

## LES SECRÉTAIRES D'ETAT FÉDÉRAUX ET RÉGIONAUX

PAR

MARC JOASSART

La fonction de secrétaire d'Etat est récente en droit constitutionnel belge. Elle n'est inscrite dans la Constitution que depuis 1970 (1). Sa création est le fruit d'une réflexion sur l'amélioration du fonctionnement du gouvernement qui a débuté dans la première moitié du vingtième siècle. La multiplication des fonctions gouvernementales a entraîné une augmentation du nombre des ministres (2). Or, selon la formule de Sir Robert Peel, « on ne doit pas créer plus de ministres que l'on ne peut en asseoir autour d'une même table où ils discutent sans élever la voix » (3). L'introduction de la fonction de secrétaire d'Etat en droit belge a été précédée d'un débat sur le plan du droit constitutionnel et de l'opportunité politique (4). Les exemples existant à l'étranger, spécialement en France, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas ont fait l'objet d'une analyse doctrinale en vue d'étudier la possibilité de leur transposition (5). La Belgique a connu des sous-secrétaires d'Etat avant même que la Constitution ne soit modifiée (6) (I).

Marc JOASSART est assistant à l'Université Catholique de Louvain et avocat au barreau de Bruxelles.

(1) *Mon. b.*, 31 décembre 1970, pp. 13.714-13.715.

(2) R. SENELE, *La Constitution belge commentée*, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères, 1974, p. 333.

(3) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *Doc. parl.*, Sénat, n° 347 du 29 avril 1969, *Pasin.*, 1970, p. 2237.

(4) INSTITUT BELGE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création de secrétariats d'Etat en Belgique*, Bruxelles, 1948-1949; F.J. DE WEERT, *La création en Belgique de secrétariats d'Etat*, Bruxelles, Editions du Centre Paul Hymans, s.d.

(5) INSTITUT BELGE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *op. cit.*, pp. 6-7, 55-56 et 71-80; F.J. DE WEERT, *op. cit.*, pp. 13-50; rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, pp. 2224-2229.

(6) Arrêté-loi du 19 février 1942 relatif à la création des sous-secrétaires d'Etat et définissant leurs fonctions, *Mon. b.*, 4 mars 1942, pp. 84-85; arrêté royal du 23 juin 1960 nommant les secrétaires d'Etat au Congo, *Mon. b.*, 9 juillet 1960, p. 5284; arrêté royal du 23 juin 1960 fixant les attributions des ministres portant le titre de secrétaire d'Etat, *Mon. b.*, 9 juillet 1960, p. 5285; A. VANWELKENHUYZEN, « Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens », *Res Publica*, 1961, pp. 169-175; rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, pp. 2229-2231.

Pourtant, la fonction de secrétaire d'Etat n'est pas exempte d'ambiguïté. La difficulté réside d'abord dans son articulation avec la fonction de ministre. Il s'agit de pouvoir confier au secrétaire d'Etat un maximum de prérogatives ministérielles, sans pour autant en faire un ministre. La question du contreseing est à cet égard particulièrement révélatrice. Déjà en 1937, le Centre d'études pour la réforme de l'Etat expose le problème en soulignant qu'« il importe de définir le rôle que l'on entend faire jouer à ces sous-secrétaires. Auront-ils le droit de contresigner les actes du Roi ? Dans l'affirmative, ce sont de véritables ministres. Dans la négative, ce seront de simples fonctionnaires d'un grade supérieur » (7). Cette réflexion aura son importance avant 1970 pour savoir si des secrétaires d'Etat pouvaient être nommés sans modifier la Constitution. Elle conserve une certaine actualité dans la mesure où la Constitution prévoit des limites au droit de contreseing des secrétaires d'Etat. La sanction éventuellement applicable en cas de violation de ces limites n'est pas déterminée avec certitude (II).

Dans la Belgique fédérale, des secrétaires d'Etat existent également auprès d'une collectivité fédérée, la Région de Bruxelles-Capitale. La loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises crée des secrétaires d'Etat régionaux. L'exposé des motifs précise à cet égard que leur statut « est comparable à celui des secrétaires d'Etat au niveau du Gouvernement national tel que visé à l'article 91bis de la Constitution » (8). Déjà, le rapport de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions nuance cette analyse en indiquant que cette transposition n'a été faite que lorsqu'elle est juridiquement possible (9). En réalité, les différences entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale au niveau de la composition et du fonctionnement du pouvoir exécutif interdisent pratiquement tout raisonnement analogique (III).

#### I. — GENÈSE DE LA FONCTION DE SECRÉTAIRE D'ÉTAT EN BELGIQUE

La notion de secrétaire d'Etat n'existe pas dans la Constitution de 1831. Pour comprendre son origine, il faut avoir égard à l'histoire constitutionnelle française où la notion de secrétaire d'Etat est fort ancienne :

*« Sous l'ancien régime, le terme était employé pour qualifier les ministres du Roi. Il fit son apparition dans le courant du XVI<sup>e</sup> siècle. Issus d'une longue évolution*

(7) CENTRE D'ÉTUDES POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *La réforme de l'Etat*, t. I<sup>er</sup>, Bruxelles, 1937, pp. 31-32.

(8) Exposé des motifs du projet de loi relative aux institutions bruxelloises, *Doc., parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 514/1 du 3 décembre 1988, *Pasin.*, 1989, p. 172.

(9) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions, par P. Moureaux et J. Chabert, *Doc., parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 514/2 du 14 décembre 1988, *Pasin.*, 1989, p. 229.

*qui trouve son origine parmi les auxiliaires subalternes de la chancellerie royale, les secrétaires d'Etat acquirent petit à petit le droit de décider des affaires courantes et de signer les actes qui s'y rapportaient. Puis la fonction se régularisa et les secrétaires d'Etat devinrent les agents d'exécution essentiels de la royauté, les ministres du Roi. Chefs de l'administration, suivant une spécialisation dans l'espace, ils étudiaient, instruisaient et décidaient des affaires sauf lorsqu'elles méritaient d'être discutées au conseil du Roi auquel ils étaient alors chargés de faire rapport. Après une interruption consécutive aux tentatives d'organisation polysynodale dont un des buts était précisément d'éliminer les secrétaires d'Etat en les cantonnant à un rôle d'agent d'exécution, l'institution continua à se développer jusqu'à la Révolution.*

*Au XVIII<sup>e</sup> siècle les secrétaires d'Etat dirigent d'une part les bureaux et assistent d'autre part au conseil des parties et au conseil des dépêches. Par contre ils n'assistent au Conseil d'en Haut que sur convocation du Roi à l'exception du secrétaire d'Etat chargé des affaires extérieures qui, d'ordinaire, y a entrée. Il suffit qu'ils y aient été convoqués une seule fois pour avoir le titre de ministre d'Etat exclusivement réservé aux membres de ce Conseil. Cette qualité se conservant alors même que cessait le privilège d'assister au Conseil, les secrétaires d'Etat en vinrent tout naturellement à cumuler les deux titres.*

*La Révolution et l'Empire n'utilisèrent le terme qui réapparut sous la Restauration mais dans sa forme diminutive. Une ordonnance royale du 9 mai 1816 institua des sous-secrétaires d'Etat chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront déléguées par les ministres secrétaires d'Etat dans leurs départements ministériels.*

*Ces sous-secrétaires d'Etat, placés dans une position de subordination vis-à-vis des ministres, ont pour seuls points communs avec leurs prédécesseurs un titre dont la majesté se trouve atteinte.*

*Aucune loi organique ne vint préciser leurs attributions ni réglementer l'exercice de leurs pouvoirs tout au long des régimes qui illustrèrent l'histoire constitutionnelle française du XIX<sup>e</sup> à l'exception toutefois du second Empire » (10).*

Le Congrès national avait connaissance de l'institution, mais par crainte d'instaurer à nouveau des corps intermédiaires entre les ministres et les chambres, il refusa de l'inscrire dans la Constitution. Les travaux préparatoires sont éloquentes à ce sujet :

*« ... grâce à la nouvelle Constitution qui régira notre patrie, nous n'avons plus à doter ni de secrétairerie d'Etat, ni de conseil d'Etat, institutions qui, dans un pays où le système représentatif est en vigueur, seraient toujours des superfétations, lors mêmes qu'elles n'auraient pas une tendance qui les rendît dangereuses pour les libertés publiques » (11).*

(10) J.C. GROSHENS, « Les secrétaires d'Etat de la quatrième république », *R.D.P.*, 1955, p. 357.

(11) Extrait du discours prononcé le 23 décembre 1830 au Congrès national, par M. COGHEN, « Administrateur général des Finances », in E. HUYTENS, *Discours du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, 1844, p. 471, cité, par M. LEROY, *Contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 67.

En 1937, le Centre d'études pour la réforme de l'Etat institue en son sein une commission chargée de la réforme du pouvoir exécutif. Cette commission étudie notamment la possibilité de créer des sous-secrétaires d'Etat selon les exemples existants à l'étranger, notamment en France mais également au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Cette commission considère que les fonctions du sous-secrétaire d'Etat peuvent être conçues de trois manières différentes. On peut d'abord vouloir réduire le nombre de ministres. Après avoir exposé le système existant au Royaume-Uni, où le « *Parliamentary Secretary* » représente le ministre au sein de la chambre dont il n'est pas membre et où, par conséquent, il n'a pas d'entrée, la commission juge son application « inutile et dangereuse en Belgique ». Dans une autre conception, le sous-secrétaire d'Etat déchargerait le ministre en titre de certaines fonctions accessoires (réponses aux questions parlementaires, audiences, etc.) et prendrait éventuellement la direction de certains services. La commission estime que ces fonctions dites « accessoires » sont en réalité essentielles et qu'il n'est pas opportun d'en décharger le ministre. Quant à la répartition des services administratifs, la commission considère qu'elle peut nuire gravement à l'unité et au bon fonctionnement de l'administration. Enfin, la commission relève qu'une troisième fonction était fréquemment défendue. Le sous-secrétaire d'Etat parlerait la langue que ne pratique pas son ministre. La commission énonce à cet égard : « on conçoit mal la situation du ministre qui, interpellé dans une langue qu'il ne connaît pas, laisse répondre son adjoint et suit avec inquiétude les développements d'un débat incompréhensible auquel il reste étranger. En conclusion, la commission se déclare adversaire de l'institution des sous-secrétaires d'Etat sous n'importe quelle forme » (12).

Pourtant l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté-loi du 19 février 1942 dispose qu'« il peut être créé des sous-secrétaires d'Etat chargés, sous la responsabilité du ministre, de la gestion de certains services administratifs » (13). Pierre Wigny indique, à cet égard, que le Gouvernement de Londres a « voulu tenir compte d'un scrupule constitutionnel : les membres du cabinet, réduits à quatre, étaient trop peu nombreux et représentaient de façon inégale les différentes fractions de l'opinion publique. Mais, selon l'article 65, la nomination des ministres est réservée au Roi. Certes, le Monarque étant prisonnier de l'ennemi, le cabinet exerçait en fait les prérogatives royales. Il lui parut cependant insolite de coopter de nouveaux ministres qui, d'autre part, n'auraient pas recueilli la confiance des Chambres. C'est pour

(12) CENTRE D'ÉTUDES POUR LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *op. cit.*, p. 32.

(13) Arrêté-loi du 19 février 1942 relatif à la création des secrétaires d'Etat et définissant leur fonctions, *op. cit.*

ces raisons qu'il a préféré nommer sous-secrétaires d'Etat ces membres du Gouvernement » (14).

Après la Seconde guerre mondiale, au mois de juin 1948, le Premier ministre Spaak a prié les professeurs de droit public de quatre universités belges de lui fournir une étude juridique sur la question de la constitutionnalité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat. Il considérait en effet que cette question n'avait été suffisamment approfondie par le Centre d'études pour la réforme de l'Etat. Les consultations, rédigées par les professeurs G. Dor, J. Lespes, P. De Visscher et A. Mast, ont été publiées par l'Institut belge des sciences administratives lors de sa session 1948-1949. Ces études procèdent d'abord à un examen de droit comparé avant d'étudier la constitutionnalité au regard du droit belge des différents modèles proposés. Tous les consultants estiment que les sous-secrétaires d'Etat ne peuvent être des ministres. Par conséquent, ils proposent que le titre de sous-secrétaire d'Etat désigne des hauts fonctionnaires auxquels sont reconnus certaines prérogatives, mais non celles que la Constitution réserve aux ministres, comme le contreseing (15).

Pourtant, lors du remaniement du Gouvernement Eyskens le 3 septembre 1960, des ministres-sous-secrétaires d'Etat sont nommés. Le formateur précise d'emblée que ce titre a été choisi « en vue d'éviter toute contestation sur le plan juridique » (16). Malgré la formule tendant à une certaine hiérarchisation du Conseil des ministres, les sous-secrétaires d'Etat sont des ministres au sens constitutionnel du terme et bénéficient de toutes les prérogatives ministérielles, dont le contreseing (17). La hiérarchisation officieuse des ministres posera des difficultés. Dans une circulaire du 5 septembre 1960, le Premier ministre précise que « la nouvelle répartition des attributions n'entend pas remettre en question le principe de l'égalité des ministres ».

Le Gouvernement suivant, Lefèvre-Spaak (1961-1965), ne comprend pas de ministres-sous-secrétaires d'Etat, mais des ministres, adjoint à un département. Ainsi que le souligne Pierre Wigny, « en fait, la formule des sous-secrétaires d'Etat et celle 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

(14) P. WIGNY, *Droit constitutionnel — Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, n° 517, pp. 690-691.

(15) P. DE VISSCHER, « Essai de synthèse des consultations des professeurs de droit public des Universités de Gand, Liège, Bruxelles et Louvain », in INSTITUT BELGE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, *op. cit.*, pp. 63-69.

(16) *Ann. parl.*, Chambre, 27 septembre 1960, p. 5.

(17) A. VANWELKENHUYZEN, *op. cit.*, p. 171.

l'autorité hiérarchique. C'est lui qui, en cas de conflit, prend la décision » (18).

Toutefois, l'idée d'insérer la fonction de secrétaire d'Etat dans la Constitution n'est pas abandonnée pour autant. Le groupe de travail chargé d'étudier la réforme de la Constitution conclut à ce sujet :

« 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.

2. Il convient 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 dans les affaires de leur compétence, mais ne feraient pas partie du Conseil des ministres. Ils y seraient cependant appelés pour toutes délibérations concernant un objet de leur compétence.

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

B. Leur responsabilité s'apprécierait à l'égal de celle des ministres.

3. Il a été souligné que l'utilisation des secrétaires d'Etat devrait pouvoir se faire avec un maximum de souplesse et que le but principal de l'institution serait manqué si elle conduisait, au total, à une inflation 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 secrétaires 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 » (19).

(18) P. WIGNY, *Propos constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 1963, p. 279.

(19) *Doc., parl.*, Chambre, session 1964-1965, n° 993, annexe 1, pp. 30-31.

La déclaration de révision de la Constitution du 16 avril 1965 (20) énonce qu'« il y a lieu à révision du titre III, chapitre II, section II, de la Constitution pour l'insertion d'une ou de plusieurs dispositions nouvelles ayant pour objet le statut de secrétaire et de sous-secrétaire d'Etat ». Le 14 décembre 1967, H. Moreau de Melen va établir un rapport au nom de la Commission de révision de la Constitution du Sénat. Ce projet n'aboutira cependant pas en raison de la dissolution des chambres, mais la déclaration de révision de la Constitution du 1<sup>er</sup> mars 1968 (21) est identique sur ce point à celle de 1965.

A l'origine, le dernier alinéa du projet d'article 91*bis* consacré aux secrétaires d'Etat traitait de la parité au sein du Conseil des ministres. Lors des discussions au sein de la Commission de révision de la Constitution du Sénat, ce dernier alinéa a été scindé pour devenir l'article 86*bis*. Tous les amendements visant à étendre la parité aux secrétaires d'Etat ont été repoussés, la volonté gouvernementale étant manifestement en sens contraire. La plupart des débats parlementaires se sont focalisés sur cette question délicate (22).

Une autre option consacrée est l'absence de sous-secrétaire d'Etat malgré les termes de la déclaration de révision de la Constitution. Il a été jugé que le terme sous-secrétaire d'Etat visait la situation historique de la France où les ministres eux-mêmes étaient anciennement désignés sous le titre de secrétaire d'Etat. Cette situation n'ayant pas cours en Belgique, il n'a pas été jugé opportun de prévoir une hiérarchisation supplémentaire au sein du Conseil des ministres (23).

Le rapport de la Commission de révision du Sénat sera rédigé par P. de Stexhe qui annexera à son rapport celui établi précédemment par H. Moreau de Melen. Le projet transmis par le Sénat à la Chambre sera adopté sans amendements le 18 décembre 1970. Le nouvel article 91*bis* de la Constitution sera promulgué le 24 décembre et publié au *Moniteur belge* du 31 décembre 1970 (24). Il n'a pas été modifié depuis, hormis sa renumérotation en 1994 où il est devenu l'article 104.

L'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'Etat va fixer les limites au contreseing en application de l'article 91*bis* de la Constitution (25). Il n'a pas non plus subi de modifications ultérieures. Le texte

(20) *Mon. b.*, 17 avril 1965, p. 4134.

(21) *Mon. b.*, 2 mars 1968, p. 2051.

(22) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 2221.

(23) *Ibid.*, p. 2219.

(24) Voy. M. WOLFF, « De quelques dispositions relatives aux Chambres et au Gouvernement : articles 49, 56*ter*, 70 et 91*bis* de la Constitution », *Ann. dr. Lv.*, 1972, p. 245.

(25) *Mon. b.*, 28 mars 1972, p. 3651.

adopté résulte de l'avis émis le 21 mars 1972 par la section de législation du Conseil d'Etat (26).

Les secrétaires d'Etat vont jouer un rôle important dans la régionalisation provisoire. L'article 9 de loi du 1<sup>er</sup> août 1974 prévoit à cet égard que les comités ministériels des affaires régionales sont composés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, en veillant à ce que le Comité ministériel des affaires bruxelloises comprenne deux secrétaires d'Etat, dont l'un doit appartenir à un groupe linguistique différent de celui du ministre qui préside (27). La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles va mettre fin à ce système en instituant des Exécutifs pour la Région wallonne et la Région flamande composés de membres égaux. Seule la Région bruxelloise continuera à avoir un comité ministériel comprenant deux secrétaires d'Etat.

La loi spéciale du 12 janvier 1989 va doter la Région de Bruxelles-Capitale d'un Exécutif, mais elle ne va pas pour autant supprimer la présence des secrétaires d'Etat (28). La Région étant désormais compétente à la fois pour les matières régionales et pour les matières d'agglomération, il est jugé utile de conserver des secrétaires d'Etat pour ces dernières (29). Toutefois, les secrétaires d'Etat ne seront pas limités à ces compétences et pourront également exercer des compétences régionales. Les réformes de l'Etat ultérieures n'ont pas porté atteinte de façon fondamentale à l'institution des secrétaires d'Etat régionaux à Bruxelles. Cette institution n'a pas non plus été étendue à d'autres régions ou communautés, en manière telle qu'il s'agit d'une des manifestations de l'asymétrie qui caractérise le système fédéral belge.

## II. — LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT FÉDÉRAUX

### A. — *Le mode de désignation*

Le pouvoir de nomination et de révocation des secrétaires d'Etat fédéraux appartient au Roi. L'article 104, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution est pratiquement identique à l'article 96, alinéa 1<sup>er</sup>, relatif à la nomination des

(26) Voy. « Les pouvoirs des secrétaires d'Etat », *A.P.T.*, 1987, p. 275; P. BERCKX, « De bevoegdigheden van de staatssecretarissen toegevoegd aan nationale ministers », *T.B.P.*, 1987, p. 420.

(27) Loi du 1<sup>er</sup> août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution (*Mon. b.*, 21 août 1974, p. 10.368), modifiée, par la loi du 19 juillet 1977 (*Mon. b.*, 27 juillet 1977, p. 9612) et, par la loi du 5 juillet 1979 (*Mon. b.*, 10 juillet 1979, p. 7779), puis coordonnée, par l'arrêté royal du 6 juillet 1979 (*Mon. b.*, 10 juillet 1979, p. 7781).

(28) Voy. l'art. 41 de la loi.

(29) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, par P. MOUREAUX et J. CHABERT, *op. cit.*, p. 229.

ministres. Pourtant, il existe plusieurs différences majeures entre le régime de nomination des ministres et des secrétaires d'Etat.

La nomination d'un ou plusieurs secrétaires d'Etat est une faculté. A la différence des ministres, il n'existe pas d'obligation constitutionnelle de nommer des secrétaires d'Etat (30). La Commission de révision de la Constitution a toutefois rejeté la formulation « *Le Roi peut nommer...* » pour exprimer son souhait de voir les Gouvernements composés partiellement de secrétaires d'Etat (31). Le rapport indique, à cet égard, qu'un Gouvernement sans secrétaires d'Etat ne serait pas inconstitutionnel, « par exemple en cas de crise grave ou de guerre ». Toutefois, à défaut de disposition expresse dans la Constitution à ce sujet, un tel Gouvernement ne sera pas inconstitutionnel, même en l'absence de toute cause de justification (32).

Le nombre maximum de secrétaires d'Etat n'est pas fixé par la Constitution. Créés pour limiter le nombre des ministres, ils peuvent théoriquement être nommés en nombre illimité. Dans la pratique, le nombre de secrétaires d'Etat a toujours été inférieur à celui des ministres. Lorsque la Constitution a été modifiée pour limiter le nombre des ministres, il n'a pas été jugé utile de limiter également le nombre des secrétaires d'Etat.

Les secrétaires d'Etat échappent à la règle de la parité linguistique. Cette question est celle qui a fait l'objet des débats les plus vifs lors de la discussion du projet. A l'origine, la règle de la parité était insérée dans le quatrième alinéa de l'article relatif aux secrétaires d'Etat. La Commission de révision de la Constitution a scindé le projet en deux articles (33). L'article relatif à la parité linguistique ne vise que le Conseil des ministres dont les secrétaires d'Etat ne sont pas membres (34). Ces derniers pourraient dès lors être tous membres du même groupe linguistique. Il n'est pas rare que les secrétaires d'Etat appartenant au groupe linguistique majoritaire soient les plus nombreux. Lors des travaux préparatoires, il avait pourtant été précisé que l'inscription dans la Constitution de la parité au sein du Conseil des ministres, « 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

(30) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 2219 ; P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 272.

(31) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 2219.

(32) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 428.

(33) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, pp. 2219-2223.

(34) B. WALEFFE, « Le statut des secrétaires d'Etat et la parité linguistique dans le gouvernement belge », in *Miscellanea W.J. Ganshof van der Mersch*, t. III., Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 391.

doit toujours être recherchée, sauf nécessité occasionnelle » (35). Dans la pratique, on observe que la parité est plutôt l'exception (36).

### B. — *La nature de la fonction*

Les secrétaires d'Etat ne sont pas membres du Conseil des ministres. Il s'agit d'ailleurs presque de leur raison d'être. C'est précisément pour limiter le nombre des ministres et éviter la paralysie du conseil que la fonction de secrétaire d'Etat a été créée. Les secrétaires d'Etat sont normalement représentés au Conseil des ministres par le ministre auquel ils sont adjoints (37). Ils peuvent toutefois y être appelés lorsque les discussions relèvent de leurs attributions (38). Ils ne participent pas aux attributions réservées par la Constitution au Conseil des ministres dans le cas de l'inter-règne et de l'impossibilité de régner (39).

Les secrétaires d'Etat sont adjoints à un ministre. Les travaux préparatoires indiquent que c'est sous l'autorité politique du ministre que le secrétaire d'Etat agit (40). C'est surtout l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'Etat qui organise la subordination du secrétaire d'Etat au ministre par divers mécanismes, tels que le contreseing du ministre lui-même, son accord pour l'exercice du pouvoir réglementaire et son pouvoir d'évocation. A cet égard, la section de législation indique expressément, dans son avis précédant l'arrêté royal du 24 mars 1972, qu'« on peut se demander s'il ne serait pas utile de préciser la notion 'd'adjonction d'un secrétaire d'Etat à un ministre', en disposant expressément que la compétence du secrétaire d'Etat n'exclut pas celle du ministre et si, afin d'éviter que ce concours de compétence ne puisse engendrer de la confusion, il ne serait pas souhaitable d'ajouter qu'il est toujours loisible au ministre d'évoquer une affaire ou de subordonner une décision à son accord » (41). L'arrêté royal reprend le texte proposé par la section de législation. La question peut se poser de savoir si un manquement reproché à un secrétaire d'Etat peut engager la responsabilité politique du ministre. Il nous paraît que c'est d'abord la responsabilité politique du secrétaire d'Etat elle-même qui sera engagée. La responsabilité politique du ministre ne sera engagée que s'il a

(35) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 2223.

(36) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 431.

(37) P. WIGNY, *La troisième révision de la Constitution*, *op. cit.*, p. 274.

(38) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 2220; B. WALEFFE, *op. cit.*, p. 392.

(39) Art. 104, al. 4, de la Constitution.

(40) Arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'Etat, *Mon. b.*, 28 mars 1972, p. 3651.

(41) Avis n° L11.582/1 du 21 mars 1972 de la section de législation du Conseil d'Etat, *A.P.T.*, 1987, p. 277.

lui-même commis un manquement en contresignant, en donnant son accord à mauvais escient, ou en négligeant d'exercer son pouvoir d'évocation.

Pour le reste, les secrétaires d'Etat disposent du même statut constitutionnel que les ministres. Il a été jugé préférable de prévoir que l'assimilation à un ministre serait la règle pour ne pas devoir énumérer toutes les dispositions applicables aux ministres qui trouvent également à s'appliquer aux secrétaires d'Etat. C'est ainsi que les règles relatives aux incompatibilités, à l'accès aux Chambres, à la responsabilité (politique, pénale, etc.) leur sont également applicables. Dans la mesure où les règles relatives aux ministres fédéraux ont déjà fait l'objet d'ouvrages importants, elle ne sont pas reproduites dans le cadre du présent article (42). Les travaux préparatoires indiquent que 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 » (43), dans la mesure où les seules limitations des pouvoirs des secrétaires d'Etat par rapport aux ministres sont internes au fonctionnement du pouvoir exécutif fédéral. A cet égard, chaque secrétaire d'Etat dispose de son propre cabinet composé en principe de huit membres : un chef de cabinet, un chef de cabinet adjoint, trois conseillers ou chargé des missions et trois attachés dont, éventuellement, le secrétaire de cabinet et le secrétaire privé (44).

### C. — *Les compétences*

La question fondamentale lors de la création des secrétaires d'Etat était celle du contreseing. Selon qu'il dispose ou non du contreseing, le secrétaire d'Etat devait être considéré comme un ministre ou un fonctionnaire. Le Constituant a préféré choisir une voie médiane en disposant que « le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing » (45).

Ainsi que l'indique le rapport de la Commission de révision de la Constitution, « 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 » (46). Toutefois, tant

(42) Voy. not. F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, pp. 409-431 et 515-524.

(43) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 2221.

(44) Art. 23 de l'arrêté royal du 4 mai 1999 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels fédéraux et au personnel appelé à faire, partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région, *Mon. b.*, 29 mai 1999, p. 19.333.

(45) Art. 104, al. 3.

(46) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, p. 2220.

que cette détermination n'est pas intervenue, le secrétaire d'Etat ne peut exercer la fonction qu'il détient de sa nomination (47).

L'arrêté royal du 24 mars 1972 fixe les limites du contreseing du secrétaire d'Etat (48). Cet arrêté commence par énoncer le principe dans son article 1<sup>er</sup> : hormis les limitations prévues aux articles 2, 3 et 4, le secrétaire d'Etat a dans les matières qui lui sont confiées, tous les pouvoirs d'un ministre. Le contreseing du ministre auquel le secrétaire d'Etat est adjoint est requis pour les arrêtés royaux portant présentation d'un projet de loi, la sanction et la promulgation des lois, les arrêtés royaux réglementaires, les arrêtés royaux portant création d'emplois des rangs 15 à 17 dans un ministère ou de même importance dans un organisme d'intérêt public (49). Le secrétaire d'Etat n'exerce de pouvoir réglementaire que de l'accord du ministre auquel il est adjoint (50). Enfin, la compétence du secrétaire d'Etat n'exclut pas celle du ministre qui peut également toujours évoquer une affaire ou subordonner la décision à son accord (51).

Une question essentielle est de savoir la sanction qui trouvera à s'appliquer dans le cas où un secrétaire d'Etat outrepassé les attributions qui lui ont été confiées ou les limites fixées par l'arrêté royal du 24 mars 1972. Les travaux préparatoires indiquent, à cet égard, que « dans la pensée du Constituant, les limites du contreseing sont de nature purement politique, et échappent au contrôle des cours et 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 excédé ou non le cadre 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 » (52).

(47) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 430.

(48) *Mon. b.*, 28 mars 1972, p. 3651.

(49) Art. 2.

(50) Art. 3.

(51) Art. 4.

(52) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, par P. DE STEXHE, *op. cit.*, pp. 2220-2221.

Toutefois, lors de l'élaboration de l'arrêté royal relatif aux secrétaires d'Etat, le Gouvernement a fait savoir qu'il se ralliait à une interprétation selon laquelle les attributions et les limites dans lesquelles les secrétaires d'Etat peuvent recevoir le contreseing constituent « des normes obligatoires assorties d'effets juridiques pour les justiciables, ce dont il suit que la violation de ces normes pourra être invoquée par les particuliers devant les tribunaux et le Conseil d'Etat » (53).

La référence à l'article 66 (54) de la Constitution pour justifier que le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux ne puissent contrôler le respect par les secrétaires d'Etat de leurs attributions et des limites fixées à leur contreseing ne nous paraît pas convaincante. Le fait d'être « un arrêté royal au sens complet du terme » ne s'oppose pas à ce que le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux en contrôlent la légalité. De même, l'article 66 prévoit que le Roi n'exerce le pouvoir exécutif que dans le respect de la Constitution. En prévoyant que le Roi fixe les attributions et les limites du pouvoir de contreseing, la Constitution crée une règle particulière pour les secrétaires d'Etat. En contrôlant le respect de ces limites, le juge contrôle en réalité le respect par le secrétaire d'Etat des limites à ses compétences fixées par le Roi en application de la Constitution.

Si le Constituant souhaitait qu'un régime similaire à celui des ministres soit appliqué, il n'y avait pas lieu de prévoir que le Roi fixerait les attributions et les limites du contreseing. Dans le cas des ministres, en l'absence d'un texte prévoyant l'intervention d'un ministre particulier, les arrêtés royaux sont valides dès lors qu'ils sont contresignés par un ministre. La répartition des attributions n'est dans ce cas qu'une règle de fonctionnement du Gouvernement. La situation des secrétaires d'Etat est différente. Elle paraît plutôt s'apparenter à la situation où la loi prévoit l'intervention d'un ministre déterminé. Bien que la section de législation du Conseil d'Etat soit réticente à l'attribution par la loi d'une compétence déterminée à un ministre plutôt qu'au Roi, lorsqu'un tel procédé est utilisé, le Conseil d'Etat vérifie la compétence du ministre au regard de ses attributions (55). De même, lorsque les attributions d'un secrétaire d'Etat ont été fixées par le Roi en application de l'article 104 de la Constitution, il paraît difficile de considérer que le secrétaire d'Etat pourrait agir hors des limites de ses attributions sans méconnaître l'article 104 de la Constitution. On n'aperçoit pas quel pourrait être l'effet utile d'une telle disposition si le secrétaire d'Etat n'était pas tenu de respecter ses attributions lorsqu'elle, ont été fixées par le Roi. En application des articles 159 et 160 de la Constitution,

(53) Avis n° L 11.568/1 du 6 mars 1972 de la section de législation du Conseil d'Etat et Lettre du Premier ministre demandant un avis complémentaire, *A.P.T.*, 1987, p. 276.

(54) Anciennement l'art. 29.

(55) C.E., arrêts n° 23.039 à 23.041 du 17 mars 1983, Communes de Woluwe-Saint-Pierre, Etterbeek et Forest et n° 25.254 du 19 avril 1985, CPAS de Bruxelles.

le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux doivent vérifier pour tous les actes administratifs posés par le secrétaire d'Etat le respect des limites fixées par le Roi dans l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux secrétaires d'Etat et dans l'arrêté royal fixant ses attributions. Le non-respect de ces dispositions devrait être considéré comme une violation des règles de compétence qui sont d'ordre public et, au besoin, être soulevé d'office par la juridiction saisie (56).

### III. — LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT RÉGIONAUX

La Région de Bruxelles-Capitale est la seule à disposer de secrétaires d'Etat (57). Il s'agit d'une application de l'asymétrie caractérisant les institutions communautaires et régionales dans la Belgique fédérale. Selon les travaux préparatoires, cette particularité s'explique par le fait qu'en plus des matières régionales, la Région est également compétente pour les matières d'agglomération. A l'origine, il était question que les secrétaires d'Etat régionaux exercent les matières d'agglomération, mais l'on n'a pas voulu les limiter à ces seules compétences (58). Dans la pratique, on observe que les secrétaires d'Etat se voient également déléguer des compétences dans les matières régionales. Toutefois, à défaut de proposition par le Gouvernement, les secrétaires d'Etat sont adjoints aux membres du Gouvernement ayant les matières d'agglomération dans leurs compétences (59).

Durant la discussion qui allait aboutir au vote de la loi spéciale du 12 janvier 1989, un amendement a été déposé en vue de substituer la dénomination « secrétaire régional » à celle de « secrétaire d'Etat régional » qui est dans une certaine mesure contradictoire. Toutefois, la dénomination a été conservée en vue d'établir un lien avec l'institution connue au niveau national. De même, les travaux préparatoires montrent clairement la volonté d'établir un parallélisme entre les fonctions au niveau national et régional.

L'article 123, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose que « la loi règle la composition et le fonctionnement des Gouvernements de Communauté et de Région »; il précise que « sauf pour ce qui concerne le Gouvernement de la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ». L'article 126 de la Constitution ajoute « les dis-

(56) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge — Regard sur un système institutionnel, paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 355.

(57) F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, n° 159, p. 153.

(58) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des Réformes des Institutions, par P. MOUREAUX et J. CHABERT, *op. cit.*, p. 229.

(59) Art. 41, § 3, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989; exposé des motifs du projet de loi relative aux institutions bruxelloises, *Doc., parl.*, Sénat, session 1988-1989, n° 514/1 du 3 décembre 1988, *Pasin.*, 1989, p. 169.

positions constitutionnelles relatives aux membres des Gouvernements de Communauté et de Région, ainsi que les lois d'exécution visées à l'article 125, dernier alinéa, s'appliquent aux secrétaires d'Etat régionaux ». Bien que la formulation de l'article 126 qui vise uniquement les dispositions relatives aux « membres des Gouvernements » ne soit pas très claire, la lecture conjointe de ces deux articles permet de fonder la compétence du législateur spécial pour la création de secrétaires d'Etat, par assimilation au Gouvernement régional, même s'ils n'en sont pas membres. Le même raisonnement devrait permettre d'aboutir à la conclusion que l'autonomie constitutive des communautés et régions leur permet la création de secrétaire d'Etat régionaux.

#### A. — *Le mode de désignation*

La désignation des secrétaires d'Etat régionaux n'est pas une faculté, mais une obligation. Sur proposition du Gouvernement, les secrétaires d'Etat sont élus par le Conseil selon la même procédure que pour les membres du Gouvernement (60). Pour pouvoir être élus, les secrétaires d'Etat doivent également remplir les mêmes conditions d'éligibilité (61). Lorsque le Gouvernement présente des candidats qui ne sont pas membres du Conseil, il est indiqué à quel groupe linguistique ils sont censés appartenir (62). Si le Gouvernement ne fait pas la proposition dans un délai de trois mois à dater de la prestation de serment, le Conseil détermine à la majorité absolue la répartition par groupe linguistique. Les secrétaires d'Etat sont ensuite élus par les groupes linguistiques. Ils prêtent serment entre les mains du président du Conseil.

Le nombre de secrétaires d'Etat est fixé par la loi spéciale à trois (63). Les travaux préparatoires n'indiquent pas clairement les raisons pour lesquelles ce nombre a été fixé. On relèvera cependant que les matières d'agglomération ont été réparties en trois groupes à l'article 53, alinéa 2, de la loi spéciale. Si le Gouvernement n'a pas fait de proposition pour l'élection des secrétaires d'Etat régionaux, ils seront d'office adjoints aux trois ministres ayant les matières d'agglomération dans leurs attributions (64).

Un des secrétaires d'Etat au moins doit appartenir au groupe linguistique le moins nombreux (65). Il s'agit d'une disposition n'existant pas au niveau fédéral où tous les secrétaires d'Etat pourraient théoriquement appartenir au même groupe linguistique. Cette disposition protectrice de la minorité linguistique à Bruxelles permet néanmoins à la majorité linguisti-

(60) Art. 41, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(61) Art. 41, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(62) Art. 41, § 1<sup>er</sup>, al. 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(63) Art. 41, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(64) Art. 41, § 3, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(65) Art. 41, §§ 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, et 3 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

que de disposer de deux secrétaires d'Etat. Comme au niveau fédéral, les secrétaires d'Etat régionaux permettent au groupe linguistique majoritaire d'atténuer le principe de la parité ministérielle en lui attribuant plus de membres du pouvoir exécutif (66).

### B. — *La nature de la fonction*

Les secrétaires d'Etat régionaux ne sont pas membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (67). Selon les travaux préparatoires, ils ne sont pas membres de l'Exécutif tout en étant membres du pouvoir exécutif (68). Le législateur a voulu s'inspirer du niveau fédéral où les secrétaires d'Etat ne sont pas membres du Conseil des ministres. Cette transposition ne se fait qu'assez malaisément dans la mesure où les Régions ne connaissent pas la distinction Conseil des ministres-Gouvernement. Par conséquent, en énonçant uniquement que les secrétaires d'Etat ne sont pas membres du Gouvernement, la loi spéciale ne donne guère d'indications sur le statut qui devrait leur être reconnu. Elle précise seulement que les secrétaires d'Etat peuvent assister en tout ou en partie aux réunions du Gouvernement (69).

Chaque secrétaire d'Etat régional est adjoint à un membre du Gouvernement du même groupe linguistique. On remarquera encore cette particularité par rapport aux secrétaires d'Etat fédéraux qui peuvent être adjoints à un ministre d'un autre groupe linguistique. L'adjonction est ici plus étroite qu'au niveau fédéral puisque c'est le membre du Gouvernement auquel le secrétaire d'Etat régional est adjoint qui fixe ses compétences. Il s'agit d'une attribution confiée par la loi directement à ce membre du Gouvernement en particulier et qui ne peut dès lors faire l'objet d'un arrêté du Gouvernement, mais bien d'un arrêté ministériel (70).

La loi spéciale ne contient pas une disposition générale similaire à l'article 104, alinéa 4, de la Constitution qui prévoit l'assimilation des secrétaires d'Etat aux ministres, sauf exceptions. Dans le cas des secrétaires d'Etat régionaux, cette assimilation ne se fait que sur base de dispositions expresses en ce sens, par exemple l'article 41, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité et l'article 41, § 5, en ce qui concerne les incompatibilités. L'article 41, § 4, dispose également que les secrétaires d'Etat régionaux sont responsables devant le Conseil dans les mêmes conditions que le Gouvernement. Même si les travaux préparatoires ne reconnais-

(66) M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 356.

(67) Art. 41, § 2, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(68) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat donné en chambres réunies le 23 novembre 1988, *Pasn.*, 1989, p. 190.

(69) Art. 41, § 2, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(70) Avis L. 23.108/9 et 23.109/9, cités, par R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « Le Conseil d'Etat. Chronique de jurisprudence 1994 », *R.B.D.C.*, 1995, p. 104.

sent aux secrétaires d'Etat que des pouvoirs limités, ils indiquent « ces secrétaires d'Etat seront amenés à poser des actes politiques aussi bien dans la préparation que dans l'exécution. A partir de ce moment, leur responsabilité peut se poser devant l'assemblée, bien que cette responsabilité soit liée à celle du membre de l'Exécutif. L'analogie est donc assez proche de la situation existant au niveau national » (71). La question s'est posée de savoir si une motion de censure votée à l'encontre du Gouvernement a des effets à l'égard des secrétaires d'Etat régionaux qui n'en sont pas membres. Dans la mesure où ils sont adjoints aux membres du Gouvernement, il faut considérer que la démission du Gouvernement entraîne également la leur, de même que la démission du ministre auquel il est adjoint devrait entraîner la démission du secrétaire d'Etat (72). Ils peuvent également faire l'objet d'une motion de méfiance individuelle (73).

Les secrétaires d'Etat régionaux sont membres du Collège de la Commission communautaire française ou flamande selon le groupe linguistique auquel ils appartiennent. Au sein de ce Collège, ils sont placés sur pied d'égalité avec les membres du Gouvernement. Par contre, ils ne sont pas membres du Collège de la Commission communautaire commune (74).

Les secrétaires d'Etat régionaux disposent d'un cabinet similaire à celui des membres du Gouvernement. Il s'agit encore une fois d'une différence par rapport aux secrétaires d'Etat fédéraux qui disposent d'un cabinet plus restreint que les ministres fédéraux. Ce cabinet est en principe composé d'un directeur de cabinet, d'un directeur de cabinet-adjoint, de quatre conseillers de cabinet ou chargés de mission et de cinq attachés de cabinet dont, éventuellement, un secrétaire de cabinet et un secrétaire particulier (75).

### C. — *Les compétences*

Les compétences du secrétaire d'Etat sont fixées par le membre du Gouvernement auquel il est adjoint (76). Or, le principe de la collégialité au sein du Gouvernement régional veut que, sans préjudice des délégations qu'il accorde, le Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure de consensus suivie en Conseil des ministres, de toutes les affaires de sa compé-

(71) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions, par P. MOUREAUX et J. CHABERT, *op. cit.*, p. 228.

(72) *Ibid.*, p. 229.

(73) Art. 41, § 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(74) Art. 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(75) Art. 4, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1999 déterminant la composition et le fonctionnement des cabinets de membres du Gouvernement régional de Bruxelles-Capitale et des secrétaires d'Etat régionaux, *Mon. b.*, 2 septembre 1999, p. 32.484.

(76) Art. 41, § 2, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

tence (77). En application de ce principe, les membres du Gouvernement ne disposent à titre personnel que des compétences qui leur ont été expressément déléguées par le Gouvernement. Il en résulte que le membre du Gouvernement ne peut attribuer au secrétaire d'Etat qui lui est adjoint que des compétences qui lui ont été précédemment déléguées par le Gouvernement. Le membre du Gouvernement ne peut évidemment lui attribuer des compétences qu'il ne pourrait lui-même exercer. La fixation des compétences du secrétaire d'Etat ne peut dès lors s'analyser que comme une subdélégation de pouvoirs. Au sein des compétences qui lui ont été déléguées par le Gouvernement, le ministre subdélègue une partie de celles-ci au profit du secrétaire d'Etat. Il n'appartient dès lors pas au Gouvernement de fixer lui-même les attributions des secrétaires d'Etat régionaux (78).

Si un tel procédé ne paraît pas *a priori* illégal dans la mesure où il constitue l'application de l'article 41, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale encore faut-il que l'arrêté ministériel fixant les attributions du secrétaires d'Etat respecte les règles dégagées par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de délégation de pouvoir. Ainsi que l'observe Fernand Koekelberg, la licéité d'une délégation est essentiellement une question de limites (79). Ainsi, il ne saurait être question que le membre du Gouvernement subdélègue au secrétaire d'Etat l'ensemble des compétences qui lui ont été déléguées par le Gouvernement. La majorité de la doctrine considère également que la délégation ne peut porter sur l'essence même du pouvoir du délégant. Elle ne peut viser que des compétences accessoires, secondaires, ou des mesures d'exécution de principes fixés par le délégant. Ce principe s'applique avec d'autant plus de rigueur qu'il s'agit en l'espèce d'une subdélégation (80).

Dans le cas des secrétaires d'Etat régionaux, cette position est confortée par l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui expose les explications données par le délégué du Gouvernement : « Eu égard au mode de fonctionnement de l'Exécutif tel qu'il est régi par le renvoi à l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le membre de l'Exécutif concerné ne pourra déléguer à son secrétaire d'Etat régional que des compétences en matière de préparation et d'exécution des décisions de l'Exécutif dans des matières qui lui sont échues, à l'exclusion de tout pouvoir de décision » (81).

Les arrêtés ministériels les plus récents donnent une délégation particulièrement large aux secrétaires d'Etat en leur attribuant une série de

(77) Art. 69 de la loi spéciale du 8 août 1980; art. 36, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

(78) Avis L. 23.108/9, cité, par R. ANDERSEN et P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 104 et note 162.

(79) F. KOEKELBERG, « Licéité de la délégation de pouvoirs : avant tout une question de limites », note sous C.E., arrêt *Crabbe*, n° 24.514, du 27 juin 1984, *A.P.T.*, 1984, p. 133.

(80) *Contra*, M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 358.

(81) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat donné en chambres réunies le 23 novembre 1988, *op. cit.*, p. 190. Voy. également F. DELPÉRIE, *op. cit.*, p. 560.

matières sans autres précisions (82). On peut s'interroger sur la question de savoir si une délégation aussi large est bien conforme l'article 41, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale. En outre, le Conseil d'Etat a indiqué que « la désignation d'un secrétaire d'Etat en vue d'exercer des attributions déterminées ne peut avoir de portée que temporaire » (83).

Enfin, il importe de souligner qu'un secrétaire d'Etat régional ne peut présenter de projets d'ordonnance. En application de l'article 6 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le pouvoir de légiférer s'exerce collectivement par le Conseil et le Gouvernement et le droit d'initiative appartient au Gouvernement et aux membres du Conseil (84). Les secrétaires d'Etat régionaux n'étant pas membres du Gouvernement, ils ne peuvent se voir reconnaître le droit d'initiative, ainsi que l'a rappelé la section de législation du Conseil d'Etat a de nombreuses reprises (85).

\*  
\* \*

Au terme de notre étude, il nous faut constater qu'entre les secrétaires d'Etat fédéraux et régionaux, les divergences sont plus nombreuses que les similitudes. Une des rares ressemblances entre les deux fonctions paraît être le correctif qu'elles apportent à la parité ministérielle. En effet, la parité ne s'impose ni aux secrétaires d'Etat fédéraux, ni aux secrétaires d'Etat régionaux, dont un seul doit appartenir au groupe linguistique minoritaire. Cela permet au groupe linguistique majoritaire de disposer de plus de membres du pouvoir exécutif, sans disposer de plus de ministres, le Premier ministre et le Ministre-Président exceptés.

Un second point commun est la volonté d'induire une hiérarchisation au niveau du pouvoir exécutif. Mais il ne faut pas en exagérer la portée. Au niveau régional, on constate, que dans la pratique, la fonction de secrétaire d'Etat, prévue initialement pour des tâches de préparation et d'exécution, tend à se confondre de plus en plus avec celle de ministre. Les derniers arrêtés ministériels procèdent à cet égard plus par voie d'attribution que de délégation de pouvoirs. De plus, les secrétaires d'Etat sont membres des

(82) Voy. arrêté ministériel du 21 octobre 1999 fixant les compétences du Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures, *Mon. b.*, 25 novembre 1999, 3<sup>e</sup> éd., p. 43.843; arrêté ministériel du 21 octobre 1999 fixant les compétences du Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente, *Mon. b.*, 18 novembre 1999, p. 42.710.

(83) Avis L.23.108/9 et L.23.109/9, qui préconisent la modification de l'arrêté ministériel du 12 janvier 1990 fixant les compétences du Secrétaire d'Etat adjoint au Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, cités, par R. ANDERSEN et P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 104 et note 162.

(84) F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 560.

(85) Voy. la circulaire relative à la légistique formelle publiée, par le Conseil d'Etat.

Collèges des Commissions communautaires française et flamande sur pied d'égalité avec les ministres. En revanche, au niveau fédéral, la hiérarchisation semble n'avoir pas été considérée comme suffisamment marquée, puisque le gouvernement a décidé de s'entourer de commissaires, qui sont également adjoints à des ministres, mais ne disposent pas du statut de secrétaire d'Etat.

Ainsi que le montrent ces deux illustrations actuelles, la fonction de secrétaire d'Etat s'inscrit nécessairement en filigrane de celle de ministre, qu'elle a pour mission tantôt de suppléer, tantôt de compléter. Bien souvent, elle ne se définit d'ailleurs que par ses analogies et ses différences avec la fonction ministérielle. La fonction de secrétaire d'Etat n'est pas entrée par hasard dans le système institutionnel belge, mais bien à la suite d'une réflexion politique et juridique approfondie. Elle semble avoir démontré son utilité dans la mesure où, depuis son inscription dans la Constitution, tous les Gouvernements successifs comprennent des secrétaires d'Etat. Cette institution a d'ailleurs été étendue à la Région de Bruxelles-Capitale, où la désignation de secrétaires d'Etat a été érigée en obligation légale. Toutefois, la fonction reste largement méconnue et ses pouvoirs controversés. Ce n'est qu'en démontrant son altérité et sa complémentarité avec celle de ministre que la fonction de secrétaire d'Etat pourra trouver son originalité et prouver sa nécessité.