lange niet zo ingewikkeld was, meende hij toch dat de Raad van de Koningen uit weinig personen dient te bestaan (35).

Beraadslagingen verlopen uiteraard moeilijker wanneer te veel mensen eraan deelnemen. Wigny haalt terecht Robert Peel aan waar deze zegt dat « men niet meer ministers moet benoemen dan er aan eenzelfde tafel kunnen zitten, waar zij moeten kunnen spreken zonder stemverheffing » (36). Dit is een vrij goede maatstaf, hoe materieel hij ook moge zijn.

Indien de raad alleen bestaat uit de ministers die, met uitsluiting van de staatssecretarissen, de algemene politiek van de regering voeren, zal de gedachtenwisseling gemakkelijker gaan en meer vruchten afwerpen. De eenheid van gedachte en de overzichtelijkheid (37), die op het vlak van de beleidvoering zo noodzakelijk zijn, zullen gemakkelijker tot stand komen, niet alleen omdat de taak van de ministers zal verlicht zijn, maar ook omdat zij zullen kunnen beraadslagen in beperkte kring.

Dit zal trouwens niet verhinderen dat de staatssecretarissen door de raad worden gehoord wanneer problemen worden besproken waarvoor zij bevoegd zijn.

De heer Goossens, die in zijn verslag aan het Instituut voor Administratieve Wetenschappen in dezelfde zin besluit als de vorengenoemde professoren in het publiek recht, neemt aan dat de instelling van staatssecretariaten een zekere concentratie van de politieke macht zal mogelijk maken als gevolg van de vermindering van het aantal ministers voor het algemeen beleid en van de grote actiegebieden waardoor het instrument van de beleidvoering hanteerbaarder en doelmatiger zal worden (38).

(35) Montesquieu, « De l'esprit des lois », Boek VI, Hoofdstuk VI.

(36) Wigny, « Aspects du régime parlementaire belge », blz. 24.

(37) De Weert, op. cit., blz. 107.

(38) Goossens, Verslag op 11 oktober 1948 uitgebracht bij het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, op. cit., blz. 94.

Le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat ne partage pas ces vues. « Dans de grands pays voisins, dit le rapport de sa première commission, une certaine hiérarchie existe parmi les chefs de départements, dont certains seulement sont appelés à collaborer à la direction générale de l'Etat. La commission croit que le nombre plus réduit des ministres belges, qui est proportionné à l'importance moindre de notre pays, ne justifie pas cette distinction. La réforme proposée serait non seulement inutile, mais dangereuse. » Et il en donne l'explication suivante : « elle multiplierait les difficultés de dosage entre les groupes parlementaires » (38bis).

Remarquons tout d'abord qu'à l'époque, il y avait moins de ministres qu'aujourd'hui; répondons ensuite que la réforme, loin de multiplier les difficultés de dosage, les diminuerait certainement.

M. Seeldrayers, lui, considère que les sous-secrétaires d'Etat, se muant généralement en ministres, comme cela est arrivé dans des pays étrangers, « la fonction créée en vue de parer à la multiplication excessive des ministères, semble devoir être rangée, au contraire, parmi les causes de cette multiplication » (39). Mais cette crainte est vaine, si la subordination du secrétaire d'Etat est bien établie et si le regroupement est réalisé de façon raisonnable.

Quant à ce dernier, M. Seeldrayers estime qu'il est oiseux d'espérer le réaliser par la voie de l'institution de sous-secrétaires d'Etat, parce qu'à son sens celle-ci ne supprimera pas les dosages politiques et linguistiques. « Or, dit-il, à supposer qu'à un moment, l'on atteigne, dans l'ordre des formations gouvernementales, un certain groupement rationnel, ne faut-il pas craindre que, dans un délai rapproché, l'une ou l'autre crise gouvernementale vienne le compromettre sans raison apparente autre que de l'ordre de dosages politiques ? » (40)

Mais, s'il doit en être ainsi, autant ne rien tenter. En somme, suivant cette conception pessimiste des choses, quoiqu'on fasse, on ne pourra améliorer le mécanisme gouvernemental. Et les remèdes que l'opposant préconise et qui visent l'administration, amélioreraient certes celle-ci, mais ne résoudraient pas le problème politique.

En ce qui concerne le nombre admissible des secrétaires d'Etat, la Constitution n'a pas plus à le préciser que celui des ministres. Mais il va sans dire qu'on ne peut les multiplier. Agir de la sorte serait contraire à l'un des buts poursuivis par l'institution.

••

Plusieurs fois nous venons d'affirmer que, pour que soient assurés les avantages tenant à la réduction du nombre des ministres, au meilleur regroupement des

Het Studiecentrum tot hervorming van de Staat is het hiermede niet eens. « In de grote naburige landen, aldus het verslag van de eerste commissie, bestaat er een zekere hiërarchie onder hoofden van de departementen waarvan slechts sommigen geroepen worden om aan het algemeen regeringsbeleid mee te werken. De Commissie is van oordeel dat het kleiner getal der ministers in België, dat in verhouding is met de kleinere uitgestrektheid van ons grondgebied, dat onderscheid niet wettigt. De voorgestelde hervorming zou niet alleen nutteloos, maar tevens gevaarlijk zijn », en het geeft daarvoor de volgende verklaring : « Zij zou de moeilijkheid om de verhoudingen tussen de parlementaire groepen te behouden, nog verhogen ». (38bis)

Op te merken valt, ten eerste, dat er toen minder ministers waren dan nu en, ten tweede, dat de hervorming de doseringsmoeilijkheden zeker zal verminderen en in het geheel niet vermeerderen.

De heer Seeldrayers is van oordeel dat, aangezien de onderstaatssecretarissen zich meestal gaan gedragen als ministers, zoals in het buitenland is gebeurd, het staatssecretariaat een oorzaak zal vormen van de vermenigvuldiging van het aantal ministeries, eerder dan een middel om de overdreven vermenigvuldiging ervan tegen te gaan (39). Deze vrees is echter ongegrond indien duidelijk wordt gesteld dat het staatssecretarisschap een ondergeschikte functie is en de hergroepering op een redelijke basis geschiedt.

In verband hiermede oordeelt de heer Seeldrayers dat het vergeefse hoop is om die hergroepering tot stand te brengen door middel van het staatssecretarisschap, omdat de instelling van dit ambt geen einde zal maken aan de politieke en taalkundige dosering. « In de onderstelling, zo zegt hij, dat men er op een bepaald ogenblik in slaagt om bij de vorming van de regeringen een zekere rationele indeling te verwezenlijken, is het dan niet te vrezen dat deze groepering kort daarna, bij de een of andere regeringscrisis opnieuw in het gedrang komt om geen andere aanwijsbare reden dan de politieke dosering ? » (40).

Als dit werkelijk zo is, kan men evengoed de handen in de schoot leggen. Want wat men ook moge doen, volgens deze pessimistische opvatting zou het regeringsmechanisme onmogelijk kunnen verbeterd worden. De middelen die de tegenstanders voorstellen om de administratie te verbeteren zouden wel effect sorteren, maar voor het politiek probleem zou geen kruid gewassen zijn.

Het toelaatbaar aantal staatssecretarissen moet al evenmin in de grondwet worden vastgesteld als het aantal ministers. Maar het spreekt vanzelf dat het niet mag worden vermenigvuldigd. Dit zou in strijd zijn met het nagestreefde doel.

••

Zoals wij hiervoren reeds herhaaldelijk hebben verklaard, kunnen de voordelen verbonden aan de vermindering van het aantal ministers, aan een goede

(38bis) CERE, « La réforme de l'Etat », p. 28.

(39) Seeldrayers, Ibidem, p. 118.

(40) Ibidem, p. 119.

(38bis) S.C.H.S., De Hervorming van de Staat, blz. 28.

(39) Seeldrayers, Ibidem, blz. 118.

(40) Ibidem, blz. 119.

services et à l'allègement du conseil, il fallait qu'il y ait une certaine subordination des secrétaires d'Etat.

L'expérience belge comme étrangère démontre qu'il faut que cette subordination soit effective. Si l'on ne prend pas cette précaution dans la Constitution, on risque de graves inconvénients. Par la force des choses, si leur rang n'est pas nettement marqué, les secrétaires d'Etat auront tendance à se considérer comme les égaux des ministres et le fonctionnement des services s'en ressentira.

Cette subordination serait — nous l'avons vu — réalisée par leur exclusion du conseil. Ils y seraient représentés par un ministre de premier rang et n'assisteraient aux séances que lorsqu'ils y auraient été priés, pour être entendus au sujet de questions qui relèvent de leur compétence. Il n'y aurait donc aucun doute sur cette qualité de ministres de second rang.

Telle est la conception que s'en font les partisans de l'institution. (41)

Des auteurs s'insurgent pour des motifs divers, contre cette hiérarchie.

Ecartons d'abord l'objection fondée sur l'inconstitutionnalité alléguée de toute discrimination entre les ministres. M. Dor, par exemple, invoquant leur égalité de droit, rejette toute hiérarchie établie entre eux autrement que par « l'accord persistant de tous les participants ». (42)

Comme constituants, nous avons, en effet, la possibilité de repousser de toute façon cette objection, en précisant l'étendue des pouvoirs des secrétaires d'Etat.

M. De Visscher, lui, ne s'arrête pas à cette objection, étant donné que « le principe de l'égalité entre les ministres ... n'est inscrit dans aucun texte constitutionnel » et qu'il « est d'ailleurs largement battu en brèche par la prééminence acquise au cours de ces dernières années par le premier ministre et, plus récemment encore, par le ministre du Budget ». (43)

Mais on prétend aussi que cette hiérarchie n'est pratiquement pas réalisable et qu'elle aurait vite tendance à disparaître. Il est vrai que cette opinion a été exprimée lorsqu'il n'était pas question de révision. Elle postulait donc l'accord des intéressés. « Ce système, » estime M. Goossens, devient impraticable en cas de mésentente sur l'un ou l'autre des rapports

groepering van de diensten en aan de verlichting van de raad slechts verkregen worden, indien de staatssecretarissen op de een of andere wijze de ondergeschikten van de ministers zijn.

De ervaring in België en in het buitenland heeft geleerd dat deze ondergeschiktheid effectief moet zijn. Indien men deze voorzorgsmaatregel niet in de Grondwet opneemt, dan moeten ernstige moeilijkheden worden gevreesd. Het spreekt vanzelf dat de staatssecretarissen, indien hun rang niet duidelijk wordt vastgesteld, neiging zullen tonen om zich als de gelijken van de ministers te beschouwen, en de werking van de diensten zal er de gevolgen van ondervinden.

Deze ondergeschiktheid zou, zoals wij hebben gezien, bereikt worden door hun uitsluiting uit de raad. Zij zouden er vertegenwoordigd zijn door een minister van eerste rang en zij zouden slechts aan de vergaderingen deelnemen wanneer zij worden opgeroepen om gehoord te worden over problemen waarvoor zij bevoegd zijn. Er zou derhalve geen twijfel bestaan over hun hoedanigheid van tweederangsminister.

Dat is de opvatting van de voorstanders van het instituut. (41)

Sommige auteurs keren zich tegen deze rangindeling op grond van verschillende overwegingen.

Het eerste bezwaar is de ongrondwettigheid van alle onderscheid tussen de ministers. Dor, bijvoorbeeld, voert hun gelijkheid in rechte aan om iedere rangindeling tussen de ministers te verwerpen die berust op een andere grondslag dan « de voortdurend instemming van alle deelnemers » (42).

Als grondwetgevers kunnen wij in ieder geval dit bezwaar terzijde schuiven door de bevoegdheden van de staatssecretarissen nauwkeurig te omschrijven.

De Visscher blijft bij deze opwerping niet staan, omdat « het beginsel van de gelijkheid tussen de ministers... in geen enkele grondwettelijke tekst besloten ligt » en « trouwens sterk wordt ontzenuwd door de voorrang die de Eerste-Minister en in de laatste jaren ook de Minister van Begroting hebben verworven » (43).

Anderzijds beweert men dat deze hiërarchie praktisch niet te verwezenlijken is en spoedig zou opgeheven worden. Deze opvatting dagtekent uit de tijd toen de herziening van de grondwet niet aan de orde was. De rangorde onderstelde dus de instemming van de betrokkenen. « Dit stelsel, aldus Goossens, wordt onbruikbaar in geval van meningsverschil over de een

(41) Wigny, dans : « Aspects du régime parlementaire belge », op. cit., p. 24.

Wigny, Note publiée dans : « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », op. cit., pp. 128-131.

Wigny, « Droit constitutionnel », n° 518, pp. 691-692.

De Weert, op. cit., p. 133, al. 1.

(42) Dor, consultation publiée par l'Institut belge des Sciences administratives, op. cit., p. 20.

Sie : Goossens, Ibidem, p. 95.

(43) De Visscher, Ibidem, p. 47.

(41) Wigny, « Aspects du régime parlementaire belge », op. cit., blz. 24.

— Wigny, noot in « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », op. cit., blz. 128-131.

— Wigny, « Droit constitutionnel », n° 518, blz. 691-692.

— De Weert, op. cit., blz. 133, lid 1.

(42) Dor, Advies gepubliceerd door het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, op. cit., blz. 20.

— Goossens, Ibidem, blz. 95.

(43) De Visscher, Ibidem, blz. 47.

qu'il établit entre les ministres des deux groupes... Notre solution, dit-il, verra, on peut le présumer, son équilibre constamment menacé par la tendance qu'auront inévitablement ces ministres de second rang à augmenter leur influence, à s'affranchir des dépendances que l'accord réalisé lors de la constitution du ministère leur a imposées et à exercer la plénitude des prérogatives qui sont constitutionnellement les leurs. » (44)

Mais heureusement, ce risque n'existe pas dans l'hypothèse où c'est en vertu d'une disposition formelle de la Constitution que les secrétaires d'Etat sont inférieurs aux ministres.

M. Wigny remarque avec raison que de cette manière « ils ne portent pas ombrage aux chefs des départements. ... Ils n'entrent pas non plus en conflit avec l'administration, vis-à-vis de laquelle ils sont dans la position d'un véritable ministre. » (45)

C'est donc leur absence du conseil, qui consacre leur subordination.

Mais ici, deux *objections* viennent à l'esprit, fondées sur le principe de la *solidarité ministérielle*. Les secrétaires d'Etat doivent tomber avec le Ministère. Or, ils n'auront pas pris part aux délibérations du conseil, ni pu prendre leurs responsabilités. Est-ce juste ?

M. Wigny propose la réponse que voici : « Il faut tenir compte d'un fait nouveau : la prééminence du Premier Ministre. S'il présente sa démission au Chef de l'Etat, il entraîne, en fait, celle de tous ses collègues. On comprend, ajoute-t-il, que, par contagion, cette décision s'étende aux sous-secrétaires d'Etat, même si ceux-ci n'ont pas participé aux délibérations préalables. » (46)

Cet argument ne paraît pas tout à fait décisif. La plupart du temps, en effet, la démission du Premier Ministre tiendra à des motifs de politique générale et les ministres auront eu l'occasion de prendre leurs responsabilités en conseil. Leur démission serait donc fondée, au moins en droit. Tandis que les secrétaires d'Etat n'auraient pas eu cette possibilité.

Quoiqu'il en soit, la difficulté ne semble pas de nature à faire écarter le recours à l'institution. Il arrive d'ailleurs parfois qu'un gouvernement démissionne, sans que certains de ses membres aient une responsabilité de fait particulière dans la décision ou l'incident qui a provoqué sa chute.

« D'autre part, continue M. Wigny, les sous-secrétaires d'Etat, par leur gestion, peuvent entraîner la démission de tout le ministère; cependant leurs collègues ne seront pas au courant des difficultés politiques qu'ils auront provoquées. »

of andere verhouding tussen de ministers van beide groepen. Het is te verwachten dat deze regeling voortdurend zal worden bedreigd door het onvermijdelijke streven van de tweederangsministers om hun invloed te vergroten, om zich vrij te maken van de afhankelijkheid die hen is opgelegd door de overeenkomst bij de vorming van de regering en om alle prerogatieven uit te oefenen die zij krachtens de Grondwet bezitten» (44).

Maar gelukkig bestaat dit risico niet in de onderstelling dat de staatssecretarissen krachtens een uitdrukkelijke bepaling van de Grondwet onder de ministers staan.

Wigny merkt terecht op dat zij aldus « geen afgunst wekken bij de hoofden van de departementen... en niet in conflict geraken met de administratie ten opzichte waarvan zij de positie van een echte minister bekleden » (45).

Hun ondergeschiktheid wordt dus bekrachtigd door het feit dat zij niet deelnemen aan de raad.

Maar hier rijzen twee *opwerpingen* die berusten op het beginsel van de *ministeriële samenhang*. De staatssecretarissen moeten vallen met het ministerie. Welnu, zij namen niet deel aan de beraadslagingen en de beslissingen van de raad en konden dus hun verantwoordelijkheid niet opnemen. Is dat rechtvaardig ?

Wigny antwoordt hierop als volgt : « Men moet rekening houden met een nieuw feit : de voorrang van de Eerste-Minister. Indien hij zijn ontslag aan het Staatshoofd aanbiedt, brengt dit in feite het ontslag van al zijn collega's met zich mede. Men begrijpt dat deze beslissing doorwerkt tot aan de onderstaatssecretarissen, zelfs indien zij niet hebben deelgenomen aan de voorafgaande beraadslagingen en beslissingen » (46).

Dit argument lijkt niet helemaal doorslaggevend. Want meestal zal het ontslag van de Eerste-Minister verband houden met redenen van algemeen beleid en zullen de ministers de gelegenheid gehad hebben hun verantwoordelijkheid in de raad op te nemen. Hun ontslag zou dus gegrond zijn, ten minste in rechte. Terwijl de staatssecretarissen die mogelijkheid niet hebben gehad..

Hoe dan ook, de moeilijkheid schijnt niet van die aard te zijn dat geen staatssecretariaten mogen worden ingesteld. Trouwens, het komt weleens voor dat een regering aftreedt, zonder dat sommige leden een bijzondere feitelijke verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de beslissing of het incident dat de val van het kabinet heeft teweeggebracht.

« Anderzijds, aldus de heer Wigny, kunnen de onderstaatssecretarissen door hun beheer het ontslag van het gehele ministerie veroorzaken hoewel hun collega's niet op de hoogte zullen zijn van de politieke moeilijkheden die zij doen ontstaan hebben. »

(44) Goossens, Ibidem, p. 95.

(45) Wigny, « Droit Constitutionnel », n° 518, p. 693.

(46) Wigny, Ibidem, n° 518, pp. 693-694.

(44) Goossens, Ibidem, blz. 95.

(45) Wigny, « Droit constitutionnel », n° 518, blz. 693.

(46) Wigny, Ibidem, n° 518, blz. 693-694.

« Cette seconde objection est assez facile à résoudre, répond-t-il. Le sous-secrétaire d'Etat n'est pas membre de droit du cabinet. Mais rien n'empêche qu'il prenne part à certaines délibérations et même à certaines décisions collectives. De plus, lorsqu'il ne participe pas aux séances du conseil, il y est représenté par un ministre de premier rang. » (47) Cette réfutation paraît pertinente.

**

3° Un troisième avantage que l'on attribue parfois à l'institution est qu'elle permet d'*élargir la base politique du gouvernement* et ainsi, de le renforcer et de mieux assurer sa stabilité (48). Les secrétaires d'Etat étant en principe des hommes politiques, et ne devant pas siéger au conseil, l'équipe s'assure, grâce à eux, plus d'appuis, sans pour autant pâtir des inconvénients qui résulteraient de la multiplication des ministres.

Lorsque M. Max Léo Gérard examine la solution consistant à faire, des secrétaires d'Etat, de véritables ministres, il relève comme critiquables, l'augmentation des portefeuilles — ce qui n'est un mal qu'en cas d'excès et lorsqu'aucune coordination n'est organisée — et les difficultés de recrutement et de dosage qui en résulteraient (49). Mais n'est-ce pas plutôt le contraire qui est vrai ? Le dosage est surtout malaisé entre des unités peu nombreuses.

Et quant aux critiques auxquelles a donné lieu, sous la Troisième République, l'utilisation parfois déplorable de l'institution qui servait à caser des hommes politiques, admettons que cet abus, s'il existe, n'est pas propre aux secrétariats d'Etat. On pourrait tout autant placer ces personnages à la tête d'un ministère.

**

4° Certains membres du groupe de travail, chargé en 1962 d'explorer les problèmes qui se posaient dans l'Etat, ont considéré que l'institution pouvait contribuer également à *l'harmonisation des relations entre les deux communautés*. Selon ces membres, dans un gouvernement dont le nombre de ministres serait à l'avenir restreint, quatre départements auraient, sur le plan de ces relations, une importance prépondérante... Ces départements auraient à traiter constamment de problèmes touchant aux intérêts essentiels des deux communautés; aussi serait-il nécessaire que l'établissement de leur budget se fasse avec le souci d'harmoniser ces intérêts... Le résultat escompté serait

(47) Wigny. Ibidem, n° 518, p. 693.

(48) Wigny. Note publiée dans : « De la constitutionnalité et de l'opportunité », 1948-1949, op. cit., p. 135, al. 3 — Dans son traité de droit constitutionnel, publié en 1952, il est d'un avis différent, n° 518, in fine, p. 694.

Goossens, Rapport, Ibidem, p. 95.

De Weert, op. cit., p. 141.

(49) Centre d'Etudes pour la réforme de l'Etat. « La Réforme de l'Etat ». Introduction de Max Léo Gérard, p. 9.

» Aan dit tweede bezwaar kan vrij gemakkelijk worden tegemoet gekomen, » zo gaat hij voort « de onderstaatssecretaris is niet van rechtswege lid van het kabinet. Maar niets verhindert dat hij deelneemt aan bepaalde beraadslagingen en zelfs aan sommige gezamenlijke beslissingen. En bovendien is hij, wanneer hij de vergaderingen van de raad niet bijwoont, vertegenwoordigd door een minister van eerste rang » (47). Dit lijkt ons afdoend.

**

3° Een derde voordeel dat soms wordt toegeschreven aan het staatssecretariaat is de mogelijke verbreding van de *politieke basis van de regering*, waardoor deze sterker gaat staan en stabiel wordt (48). Aangezien de staatssecretarissen in beginsel politici zijn en geen zitting moeten hebben in de raad, verkrijgt de ploeg, dank zij hen, meer steun, zonder de nadelen te ondervinden die voortvloeien uit de vermenigvuldiging van de ministers.

Bij zijn onderzoek van de oplossing om van de staatssecretarissen echte ministers te maken, oefende de heer Max Léo Gerard kritiek, enerzijds, op de vermeerdering van de portefeuilles, — hetgeen slechts af te keuren is in geval van overdrijving en wanneer geen coördinatie bestaat — en wees hij, anderzijds, op de recruiterings- en doseringsmoeilijkheden die eruit zullen voortvloeien (49). Maar is niet veeleer het tegenovergestelde waar ? Dosering is vooral moeilijk als er weinig posten zijn.

In verband met de kritiek waartoe het betreurenswaardig misbruik van het instituut dikwijls aanleiding gaf onder de Derde Republiek, waar het diende om aan sommige politici een plaats te bezorgen, zij opgemerkt dat die praktijken niet uitsluitend verbonden zijn aan het staatssecretariaat. Men zou die personen even goed een plaats kunnen bezorgen aan het hoofd van een ministerie.

**

4° Sommige leden van de werkgroep die in 1962 werd belast met het onderzoek van de problemen waarvoor de Staat zich geplaatst ziet, waren van oordeel dat het instituut ook zou bijdragen tot *het harmoniseren van de verhoudingen tussen beide gemeenschappen*. Volgens deze leden zouden, in een regering waarvan het aantal ministers in de toekomst zou worden beperkt, vier departementen op dat punt van overwegend belang zijn,... daar deze departementen voortdurend problemen te behandeling zullen krijgen die de essentiële belangen der gemeenschappen raken, zou het noodzakelijk zijn dat de opstelling van hun begroting zou geschieden met de zorg voor het harmoni-

(47) Wigny, Ibidem, n° 518, blz. 693.

(48) Wigny, noot in « De la constitutionnalité et de l'opportunité », 1948-1949, op. cit., blz. 135, 3° alinea — In zijn « Traité de droit constitutionnel » uitgegeven in 1952, is hij een andere mening toegedaan, n° 518, in fine, blz. 694.

— Goossens, Verslag, Ibidem, blz. 95.

— De Weert, op. cit., blz. 141.

(49) Studiecentrum tot hervorming van de Staat. De Hervorming van de Staat. Inleiding van Max Léo Gérard, blz. 9

obtenu en adjoignant à chaque ministre titulaire d'un de ces départements-clés, deux secrétaires d'Etat. » (50)

Le groupe de travail ajoutait « qu'en toute hypothèse, la doublure systématique des ministres par des secrétaires d'Etat de l'autre rôle linguistique devrait être catégoriquement écartée. » (51)

L'idée d'utiliser les secrétaires d'Etat pour faciliter la composition de gouvernements et éviter les difficultés d'ordre linguistique, avait déjà été examinée par le Centre d'études pour la Réforme de l'Etat, du moins sous la forme de doublure de chaque ministre par un sous-secrétaire d'Etat. Et il l'avait rejetée, parce que le sous-secrétaire étant inférieur au ministre, la difficulté qu'on voulait éviter resterait entière. (52)

Ce n'est donc pas la conception du groupe de travail qui, lui, prévoit éventuellement, pour les grands départements à incidence plus spécialement communautaire, deux secrétaires d'Etat égaux.

D'autre part le C.E.R.E. fonde aussi son opinion sur une conception un peu « dépassée » des choses. Pour lui le sous-secrétaire parlant la langue nationale que ne pratique pas son ministre » serait inutile, parce que, rappelle-t-il, « dès à présent, toutes les communications faites à la Chambre sont traduites instantanément et entendues dans l'autre langue nationale, par les membres qui portent à l'oreille un cornet acoustique. » (53)

Il faut convenir que cette vue des questions dites linguistiques ne correspond plus guère à la réalité.

Il est difficile de se prononcer de façon nette sur l'utilisation des secrétaires d'Etat suggérée ici par le groupe de travail.

Seule l'expérience, que l'on pourrait mener d'abord à petite échelle, permettrait de se prononcer.

Quoiqu'il en soit, il ne faudrait s'engager dans cette voie qu'avec prudence.

♦♦

5° On cite encore, comme avantage, la possibilité, pour de jeunes parlementaires, d'acquérir, pendant leur secrétariat, une *formation préministérielle*. Ils auraient ainsi l'occasion d'effectuer une sorte de stage, sous la direction d'un ministre (54).

(50) (51) Doc. Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe A, pp. 10-11. Le texte complet de ce passage de la « Synthèse des travaux du groupe de travail » figure au chapitre consacré aux « déclarations de revision. »

(52) C.E.R.E., « La réforme de l'Etat », pp. 329 à 331.

(53) Ibidem, p. 33.

(54) De Weert, op. cit., pp. 109, 141, al. 1.

seren van deze belangen... Het gewenste resultaat zou kunnen bekomen worden door bij iedere minister-titularis van één dezer sleuteldepartementen, twee staatssecretarissen te voegen. » (50)

Maar verder schreef de werkgroep « dat het systematisch doubleren van ministers door staatssecretarissen van een andere taalrol, in elk geval, met klem moest worden afgewezen » (51).

De idee om bij iedere minister telkens een staatssecretaris te benoemen ten einde de samenstelling van de regering te vergemakkelijken en moeilijkheden op taalgebied te voorkomen, werd reeds onderzocht door het Studiecentrum tot Hervorming van de Staat, dat deze oplossing verwierp omdat de moeilijkheid die men wenste te vermijden, onverminderd bleef bestaan, door het feit dat de staatssecretaris onder de minister ressorteert (52).

Dit is dus niet de bedoeling van de werkgroep, die voor de grote departementen met een bevoegdheids-sfeer welke zich meer in het bijzonder over de twee gemeenschappen uitstrekt, eventueel twee gelijkge-rechtigde staatssecretarissen wenst benoemd te zien.

Aan de andere kant berust het standpunt van het Studiecomité tot Hervorming van de Staat ook op een enigszins achterhaalde opvatting, waar het de onder-secretaris van de andere landstaal dan die van zijn minister nutteloos acht, omdat « nu reeds al de in de Kamers gedane mededelingen ogenblikkelijk vertaald worden en in de andere landstaal worden opgevangen door de parlementsleden die de koptelefoon gebruiken » (53).

Deze opvatting terzake van de zogenoemde taal-kwesties beantwoordt blijkbaar niet meer aan de werkelijkheid.

Het is moeilijk om zich duidelijk uit te spreken over dit voorstel van de werkgroep betreffende de aanwending van de staatssecretariaten.

Alleen de proefnemingen, eerst op kleinere schaal, kunnen ons leren wat het beste is.

Maar, hoe dan ook, men moet voorzichtig te werk gaan.

♦♦

5° Als voordeel wordt nog genoemd de mogelijkheid voor jonge parlementsleden om tijdens hun secretarisschap, een *preministeriële opleiding* te genieten. Zij zouden in die functie de gelegenheid krijgen om een soort stage door te maken onder de leiding van een minister (54).

(50) (51) Gedr. St. Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, bijlage A, blz. 10-11. De volledige tekst van deze passage uit de « Synthèse van de werkzaamheden van de politieke werkgroep », komt voor in het hoofdstuk betreffende de « verklaring van herziening ».

(52) Studiecomité tot Hervorming van de Staat, De Hervorming van de Staat, blz. 360 tot 363.

(53) Ibidem, blz. 35.

(54) De Weert, op. cit., blz. 109, 141, lid 1.

M. Genin combat cette opinion, en affirmant que « nulle école » n'est « meilleure pour eux que le parlement lui-même, où ils ont l'occasion de rédiger ou d'amender des projets, de participer au travail si utile des commissions, d'en être le rapporteur, et où ils apprennent aussi, au contact de bons maîtres, l'art délicat de devenir de bons politiciens ». (55) Sans vouloir contester le caractère formatif du mandat de législateur et tout en prenant acte avec satisfaction de cette appréciation favorable et rare à la fois, nous devons reconnaître que la fonction ministérielle est différente et ne le cède en rien à la nôtre du point de vue de la formation de son titulaire. Aussi bien, en lisant plus avant M. Genin, s'aperçoit-on qu'il vise l'espèce de secrétaires d'Etat non ministres dont les activités sont « plus administratives que politiques ». (56)

**

Résumons-nous. L'institution présente les avantages que voici : elle permet :

1. d'alléger effectivement la tâche des ministres au Parlement, dans la gestion de certains services, dans l'exercice de la fonction exécutive elle-même (contre-seing, etc...), dans celui de la surveillance du ministère et dans la gestion administrative courante;

2. de diminuer le nombre des ministres, ce qui favorise le regroupement rationnel des services et facilite le fonctionnement du conseil;

3. d'élargir la base politique du gouvernement;

4. éventuellement d'harmoniser les relations entre les deux communautés.

C'est donc avant tout la considération de l'accroissement des tâches ministérielles qui conduit à la conclusion que l'institution est opportune.

M. Wigny, dans son « Droit constitutionnel », écrit avec raison : « La vie publique devient de plus en plus complexe. Les services publics se multiplient par une tendance qui paraît bien irréversible. L'homme est un individu social. Certains de ses besoins sont satisfaits par sa propre industrie, d'autres ne peuvent l'être que par un effort commun. Notre époque met l'accent sur le côté social de l'activité humaine; elle allonge la liste des besoins qui doivent être nécessairement satisfaits et ne peuvent l'être que par des services publics. »

« Il en résulte que les ministres... sont accablés de besogne; ils n'ont plus le temps de réfléchir (57). »

**

(55) (56) Genin, note publiée dans : « De la Constitutionnalité et de l'opportunité... », op. cit., p. 139.

(57) Wigny, Ibidem, n° 516, p. 689.

Wigny, Dans le Bulletin de l'Institut belge des Sciences administratives. 1948-1949, p. 123.

Genin is tegen deze opvatting omdat « zij geen betere school kunnen hebben dan het Parlement zelf, waar zij wetteksten kunnen opstellen en amenderen, deelnemen aan het zo nuttige commissiewerk en verslaggever zijn, en waar zij ook door hun contact met goede meesters de fijne kunst kunnen leren om goede politici te worden » (55). Wij willen het vormend karakter van het wetgevend mandaat niet betwisten en nemen ook met voldoening akte van dit zeldzaam gunstig oordeel over het parlement, maar wij dienen toch te erkennen dat het ambt van minister nog iets anders is en inzake opleiding helemaal niet voor het onze onder doet. Wanneer men Genin dan ook verder leest, merkt men op dat hij een soort staatssecretaris bedoelt die geen minister is, met werkzaamheden die « meer van administratieve dan van politieke » aard zijn (56).

**

Samengevat kunnen wij zeggen dat de instelling de volgende voordelen biedt : zij maakt het mogelijk :

1. de taak van de ministers in het Parlement te verlichten, wat betreft het beheer van bepaalde diensten, de uitoefening van de uitvoerende functie zelf (mede-ondertekening, enz...), het toezicht op het ministerie en het beheer van de gewone administratie;

2. het aantal ministers te beperken, wat een rationele groepering van de diensten in de hand werkt en de werking van de raad vergemakkelijkt;

3. de politieke basis van de regering te verruimen;

4. eventueel, de betrekkingen tussen beide gemeenschappen te harmoniseren.

Het is dus vooral de overweging in verband met de vermeerdering van de ministeriële taken die tot het besluit leidt dat het instituut wenselijk is.

In zijn « Droit constitutionnel » schrijft de heer Wigny terecht : « Het openbaar leven wordt steeds maar ingewikkelder. De openbare diensten vermenigvuldigen zich en deze ontwikkeling schijnt niet te stuiten te zijn. De mens is een maatschappelijk wezen. Sommige behoeften kan hij bevredigen door eigen werkzaamheid, maar in andere kan slechts worden voorzien door een gemeenschappelijke inspanning. In onze tijd wordt de klemtoon gelegd op de maatschappelijke kant van de menselijke activiteit; de lijst van behoeften wordt langer; zij moeten noodzakelijk worden bevredigd en dit kan alleen gebeuren door de overheidssdiensten ».

« Hieruit volgt dat de ministers... overstelpt worden met werk; zij hebben geen tijd meer om na te denken » (57).

**

(55) (56) Genin, noot in « De la constitutionnalité et de l'opportunité », op. cit., blz. 139.

(57) Wigny, Ibidem, n° 516, blz. 689.

Wigny in het Bulletin van het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, 1948-1949, blz. 123.

V. CONSTITUTIONNALITE.

Il pourrait paraître vain à des constituants de rechercher si l'institution est actuellement constitutionnelle. Cependant la question demeure, car si son examen nous conduisait à répondre affirmativement, une revision ne serait pas nécessaire.

En réalité, le problème est le suivant :

Plusieurs auteurs considèrent aujourd'hui que rien dans notre pacte fondamental ne s'oppose à la création de secrétaires d'Etat politiques.

Mais le groupe de travail, et la commission tripartite ont estimé qu'« il convient que la Constitution établisse le statut et la responsabilité des secrétaires d'Etat » (1).

Bien que le Gouvernement, qui était au pouvoir au moment de la déclaration de revision, ne fût « pas suffisamment convaincu de la nécessité juridique de ces dispositions », il a admis « qu'il peut y avoir un certain intérêt à régler d'une manière plus explicite le statut de ces diverses catégories de ministres, en vue notamment d'exclure à l'avenir toute contestation fondée sur une interprétation trop étroite des textes actuels. » (2).

Qu'il nous suffise maintenant d'indiquer ici quelques éléments de bibliographie.

1. Sont en faveur de la constitutionnalité de la création de secrétaires ou sous-secrétaires d'Etat à pouvoirs ministériels (ayant le contreseing, accès aux Chambres, mais ne faisant pas de plein droit partie du conseil des ministres) :

P. Wigny : Bulletin de l'Institut belge des Sciences administratives, Session 1948-1949, « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », pp. 123 à 136 (voir notamment p. 128 in fine et p. 129).

P. Wigny : « Droit constitutionnel », t. II, n° 518.

F. De Weert : « La création en Belgique de secrétaires d'Etat », Bruxelles, pp. 113 à 149 (notamment pp. 131-132).

P. Wigny : « Propos constitutionnels », Bruxelles 1963 pp. 277 à 280 et pp. 293 et 294.

2. Sont en faveur de la constitutionnalité des sous-secrétaires d'Etat n'ayant pas le contreseing ministériel, mais ayant accès aux chambres :

G. Dor : « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », Institut belge des Sciences administratives, Session 1948-1949, pp. 5 à 25.

J. Lespès. Ibidem, pp. 26 à 43.

(1) Doc. Chambre 1964-1965, 993, n° 1, Annexe A, pp. 16 et 30.

(2) Ibidem, n° 1, p. 13.

V. GRONDWETTIGHEID.

Als grondwetgevers zouden wij het zinloos kunnen achten te onderzoeken of het instituut op dit ogenblik grondwettig is. Deze vraag blijft echter haar betekenis behouden want wanneer het antwoord hierop bevestigend mocht luiden zou de herziening van de grondwet overbodig zijn.

In werkelijkheid is het probleem als volgt :

Verschillende auteurs zijn nu reeds van oordeel dat niets in onze Grondwet de instelling van het ambt van politiek staatssecretaris verhindert.

Maar de werkgroep en de driepartijencommissie meenden dat « het statuut en de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris in de Grondwet dient bepaald te worden » (1).

De Regering die op het ogenblik van de verklaring van herziening aan de macht was, verklaarde « niet voldoende overtuigd te zijn van de juridische noodzakelijkheid van deze bepalingen », maar zij nam aan « dat men er een zeker belang kan bij hebben dat het statuut van de verschillende categorieën van ministers uitdrukkelijker geregeld wordt ten einde inzonderheid voor de toekomst, elke betwisting gegrond op een te enge interpretatie van de thans geldende teksten, uit te sluiten. » (2).

Het moge nu volstaan hier enkele bibliografische gegevens te vermelden :

1. Voorstander van de grondwettigheid van staatssecretariaten of onderstaatssecretariaten met ministeriële bevoegdheid (recht van medeondertekening, toegang tot de Kamers, maar geen ambtshalve lidmaatschap van de ministerraad) zijn :

P. Wigny : Bulletin van het Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, zitting 1948-1949, « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », blz. 123 tot 136. (met name blz. 128 in fine en blz. 129).

P. Wigny : « Droit constitutionnel », deel II, n° 518.

F. De Weert : « La création en Belgique de secrétaires d'Etat ». Brussel, blz. 113 tot 149 (met name blz. 131-132).

P. Wigny : « Propos constitutionnels », Brussel, 1963, blz. 277 tot 280 en blz. 293 en 294.

2. Voorstander van de grondwettigheid van onderstaatssecretariaten zonder recht van ministeriële medeondertekening, maar met toegang tot de Kamers zijn :

G. Dor, « De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat », Belgisch Instituut voor Administratieve Wetenschappen, zitting 1948-1949, blz. 5 tot 25.

J. Lespès, ibidem, blz. 26 tot 43.

(1) Gedr. St. Kamer, 1964-1965, 993, n° 1, bijlage A, blz. 16 en 30.

(2) Ibidem, n° 1, blz. 13.

P. De Visscher. Ibidem, pp. 44 à 53.

J.A. Mast. Ibidem, pp. 54 à 62.

Voir notamment l'essai de synthèse de ces consultations par M. De Visscher, Ibidem, pp. 63 à 69.

D'aucuns estiment qu'il n'est pas possible d'établir même une hiérarchie entre ministres et sous-secrétaires d'Etat (G. Dor. Ibidem, p. 19).

On a écrit de ces professeurs qu'ils étaient « tous favorables, moyennant de légères réserves, à la constitutionnalité de sous-secrétaires d'Etat » (3). Sans doute admettent-ils qu'il en soit créé, mais ils n'attachent pas à l'expression le même sens que les auteurs cités sous le 1°. Pour eux, il ne s'agit pas de ministres pouvant contresigner les actes du Roi, mais de fonctionnaires politiques, comme ils les caractérisent, qui auraient leur entrée au Parlement.

Dans le même sens : Goossens. Ibidem, pp. 70 à 110; voir notamment p. 103.

(3) Doc. Sénat n° 63; Session 1950-1951. Rapport de la Commission des Finances, p. 3.

P. De Visscher, ibidem, blz. 44 tot 53.

J. A. Mast, ibidem, blz. 54 tot 62.

Zie o.m. synthese van deze adviezen door de h. De Visscher, ibidem, blz. 63 tot 69.

Sommigen zijn van oordeel dat het niet mogelijk is ook maar een hiërarchie in te voeren tussen ministers en onderstaatssecretarissen (G. Dor, ibidem, blz. 19).

Van deze professoren is geschreven dat zij met een licht voorbehoud allen voorstander waren van de grondwettigheid van de onderstaatssecretariaten (3). Wel is waar nemen zij aan dat onderstaatssecretariaten worden ingesteld, maar zij hechten aan het woord niet dezelfde betekenis als de onder 1° genoemde auteurs. Voor hen zijn het geen ministers, die de akten van de Koning kunnen medeondertekenen, maar politieke ambtenaren, zoals zij ze noemen, die toegang zouden hebben tot het Parlement.

In dezelfde zin : Goossens, ibidem, blz. 70 tot 110, met name blz. 103.

(3) Gedr. St. Senaat, n° 63, zitting 1950-1951, Verslag van de Commissie voor de Financiën, blz. 3.