

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

27 MAI 1992

PROJET DE LOI

**relatif à l'exercice des compétences
attribuées par la loi aux
Comités ministériels et aux
Ministres**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (1)**

**PAR
M. VANLEENHOVE**

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 20 mai 1992.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Vankeirsbilck.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, Tant, Van Eet-
velt, Vankeirsbilck, Van-
leenhove.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Har-
megnies (M.), Namotte.
S.P. MM. Bourgois (M.), Dielens,
Peeters (L.).
P.V.V. MM. Beysen, Pierco, Van
houtte.
P.R.L. MM. Bertouille, Severin.
P.S.C. MM. Detremmerie, Séneca.
Ecolo/ MM. Cheron, Viseur.
Agalev VI. M. Dewinter.
Blok
V.U. M. Van Vaerenbergh.

B. — Suppléants :

MM. Demuyt, Marsoul, Schuer-
mans, Taylor, Van der Poorten, Van
Peel.
MM. Canon, Eerdeken, Henry,
Léonard, N.
MM. Baldewijns, Schellens,
Sleeckx, Swennen.
MM. Cortois, Demeulenaere, De-
wael, Taelman.
MM. Hazette, Nols, Mme Stengers.
M. Charlier (Ph.), Mme de T'Ser-
claes, M. Hiance.
Mme Aelvoet, M. Detienne, Mme
Dua.
MM. De Man, Van den Eynde.
MM. Anciaux, Lauwers.

Voir :

- 412 - 91 / 92 (S.E.) :
— N° 1 : Projet de loi.

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

27 MEI 1992

WETSONTWERP

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

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT (1)**

**UITGEBRACHT DOOR
DE HEER VANLEENHOVE**

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft onderhavig wetsontwerp be-
sproken tijdens haar vergadering van woensdag 20
mei 1992.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Vankeirsbilck.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, Tant, Van Eet-
velt, Vankeirsbilck, Van-
leenhove.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Har-
megnies (M.), Namotte.
S.P. HH. Bourgois (M.), Dielens,
Peeters (L.).
P.V.V. HH. Beysen, Pierco, Van
houtte.
P.R.L. HH. Bertouille, Severin.
P.S.C. HH. Detremmerie, Séneca.
Ecolo/ HH. Cheron, Viseur.
Agalev VI. H. Dewinter.
Blok
V.U. H. Van Vaerenbergh.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Demuyt, Marsoul, Schuer-
mans, Taylor, Van der Poorten, Van
Peel.
HH. Canon, Eerdeken, Henry,
Léonard, N.
HH. Baldewijns, Schellens, Sleeckx,
Swennen.
HH. Cortois, Demeulenaere, De-
wael, Taelman.
HH. Hazette, Nols, Mevr. Stengers.
H. Charlier (Ph.), Mevr. de T'Ser-
claes, H. Hiance.
Mevr. Aelvoet, H. Detienne, Mevr.
Dua.
HH. De Man, Van den Eynde.
HH. Anciaux, Lauwers.

Zie :

- 412 - 91 / 92 (B.Z.) :
— N° 1 : Wetsontwerp.

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

1. — EXPOSE INTRODUCTIF DU PREMIER MINISTRE

Bien que d'une portée relativement limitée, le projet de loi à l'examen est important pour l'organisation interne du Gouvernement.

En ce qui concerne cette organisation, il convient d'observer :

— que les Comités ministériels ont été supprimés par l'arrêté royal du 16 mars 1992 abrogeant l'arrêté royal du 4 octobre 1961 relatif aux modalités de la délibération en Conseil des ministres, et l'arrêté royal du 30 mai 1974 organique des Comités ministériels à compétence nationale (avec effet au 7 mars 1992);

— que certaines compétences ministérielles ont été réparties autrement que sous le Gouvernement précédent.

Il a été constaté qu'en matière de décisions et de délibérations, un certain nombre de lois renvoient à des Comités ministériels ou à des Ministres cités nommément, situation qui ne correspond plus à la réalité.

Le projet de loi à l'examen n'est, en principe, pas indispensable, eu égard à la règle en vertu de laquelle le pouvoir exécutif décide de façon autonome de sa propre organisation. Ce point de vue est du reste corroboré par certains avis du Conseil d'Etat.

Certains tribunaux sont cependant d'un autre avis dans le cas où un Ministre est nommément désigné par une loi comme le Ministre compétent. Dans cette optique, une modification de la répartition des compétences au sein du Gouvernement devrait également entraîner une modification de la loi.

Le projet de loi à l'examen a donc essentiellement une valeur interprétative.

*
* *

Commentaire des articles

Par suite de la suppression des Comités ministériels à compétence nationale, le projet de loi vise tout d'abord (*article 1^{er}*) à remplacer, dans les cas où elle est requise par une loi, la délibération ou la décision d'un tel Comité par celle du Conseil des Ministres.

En second lieu, il vise à désigner avec plus de précision les Ministres auxquels une loi attribue certaines compétences. Il y a lieu de rappeler ici qu'en vertu de l'article 65 de la Constitution, « le Roi nomme et révoque ses ministres ». La dénomination des compétences ministérielles qui figure dans certains textes légaux ne correspond souvent plus à la nouvelle répartition de celles-ci au sein du Gouvernement. C'est le cas notamment de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui vise nommément le Ministre de la Justice, au lieu de viser de manière générale le Mi-

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE EERSTE MINISTER

Dit wetsontwerp, hoewel eerder beperkt qua draagwijdte, is van belang voor de interne organisatie van de Regering.

Met betrekking tot deze organisatie dient te worden opgemerkt dat :

— de Ministeriële Comités werden afgeschaft door het koninklijk besluit van 16 maart 1992 tot opheffing van het koninklijk besluit van 4 oktober 1961 betreffende de modaliteiten van de beraadslaging van de Ministerraad, en het organiek koninklijk besluit van 30 mei 1974 van de Ministeriële Comités met nationale bevoegdheid (met uitwerking vanaf 7 maart 1992);

— bepaalde ministeriële bevoegdheden op een andere manier werden verdeeld dan in de vorige Regering.

Er werd vastgesteld dat een aantal wetten, wat beraadslagingen en beslissingen betreft, verwijzen naar Ministeriële Comités of *nominatim* naar bepaalde Ministers en dat zulks niet langer met de huidige realiteit overeenstemt.

Men kan stellen dat dit wetsontwerp niet noodzakelijk is, gelet op het principe dat de uitvoerende macht autonoom beslist over haar organisatie. Voor deze zienswijze kan men trouwens steun vinden in bepaalde adviezen van de Raad van State.

Enkele rechtbanken houden er nochtans een andere mening op na, wanneer een Minister *nominatim* in een wet als bevoegd wordt aangewezen. Daaruit kan worden afgeleid dat een gewijzigde bevoegdheidsverdeling binnen de Regering tot wetswijzigingen noopt.

Onderhavig wetsontwerp heeft wezenlijk een interpretatieve waarde.

*
* *

Commentaar bij de artikelen

Ingevolge de afschaffing van de Ministeriële Comités met nationale bevoegdheid, beoogt het wetsontwerp vooreerst (*artikel 1*) de beraadslaging of de beslissing van een dergelijk Comité, wanneer deze vereist wordt door een wet, te vervangen door de beraadslaging of de beslissing van de Ministerraad.

Op de tweede plaats strekt dit ontwerp ertoe op meer precieze wijze de Ministers aan te duiden aan wie een wet bepaalde bevoegdheden toekent. Hierbij zij ook gewezen op artikel 65 van de Grondwet : « de Koning benoemt en ontslaat zijn ministers ». De benaming van de ministeriële bevoegdheden in sommige wetteksten stemt vaak niet meer overeen met de nieuwe bevoegdheidsverdeling in de schoot van de Regering. Inzonderheid de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen vermeldt *nominatim* de Minister van Justitie, in plaats van

nistre qui a cette matière dans ses attributions (formule recommandée par le Conseil d'Etat). Or, un projet d'arrêté va être soumis prochainement à la signature du Chef de l'Etat en vue de confier les matières qui ont trait à l'accès, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers au Ministre de l'Intérieur. Ce cas précis permet d'attirer l'attention sur les problèmes d'interprétation qui pourraient ainsi être soulevés et auxquels l'article 2 apporte une solution.

Il a en outre été tenu compte de la suggestion du Conseil d'Etat de compléter le projet par une disposition (article 3) autorisant le Roi à mettre en concordance avec la loi en projet les textes de loi conférant un pouvoir à un Comité ministériel ou des compétences à un Ministre déterminé.

Cette disposition permettra d'adapter les textes de loi, notamment la loi du 15 décembre 1980 précitée, en fonction d'une nouvelle répartition des compétences ministérielles et d'éviter ainsi tout problème d'interprétation, ce qui ne pourra qu'améliorer la clarté juridique et la lisibilité des textes de loi.

II. — DISCUSSION GENERALE

Votre rapporteur souscrit sans réserves à la portée du projet à l'examen. Il estime toutefois qu'il faudrait mieux veiller à l'avenir à ce que la formulation des projets de loi soit à la fois plus correcte et moins complexe.

*
* *

Un membre souhaite obtenir un aperçu des lois et arrêtés royaux visés à l'article 1^{er} et dont la modification est réservée à la loi.

L'intervenant se demande également s'il ne conviendrait pas de compléter l'article 1^{er} en fonction de l'avis du Conseil d'Etat (Doc. n° 412/1, pp. 4-5). Il ne ressort en effet pas suffisamment du texte que cet article concerne tous les Comités ministériels à compétence nationale.

Enfin, le Premier Ministre pourrait-il fournir des références jurisprudentielles dont il ressortirait que les tribunaux ne tiennent pas toujours compte de l'organisation interne du pouvoir exécutif, plus particulièrement, lorsque dans les textes légaux, la dénomination initiale des compétences ne correspond plus à la nouvelle répartition de celles-ci au sein du Gouvernement ?

*
* *

eenvoudig te verwijzen naar de Minister die bevoegd is voor hogergenoemde materies (d.i. tevens de door de Raad van State aanbevolen formule). Eerstdaags zal trouwens een ontwerp van besluit ter ondertekening aan het Staatshoofd worden voorgelegd, waarbij de materies die betrekking hebben op de toegang, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, worden toevertrouwd aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Dit voorbeeld illustreert duidelijk de interpretatieproblemen die kunnen voortvloeien uit een bestaande wettekst, doch zullen worden voorkomen zodra artikel 2 van onderhavig ontwerp wet is geworden.

Voorts werd rekening gehouden met de suggestie van de Raad van State om het ontwerp aan te vullen met een bepaling (artikel 3) die de Koning machtigt de vigerende wetteksten, die aan Ministeriële Comités of aan een bepaalde Minister bevoegdheden toe-kennen, in overeenstemming te brengen met onderhavig ontwerp.

Laatstgenoemde bepaling zal het mogelijk maken de vigerende wetteksten en inzonderheid genoemde wet van 15 december 1980, aan te passen overeenkomstig de nieuwe verdeling van de ministeriële bevoegdheden en aldus elk interpretatieprobleem te voorkomen. Zulks zal uiteraard ook de juridische doorzichtigheid en de leesbaarheid van de wetteksten ten goede komen.

II. — ALGEMENE BESPREKING

Uw rapporteur is het volledig eens met de draagwijdte van de voorliggende tekst. Niettemin dient zijn inziens voortaan beter gewaakt voor een correct en eenvoudig taalgebruik in de wetsontwerpen.

*
* *

Een lid vraagt een opsomming van de in artikel 1 bedoelde wetten en koninklijke besluiten waarvan de wijziging bij wet moet geschieden.

Tevens vraagt spreker of het niet aangewezen is artikel 1 aan te vullen, gelet op het advies van de Raad van State (Stuk n° 412/1, blz. 4-5). Uit de voorliggende tekst blijkt immers onvoldoende dat dit artikel betrekking heeft op alle Ministeriële Comités met nationale bevoegdheid.

Kan de Eerste Minister, op grond van citaten uit de rechtspraak, aantonen dat de rechtbanken niet steeds rekening houden met de interne organisatie van de uitvoerende macht, meer bepaald wanneer de in een wet genoemde bevoegdheden niet meer overeenstemmen met de nieuwe verdeling daarvan binnen de Regering ?

*
* *

L'intervenant suivant demande quelle est l'incidence du projet à l'examen sur les trois Comités ministériels pour les licences d'exportation, créés par l'arrêté royal du 29 septembre 1991 et compétents en ce qui concerne les licences d'exportation d'armes.

*
* *

Un autre membre se réjouit de la suppression des Comités ministériels, dont l'article 1^{er} est la conséquence.

Un autre problème concerne la nouvelle répartition des compétences au sein du Gouvernement, notamment en ce qui concerne les étrangers.

Le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, qui serait désormais responsable de la politique des étrangers, souhaite manifestement que cette extension de compétences soit assortie d'un transfert de personnel. Le personnel continuerait néanmoins de dépendre jusqu'en 1994 du Ministre de la Justice. Cette situation ne risque-t-elle pas de poser des problèmes et sera-t-on suffisamment attentif aux problèmes humains qui peuvent se poser à cet égard ?

*
* *

Réponses du Premier Ministre

1. *Modification de la répartition des compétences au sein du Gouvernement — Conséquences sur l'organisation des départements ministériels*

Le Premier Ministre souligne que les modifications apportées à la répartition des compétences au sein du Gouvernement n'ont pas nécessairement de conséquences sur l'organisation des départements.

Il existe plusieurs cas où un Ministre est compétent pour une matière déterminée, tandis que le personnel compétent dépend d'un autre département :

— l'actuel Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Affaires économiques est également compétent en ce qui concerne les « Victimes de guerre », alors que le personnel concerné dépend du Ministère de la Santé publique et de l'Environnement;

— le Ministre des Affaires sociales est également compétent en matière de « Financement des hôpitaux », alors que le personnel dépend ici aussi du département de la Santé publique;

— la Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement est également compétente pour les « Allocations aux handicapés », alors que le personnel dépend du Ministère de la Prévoyance sociale.

Le Gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur la question de savoir si la modification de la répartition des compétences entre les Ministres en ce qui concerne la politique des étrangers doit avoir une incidence sur l'organisation des départements.

De volgende spreker vraagt welke invloed dit ontwerp heeft op de drie Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen, opgericht krachtens het koninklijk besluit van 29 september 1991 en bevoegd om te beslissen over de uitvoerlicenties voor wapens.

*
* *

Nog een ander lid is het eens met de afschaffing van de Ministeriële Comités, waarvan artikel 1 het gevolg is.

Een andere kwestie is de gewijzigde bevoegdheidsverdeling binnen de Regering, onder meer inzake vreemdelingenzaken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken die voor het vreemdelingenbeleid bevoegd zal worden, wenst daaraan blijkbaar ook een overdracht van personeel te koppelen. Tot 1994 zou het personeel nochtans blijven ressorteren onder de Minister van Justitie. Zal zulks niet voor problemen zorgen en zal men wel genoeg oog hebben voor de menselijke problemen in dit verband ?

*
* *

Antwoorden van de Eerste Minister

1. *Wijziging van bevoegdheidsverdeling binnen de Regering — Gevolgen voor de organisatie van de ministeriële departementen*

De Eerste Minister beklemtoint dat wijzigingen inzake de bevoegdheidsverdeling binnen de Regering niet noodzakelijk gevolgen hebben voor de organisatie van de departementen.

Er zijn verscheidene voorbeelden van Ministers die voor een bepaalde materie bevoegd zijn, terwijl het bevoegde personeel ressorteert onder een ander departement :

— de huidige Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Economische Zaken is eveneens bevoegd inzake « Oorlogsslachtoffers », terwijl het bevoegde personeel tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu behoort;

— de Minister van Sociale Zaken is eveneens bevoegd voor de « financiering van ziekenhuizen »; het personeel hiervoor behoort daarentegen tot het departement van Volksgezondheid;

— de Minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu is eveneens bevoegd voor de « vergoeding van gehandicapten », terwijl het personeel onder het Ministerie van Sociale Voorzorg ressorteert.

Door de Regering werd nog niet uitgemaakt of de gewijzigde bevoegdheidsverdeling tussen de Ministers met betrekking tot vreemdelingenzaken de departementale organisatie zal wijzigen.

2. *Liste des lois et arrêtés royaux visés par le projet de loi à l'examen, dont la modification est réservée à la loi*

Aucune liste exhaustive des lois et arrêtés royaux en question n'a encore été établie.

Il sera probablement demandé au Conseil d'Etat d'établir une telle liste sur la base de son répertoire et de rédiger les projets d'arrêtés royaux de coordination des textes de lois (article 3 du projet de loi).

3. *Les Comités ministériels pour les licences d'exportation*

Ces Comités ministériels ont été supprimés dans l'intervalle. Les compétences en matière de licences d'exportation, et notamment en matière de licences d'exportation d'armes, ont été réparties entre le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, d'une part, et le Ministre du Commerce extérieur, d'autre part.

4. *Les Conférences interministérielles*

Les Comités ministériels, récemment supprimés, ne concernaient que le Gouvernement national.

On n'a pas touché aux Conférences interministérielles composées à la fois de membres du Gouvernement national et de membres des Exécutifs.

III. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Articles 1 à 4

Ces articles ne donnent plus lieu à aucune observation et sont adoptés par 10 voix contre une et une abstention.

*
* *

L'ensemble du projet de loi est également adopté par 10 voix contre une et une abstention.

Le texte adopté par la Commission, qui est reproduit dans le Document n° 412/3, n'a subi que des corrections de forme.

Le Rapporteur,

G. VANLEENHOVE

Le Président,

E. VANKEIRSBILCK

2. *Lijst van de in dit wetsontwerp bedoelde wetten en koninklijke besluiten waarvan de wijziging bij wet moet geschieden*

Er werd nog geen exhaustieve lijst van de bedoelde wetten en koninklijke besluiten opgesteld.

Vermoedelijk zal de Raad van State worden verzocht om, op basis van haar repertorium, in zulke lijst te voorzien en om de ontwerpen van koninklijk besluit tot coördinatie van de wetteksten (artikel 3 van het wetsontwerp) op te stellen.

3. *De Ministeriële Comités voor uitvoervergunningen*

Deze Ministeriële Comités werden inmiddels afgeschaft. De bevoegdheden inzake uitvoervergunningen, waaronder de uitvoerlicenties voor wapens, werden verdeeld tussen de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken enerzijds, en de Minister van Buitenlandse Handel anderzijds.

4. *De Interministeriële Conferenties*

De Ministeriële Comités die recent werden afgeschaft, functioneerden alleen binnen de nationale Regering.

Aan de Interministeriële Conferenties bestaande uit leden van de nationale Regering en van de Executieven werd derhalve niet geraakt.

III. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikelen 1 tot 4

De artikelen geven geen aanleiding meer tot opmerkingen en worden aangenomen met 10 tegen 1 stem en 1 onthouding.

*
* *

Het gehele wetsontwerp wordt eveneens aangenomen met 10 tegen 1 stem en 1 onthouding.

De door de Commissie aangenomen tekst, die wordt afgedrukt in Stuk n° 412/3, bevat alleen vormverbeteringen.

De Rapporteur,

G. VANLEENHOVE

De Voorzitter,

E. VANKEIRSBILCK