

Les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens

par André VANWELKENHUYZEN

★

Nous avons encore tous présents à l'esprit les dramatiques événements qui se déroulèrent au Congo en juillet et en août 1960. Nous nous souvenons qu'ils suscitèrent une crise politique qui amena le Premier Ministre Eyskens à remanier son équipe.

Ce remaniement fut réalisé par un arrêté royal du 3 septembre 1960 (1). Quatre collègues de Monsieur Eyskens quittèrent le gouvernement et quatre autres virent leurs attributions modifiées. L'équipe fut complétée par quatre nouveaux ministres et par quatre ministres-sous-secrétaires d'Etat. La nomination des premiers fait l'objet de l'article 4 de l'arrêté royal du 3 septembre 1960, la nomination des autres est inscrite à l'article 5. Il convient enfin de noter que cet arrêté du 3 septembre 1960 a créé des ministres coordonnateurs (2) ou, pour reprendre les termes mêmes du texte, a chargé certains ministres de la coordination dans tel ou tel secteur de l'activité gouvernementale.

Dans ce gouvernement remanié où il existait ainsi des ministres de différentes catégories, nous nous intéresserons aux plus modestes, aux sous-secrétaires d'Etat.

A l'étranger

Dans certains pays voisins, l'institution des sous-secrétaires d'Etat est relativement ancienne.

Elle serait née en Grande-Bretagne (3). Dans ce pays, les ministres n'ont pas le droit de prendre la parole à la Chambre dont ils ne font pas partie. Ils se choisissent alors un sous-secrétaire d'Etat qui en est membre, pour les y représenter. Ceci n'exclut d'ailleurs pas l'attribution aux sous-secrétaires d'Etat de certaines fonctions administratives.

La France connaît les sous-secrétaires d'Etat depuis le XIX^e siècle déjà. Ils furent nombreux sous la Troisième République, la Quatrième les connut également. Le Ministère de Monsieur Debré compte six secrétaires d'Etat (4). Ils y sont de nos jours soit les collaborateurs directs de certains ministres dont les fonctions sont particulièrement étendues, soit les chefs de petits départements plus ou moins autonomes par rapport à un ministère ordinaire dont ils dépendent.

(1) *Moniteur Belge*, 6 septembre 1960, p. 6686.

(2) Dans la déclaration ministérielle, M. Eyskens les a appelés : « *ministers-coördinatoren* » (*Ann. Parlem. Ch.*, 27 sept. 1960, p. 5) ce que le compte rendu analytique (27 sept. 1960, p. 1249) traduit par : « *Ministres coordonnateurs* ». L'expression fut reprise au cours de la discussion de la déclaration gouvernementale. Voy. notamment à la Chambre, l'intervention de M. L. Collard (*Ann. Parlem. Ch.*, 28 sept. 1960, p. 3) qui parle, lui aussi, de « *ministres coordonnateurs* » (ce qui ne paraît pas français) et l'intervention de M. M.-A. Pierson (*Ann. Parlem. Ch.*, 29 sept. 1960, p. 27) qui parle de « *ministres coordonnateurs* ».

(3) Voy. Fr. J. De Weert, *La Création en Belgique de Secrétariats d'Etat*. Préface de M. A. Lilar. Edit. Centre Paul Hymans, s. d., p. 14.

(4) La composition du gouvernement Debré résulte du décret du 8 janvier 1959, *Journal officiel*, pp. 611 et 612, et du décret du 20 janvier 1959, *Journal officiel*, p. 1106. Ce dernier décret nomme six « *secrétaires d'Etat* » (deux auprès du Premier Ministre, un à l'Intérieur, un aux Finances, un aux Affaires économiques, un à l'Industrie et au Commerce) et déclare en son article 2 : « *Par délégation du Président de la République, le Premier Ministre fixera les attributions des secrétaires d'Etat, ainsi que les modalités selon lesquelles la signature des ministres intéressés peut leur être déléguée.* » Sous la Monarchie, sous la Restauration, sous la Monarchie de juillet et encore sous le Second Empire, les ministres portaient le titre de *Secrétaires d'Etat*. De là, le nom de sous-secrétaires d'Etat donné à ceux qui se trouvaient immédiatement après eux dans la hiérarchie du pouvoir exécutif (voy. De Weert, *op. cit.*, p. 17). Depuis la Quatrième République, le titre de Secrétaire d'Etat reparait pour désigner les « *sous-ministres* » (voy. M. Waline, *Droit Administratif*, 8^e édit., Sirey, Paris, 1959, n° 423, p. 262, Jean Rivero, *Droit Administratif*, Dalloz, Paris, 1960, n° 336, 3^e, p. 285, A. De Laubadère, *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 2^e édit., Paris, Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1957, n° 68, p. 56; G. Vedel, *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1945, p. 440.

Il existe également des secrétaires ou des sous-secrétaires d'Etat en Allemagne Fédérale, aux Pays-Bas, en Italie. Dans chacun de ces pays, ils présentent bien entendu des traits particuliers. On peut cependant dire, de manière générale, qu'ils sont « des auxiliaires des ministres, qui assistent les chefs des départements ministériels dans leurs rapports avec les Chambres et dans la gestion de certaines branches de l'administration » (5).

Les précédents en Belgique

Durant la guerre de 1940-1945, le Gouvernement belge de Londres prit un arrêté-loi le 19 février 1942 (6) en vertu duquel il devait « être créé des sous-secrétaires d'Etat chargés, sous la responsabilité du ministre, de la gestion de certains départements ministériels, ou de certains services administratifs ». Certains départements dépourvus de titulaires à cause des événements de la guerre, ont ainsi pu être confiés à des sous-secrétaires d'Etat. Ceux-ci n'étaient pas des ministres et n'en avaient pas non plus la responsabilité. Ils n'étaient en somme que des collaborateurs des quatre ministres du cabinet Pierlot qui avaient pu gagner Londres et qui seuls demeuraient responsables de l'action gouvernementale.

En 1948, Monsieur Spaak a songé à créer des sous-secrétaires d'Etat exerçant des fonctions et assumant des responsabilités distinctes de celles des ministres. Il a consulté des professeurs des quatre universités sur l'opportunité et la constitutionnalité de cette réforme. Leur avis fut que la création de sous-secrétaires d'Etat serait constitutionnelle à condition qu'il ne leur fût point reconnu des prérogatives ou des attributions que la Constitution réserve expressément aux Ministres (7). Ce projet de Monsieur Spaak n'eut cependant pas d'autres suites.

Signalons enfin qu'un arrêté royal du 23 juin 1960 a fixé les attributions des ministres portant le titre de secrétaire d'Etat dans la République du Congo. Ces attributions sont les mêmes que celles des autres ministres, à la seule exception du contre-seing ministériel prévu par l'article 20 de la loi du 19 mai 1960 relative aux structures fondamentales du Congo (8).

Buts de la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat dans le cabinet Eyskens

Le gouvernement Eyskens s'est peu expliqué au sujet des buts qui étaient poursuivis par la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat.

La déclaration gouvernementale à la Chambre comporte à ce sujet comme seule explication : « l'exemple donné par d'autres pays permet de bien augurer de l'adjonction de sous-secrétaires d'Etat chargés respectivement des Postes, Télégraphes et Téléphones, du Budget, des Affaires Culturelles et de la politique de l'Energie. C'est seulement en vue d'éviter toute contestation sur la plan juridique que nous avons recouru à la formule des Ministres-sous-secrétaires d'Etat » (9).

Répondant ultérieurement à certains parlementaires qui avaient critiqué la formation de la nouvelle équipe ministérielle, le Premier Ministre justifia la nomination d'un sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. par la nécessité de décharger d'une partie de ses attributions Monsieur Segers, Ministre des Communications, qui s'était vu confier en outre la coordination sociale. Le sous-secrétaire d'Etat au Budget fut présenté comme devant assister le Ministre des Finances et permettre au gouvernement de déposer les budgets à temps sur le bureau des Chambres. Le sous-secrétaire d'Etat à l'Energie devait, selon le Premier Ministre, venir en aide au Ministre des Affaires Economiques et coordonner la politique de l'énergie. Le maintien sous forme de sous-secrétariat du département des Affaires Culturelles fut expliqué par la nécessité de traiter les épineuses « questions linguistiques » (10).

Il est cependant permis de penser que, d'une manière plus générale, en procédant à cette inno-

(5) De Weert, op. cit., p. 13.

(6) *Moniteur Belge*, 4 mars 1942.

(7) Institut belge des Sciences administratives, session 1948-49, *De la constitutionnalité et de l'opportunité de la création en Belgique de sous-secrétaires d'Etat*. Imprimerie Administrative, Louvain, s. d. Cet ouvrage contient les consultations de MM. Georges Dor, Jules Lespes, Paul De Visscher, André Mast, l'essai de synthèse de M. Paul De Visscher, des rapports de MM. Charles Goossens et Ed. Pierre Seeldrayers, des notes de MM. Pierre Wigny et Emile Genin.

(8) *Moniteur Belge*, 9 juillet 1960, p. 5285.

(9) *Compte rendu analytique, Ch.*, 27 sept. 1960, p. 1249; voy. (en néerlandais) *Ann. Parlem. Ch.*, 27 sept. 1960, p. 5.

(10) *Ann. Parlem. Ch.*, 29 sept. 1960, p. 21 *Idem.*, *Sén.*, 6 octobre 1960, pp. 2345 et 2346.

vation, le gouvernement, s'inspirant des réformes réalisées à l'étranger et des discussions qu'elles avaient déjà suscitées chez nous, a voulu :

1° tout en évitant d'augmenter le nombre des départements ministériels, confier à des hommes politiques responsables devant le Parlement, la gestion de certaines administrations importantes,

2° assurer une sorte de hiérarchie parmi les membres du gouvernement pour faciliter la coordination de l'action gouvernementale, coordination qui se révèle de plus en plus nécessaire aujourd'hui que l'Etat intervient dans des domaines toujours plus nombreux.

Quant au deuxième objectif que nous indiquons, il convient de souligner que la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat coïncide avec cette autre innovation qu'est l'institution de ministres coordonnateurs.

Les ministres-sous-secrétaires d'Etat sont des ministres au sens de la Constitution

Le Premier Ministre a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les sous-secrétaires d'Etat avaient la qualité de ministres (11). Leur titre même l'indiquait d'ailleurs.

Monsieur Eyskens a déclaré qu'il regrettait de devoir, pour des motifs d'ordre juridique, leur accorder le statut de ministres. Il voulait éviter toute discussion concernant la constitutionnalité de l'innovation qu'il avait apportée dans la constitution de son équipe au point de vue de la structure du cabinet (12).

Malgré son désir évident de réaliser parmi ses collègues, par l'emploi des titres de « ministres coordonnateurs » et de « sous-secrétaires d'Etat », des distinctions de rang et d'importance, le Premier Ministre leur a cependant adressé à tous le 5 septembre 1960 une circulaire dans laquelle il soulignait que « la nouvelle répartition des attributions n'entend pas remettre en question le principe de l'égalité entre les Ministres ». Il rappelait par la même occasion que le Conseil de cabinet avait décidé le 3 septembre 1960 que les sous-secrétaires d'Etat « bénéficieraient des mêmes traitements et indemnités que les autres membres du gouvernement, qu'ils auraient droit aux mêmes facilités en ce qui concerne le logement, l'usage d'une

voiture automobile et les autres avantages matériels ».

Conséquences

La qualité de ministres ainsi reconnue aux sous-secrétaires d'Etat emporte pour eux toute une série de conséquences par l'application des principes constitutionnels.

Les ministres-sous-secrétaires d'Etat sont nommés par le Roi. L'arrêté royal du 3 septembre 1960 en est l'illustration. Ils seraient également révoqués par le Roi (article 64 de la Constitution).

Ils doivent bien entendu être Belges de naissance ou avoir bénéficié de la grande naturalisation (article 86 de la Constitution) et ils ne peuvent appartenir à la famille royale (article 87 de la Constitution).

Ils conservent, le cas échéant, leur qualité et leurs droits de député ou de sénateur (article 36 de la Constitution).

Ils n'ont voix délibérative que dans la Chambre dont ils sont membres. Mais même s'ils n'étaient pas parlementaires, ils auraient leur entrée dans chacune des Chambres et devraient y être entendus à leur demande. Leur présence pourrait être requise par les Chambres (article 83 de la Constitution).

Ils bénéficient du privilège de juridiction établi par l'article 90 de la Constitution et s'ils viennent à être condamnés, ils ne pourront être grâciés par le Roi que sur la demande de l'une des Chambres (article 91 de la Constitution).

Participation au Conseil des Ministres et au Conseil de cabinet

Bien que — chose curieuse — le Premier Ministre ne l'ait pas déclaré devant les Chambres, il

(11) Dans la déclaration gouvernementale, voy. ci-dessus le texte et la note (9); dans les interventions dont les références sont données à la note (10).

Cette qualité de ministres différencie nettement les sous-secrétaires d'Etat du cabinet Eyskens de ceux qui furent nommés pendant la guerre 1940-1945 par le Gouvernement de Londres.

(12) Au Sénat, M. Eyskens déclara: « Vous savez que c'est seulement pour des raisons purement juridiques, pour éviter des discussions inutiles à ce sujet, que l'on a eu recours à la formule des Ministres-sous-secrétaires d'Etat. Je puis vous assurer que sans cela, ce ne sont pas quatre Ministres-sous-secrétaires d'Etat, mais simplement quatre sous-secrétaires d'Etat, qui eussent été nommés » (traduit de la déclaration faite en néerlandais reproduite par les Annales Parlem. Sén., 6 oct. 1960, p. 2346, non reproduite par le Compte rendu Analytique).

paraît certain que les sous-secrétaires d'Etat n'assistent pas à toutes les réunions du Conseil des ministres et du Conseil de cabinet. Monsieur Noel, membre de l'opposition, l'a affirmé (du moins, pour le Conseil des ministres, mais il est fort possible qu'il ne l'ait pas distingué du Conseil de cabinet et il n'a pas été contredit (13).

Pourtant, ils devraient certainement prendre part aux réunions du Conseil des ministres qui se tiendraient en exécution de la Constitution (articles 79 et 82). C'est là encore une conséquence de leur qualité de ministres (14).

La question de savoir s'ils doivent assister au Conseil des ministres lorsque la loi prévoit qu'une décision ne peut être prise qu'après délibération de ce collège, est plus délicate à trancher. Monsieur Wigny, membre du gouvernement Eyskens, mais en même temps auteur de droit public, s'est prononcé pour la négative, tout en admettant qu'une loi interprétative pourrait utilement « enlever tout doute à cet égard » (15). Dans l'exposé des motifs d'un projet de révision constitutionnelle, le gouvernement de Monsieur Van Houtte a envisagé la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat et a déclaré notamment : « Sauf dans les cas où la présence de tous les Ministres est constitutionnellement ou légalement requise, les intéressés ne participeraient pas aux délibérations du Conseil des Ministres » (16).

Nous pensons que la présence des ministres-sous-secrétaires d'Etat est requise chaque fois que la loi ordonne la réunion de ce collège (17). Cela nous paraît strictement conforme à la volonté du législateur, tant que celui-ci ne précise pas qu'une réunion restreinte est suffisante. Il ne peut être présumé avoir admis à l'avance que certains membres du gouvernement portant le titre de ministre et en ayant le statut soient régulièrement exclus du Conseil des ministres à qui il délèguait des pouvoirs déterminés.

Signalons que cette délicate question a été posée par Monsieur Pierson, membre de l'opposition, à la tribune de la Chambre, mais qu'elle n'a pas reçu de réponse (18).

Mais les ministres-sous-secrétaires d'Etat sont en principe exclus de toutes les autres réunions du Conseil de Ministres et du Conseil de cabinet. Exceptionnellement, ils y prennent part lorsque

l'ordre du jour du Conseil comporte une question qui relève spécialement de leur compétence.

La règle selon laquelle les sous-secrétaires d'Etat n'assistent pas au Conseil s'explique par l'un des objectifs qui ont justifié leur création. En les instituant, on a voulu réduire le nombre des ministres ordinaires et éviter ainsi que le Conseil de cabinet ne devienne une réunion trop nombreuse, ne se transforme en un petit parlement (19).

Par le fait qu'ils ne prendront part qu'exceptionnellement aux délibérations du Conseil de cabinet, les ministres-sous-secrétaires d'Etat n'auront que fort peu l'occasion de donner leur avis sur la ligne politique générale du gouvernement.

Participation au Comité ministériel de coordination économique et au Comité ministériel de coordination des réformes institutionnelles

Un arrêté royal du 7 octobre 1960 (20) fixant le statut du Comité ministériel de coordination économique prévoit que les sous-secrétaires d'Etat participent aux délibérations de ce Comité lorsqu'elles sont relatives à des problèmes relevant de leur compétence particulière. Ils sont, à cet égard, mis sur le même pied que les ministres ordinaires qui ne font pas partie du Comité (article 3 de l'arrêté).

(13) Ann. Parlem. Sén., 5 oct. 1960, p. 2318.

(14) P. Wigny, *Droit constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, 1952, n° 518, p. 692; Fr. J. De Weert, op. cit., p. 131 et suivantes.

Les professeurs consultés par M. Spaak en 1948 ont estimé que les sous-secrétaires d'Etat ne feraient pas partie du Conseil des ministres. Mais ils considéraient aussi qu'ils n'auraient pas la qualité de ministres. Voy. Institut belge des Sciences administratives, op. cit., notamment dans l'essai de synthèse de M. Paul De Vissocher, p. 66.

(15) Loc. cit. note précédente.

(16) Doc. Parlem. Ch., session 1952-1953, n° 556.

(17) Du moins les ministres-sous-secrétaires d'Etat doivent-ils être convoqués. L'absence d'un ou même de plusieurs ministres ne suffit pas pour affecter la validité des délibérations du Conseil, voy. Cass. 3 juin 1946, Pas. 1946, I, p. 229.

(18) Ann. Parlem. Ch., 29 sept. 1960, p. 28.

(19) Voyez l'intervention de M. Pierson à la Chambre (Ann. Parlem. Ch., 29 sept. 1960, p. 27): « Abordant la réforme de l'exécutif, vous vous plaigniez du nombre trop élevé de Ministres. Le cabinet était devenu un petit parlement. Vous aviez parfaitement raison. Vous laissiez entendre votre propos d'organiser des cabinets ministériels restreints et de recourir, pour le surplus, à des ministres coordonnateurs ». Ces paroles s'adressent évidemment à M. Eyskens et font allusion à des propos tenus par lui au cours d'une conférence de presse du 31 août 1960.

(20) Moniteur Belge, 15 octobre 1960, p. 9143.

Mais il semble qu'ils n'aient pas le droit de demander la réunion du Comité. L'article 5 de l'arrêté accorde ce droit au « Ministre qui estime devoir en référer au Comité », sans préciser davantage. Par contre, les articles 6 et 7 prescrivent l'envoi à « tous les membres du gouvernement » (donc les sous-secrétaires d'Etat compris) de l'ordre du jour et des procès verbaux du Comité ministériel de coordination économique.

Un arrêté royal organique du 2 janvier 1961, instituant le Comité ministériel de coordination des réformes institutionnelles et fixant les attributions du Ministre de la Coordination des réformes institutionnelles (21), comporte des dispositions analogues et fait la même différence entre les « ministres » et les « membres du gouvernement ».

Contreseing ministériel

A première vue, un acte du Roi peut sortir ses effets s'il est revêtu du contreseing d'un secrétaire d'Etat, puisque celui-ci est un ministre (article 64 de la Constitution).

Toutefois, chaque ministre-sous-secrétaire d'Etat est adjoint à un ministre ordinaire : le sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. dépend du Ministre des Communications, celui du Budget du Ministre des Finances, celui de l'Energie du Ministre des Affaires Economiques, celui des Affaires Culturelles du Ministre de la Fonction Publique. Le gouvernement de Monsieur Van Houtte, envisageant la création de ministres-sous-secrétaires d'Etat, expliquait que ceux-ci geraient une partie du département « sous la direction » d'un ministre ordinaire auquel « ils seraient liés par un devoir de loyalisme » (16).

Cette sorte de tutelle d'un ministre ordinaire sur le sous-secrétaire d'Etat qui lui est adjoint, suppose que, pour certains actes importants tout au moins, celui-ci s'assure de l'accord de celui-là. Il est logique d'en déduire que les arrêtés royaux, du moins les arrêtés royaux organiques ou réglementaires, préparés par l'administration confiée à un sous-secrétaire d'Etat, devront recevoir à la fois le contreseing de ce sous-secrétaire d'Etat et celui du Ministre chef du département. Ce dernier est d'ailleurs manifestement intéressé à la décision prise par l'arrêté royal.

Ce raisonnement paraît avoir été celui du chef du gouvernement. Dans la circulaire du 5 septembre 1960 déjà citée plus haut, Monsieur Eyskens déclare qu'il est « préférable que les arrêtés qui intéressent l'organisation et le fonctionnement » du secteur dont un sous-secrétaire d'Etat est chargé, soient « contresignés conjointement par le Ministre et le Ministre-sous-secrétaire d'Etat ».

Pour illustrer ce qui précède, citons l'arrêté royal du 18 octobre 1960 portant fixation des cadres du personnel des Instituts de Radiodiffusion et de Télévision belges (22) revêtu du contreseing du Ministre de la Fonction Publique et de celui du Ministre-sous-secrétaire d'Etat aux Affaires Culturelles. Un arrêté royal portant statut du personnel auxiliaire de l'administration des Postes (23) est contresigné par le Ministre de la Fonction Publique (en tant que ministre chargé de l'Administration Générale), par le Ministre des Communications (ministre ordinaire chef du département), par le Ministre des Finances (en raison des conséquences possibles sur le budget) et par le Ministre-sous-secrétaire d'Etat aux P.T.T. Mais signalons par ailleurs l'arrêté royal du 9 novembre 1960 modifiant l'arrêté royal du 27 août 1960 créant des commissions consultatives culturelles auprès des studios de la Radiodiffusion-Télévision Belge (24) : il n'est contresigné que par le Ministre-sous-secrétaire d'Etat aux Affaires Culturelles.

Il est évident qu'en vertu de l'article 64 de la Constitution, le ministre-sous-secrétaire d'Etat qui contresigne un acte du Roi, s'en rend, par cela seul, responsable. Monsieur Eyskens a déclaré à la Chambre que les sous-secrétaires d'Etat sont responsables devant le Parlement (25) : nous y reviendrons ci-dessous.

Direction d'une administration et cabinet ministériel

On pouvait penser que la nomination de sous-secrétaires d'Etat serait suivie d'arrêtés organiques indiquant les services administratifs dont la gestion

(21) *Moniteur Belge*, 13 janvier 1961, p. 170.

(22) *Moniteur Belge*, 28 octobre 1960, p. 8495.

(23) *Moniteur Belge*, 26 octobre 1960, p. 8369.

(24) *Moniteur Belge*, 2 décembre 1960, p. 9267.

(25) *Ann. Parlem. Ch.*, 29 sept. 1960, p. 2.

leur serait confiée. En l'absence de pareils textes il faut considérer que les ministres ordinaires auxquels les sous-secrétaires d'Etat ont été adjoints, ont conservé la plénitude de leurs attributions et de leurs pouvoirs. Ainsi, le sous-secrétaire d'Etat au Budget doit certes s'intéresser spécialement aux problèmes budgétaires et au fonctionnement de l'administration qui les traite ; mais cette administration n'a pas pour autant été soustraite au pouvoir hiérarchique du Ministre des Finances.

L'absence de textes organiques n'exclut pourtant pas que tel ministre ait, en fait, abandonné à son secrétaire d'Etat la direction d'une administration déterminée et le soin de trancher les problèmes courants qu'elle doit résoudre.

La circulaire du 5 septembre 1960, que nous avons déjà citée, précise que le ministre-sous-secrétaire d'Etat peut se faire assister par le cabinet du ministre chef du département. Mais le sous-secrétaire d'Etat « pourra néanmoins disposer plus particulièrement d'un Conseiller ayant rang de Chef de cabinet adjoint, d'un Secrétaire particulier et d'un personnel d'exécution ne dépassant pas cinq unités ».

S'il ne s'est donc pas produit de répartition des services administratifs du département entre le ministre ordinaire et le sous-secrétaire d'Etat qui lui est adjoint, il a été néanmoins décidé de procéder à une sorte de partage entre eux du personnel du cabinet, personnel qui fut d'ailleurs en même temps renforcé.

Responsabilité

Nous avons déjà signalé que Monsieur Eyskens avait déclaré à la Chambre que les sous-secrétaires d'Etat étaient responsables devant le Parlement. Il va de soi que cette responsabilité peut se trouver engagée par n'importe quel acte accompli par le sous-secrétaire d'Etat dans l'exercice de ses fonctions. Mais on peut se demander dans quelle mesure le ministre ordinaire auquel le sous-secrétaire d'Etat se trouve adjoint, sera considéré comme également responsable. A notre avis, cela dépendra de l'importance politique de l'acte considéré comme fautif. Il est évident, en tout cas, que les actes revêtus du double contreseing engageront la double responsabilité.

Il paraît certain, d'autre part, que les sous-secrétaires d'Etat doivent subir les effets de la « solida-

rité ministérielle ». Ils quitteront normalement le gouvernement en même temps que l'ensemble de leurs collègues, même si la chute du cabinet est due à une décision relative à la politique générale sur laquelle ils n'ont pas eu l'occasion de faire connaître leur avis. Inversement, il pourrait arriver qu'un de leurs actes, ayant un retentissement politique considérable, entraîne la démission de toute l'équipe ministérielle (26).

Conclusions

« Tous les ministres sont égaux en droit et en dignité » (27). Tel est le principe. En fait, les titulaires de certains départements occupent déjà depuis longtemps une place prépondérante au sein de l'équipe ministérielle. Le phénomène est bien connu (28).

La création de sous-secrétariats d'Etat, comme la nomination de ministres coordonnateurs, tend à accentuer la hiérarchisation entre les membres du gouvernement. Elle a pour effet de faire apparaître à côté ou plutôt même en dessous des « ministres de premier rang » (29), d'autres ministres qui, au regard de la Constitution, sont les égaux des premiers, mais qui cependant ne participent pas ou ne participent que peu à l'élaboration de la ligne politique générale du gouvernement. Il ne leur appartient pas de prendre l'initiative en matière de coordination des activités gouvernementales, mais ils doivent se contenter de subir les effets de cette coordination. Ils sont essentiellement chargés d'une tâche de haute direction administrative, à un échelon où les décisions comportent fréquemment une appréciation politique des problèmes.

Nous pouvons donc reprendre pour définir les sous-secrétaires d'Etat la formule de Fr. J. De Weert : « les sous-secrétaires d'Etat sont des fonctionnaires politiques nommés par le Chef de l'Etat, qui font partie du gouvernement et qui exercent, tout en étant politiquement responsables, les fonctions de caractère politique et administratif qui leur

(26) Voy. à ce sujet P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 695.

(27) P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 691.

(28) P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 691 et suiv. : Buttgenbach, Manuel de Droit Administratif. Larcier, Bruxelles, 1959, n° 607, p. 615.

(29) L'expression entre guillemets est de P. Wigny, op. cit., n° 518, p. 693.

sont déléguées, sous la direction et la responsabilité du ministre auquel ils sont adjoints » (30).

Monsieur Eyskens a déclaré et répété que les sous-secrétaires d'Etat s'étaient vu reconnaître la qualité de ministre pour éviter toute discussion quant à la constitutionnalité de l'innovation introduite dans notre droit public par leur nomination.

Pourtant, Monsieur Noel, orateur de l'opposition, a mis en doute que la Constitution ait été en l'occurrence parfaitement respectée (31). Mais il ne s'est pas expliqué à ce sujet.

En réalité, du moment que toutes les règles constitutionnelles concernant les ministres leur sont appliquées et qu'aucune disposition n'est prise pour déroger à ces règles, il ne semble pas que la question de la constitutionnalité puisse seulement se poser (32).

Au moment où nous écrivons ces lignes, le gouvernement de Monsieur Eyskens est démissionnaire. Une autre équipe va le remplacer. Comprendra-t-elle des sous-secrétaires d'Etat ? — Il n'appartient pas au juriste de répondre à une telle question. Mais nous pensons que l'institution des sous-secrétaires d'Etat qui s'est implantée également dans les pays voisins, trouve sa place dans l'évolution actuelle du pouvoir exécutif en Belgique.

(30) Fr. J. De Weert, *op. cit.*, p. 57.

(31) *Ann. Parlem. Sénat.*, 5 oct. 1960, p. 2318.

(32) A l'appui de la constitutionnalité du système des ministres-sous-secrétaires d'Etat, on peut invoquer les considérations figurant dans l'exposé des motifs du projet de révision constitutionnelle déjà cité (voy. note 16), l'avis de Wigny (*op. cit.*, n° 518) et l'avis de Fr. J. De Weert, *op. cit.*, p. 149.

