

# LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DES MINISTRES, DU KERN ET DU DAB : UNE ESQUISSE EN QUINZE POINTS

**Christian BEHRENDT**

Professeur ordinaire à l'ULiège et la KU Leuven  
Assesseur au Conseil d'État

**Marie SERVAIS**

Assistante au Centre de droit public et constitutionnel de l'ULiège

La présente étude vise à décrire le fonctionnement de trois organes, à savoir du Conseil des ministres, du Comité ministériel restreint (communément appelé le « Kern »), et du « Directeurs van algemeene beleid » (meilleurs connu sous le nom de « DAB »)<sup>1</sup>.

Lorsqu'on consulte la Constitution, on constate cependant que celle-ci ne mentionne qu'un seul de ces trois organes, à savoir le Conseil des ministres<sup>2</sup>. Les deux autres organes, le Kern et le DAB, sont des organes *de facto*, non juridiquement consacrés.

Le caractère purement factuel de ces deux derniers organes a notamment pour conséquence que la doctrine n'y fait que peu référence<sup>3</sup>. En dépit de ce faible traitement doctrinal, il s'agit d'organes de grande importance dans le cadre de la gestion politique du niveau fédéral en Belgique.

Il nous faut aussi préciser que, dès lors que le Kern et le DAB sont des organes *de facto*, la présente contribution se fonde sur les pratiques qui sont d'application sous le gouvernement actuel, en novembre 2019 (Wilmès I), puisqu'évidemment les pratiques peuvent évoluer et changer de gouverne-

<sup>1</sup> Nos remerciements vont à M. Gérard DUFFY, secrétaire du Conseil des ministres et Chef de cabinet de la Première ministre, pour les utiles informations qu'il a bien voulu nous prodigier en tant que titulaire de cette fonction depuis 2014.

<sup>2</sup> A. son article 99.

<sup>3</sup> Parmi les rares sources disponibles, voy. Willy CLAES, « Vice-Premiers en kernkabinetten? Een evaluatie van deze innovaties », *Res Publica*, numéro spécial intitulé *Res publica belgica 1980-2000*, 2000, pp. 33 à 43, Jean-Luc DEHAENE, « De (on)macht van de Eerste Minister. Een a-wetenschappelijke ervaringsbenadering », même numéro spécial, pp. 25 à 33, et Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, pp. 11 à 98.

ment à gouvernement. Plus fondamentalement, l'existence même du Kern et du DAB est facultative : un gouvernement peut parfaitement décider de s'en passer. Ainsi, le gouvernement Martens V fit l'économie du Kern<sup>4</sup>.

\* \* \*

Le Conseil des ministres comptant, aux termes de de la Constitution, « quinze membres au plus »<sup>5</sup>, nous nous proposons, en nous inspirant de ce chiffre, d'étudier la question du fonctionnement du Conseil des ministres, du Kern et du DAB à l'aide de quinze points, en tentant de fournir pour chacun d'entre eux une proposition de réponse. L'ordre d'examen sera invariablement celui du Conseil des ministres, du Kern et du DAB.

**1. Composition.** Le *Conseil des ministres* est, comme nous l'avons précisé ci-dessus, l'unique organe du Pouvoir constitutif fédéral constitutionnellement consacré<sup>6</sup>. Il est composé du Premier ministre ainsi que des ministres du gouvernement. Le constituant a fixé le nombre de ministres à un maximum de quinze, dans le but d'éviter de diluer la responsabilité politique de chacun et afin de favoriser la prise de décision collégiale. Certains considèrent que ce nombre est trop élevé et ne permet pas de garantir la confidentialité des propos qui y sont tenus<sup>7</sup>.

Le Conseil des ministres est, depuis la Première réforme de l'État, composé suivant une règle de parité linguistique<sup>8</sup>. Cette règle permet d'assurer une égale protection des intérêts des citoyens du Nord et du Sud de l'État, les points de vue tant des néerlandophones que des francophones étant défendus au Conseil sans prédominance des uns sur les autres. Cette règle garantit également une répartition linguistique égale au sein des administrations gérées sous autorité ministérielle<sup>9</sup>. Lorsque le nombre de ministres est impair, le Premier ministre est considéré comme linguistiquement neutre<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Wilfried MARTENS, *De Memoires, Luctor et emergo*, Tielt, Lannoo, 2006, p. 795, et *Mémoires pour mon pays*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 381.

<sup>5</sup> Article 99.

<sup>6</sup> Article 99 de la Constitution.

<sup>7</sup> Jan VELLAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, vol. 2, pp. 488 et 489.

<sup>8</sup> Article 99, anciennement 86bis, de la Constitution, inséré par la révision constitutionnelle du 24 décembre 1970, *Moniteur belge*, 31 décembre.

<sup>9</sup> Jan VELLAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, vol. 2, p. 492.

<sup>10</sup> Jan VELLAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, vol. 2, p. 496.

En principe, seuls les ministres assistent au Conseil. Un secrétaire d'État peut également assister au Conseil si un point relatif à son portefeuille figure à l'ordre du jour<sup>11</sup>. Les séances ne sont pas publiques. Cependant, dans des situations exceptionnelles et face à des matières techniques, des experts peuvent y être entendus<sup>12</sup>. Il est cependant d'usage qu'ils quittent la réunion du Conseil une fois que le point au sujet duquel ils sont entendus est clos<sup>13</sup>.

Le *Comité ministériel restreint*, appelé « Kernkabinet » en néerlandais a, quant à lui, vu pour la première fois le jour dans un arrêté royal organique du 25 avril 1961, portant création d'un Cabinet de politique générale, sous le gouvernement de Théo Lefèvre<sup>14</sup>. Le Kern est composé du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres. Il est constant que chaque parti de la coalition gouvernementale, indépendamment de sa taille, dispose d'un Vice-Premier ministre. Le parti dont est issu le Premier ministre a lui aussi droit à un poste de Vice-Premier ; ceci s'explique par le souci de préserver le rôle d'arbitre du Premier ministre lui-même. Il est toujours loisible au Kern d'inviter d'autres ministres à ses réunions, afin de participer aux débats relatifs aux matières qui relèvent de leurs compétences<sup>15</sup> ; l'usage de cette faculté varie de gouvernement à gouvernement.

Quant, enfin, au DAB, il se compose des chefs de cabinet du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres. Par exception, les chefs de cabinet des autres ministres peuvent être entendus dans le cadre de dossiers qui visent une thématique qui est matériellement de leur ressort. Les chefs de cabinet qui siègent au DAB examinent lors des réunions les points sur lesquels les partis de la coalition gouvernementale n'ont pas encore atteint de compromis<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> [www.premier.be/fr/conseil-des-ministres](http://www.premier.be/fr/conseil-des-ministres).

<sup>12</sup> Guy COPPIETERS, *Voorbereidend studiedossier van de archiefselectielijst 2008*, Bruxelles, Archives de la Chancellerie fédérale du Premier ministre, 2008, disponible sur [www.arch.be](http://www.arch.be), p. 146.

<sup>13</sup> Guy COPPIETERS, *Voorbereidend studiedossier van de archiefselectielijst 2008*, Bruxelles, Archives de la Chancellerie fédérale du Premier ministre, 2008, disponible sur [www.arch.be](http://www.arch.be), p. 146.

<sup>14</sup> Arrêté royal organique du 25 avril 1961, portant création d'un Cabinet de politique générale, *Moniteur belge*, 27 avril.

<sup>15</sup> Willy CLAES, « Vice-Premiers en kernkabinetten? Een evaluatie van deze innovaties », *Res Publica*, numéro spécial intitulé *Res Publica Belgica 1980-2000*, 2000, pp. 36 et 41; André ALEN et Koen MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Malines, Kluwer, 2011, p. 336.

<sup>16</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 74.

Le chef de cabinet du Premier ministre assiste aux réunions de ces trois organes, sans toutefois participer aux délibérations du Conseil des ministres et du Kern. Il organise les réunions du DAB<sup>17</sup>.

On signale, dans ce contexte, qu'il n'existe pas d'organe qui réunirait les chefs de cabinet de tous les ministres fédéraux. Dès lors, si un chef de cabinet d'un ministre qui n'a pas le rang de Vice-Premier ministre souhaite qu'une des matières dont il a la charge soit abordée lors d'un DAB, il lui faut s'adresser au chef de cabinet du Vice-Premier ministre de son parti (étant précisé, comme nous l'avons déjà dit, que chaque parti de la coalition gouvernementale dispose d'un Vice-Premier ministre). Pour cette raison, un dialogue permanent existe entre les chefs de cabinet d'un même parti<sup>18</sup>.

**2. Présidence.** Le Conseil des ministres est présidé par le Premier ministre. Il en va de même pour le Comité ministériel restreint<sup>19</sup>. Le DAB est quant à lui présidé par le chef de cabinet du Premier ministre<sup>20</sup>.

**3. Secrétaire de l'organe.** Le Premier ministre désigne le secrétaire du Conseil des ministres, qui est en général son propre chef de cabinet. Il est chargé de notifier les décisions gouvernementales et ainsi d'en rédiger le contenu dans un document appelé notification<sup>21</sup>.

Bien que le chef de cabinet du Premier ministre assiste au Comité ministériel restreint, il n'en est pas le secrétaire, car cette fonction n'y existe pas.

Le DAB ne comprend pas non plus de secrétaire.

<sup>17</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 75.

<sup>18</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, pp. 74 et 75.

<sup>19</sup> André ALEN et Koen MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Malines, Kluwer, 2011, p. 336.

<sup>20</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 75.

<sup>21</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 75.

**4. Absence et remplacement.** Au Conseil des ministres, un ministre qui est absent en raison d'un empêchement n'est pas remplacé : le droit constitutionnel belge ne connaît pas la figure où un tel ministre absent serait, au Conseil des ministres, remplacé par son chef de cabinet ou un haut fonctionnaire de son département ministériel. Par contre, le Conseil des ministres peut se tenir sous la forme d'une séance électronique (voy. *ibid.*, n° 8).

Un remplacement d'un de ses membres n'est pas non plus d'usage au sein du Kern ou au DAB : s'il le faut, la réunion est reportée ou des contacts informels entre ses membres sont menés sans que soit tenue une véritable séance. Cela étant, comme il s'agit là d'organes *de facto*, la pratique peut être modifiée aisément.

**5. Fréquence des réunions, emplacement et convocation.** Les trois organes qui font l'objet de cette étude se réunissent généralement de manière hebdomadaire, sauf pendant les vacances. Des réunions supplémentaires peuvent évidemment être décidées à tout moment.

Le jour traditionnel de réunion du Conseil des ministres est le vendredi, généralement le matin. Il est convoqué à l'initiative du Premier ministre. Le secrétaire du Conseil, chef de cabinet du Premier ministre, transmet cette convocation à la Chancellerie qui est chargée d'organiser les réunions du Conseil<sup>22</sup>. La réunion a lieu à la salle du Conseil, située dans les étages supérieurs du bâtiment du 16, rue de la Loi.

Le Kern tient généralement une réunion le vendredi matin, avant celle du Conseil des ministres ; elle a également lieu au 16, rue de la Loi.

Le DAB se réunit quant à lui traditionnellement la veille, le jeudi matin, également au siège du Premier ministre, l'idée étant de lui permettre de préparer la séance du Conseil des ministres du lendemain.

**6. Procès-verbaux des réunions.** Le secrétaire du gouvernement est chargé d'activer un compte-rendu du Conseil des ministres, appelé *notificati-on*. Les membres du Conseil ont la faculté de vérifier l'exactitude de ce document. Ce compte-rendu est ensuite communiqué, outre aux membres du gouvernement, aux présidents de la Chambre et du Sénat et aux chefs des

<sup>22</sup> <https://chancellerie.belgium.be>.

différentes administrations (présidents des comités de direction des différents SPF, fonctionnaires dirigeants des organes parastataux fédéraux)<sup>23</sup>. Il est ensuite publié sur internet<sup>24</sup>. Ces notifications ne décrivent généralement pas de manière complète le contenu des accords conclus. Elles ne reprennent que les informations essentielles. À titre d'exemple, la notification peut mentionner que le Conseil a approuvé, en seconde lecture, un avant-projet de loi et en décrire les points principaux, ou encore que le Conseil a marqué son accord sur le lancement de marchés publics pour la Défense, sans cependant que le contenu de ces marchés ne soit précisé<sup>25</sup>.

La loi relative aux archives du 24 juin 1955 prévoit que les archives des réunions du Conseil des ministres ne peuvent être rendues publiques qu'après 30 ans<sup>26</sup>. En 2011, près de 60 000 pages de comptes rendus ont été rendues accessibles au public, couvrant la période de 1918 à 1988<sup>27</sup>.

Aucun procès-verbal n'est rédigé à la suite des réunions du Comité ministériel restreint et du DAB. En effet, compte tenu de la nature souvent hautement politique et sensible des points abordés, un procès-verbal des discussions et décisions prises n'est pas dressé ; ceci aussi devant la considération que si un tel document existait et fuyait, les dégâts sur le plan politique pourraient s'avérer plus grands que les gains de fiabilité qui résulteraient du fait de pouvoir en disposer. Le respect des engagements pris en séance repose en définitive sur la confiance des partenaires de la coalition gouvernementale. Dans cette optique et analysé d'une manière pragmatique, le non-respect clair d'un engagement pris en séance, qu'il soit documenté dans un procès-verbal ou non, conduira de toute manière à une crise politique au sein de la coalition gouvernementale.

<sup>23</sup> Guy COPPIETERS, *Voorbereidend studiedossier van de archiefselectielijst 2008*, Bruxelles, Archives de la Chancellerie fédérale du Premier ministre, 2008, disponible sur [www.arch.be](http://www.arch.be), p. 151.

<sup>24</sup> Les notifications des réunions du Conseil des ministres sont disponibles sur le site [www.pressecenter.org](http://www.pressecenter.org).

<sup>25</sup> Voy. p. ex. la notification du Conseil des ministres du 8 novembre 2019, disponible sur [www.pressecenter.org](http://www.pressecenter.org).

<sup>26</sup> Loi relative aux archives du 24 juin 1955, *Moniteur belge*, 12 août ; en effet, l'article 1<sup>er</sup> paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée énonce que :

« Les documents datant de plus de trente ans conservés par les tribunaux de l'ordre judiciaire, le Conseil d'État, les administrations d'État, les provinces et les établissements publics qui sont soumis à leur contrôle ou à leur surveillance administrative sont déposés – sauf dispense régulièrement accordée – en bon état, ordonnées et accessibles aux Archives de l'État ».

<sup>27</sup> Ces archives sont disponibles sur le site [www.arch.be](http://www.arch.be).

7. **Emploi des langues.** Le Conseil des ministres étant paritairement composé de membres francophones et néerlandophones, la tradition veut que chacun s'exprime dans la langue de son choix. Des interprètes assistent aux réunions de l'organe depuis une cabine séparée et traduisent simultanément les propos<sup>28</sup>. Sous le gouvernement actuel, des interprètes ne sont plus mis à la disposition du Kern.

8. **Procédure électronique.** Le Conseil des ministres peut prendre ses décisions à l'aide d'une procédure électronique. Suivant cette procédure, les échanges entre ministres se réalisent par courriels électroniques. Dans un tel cas, les points figurant à l'ordre du jour sont communiqués au préalable aux ministres, et il leur est indiqué le jour et l'heure auxquels la séance électronique sera ouverte. C'est le secrétaire du Conseil des ministres qui ouvre alors la séance par un courriel, en indiquant la durée d'ouverture de la séance (généralement une heure). Pendant cette période, les ministres disposent alors de l'occasion pour faire valoir des observations ou griefs. Cette procédure est assimilée à un Conseil des ministres classique. Dans le meilleur des scénarios, le temps s'écoule sans qu'aucune observation ne soit émise, auquel cas les points qui étaient inscrits à l'ordre du jour sont considérés comme approuvés par le Conseil. Si, en revanche, des objections sont émises à l'égard d'un point, celui-ci est considéré comme n'étant pas approuvé et il convient de politiquement aviser de comment il sera procédé à son égard, dès lors que le Conseil des ministres statue par essence par consensus. Le point fera donc l'objet d'un suivi ultérieur : le Premier ministre peut le renvoyer dans un groupe de travail inter-cabinet (communément désigné par le terme, « interkabinetten werkgroep », ci-après « IKW » ou « GTI » en français), demander au ministre à l'origine du projet de revoir le texte proposé, fixer le point à l'ordre du jour du Conseil des ministres physique suivant, etc. On tombe ici dans les différentes possibilités d'action qui existent aussi lorsque, dans une séance physique, un dossier s'avère ne pas être suffisamment mûr pour être approuvé<sup>29</sup>.

Le Conseil des ministres a fréquemment recours à la procédure électronique, soit en raison de circonstances particulières telles un éloignement géographique d'un ou plusieurs membres, ou en raison de l'urgence qu'il y a à

<sup>28</sup> Guy COPPIETERS, *Voorbereidend studiedossier van de archiefselectielijst 2008*, Bruxelles, Archives de la Chancellerie fédérale du Premier ministre, 2008, disponible sur [www.arch.be](http://www.arch.be), p. 146.

<sup>29</sup> Sur ce point voy. aussi Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 74.

prendre une décision sur un point donné ; soit encore parce qu'il s'agit de décisions techniques qui ne nécessitent pas, pour les partis de la coalition gouvernementale, des discussions d'ordre politique. Enfin, un grand nombre de décisions du Conseil des ministres – y compris celles à connotation politique – porte sur des sujets qui *ont déjà* fait préalablement consensus au DAB et à l'égard desquels les arbitrages politiques sont donc déjà intervenus. Enfin, il existe des arrêtés royaux pour lesquels une délibération formelle en Conseil des ministres est exigée, même si, au plan politique, le dossier ne présente pas de difficulté entre les différentes formations.

Dans toutes ces différentes situations, la procédure électronique est indiquée, sous réserve bien entendu de l'apparition d'éléments nouveaux qui plaideraient en faveur d'un traitement en séance physique.

**9. Règlement d'ordre intérieur.** Lorsque le Premier ministre forme un nouveau gouvernement, il dispose de la faculté d'adopter des directives relatives à l'exercice de la fonction ministérielle (notamment dans la gestion des conflits d'intérêts personnels dans le chef d'un ministre) et au fonctionnement du gouvernement et du Conseil des ministres. Ces directives précisent généralement aussi les jours et heures ordinaires des séances et quels dossiers peuvent être soumis au Conseil<sup>30</sup>.

**10. Règle du consensus et prise de parole.** En vertu d'une coutume constitutionnelle, les décisions du Conseil des ministres sont adoptées suivant la règle du consensus<sup>31</sup>.

L'application de la règle du consensus au Conseil des ministres est apparue à la suite de l'avènement du scrutin proportionnel et des gouvernements de coalition<sup>32</sup>. La prise de décision par consensus exclut tout vote. Comme nous l'avons déjà dit plus haut (n° 8), cette règle implique que les décisions du gouvernement fédéral soient prises au terme de discussions collégiales<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> [www.premier.be/fr/conseil-des-ministres](http://www.premier.be/fr/conseil-des-ministres).

<sup>31</sup> On sait d'ailleurs que la règle du consensus est textuellement consacrée à l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, relativement aux organes du Pouvoir exécutif des entités fédérées : « Sans préjudice des délégations qu'il accorde, chaque Gouvernement délibère collégialement, selon la procédure du consensus survenue en Conseil des Ministres, de toutes affaires de sa compétence » (c'est nous qui soulignons).

<sup>32</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 52.

<sup>33</sup> Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, La Chartre, Bruxelles, 2019, n° 461-463 ; *Beginselen van het Belgisch Staatsrecht*, Bruges, die Keure, 2019, n° 461-463.

Chaque partenaire de la coalition gouvernementale peut, si des divergences apparaissent au cours de ces discussions, faire de n'importe quelle affaire une question de gouvernement, c'est-à-dire une question à laquelle il conditionne la poursuite de sa participation personnelle et celle de son parti au gouvernement.

Cela étant, on mesure évidemment très bien que si, au sein du gouvernement, chaque parti faisait de la moindre question de détail une question de gouvernement, la coalition, aussitôt installée, serait déjà condamnée à sa chute. Autrement dit, le pouvoir de faire de chaque affaire une question de gouvernement constitue une arme de dissuasion pour les partenaires de la coalition ; c'est le fait de savoir qu'il est théoriquement possible pour n'importe quel parti de l'équipe gouvernementale de s'opposer à tout projet de décision, et la conscience de cette possibilité dans le chef des autres partis, qui sont la clé de l'équilibre de la coalition gouvernementale. La survie de la coalition dépendra en définitive de la capacité de ses partenaires à transiger et à s'inscrire dans une logique de concessions réciproques, acceptée par tous<sup>34</sup>. On relèvera aussi que si un accord est trouvé, celui-ci doit, vis-à-vis de l'extérieur, être défendu par tous les membres de la coalition : il y a là de la solidarité gouvernementale et, partant, de la cohésion de l'exécutif<sup>35</sup>. De plus, la règle du consensus implique qu'aucun groupe linguistique ne peut imposer ses vues à l'autre. À l'instar de la règle de parité étudiée précédemment, le consensus constitue donc, sous cet angle, également une technique de protection de chacune des deux grandes communautés linguistiques du pays.

La règle du consensus s'applique également au sein du Comité ministériel restreint.

Au sein du DAB, le consensus peut porter tantôt sur le fond d'un dossier, tantôt sur son mode de résolution. En effet, soit un consensus est atteint sur le fond d'un dossier, auquel cas il peut être transmis pour adoption formelle au Conseil des ministres ; soit il ne s'avère pas possible de dégager au sein du DAB un consensus sur le fond d'un dossier. Dans ce cas, plusieurs options sont alors possibles. Le DAB peut décider, de manière

<sup>34</sup> Christian BEHRENDT et Martin VRANCKEN, *Principes de Droit constitutionnel belge*, La Chartre, Bruxelles, 2019, n° 461 ; *Beginselen van het Belgisch Staatsrecht*, Bruges, die Keure, 2019, n° 461.

<sup>35</sup> Dans le même sens, André ALEN et Koen MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Malines, Kluwer, 2011, p. 340 ; Jan VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, vol. 2, p. 500.

collégiale, de renvoyer le dossier dans un IKW<sup>36</sup>. Il s'agit d'une réunion inter-cabinets qui réunit les experts de différents ministres lorsque la matière traitée relève de leurs compétences. Le DAB peut également décider de confier le dossier directement au Conseil des ministres, afin de tenter de le solutionner au sein de cette instance. Le DAB peut aussi confier la gestion du dossier au Kern. Enfin, le Premier ministre ou les Vice-Premiers ministres, face à un dossier, par exemple en raison de son importance, peuvent estimer utile de le traiter directement en Kern<sup>37</sup>. Bien entendu, on mesure bien que dès lors que le DAB est un organe *de facto*, les différents scénarios se situent sur un plan non formalisé, ne sont pas exhaustifs et des gradations entre les différentes hypothèses sont également envisageables. On ne perdra pas non plus de vue que le fonctionnement du DAB varie nécessairement de législature en législature, ne fût-ce que parce qu'au sein de chaque gouvernement, le nombre de chef de cabinets des Vice-Premiers ministres et leur orientation politique diffèrent. La même observation vaut également pour le Kern.

**11. Répartition des dossiers entre les organes.** L'ensemble des dossiers soumis à l'approbation du Conseil des ministres sont traités au préalable par le DAB, de la manière décrite ci-dessus.

Le Conseil des ministres est l'organe qui délibère sur les questions qui engagent la responsabilité du gouvernement. Il approuve les projets de loi et se prononce sur tous les projets d'arrêtés royaux qui doivent, en vertu de la Constitution ou d'une loi, faire l'objet d'une délibération préalable en Conseil des ministres. Il statue aussi sur les délibérations visées, notamment, aux articles 2, 3, 6 et 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire<sup>38</sup>, ou encore sur la décision d'introduire un recours en annulation d'un décret ou d'une ordonnance devant la Cour constitutionnelle<sup>39</sup>. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive.

<sup>36</sup> Sur la notion d'IKW, voy. *supra*, n° 8.

<sup>37</sup> Vincent MOYSE et André DUMOULIN, « Le processus décisionnel belge en matière d'opération civilo-militaires », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2011, p. 43.

<sup>38</sup> *Moniteur belge*, 17 janvier 1995.

<sup>39</sup> Article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *Moniteur belge* 7 janvier ; Jan VELAERS, *De Gronáwet, een artikelsgewijze commentaar*, Bruges, die Keure, 2019, vol. 2, pp. 497 et 498.

Le Comité ministériel restreint est l'organe au sein duquel les négociations les plus délicates et les dossiers les plus sensibles sont traités<sup>40</sup>. Il peut s'agir de la nomination de hauts fonctionnaires, de conflits budgétaires, ou encore de questions internationales, sociales, économiques, fiscales ou juridiques jugées fondamentales<sup>41</sup>. La prise de décision formelle intervient ensuite devant le Conseil des ministres. L'étape d'approbation de la décision par le Conseil des ministres est d'une importance fondamentale : ce n'est qu'à ce stade qu'intervient l'unique collège *de jure* du Pouvoir exécutif. Le DAB et le Kern étant par nature des organes politiques, ils ne disposent pas de la prérogative d'approuver formellement une norme. Autrement dit, si le Conseil des ministres n'approuve pas le consensus atteint au sein des organes *de facto*, aucune décision n'existe formellement.

Au sein du DAB sont examinés les points de débat entre les partis de la coalition gouvernementale, qu'il s'agisse de points inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres ou de dossiers en cours de discussions au sein des réunions inter-cabinets<sup>42</sup>. Lorsque qu'il existe des points à l'égard desquels le DAB, lors de sa réunion, a déjà pu constater qu'il existait un consensus en son sein, l'approbation au Conseil des ministres peut être tenue pour certaine et se faire sans débat, sauf si un membre du Conseil des ministres venait à demander la parole. En revanche, il se peut que pour d'autres dossiers, il apparait soit qu'un consensus n'existe pas au sein du DAB, soit que des précisions doivent être apportées en séance. Dans ce cas, le dossier peut être traité lors d'une séance ultérieure du DAB. On relèvera aussi que le Premier ministre peut décider, à l'égard d'un dossier sur lequel un consensus n'a pas pu être trouvé en DAB de le mettre à l'ordre du jour du Conseil des ministres lorsqu'il estime qu'il est suffisamment avancé que pour être débattu en Conseil<sup>43</sup>.

**12. Ordre du jour.** La maîtrise de l'ordre du jour des réunions des différents organes du Pouvoir exécutif est d'une grande importance : elle

<sup>40</sup> Au contraire, à l'origine, le Premier ministre et les Vices-Premiers ministres pouvaient y débattre de toute matière sans distinction ; Willy CLAES, « Vice-Premiers en kernkabinetten? Een evaluatie van deze innovaties », *Res Publica*, numéro spécial intitulé *Res publica belgica 1980-2000*, 2000, p. 37.

<sup>41</sup> Willy CLAES, « Vice-Premiers en kernkabinetten? Een evaluatie van deze innovaties », *Res Publica*, numéro spécial intitulé *Res publica belgica 1980-2000*, 2000, p. 41.

<sup>42</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 74.

<sup>43</sup> Jean-Luc DEHAENE, « De (on)macht van de Eerste Minister. Een a-wetenschappelijke ervaringsbenadering », *Res Publica*, numéro spécial intitulé *Res publica belgica 1980-2000*, 2000, p. 26.

conditionne et oriente les débats qui auront lieu entre les partenaires de la coalition gouvernementale. La fixation de l'ordre du jour du Conseil des ministres est une prérogative du Premier ministre<sup>44</sup>. Cette prérogative permet aussi au Premier ministre de reporter un dossier à une séance ultérieure s'il estime qu'il n'est pas mûr. Dans des cas extrêmes, le Premier ministre peut même refuser purement et simplement l'inscription d'un point à l'ordre du jour : on mesure cependant immédiatement qu'une telle décision serait lourde de conséquences et pourrait susciter une crise politique le cas échéant importante. La compétence de fixer l'ordre du jour inclut aussi celle de déterminer l'ordre chronologique dans lequel des dossiers sont discutés au cours d'une même séance, ce qui n'est pas anodin.

La fixation de l'ordre du jour du Conseil des ministres suit le processus suivant : tout d'abord, le projet d'agenda est généralement exposé par les collaborateurs du cabinet du Premier ministre à ce dernier afin qu'il l'adopte. Ensuite, le mardi, l'ordre du jour est communiqué aux membres du gouvernement. Le jeudi, l'ordre du jour est rendu public, à la suite de la réunion du DAB. Il n'existe en règle pas de relecture systématique par les chefs de cabinet fédéraux, en réunion plénière, des points inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres<sup>45</sup>.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ordre du jour du DAB comprend des points qui figurent à l'ordre du jour du Conseil des ministres qu'il précède ou d'autres points qui font encore l'objet de discussion au sein des réunions inter-cabinets<sup>46</sup>.

**13. Obligation de reporting ex post ?** Le Conseil des ministres, le Comité ministériel restreint et le DAB ne connaissent pas de mécanismes systématiques de reporting ex post, autrement dit, de techniques relatives au suivi de la mise en œuvre de décisions antérieurement adoptées. Cependant, le gouvernement étant un organe collégial, chaque membre est libre de s'enquérir de la mise en œuvre d'une décision que le gouvernement a adoptée. C'est alors le ministre compétent qui fera rapport. Il arrive aussi, dans des dossiers sur lesquels le Conseil des ministres n'a pas pu immédiatement s'entendre, que le consensus relatif à ce projet soit atteint à la condi-

<sup>44</sup> Jean-Luc DEHAENE, « De (on)macht van de Eerste Minister. Een a-wetenschappelijke ervaringsbenadering », *Res Publica*, numéro spécial intitulé *Res publica belgica 1980-2000*, 2000, p. 26.

<sup>45</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, pp. 69 et 74.

<sup>46</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 74.

tion de réaliser une évaluation de la mise en œuvre de la décision prise, par exemple dans les six mois de son adoption. Cette perspective d'évaluation permet d'apaiser les réticences de certains membres qui n'y étaient initialement pas favorables.

**14. Techniques pour faciliter l'adoption d'une décision.** Plusieurs techniques permettent de faciliter l'adoption d'une décision par le Conseil des ministres.

Premièrement, le dossier qui donne lieu à de trop grandes dissensions au Conseil des ministres peut être renvoyé devant un groupe de travail inter-cabinet (voy. *supra*, n<sup>os</sup> 8 et 10). En effet, lors des réunions inter-cabinets, les négociations entre partis sont facilitées par la rencontre d'experts. De plus, comme l'écrit Renaud WITMEUR,

« la négociation y est aussi plus facile dans la mesure où, pendant une même législature, les réunions inter-cabinets mettent en présence, sur une manière déterminée, quasi systématiquement les mêmes experts. Cela signifie que les personnes qui participent à ces réunions ont généralement appris à se connaître et à se respecter »<sup>47</sup>.

Lorsqu'un accord est atteint lors de la réunion inter-cabinet, le dossier est inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Il ne sera par conséquent plus débattu lors du Conseil et ne devra plus faire l'objet que d'une simple approbation<sup>48</sup>.

Deuxièmement, lorsqu'un ministre propose une réforme dans le cadre de ses compétences ou un projet jugé nécessaire, il se peut que d'autres membres du Conseil des ministres émettent des réserves. Afin de faciliter l'adoption du projet, un renvoi du texte auprès du ministre peut s'avérer utile. Le ministre peut ensuite demander à ce que le projet soit à nouveau fixé à l'ordre du jour d'un Conseil ultérieur pour en demander une seconde lecture<sup>49</sup>.

**15. SPF Chancellerie.** Le SPF Chancellerie du Premier ministre est chargé d'assurer le soutien du Premier ministre. Il assure la logistique des

<sup>47</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 74.

<sup>48</sup> Renaud WITMEUR, « La négociation en politique », *Dossier du CRISP*, 2015, p. 74 ; Guy COPPIETERS, *Voorbereidend studiedossier van de archiefselectielijst 2008*, Bruxelles, Archives de la Chancellerie fédérale du Premier ministre, 2008, disponible sur [www.arch.be](http://www.arch.be), p. 151.

<sup>49</sup> Au sujet des différents projets adoptés en seconde lecture, voy. [www.presscenter.org](http://www.presscenter.org).

réunions du Conseil des ministres<sup>50</sup>. Le service de la Direction générale Communication externe de la Chancellerie diffuse en ligne les ordres du jour et procès-verbaux du Conseil des ministres<sup>51</sup>.

Ni le président du comité de direction du SPF Chancellerie, ni aucun autre fonctionnaire de ce SPF, n'assistent cependant aux réunions du Conseil des ministres, du Kern ou du DAB.

*Novembre 2019*

---

<sup>50</sup> <https://chancellerie.belgium.be>.

<sup>51</sup> [www.pressecenter.org](http://www.pressecenter.org).



REGEREN ANNO 2020

## **Regeren anno 2020**

EMMANUEL VANDENBOSSCHE (ed.)

Christian Behrendt – Xavier Delgrange – Francis Delpérée –  
Luc Detroux – Cedric Jenart – Wouter Pas – Yannick Peeters –  
Marie Servais – Laurence Vancrayebeck – Emmanuel Vandenbossche –  
Sébastien Van Drooghenbroeck – Jeroen Van Nieuwenhove –  
Jan Velaers – Aube Wirgen

2020

die Keure  la Charte