

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 1998-1999

---

19 AVRIL 1999

---

**Proposition de loi modifiant l'arrêté royal du 20 mai 1965 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels et au personnel des ministères appelé à faire partie du cabinet du président ou d'un membre du gouvernement d'une communauté ou d'une région**

(Déposée par M. Verhofstadt)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

En 1950 déjà, le rapport Matton de la commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des administrations de l'État et des institutions parastatales avait mis en évidence un certain nombre de développements négatifs et d'abus importants constatés dans la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels. Le rapport attirait explicitement l'attention sur le découragement que suscitaient parmi les fonctionnaires les nombreuses immixtions des cabinets ministériels dans les compétences de l'administration.

Ce constat est devenu plus évident encore par la suite quand les collaborateurs personnels des ministres se sont mis, non seulement, à isoler davantage le ministre de son département, mais aussi à soustraire carrément des dossiers à l'administration. Cette pratique a eu pour conséquence fâcheuse que la hiérarchie n'a plus été reconnue et qu'une méfiance quasi institutionnalisée s'est installée, donnant lieu à d'incessants malentendus et perturbant les relations normales entre le ministre et ses fonctionnaires.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 1998-1999

---

19 APRIL 1999

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 mei 1965 houdende bepaling van de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten en betreffende het personeel van de ministeries aangewezen om van het kabinet van de voorzitter of van een lid van de Executieve van een gemeenschap of van een gewest deel uit te maken**

(Ingediend door de heer Verhofstadt)

---

## TOELICHTING

---

Reeds in 1950 wees het verslag-Matton van de gemengde commissie van onderzoek naar de werking van de rijksdiensten en de parastatale instellingen op een aantal ongunstige ontwikkelingen en belangrijke misbruiken bij de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten. Daarin werd op expliciete wijze gewezen op de ontmoediging die er onder de ambtenaren heerste omwille van de talrijke inmengingen door de ministeriële kabinetten in de bevoegdheid van de administratie.

Deze vaststelling kwam naderhand des te schrijnender tot uiting toen de persoonlijke medewerkers van de minister niet enkel deze laatste sterker begonnen af te schermen van zijn bestuursdepartement maar ook door het daadwerkelijk onttrekken van dossiers aan de ambtenarij. Het nefaste gevolg hiervan was dat de hiërarchie niet meer werd erkend en dat een quasi geïnstitutionaliseerd wantrouwen tot voortdurende misverstanden en tot een verstoring van de normale betrekkingen tussen de minister en zijn ambtenaren leidde.

Pour leur part, les milieux gouvernementaux justifiaient les cabinets, d'une part, par la nécessité de pallier le manque de collaborateurs compétents et, d'autre part, par le besoin de disposer de conseillers fiables face à une administration publique politisée. On se gardait cependant bien d'ajouter que, par la suite, les experts en question étaient souvent « parachutés » dans l'administration, tandis que de nombreux fonctionnaires n'ambitionnaient une fonction dans un cabinet que dans le seul but de bénéficier d'une promotion.

Cette situation a fini par indisposer de plus en plus les assemblées législatives, surtout que l'on pouvait constater également qu'un nombre croissant de collaborateurs de cabinet étaient rémunérés par le secteur privé.

Par ailleurs, l'existence de « cours » aussi fournies contrastait singulièrement avec les sacrifices budgétaires que les gouvernements successifs imposaient à la population et aux secteurs public et privé.

On fit donc la promesse de modifier les normes applicables aux cabinets ministériels, en particulier en ce qui concerne leur composition. Des changements se produisirent, mais pas dans le sens souhaité.

Aujourd'hui, en 1999, les cabinets fédéraux continuent à prendre toutes les décisions, indépendamment d'une administration pourtant modernisée et « objectivée ». L'administration fédérale reste donc réduite à jouer un rôle technique secondaire.

Il est dès lors inadmissible, aujourd'hui, que le gouvernement fédéral veuille assouplir la composition des cabinets ministériels.

C'est la raison pour laquelle la présente proposition vise à faire adopter par le gouvernement le principe d'une répartition juste et efficace des missions entre les cabinets et les administrations.

La mission principale d'un cabinet doit par conséquent consister à assurer les contacts entre le ministre et son administration. Dans cette optique, le collaborateur de cabinet est un intermédiaire entre le ministre et son administration qui, de cette manière, est censée être pleinement associée à la préparation et à l'exécution de la politique. Ce collaborateur de niveau 1 est censé également veiller à ce que soit concrétisée dans son exécution la politique telle qu'elle est conçue par le ministre et le gouvernement et soutenue par la majorité parlementaire.

En pratique, cela signifie qu'en sus de trois fonctions « générales » (chef de cabinet, chef de cabinet adjoint et porte-parole), le nombre des collaborateurs de cabinet chargés des dossiers spécifiques soit limité au nombre de directions générales et d'institutions placées sous la tutelle du ministre.

Vanuit regeringskringen echter werd de noodzaak van kabinetten verantwoord om enerzijds het tekort aan deskundige medewerkers op te vangen en anderzijds te kunnen beschikken over betrouwbare raadgevers tegen een gepolitiseerde overheidsadministratie. Er werd echter niet bij verteld dat bedoelde deskundigen naderhand vaak in de administratie werden « geparachteerd » terwijl vele ambtenaren slechts met het oog op een bevordering naar een kabinetsfunctie streefden.

Tegen deze gang van zaken rees er hoe langer hoe meer wrevel vanuit de wetgevende assemblées, te meer daar er eveneens een toenemend aantal kabinetsleden kon worden vastgesteld die door de private sector werden betaald.

Het bestaan van dergelijke ruime hofhoudingen kwam overigens in schril contrast te staan met de budgettaire inspanningen die de opeenvolgende regeringen aan de bevolking en aan de private en publieke sector oplegden.

Wijzigingen aan de normering die de ministeriële kabinetten regelt, inzonderheid wat hun samenstelling betreft, werden beloofd. Er kwamen wijzigingen, maar niet in de gewenste zin.

Anno 1999 nemen de federale kabinetten nog steeds alle beslissingen, los van een nochtans gemoderniseerde en geobjectiveerde administratie. De federale administratie is aldus nog steeds herleid tot het vervullen van een secundaire technische rol.

Het is heden dan ook ontoelaatbaar dat de federale regering de samenstelling van de ministeriële kabinetten zou versoepelen.

Dit voorstel strekt er dan ook toe om in de federale regering de principes van een goede en juiste verdeling van de opdrachten tussen kabinet en administratie ingang te doen vinden.

Daarom moet de hoofdtak van een kabinet erin bestaan het contact tussen de minister en zijn administratie te verzorgen. Een kabinetslid is in deze een *go between* tussen de minister en zijn administratie die geacht wordt op die manier tenvolle bij de voorbereiding en de uitvoering van het beleid betrokken te worden. Deze medewerker van niveau 1 wordt ook geacht ervoor te zorgen en erover te waken dat het beleid, zoals door de minister en de regering geconcipieerd en door (de meerderheid) in het Parlement gedragen, gestalte krijgt in zijn uitvoering.

Practisch gesproken betekent dit dat, naast drie « algemene » functies (kabinetschef, adjunct-kabinetschef, woordvoerder) het aantal (inhoudelijke) medewerkers van het kabinet beperkt is tot het aantal directoraten-generaal alsmede het aantal instellingen die onder de voogdij van de minister ressorteren.

Ces collaborateurs devront bénéficier d'un appui administratif, mais qui se limitera à une personne par collaborateur.

\*  
\* \*

Deze medewerkers moeten een administratieve ondersteuning krijgen, echter beperkt tot één medewerker.

Guy VERHOFSTADT.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE LOI**

## Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

## Art. 2

L'article 2 de l'arrêté royal du 20 mai 1965 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels et au personnel des ministères appelé à faire partie du cabinet du président ou d'un membre du gouvernement d'une communauté ou d'une région, est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 2. — Le cabinet peut comporter un chef de cabinet, un chef de cabinet adjoint, un porte-parole et un nombre de membres égal au nombre des directeurs généraux faisant partie de l'administration que dirige le ministre et au nombre d'institutions relevant de la tutelle du ministre. »

## Art. 3

L'article 4 du même arrêté royal est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 4. — Le nombre d'agents d'exécution est limité au nombre de membres visé à l'article 2, majoré éventuellement de cinq unités destinées au secrétariat du ministre. »

## Art. 4

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

**WETSVOORSTEL**

## Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

## Art. 2

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 mei 1965 houdende bepaling van de samenstelling en de werking van de ministeriële kabinetten en betreffende het personeel van de ministeries aangewezen om van het kabinet van de voorzitter of van een lid van de Executieve van een gemeenschap of een gewest deel uit te maken, wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 2. — Het kabinet mag bestaan uit een kabinetschef, een adjunct-kabinetschef, een woordvoerder en zoveel leden als het aantal directeurs-generaal die deel uitmaken van de administratie waarover de minister de leiding heeft en het aantal instellingen die onder de voogdij van de minister ressorteren. »

## Art. 3

Artikel 4 van hetzelfde besluit wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 4. — Het aantal uitvoerende personeelsleden is beperkt tot het aantal leden als bedoeld in artikel 2, welk aantal ten behoeve van het secretariaat van de minister met vijf leden mag worden verhoogd. »

## Art. 4

Deze wet treedt in werking op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Guy VERHOFSTADT.