

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

12 NOVEMBRE 2003

Proposition de loi modifiant certaines lois relatives aux dotations allouées à la Cour des comptes, aux comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, aux médiateurs fédéraux et aux commissions de nomination pour le notariat

(Déposée par MM. Jean-Marie Dedecker et Luc Willems)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée à la Chambre des représentants le 6 septembre 2001 (doc. Chambre, n° 50-1400/001 — 2000/2001) et constitue une version remaniée de la proposition initiale du 29 novembre 2000 (doc. n° 50-0986/001).

Deux autres propositions de loi du 29 novembre 2000 — une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en ce qui concerne la dotation à cette Cour (doc. n° 50-0987/001) et une proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la dotation allouée au Conseil supérieur de la Justice (doc. 50-0988/001) — visaient à créer par une loi une structure commune de contrôle et d'approbation par la Chambre des représentants des budgets et comptes détaillés de la Cour d'arbitrage, du Conseil supérieur de la Justice,

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

12 NOVEMBER 2003

Wetsvoorstel tot wijziging van een aantal wetten betreffende de dotaties aan het Rekenhof, de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, de Federale ombudsmannen en de Benoemingscommissies voor het notariaat

(Ingediend door de heren Jean-Marie Dedecker en Luc Willems)

TOELICHTING

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 6 september 2001 in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend (stuk Kamer, nr. 50-1400/001 — 2000/2001) en is de herwerking van het initieel wetsvoorstel van 29 november 2000, stuk nr. 50-0986/001.

Twee andere wetsvoorstellen d.d. van 29 november 2000 — een voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, betreffende de dotatie aan dit Hof (stuk nr. 50-0987/001) en een wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de dotatie aan de Hoge Raad voor de Justitie (stuk nr. 50-0988/001) — strekten ertoe een gemeenschappelijke onderbouw voor de controle en de goedkeuring door de Kamer van volksvertegenwoordigers van de gedetailleerde begrotingen en rekeningen van het

des Commissions de nomination pour le notariat, de la Cour des comptes, des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements et des médiateurs fédéraux (1).

Après avoir recueilli l'avis de toutes les institutions concernées, la Commission de la comptabilité a rendu un avis positif concernant l'idée de créer, par une loi, une telle structure commune.

Le 7 mars 2001, elle a toutefois recommandé de ne déposer qu'une seule proposition de loi relevant de l'article 78 de la Constitution [voir le texte coordonné de la « proposition de loi modifiant les lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991, la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, la loi du 25 Ventôse an XI contenant organisation du notariat, la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements » figurant à la fin du rapport fait le 18 avril 2001 par M. André Schellens (doc. n° 50-0986/005)].

Le 2 mai 2001, la Commission parlementaire de concertation (doc. n° 50-0082/022) a dès lors pris la décision suivante: «le président de la Chambre demandera l'avis du Conseil d'État sur la qualification du texte coordonné», doc. n° 50-0986/005.

Dans son avis, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en ce qui concerne la Cour d'arbitrage et le Conseil supérieur de la Justice, le recours à la procédure bicamérale complète prévue à l'article 77 de la Constitution s'impose, alors qu'une loi spéciale est en outre requise dans le premier cas (doc. n° 50-0986/006).

La présente proposition de loi, ainsi que des amendements présentés aux propositions de loi n^{os} 987/1 et 988/1 tiennent compte de l'observation précitée ainsi que d'autres observations du Conseil d'État.

(1) Il est déjà prévu, par la loi et dans une formulation identique, que les crédits de fonctionnement des institutions suivantes sont inscrits au budget des dotations:
— Cour d'arbitrage, loi spéciale du 6 janvier 1989, article 123;
— Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, loi du 18 juillet 1991, article 57;
— Médiateurs fédéraux, loi du 22 mars 1995, article 18;
— Conseil supérieur de la Justice, loi du 22 décembre 1999, article 45 (doc. 50 0986/001, p. 5).

La loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, qui vient d'être modifiée, ne prévoit en revanche nulle part que les crédits de fonctionnement de la Cour sont inscrits au budget des dotations (doc. 50 0986/001, p. 4).

Arbitragehof, de Hoge Raad voor de Justitie, de Benoemingscommissies voor het notariaat, het Rekenhof, de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en de Federale ombudsmannen vast te leggen bij wet (1).

Na het advies van alle betrokken instellingen te hebben ingewonnen, adviseerde de Commissie voor de comptabiliteit gunstig over het principe om — bij wet — in een dergelijke gemeenschappelijke onderbouw te voorzien.

Op 7 maart 2001 heeft zij nochtans aanbevolen zulks te doen door middel van één enkel wetsvoorstel dat onder toepassing van artikel 78 van de Grondwet valt [zie de gecoördineerde tekst van een « wetsvoorstel tot wijziging van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, de wet van 25 Ventôse Jaar XI op het notarisambt en de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten » *in fine* van het verslag dat op 18 april 2001 werd uitgebracht door de heer André Schellens (stuk nr. 50-0986/005)].

Op 2 mei 2001 nam de Parlementaire Overlegcommissie (stuk Kamer, nr. 50-0082/22) de hiernavolgende beslissing: «de voorzitter van de Kamer zal het advies van de Raad van State vragen over de kwalificering van de gecoördineerde tekst», stuk nr. 50-0986/005.

In zijn advies wijst de Raad van State erop dat met betrekking tot het Arbitragehof en de Hoge Raad voor de Justitie de procedure van het volledig bicameralisme vastgelegd in artikel 77 van de Grondwet moet worden gevolgd, terwijl in eerstgenoemd geval daarenboven een bijzondere wet is vereist (stuk Kamer, nr. 50-0986/006).

Aan deze en andere opmerkingen van de Raad van State wordt tegemoetgekomen door het hiernavolgend nieuw wetsvoorstel, alsook door amendementen die worden voorgesteld bij de wetsvoorstellen nrs. 987/1 en 988/1.

(1) Bij wet en in dezelfde bewoordingen, is reeds bepaald dat de kredieten voor de werking van de hierna volgende instellingen worden uitgetrokken op de begroting van de dotaties:

— Arbitragehof, bijzondere wet van 6 januari 1989, artikel 123;
— Vaste comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, wet van 18 juli 1991, artikel 57;
— Federale ombudsmanne, wet van 22 maart 1995, artikel 18;
— Hoge Raad voor de Justitie, wet van 22 december 1999, artikel 45 (stuk nr. 50 0986/001, blz.).

De wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof die recent nog gewijzigd werd, bepaalt daarentegen nergens dat de kredieten voor de werking van het Hof worden uitgetrokken op de begroting van de dotaties (stuk nr. 50 0986/001, blz. 4).

En d'autres termes, il est à nouveau décidé de déposer trois propositions de loi différentes(1).

Dans son avis, le Conseil d'État fait notamment aussi observer que «les dotations (inscrites au budget de l'État) impliquent en principe que les institutions qui les reçoivent jouissent d'une certaine autonomie».

Cette interprétation ressort aussi de l'article 14 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui prévoit que les crédits (prévus au budget général des dépenses de l'État) sont ventilés en allocations de base conformément à la classification économique, mais qui précise d'emblée qu'«une telle ventilation ne s'applique pas aux crédits inscrits pour les dotations».

Dans son avis, le Conseil d'État fait par ailleurs observer que selon le «*Staatsrechtelijk Begrippenboek*» de H. Van Impe (Bruxelles, *Bruylant*, 1984, p. 76), l'institution à laquelle une dotation est allouée ne doit pas montrer qu'elle l'affecte à une finalité déterminée.

Il y a d'emblée lieu de faire le départ entre, d'une part, la liste civile et les dotations de la Chambre et du Sénat auxquelles le Conseil d'État fait aussi référence dans son avis et, d'autre part, les dotations allouées aux institutions auxquelles se rapportent la présente proposition de loi et les propositions de loi (n^{os} 987 et 988).

Dans son avis, le Conseil a du reste fait observer que la liste civile (qui, conformément à l'article 89 de la Constitution, est fixée par la loi pour la durée de chaque règne) «figure à la section des dotations du budget général des dépenses pour assurer l'universalité du budget et des écritures comptables. La liste civile est en effet soustraite, par l'article 89 de la Constitution, au principe de l'annualité budgétaire inscrite à l'article 174 de la Constitution».

Pour ce qui est par ailleurs des budgets de la Chambre et du Sénat, il a également été souligné lors de la réforme budgétaire de 1989 que «le total du crédit du Sénat et de la Chambre ne figure que pour la forme au budget de l'État et par une nécessité d'écriture publique» (Rapport Daerden, doc. n^o 656/6 du 10 mars

Met andere woorden, er wordt opnieuw gekozen voor 3 verschillende wetsvoorstellen(1).

In zijn advies wijst de Raad van State er onder meer ook op dat «Dotaties (uitgetrokken op de Rijksbegroting) in beginsel impliceren dat de instellingen die ze ontvangen over een zekere autonomie beschikken».

Zulks blijkt ook enigszins uit artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit dat weliswaar bepaalt dat de kredieten (in de algemene uitgavenbegroting van het Rijk) volgens de economische classificatie worden opgesplitst in basisallocaties, maar er onmiddellijk aan toevoegt dat «deze bepaling niet geldt voor de kredieten ingeschreven voor de dotaties».

De Raad van State vestigt er in zijn advies dan weer de aandacht op dat, volgens het «*Staatsrechtelijk Begrippenboek*» van H. Van Impe (Brussel, *Bruylant*, 1984, blz. 76), «de instelling waaraan een dotatie wordt verleend, niet hoeft aan te tonen dat zij ze aanwendt voor een bepaald oogmerk».

Er dient alleszins van meet af aan een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, de civiele lijst en de dotaties van Kamer en Senaat waarnaar de Raad van State in zijn advies ook verwijst en, anderzijds, de dotaties voor de instellingen waarop dit wetsvoorstel en de wetsvoorstellen (stuk nr. 987 en 988) betrekking hebben.

Zelf wijst de Raad er in zijn advies trouwens op dat de civiele lijst (die overeenkomstig artikel 89 van de Grondwet door de wet wordt vastgesteld voor de duur van de regering van elke Koning), «in de sectie dotaties van de algemene uitgavenbegroting uitsluitend is opgenomen om de universaliteit van de begroting en van de boekingen te garanderen. Het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting, dat is neergelegd in artikel 174 van de Grondwet, geldt krachtens artikel 89 van de Grondwet niet voor de civiele lijst».

Wat voorts de begrotingen van Kamer en Senaat betreft, werd er bij de begrotingshervorming van 1989 eveneens op gewezen dat «*le total du crédit du Sénat et de la Chambre ne figure que pour la forme au budget de l'État et par une nécessité d'écriture publique*» (Verslag Daerden, stuk Kamer, nr. 656/6 van

(1) Dès lors, les «institutions pour lesquelles des crédits sont inscrits à titre de dotation conformément à des dispositions légales particulières» ne doivent plus être énumérées à l'article 14 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (voir article 2 de la proposition unique, texte coordonné figurant à la fin du doc. n^o 50-0986/005).

Bien qu'il soit précisé, tant dans les développements de la proposition de loi n^o 50-0986/1 que dans le rapport de M. Schellens, doc. n^o 50-0986/005, que «les propositions de loi à l'examen ne concernent pas toutes les institutions pour lesquelles une dotation est inscrite ...», le Conseil d'État a formulé l'avis suivant: «Il conviendrait donc, pour éviter toute équivoque (...), de formuler l'alinéa 2 proposé (il y a lieu d'entendre l'article 14, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État) de manière telle qu'il n'apparaisse pas comme fixant de manière limitative la liste des institutions auxquelles une dotation est allouée».

(1) Dientengevolge dienen de «instellingen waarvoor overeenkomstig bijzondere wettelijke bepalingen kredieten worden ingeschreven als dotaties», ook niet meer te worden opgesomd in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit (zie artikel 2 van het enig wetsvoorstel, gecoördineerde tekst *in fine* van stuk nr. 50-0986/005). Hoewel er zowel in de toelichting van wetsvoorstel stuk nr. 50-0986/1 als in het verslag van de heer Schellens — stuk nr. 50-0986/005 — was op gewezen dat «de voorliggende wetsvoorstellen niet alle instellingen betreffen waarvoor een dotatie wordt uitgetrokken», adviseerde de Raad van State wat volgt: «Om elk misverstand te voorkomen (...), zou het voorgestelde tweede lid (bedoeld wordt artikel 14, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit) zo geformuleerd moeten worden dat het niet overkomt alsof de lijst van de instellingen waaraan een dotatie wordt toegekend, op limitatieve wijze wordt vastgesteld».

1989, p. 29 et doc. n° 50-0986/001, du 29 novembre 2000, p. 3). Qui plus est, depuis 1993, l'article 174 de la Constitution dispose expressément que «la Chambre et le Sénat fixent annuellement, chacun en ce qui le concerne, leur dotation de fonctionnement».

D'une part, la Cour d'arbitrage et le Conseil supérieur de la Justice ne peuvent se prévaloir de pareilles dispositions constitutionnelles. D'autre part, ces institutions sont, elles aussi, ancrées dans la Constitution et la loi dispose explicitement que leurs crédits de fonctionnement sont inscrits en tant que dotation au budget général des dépenses.

L'autonomie qui leur est conférée ainsi qu'à la Cour des comptes, aux Commissions de nomination pour le notariat, aux Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements et aux médiateurs fédéraux vaut assurément à l'égard du pouvoir exécutif(1), qui — conformément aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'État — dépose chaque année les projets de budget des voies et moyens et de budget général des dépenses à la Chambre; cette autonomie n'a cependant pas trait à la façon dont la Chambre des représentants exerce ou pourrait exercer son pouvoir de contrôle à l'égard des budgets et comptes des institutions précitées.

En d'autres termes, la Cour d'arbitrage, le Conseil supérieur de la Justice et la Cour des comptes (qui sont ancrés dans la Constitution) ainsi que les Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements et les médiateurs fédéraux bénéficient d'une «autonomie relative».

Il est du reste de pratique courante que la Chambre, sur proposition de ces institutions, fixe leurs budgets détaillés et approuve leurs comptes détaillés. Une méthode de travail identique est également appliquée pour les commissions de nomination pour le notariat depuis l'année budgétaire 2001.

Il est donc inexact d'affirmer que les institutions citées «disposent actuellement d'une enveloppe globale dont elles peuvent librement disposer».

Le Conseil d'État fait observer que «ni la proposition, ni le rapport ne précise toutefois la manière dont le budget doit être détaillé, ni la portée de l'approbation budgétaire». Différents rapports de la commission de la Comptabilité de la Chambre ont toutefois récemment souligné que «le schéma des propositions budgétaires détaillées, et donc des comptes, devra être comparable aux schémas budgétaires».

(1) J. Deltour et R. Jansoone, «De federale ombudsmannen. Een analyse van de wet na twee jaar ombudspraktijk» in M. Van der Hulst et L. Veny (édition), *Droit parlementaire*, 1999, p. 163, n° 222.

— Note du service juridique de la Chambre du 13 juin 2000 (SJD/2000/0135).

10 maart 1989, blz. 29 en stuk Kamer, nr. 50-0986/001 van 29 november 2000, blz. 3). Daarenboven bepaalt artikel 174 van de Grondwet sedert 1993 uitdrukkelijk dat «de Kamer en de Senaat, ieder wat hem betreft, elk jaar de dotatie voor hun werking vaststellen».

Eenzijds, kunnen het Arbitragehof en de Hoge Raad voor de Justitie op geen soortgelijke grondwetsbepalingen bogen. Anderzijds, zijn ook zij in de Grondwet verankerd en bepaalt de wet uitdrukkelijk dat de kredieten voor hun werking als dotatie worden uitgetrokken op de algemene uitgavenbegroting.

De autonomie waarover zij alsook het Rekenhof, de Benoemingscommissies voor het notariaat, de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten, en de Federale ombudsmannen beschikken geldt zeer zeker ten opzichte van de uitvoerende macht(1) die — overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit — jaarlijks de ontwerpen van Rijksmiddelen- en algemene uitgavenbegroting indient bij de Kamer; ze heeft echter geen betrekking op de wijze waarop de Kamer van volksvertegenwoordigers haar controlebevoegdheid ten aanzien van de begrotingen en rekeningen van genoemde instellingen uitoefent of zou kunnen uitoefenen.

Met andere woorden, voor Arbitragehof, Hoge Raad voor de Justitie en Rekenhof (die verankerd zijn in de Grondwet) alsook voor de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en de Federale ombudsmannen geldt een «relatieve autonomie».

De praktijk is trouwens gevestigd dat de Kamer, op voorstel van die instellingen, hun gedetailleerde begrotingen vaststelt alsook hun gedetailleerde rekeningen goedkeurt. Eenzelfde werkwijze wordt vanaf het begrotingsjaar 2001 ook voor de Benoemingscommissies voor het notariaat gevolgd.

Het is dus onjuist te beweren dat genoemde instellingen «thans een totaalbudget genieten waarover ze vrij kunnen beschikken».

De Raad van State merkt op dat «noch in het voorstel, noch in het verslag wordt vermeld op welke wijze de begroting gedetailleerd moet worden, of wat de strekking is van de budgettaire goedkeuring». Recentelijk is er in verschillende verslagen van de Kamercommissie voor de comptabiliteit nochtans op gewezen dat «het schema van de gedetailleerde begrotingsvoorstellen en dus ook van de rekeningen verge-

(1) J. Deltour et R. Jansoone «De federale ombudsmannen. Een analyse van de wet na twee jaar ombudspraktijk», in: M. Van der Hulst et L. Veny (editie), *Parlementaire recht*, 1999, blz. 163, nr. 222.

— Nota van de juridische dienst van de Kamer (SJD/2000/0135) van 13 juni 2000.

taires utilisés par la Chambre (et la Cour des comptes)» (voir notamment le rapport Pieters, doc. 50-0668/001 du 23 mai 2000, p. 3 et le Rapport Genot, doc. 50-0693/001 du 31 mai 2000, p. 4). Cette précision figure également explicitement dans le texte de la présente proposition de loi.

En outre, la présente proposition de loi(1) n'exclut pas qu'à l'avenir la classification économique prévue à l'article 14 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État puisse être utilisée pour les budgets de la Chambre et de la Cour des comptes et, partant, aussi pour ceux de la Cour d'arbitrage, du Conseil supérieur de la Justice, des Commissions de nomination pour la notariat, des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements et des médiateurs fédéraux.

Fin 2000, la commission de la Comptabilité a même souligné qu'«à partir de l'année budgétaire 2001, tout dépassement de crédit par la Cour d'arbitrage (même lorsqu'il est certain que ce dépassement sera compensé par la sous-utilisation d'un autre *littera*) devra être approuvé préalablement par la voie d'un ajustement budgétaire formel» (Rapport Dirk Pieters, doc. 50-1008/001 du 14 décembre 2000, p. 20).

Le Conseil d'État estime également qu'«une distinction doit être établie entre, d'une part, la Cour des comptes, le Conseil supérieur de la Justice, les Commissions de nomination pour le notariat, les Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements et les médiateurs fédéraux, qui sont tous, à des degrés divers, rattachés au Parlement, et, d'autre part, la Cour d'arbitrage».

Et le Conseil d'ajouter immédiatement «En ce qui concerne cette dernière, le système de la dotation (...) a été conçu comme une garantie d'indépendance de cette haute juridiction qui est le juge naturel du pouvoir législatif. Le pouvoir qui reviendrait au Parlement fédéral d'imposer à la Cour d'arbitrage un budget détaillé et de la soumettre en ce qui concerne ses dépenses à un contrôle strict, serait de nature sinon à porter atteinte à l'indépendance de cette haute juridiction, en tout cas à mettre en cause cette indépendance aux yeux des autres justiciables, et singulièrement le législateur décentral et le législateur ordonnantiel, qui sont soumis au même titre que le législateur fédéral au contrôle de la Cour d'arbitrage» (2).

(1) Voir également le doc. n° 50-0986/001, article 10.

(2) L'avis du Conseil d'État précise également que: «En ce qui concerne les autres institutions, aucune disposition constitutionnelle, ni aucun principe général ne paraît s'opposer à ce que soit désormais soumise à l'approbation et au contrôle de la Chambre des représentants l'affectation des moyens qui leur sont alloués.»

lijkbaar moet zijn met de begrotingsschema's gehanteerd door de Kamer (en het Rekenhof)» (zie onder meer het Verslag Dirk Pieters, stuk nr. 50-0668/001 van 23 mei 2000, blz. 3 en het Verslag Genot, stuk nr. 50-0693/001 van 31 mei 2000, blz. 4). Zulks wordt nu ook uitdrukkelijk bepaald in dit wetsvoorstel.

Daarenboven sluit ook dit wetsvoorstel(1) niet uit dat in de toekomst voor de begrotingen van Kamer en Rekenhof en diensgevolge ook voor die van Arbitragehof, Hoge Raad voor de Justitie, Benoemingscommissies voor het notariaat, Vaste Comités van toezicht op politie- en inlichtingendiensten en Federale ombudsmannen de economische classificatie, bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, kan worden gehanteerd.

Eind 2000 werd het Arbitragehof er door de Commissie voor de comptabiliteit zelfs op gewezen «dat elke kredietoverschrijding van een *littera* (ook wanneer het vaststaat dat deze overschrijding zal worden gecompenseerd door het onderschrijven van een andere *littera*) vanaf het begrotingsjaar 2001 voorafgaande goedkeuring door een formele begrotingsaanpassing vereist» (Verslag Dirk Pieters, stuk nr. 50-1008/001 van 14 december 2000, blz. 20).

Volgens de Raad van State moet nog «een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, het Rekenhof, de Hoge Raad voor de Justitie, de Benoemingscommissies voor het notariaat, de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en de Federale ombudsmannen, die alle, in verschillende mate, met het Parlement verbonden zijn en anderzijds het Arbitragehof».

En, de Raad voegt er onmiddellijk aan toe: «De dotatieregeling van het Arbitragehof is (...) opgevat als waarborg voor de onafhankelijkheid van dit hoge rechtscollege dat de natuurlijke rechter is van de wetgevende macht. De bevoegdheid die het federale parlement zou toekomen om het Arbitragehof een gedetailleerde begroting op te leggen en de uitgaven van dit Hof aan een strenge controle te onderwerpen, zou wellicht geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van dat hoge rechtscollege, doch hoe dan ook die onafhankelijkheid op de helling zetten in de ogen van de overige rechtzoekenden, inzonderheid van de decreetgever en de ordonnantiegever, die evenzeer als de federale wetgever onderworpen zijn aan de controle van het Arbitragehof.» (2)

(1) Zie ook stuk nr. 50-0986/001, artikel 10.

(2) Voorts leest men in het advies van de Raad van State: «Wat de overige instellingen betreft, lijkt geen enkele grondwetsbepaling, noch enig algemeen beginsel eraan in de weg te staan dat de besteding van de hun toegekende middelen voortaan ter goedkeuring en ter *fine* van controle worden voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.»

L'essentiel est de savoir si, aux yeux des autres justiciables (et du Conseil d'État), cette indépendance n'est pas mise en cause par le prescrit de l'article 42 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage: «Art. 42 — Le Roi approuve le cadre linguistique et le cadre organique du personnel. Sauf décision contraire de la Cour, nécessité par le bon fonctionnement de ses services et fixée dans un règlement approuvé par arrêté royal, le personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables aux agents définitifs de l'État.»

Quoi qu'il en soit, l'argument déjà avancé par la Cour d'arbitrage selon lequel une assemblée législative, à laquelle les communautés et les régions ne sont pas associées, s'arrogerait, à l'égard de la Cour, une compétence dont ne disposent pas d'autres assemblées législatives n'est pas non plus tout à fait convaincant. Si l'on prolongeait ce raisonnement, l'on devrait considérer qu'en présentant les juges à la Cour d'arbitrage, les Chambres fédérales s'arrogent une compétence dont d'autres assemblées législatives des communautés et régions ne disposent pas. Bien plus, la compétence exclusive de la Chambre en matière de nomination des conseillers à la Cour des comptes (article 180 de la Constitution) pourrait, dans la même logique, être considérée comme l'appropriation d'une compétence dont ne disposent pas les autres assemblées législatives, en dépit du fait que la Cour des comptes est aussi chargée du contrôle externe des opérations budgétaires, comptables et financières des communautés, des régions, des organismes publics qui en dépendent, et des provinces (doc. 50-0986/005, p. 7, note n° 4).

On comparera son rôle avec celui du Conseil d'État, qui, conformément à l'article 160 de la Constitution, statue par voie d'arrêt en tant que plus haute juridiction administrative sur les vices d'actes administratifs pouvant notamment concerner la compétence des divers niveaux de pouvoir. Jusqu'à présent, le pouvoir qu'a l'autorité fédérale d'arrêter le budget du Conseil d'État et d'approuver ses comptes n'a jamais été invoqué pour faire peser sur cette autorité le soupçon qu'elle pourrait influencer le Conseil d'État dans ses décisions.

La mission constitutionnelle de la Cour d'arbitrage ne doit/ne peut pas avoir pour effet de dénier à la Chambre le pouvoir d'arrêter le budget de ladite Cour et d'examiner et approuver les comptes de celle-ci.

La commission des Finances de la Chambre a d'ailleurs déjà conclu d'une réponse écrite de la Cour d'arbitrage lors de la discussion du budget des dotations pour l'année budgétaire 1985, «qu'à partir de l'année budgétaire 1986, la Cour d'arbitrage pourra,

Het is zeer de vraag of deze onafhankelijkheid in de ogen van de overige rechtzoekenden (en van de Raad van State) dan niet op de helling is gezet door het bepaalde in artikel 42 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof: «Art. 42 — De Koning keurt de personeelsformatie en het taalkader goed. Behoudens andersluidende beslissing van het Hof, vereist voor de goede werking van zijn diensten en goedgekeurd bij koninklijk besluit, is het personeel onderworpen aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op de in vast verband benoemde ambtenaren van het Rijk.»

Hoe dan ook, het eerder al door het Arbitragehof gehanteerde argument dat een wetgevende vergadering, waarbij gemeenschappen en gewesten niet betrokken zijn, zich tegenover het Hof een bevoegdheid zou kunnen toeëigenen waarover de andere wetgevende vergaderingen niet beschikken, verdient enige nuance. Als men deze redenering zou doortrekken zou men het systeem van de voordrachten van rechters bij het Arbitragehof door de federale Kamers moeten kwalificeren als het zich toeëigenen van een bevoegdheid waarover de andere wetgevende vergaderingen niet beschikken. Meer nog, het feit dat het benoemen van de raadsheren bij het Rekenhof een exclusieve bevoegdheid van de Kamer is (artikel 180 van het Gerechtelijk Wetboek) zou in die gedachtegang kunnen beschouwd worden als het zich toeëigenen van een bevoegdheid waarover andere wetgevende vergaderingen niet beschikken, spijts het feit dat het Rekenhof ook belast is met de externe controle op de begrotings-, boekhoudkundige en financiële verrichtingen van de gemeenschappen en gewesten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de provincies (stuk nr. 50-0986/005, blz. 7, voetnoot 4).

Men vergelijk ook met de Raad van State die op grond van artikel 160 van de grondwet als hoogste administratieve rechter optreedt en zich bij wege van arresten uitspreekt over gebrekkige bestuurshandelingen onder meer inzake de bevoegdheid van diverse bestuursniveaus. Tot op heden werd de federale bevoegdheid om de begroting van de Raad van State vast te stellen en diens rekeningen goed te keuren nooit aangegrepen als een argument dat van aard zou kunnen zijn op de federale overheid het odium te laten rusten dat het federale bestuursniveau de Raad van State kan beïnvloeden in zijn rechtspraak.

De grondwettelijke opdracht van het Arbitragehof mag/kan er niet toe leiden de Kamer de bevoegdheid te ontzeggen de begroting van het Hof vast te stellen en diens rekeningen te onderzoeken en goed te keuren.

Trouwens, bij de bespreking van de begroting der dotatiën voor het begrotingsjaar 1985 leidde de Kamercommissie voor de Financiën uit een schriftelijk antwoord van het Arbitragehof reeds af «dat vanaf het begrotingsjaar 1986 een omstandiger ver-

et partant, devra fournir une justification plus détaillée de ses propositions budgétaires; la cour précise d'ailleurs dans sa réponse que les frais de personnel administratif ... (ne) pourront être évalués de façon précise qu'à la lumière d'une année de fonctionnement opérationnel au moins».

À ce propos, M. Denys a précisé immédiatement dans son rapport: «qu'il va de soi que lors des examens des propositions budgétaires, la commission des Finances a tenu compte du fait que la Cour d'arbitrage est chargée d'une mission spécifique qui lui a été attribuée par la Constitution et par la loi, ce qui ne doit pas pour autant empêcher ladite Cour de faire usage des schémas existants et des modèles budgétaires classiques pour justifier ses propositions budgétaires, en permettant ainsi à la commission des Finances de remplir sa mission comme il convient» (doc. Chambre, n° 4-IV, 1984-1985, n° 3, p. 5).

Si l'on remet en question la compétence exclusive de la Chambre d'arrêter le budget de la Cour d'arbitrage et d'approuver ses comptes, on pourrait tout aussi bien considérer que la compétence du Conseil d'État de statuer sur les recours en annulation formés contre des actes administratifs de la Cour d'arbitrage relatifs aux marchés publics et aux membres de son personnel constitue une atteinte à l'autonomie de cette Cour.

Il est donc toujours question d'arrêter par une loi — bien que sur la base de trois propositions de loi différentes — la structure commune déjà en place pour le contrôle et l'approbation des budgets et des comptes de la Cour d'arbitrage, du Conseil supérieur de la Justice, de la Cour des comptes, des Commissions de nomination pour le notariat, des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements et des médiateurs fédéraux.

Ces compétences de la Chambre des représentants ainsi que la méthode de travail qu'elle applique pourraient éventuellement être définies également dans le Règlement de la Chambre(1), qui prévoit d'ailleurs déjà que la commission de la Comptabilité vérifie et apure tous les comptes de la Chambre, et qu'elle arrête le budget de la Chambre et le soumet à son approbation.

L'auteur de la présente proposition de loi préfère arrêter ces compétences par une loi (sur la base de trois propositions) après avoir soigneusement pesé l'autonomie à accorder — surtout aux institutions ancrées dans la Constitution telles que la Cour d'arbitrage et le Conseil supérieur de la Justice — d'une part, et l'exercice par la Chambre de sa compé-

antwoording van de begrotingsvoorstellen van het Arbitragehof kan en derhalve ook dient te worden verstrekt; in het antwoord van het Hof wordt trouwens gesteld dat de kosten voor het administratief personeel ... (slechts) nauwkeurig kunnen worden geraamd in het licht van een operationele werkingsperiode van (tenminste) één jaar».

In zijn verslag voegde de heer Denys daar onmiddellijk aan toe: «Vanzelfsprekend heeft de commissie voor de Financiën bij het onderzoek van de begrotingsvoorstellen voor ogen gehouden dat het Arbitragehof door de Grondwet en de wet met een specifieke opdracht is belast; zulks sluit evenwel niet uit dat dit Hof voor de verantwoording van zijn begrotingsvoorstellen gebruik maakt van bestaande schema's en klassieke begrotingsmodellen en aldus de commissie voor de Financiën in staat stelt haar opdracht naar behoren te vervullen» (stuk Kamer nr. 4-IV, 1984-1985, nr. 3, blz. 5).

Wie de bevoegdheid van de Kamer om de begroting van het Arbitragehof vast te stellen en diens rekeningen goed te keuren in vraag stelt, kan evenzeer de bevoegdheid van de Raad van State om zich uit te spreken over beroepen tot nietigverklaring tegen administratieve rechtshandelingen van het Arbitragehof met betrekking tot overheidsopdrachten en zijn personeel kwalificeren als een inbreuk op de autonomie van het Arbitragehof.

Het blijft dus de bedoeling de in de praktijk reeds bestaande gemeenschappelijke onderbouw voor de controle en de goedkeuring van de begrotingen en rekeningen van Arbitragehof, Hoge Raad voor de Justitie, Rekenhof, Benoemingscommissies voor het notariaat, Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en Federale ombudsmannen bij wet vast te leggen, zij het dan op grond van drie verschillende wetsvoorstellen.

Deze bevoegdheden van de Kamer en de door haar gevolgde werkwijze zouden eventueel ook kunnen worden vastgelegd in het Reglement van de Kamer(1), dat trouwens reeds bepaalt dat de Commissie voor de comptabiliteit alle rekeningen van de Kamer verifieert en vereffent en haar begroting vaststelt en ter goedkeuring voorlegt aan de Kamer.

Dit wetsvoorstel kiest voor een vastlegging ervan bij wet (door middel van drie voorstellen), na zorgvuldige afweging van de te vrijwaren autonomie — voornamelijk van in de Grondwet verankerde instellingen zoals het Arbitragehof en de Hoge Raad voor de Justitie — enerzijds, en van de uitoefening door de Kamer van haar exclusieve bevoegdheid om de eind-

(1) L'article 60 de la Constitution dispose que: «Chaque Chambre détermine, par son Règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.»

(1) Artikel 60 van de Grondwet bepaalt: «Elke Kamer bepaalt in haar Reglement de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.»

tence exclusive à arrêter le compte final et à approuver le budget, d'autre part.

Conformément à l'avis de la commission de la Comptabilité (doc. 50-0986/005), la présente proposition de loi vise également à prévoir explicitement dans la loi du 18 juillet 1991 que la Chambre des représentants arrête, sur proposition des Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements, les statuts et le cadre de leur personnel, ce qui est d'ailleurs déjà le cas actuellement dans la pratique.

Enfin, la présente proposition reprend également l'amendement n° 1 (doc. 50-0986/002) du gouvernement, qui prévoit que les jetons de présence pour les membres des commissions de nomination pour le notariat ne sont plus fixés par le Roi.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Un article 20*bis*, libellé comme suit, est inséré dans la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, modifiée par les lois des 4 juin 1921, 20 juillet 1921, 13 juillet 1930, 23 mars 1951, 5 janvier 1971, 17 juin 1971, 7 décembre 1972, 27 avril 1978, 5 août 1992, 3 avril 1995 et 10 mars 1998:

«Art. 20*bis*. — Les propositions budgétaires et comptes détaillés de la Cour des comptes pour lesquels est utilisé un schéma budgétaire comparable à celui qui est utilisé par la Chambre des représentants, sont transmis, en vue de leur approbation, à la Chambre des représentants, qui contrôle également l'exécution du budget. Le total des crédits prévus au budget est inscrit à titre de dotation au budget général des dépenses de l'État.»

Art. 3

L'article 57 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements est remplacé par la disposition suivante:

«Art. 57 — Sans préjudice du pouvoir dont dispose la Chambre des représentants d'examiner les proposi-

rekening vast te stellen en de begroting goed te keuren, anderzijds.

Overeenkomstig het advies van de Commissie voor de comptabiliteit (stuk nr. 50 0986/005), strekt dit wetsvoorstel er ook opnieuw toe in de wet van 18 juli 1991 uitdrukkelijk te bepalen dat de Kamer van volksvertegenwoordigers op voorstel van de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten de statuten en de formaties van hun personeel vaststelt, wat nu trouwens al in de praktijk geschiedt.

Ten slotte wordt in dit voorstel ook het regeringsamendement nr. 1 (stuk nr. 50-0986/002) overgenomen, dat ertoe strekt dat de Koning niet langer de presentiegelden van de leden van de Benoemingscommissies voor het notariaat zou bepalen.

Jean-Marie DEDECKER.
Luc WILLEMS.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, gewijzigd bij de wetten van 4 juni 1921, 20 juli 1921, 13 juli 1930, 23 maart 1951, 5 januari 1971, 17 juni 1971, 7 december 1972, 27 april 1978, 5 augustus 1992, 3 april 1995 en 10 maart 1998, wordt een artikel 20*bis* ingevoegd, luidende:

«Art. 20*bis*. — De gedetailleerde begrotingsvoorstellen en rekeningen van het Rekenhof waarvoor een schema wordt gehanteerd dat vergelijkbaar is met het schema van de begroting en de rekeningen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, worden ingediend bij en goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers die ook de uitvoering van de begroting controleert. Het totaal van de kredieten op deze begroting wordt als dotatie ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van het Rijk.»

Art. 3

Artikel 57 van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten wordt vervangen als volgt:

«Art. 57 — Onverminderd de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers om — bijge-

tions budgétaires détaillées des comités permanents et d'approuver leurs budgets et d'en contrôler l'exécution ainsi que de vérifier et d'approuver les comptes détaillés, avec l'assistance de la Cour des comptes, les crédits prévus à ces budgets sont inscrits à titre de dotation au budget général des dépenses de l'État.

Pour leurs budgets et comptes, les comités permanents utilisent un schéma budgétaire comparable à celui qui est utilisé par la Chambre des représentants.»

Art. 4

Un article *59bis*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

«Art. *59bis*. — La Chambre des représentants arrête, sur proposition des Comités permanents, les statuts et les cadres de leur personnel.»

Art. 5

L'article *66bis*, § 3, 2^o, de la même loi, inséré par la loi du 1^{er} mars 1999, est remplacé par le texte suivant :

«2^o rendre, sur demande ou d'initiative, un avis à la Chambre des représentants sur le projet de budget des Comités permanents;»

Art. 6

La première phrase de l'article 18 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux est remplacée par deux phrases, libellées comme suit :

«Sans préjudice du pouvoir dont dispose la Chambre des représentants d'examiner les propositions budgétaires détaillées des médiateurs fédéraux, d'approuver leur budget et d'en contrôler l'exécution ainsi que de vérifier et d'approuver les comptes détaillés, avec l'assistance de la Cour des comptes, les crédits prévus à ces budgets sont inscrits à titre de dotation au budget général des dépenses de l'État.

Pour leurs budgets et leurs comptes, les médiateurs fédéraux utilisent un schéma budgétaire comparable à celui qui est utilisé par la Chambre des représentants.»

staan door het Rekenhof — de gedetailleerde begrotingsvoorstellen van de vaste comités te onderzoeken en hun begrotingen goed te keuren alsook de uitvoering van deze begrotingen te controleren en de gedetailleerde rekeningen te verifiëren en goed te keuren, worden de kredieten voor deze begrotingen uitgetrokken als dotaties op de algemene uitgavenbegroting van het Rijk.

De vaste comités hanteren voor hun begrotingen en rekeningen een schema dat vergelijkbaar is met het schema van de begroting en rekeningen van de Kamer van volksvertegenwoordigers.»

Art. 4

In dezelfde wet wordt een artikel *59bis* ingevoegd, luidende :

«Art. *59bis*. — De Kamer van volksvertegenwoordigers stelt op voorstel van de vaste comités de statuten en de formaties van hun personeel vast.»

Art. 5

Artikel *66bis*, § 3, 2^o, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 1 maart 1999, wordt vervangen als volgt :

«2^o desgevraagd of eigener beweging advies te geven aan de Kamer van volksvertegenwoordigers over het ontwerp van begroting van de vaste comités.»

Art. 6

Artikel 18, eerste zin, van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen wordt vervangen door twee zinnen luidende :

«Onverminderd de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers om — bijgestaan door het Rekenhof — de gedetailleerde begrotingsvoorstellen van de federale ombudsmannen te onderzoeken en hun begroting goed te keuren alsook de uitvoering ervan te controleren en de gedetailleerde rekeningen te verifiëren en goed te keuren, worden de kredieten voor deze begroting uitgetrokken als dotatie op de algemene uitgavenbegroting van het Rijk.

De federale ombudsmannen hanteren voor hun begrotingen en rekeningen een schema dat vergelijkbaar is met het schema van de begroting en rekeningen van de Kamer van volksvertegenwoordigers.»

Art. 7

À l'article 38 de la loi du 25 Ventôse an XI concernant l'organisation du notariat, rétabli par la loi du 4 mai 1999, sont apportées les modifications suivantes :

A) au § 11, les mots «et les jetons de présence» sont supprimés et le mot «déterminés» est remplacé par le mot «déterminées»;

B) l'article est complété par un § 12, libellé comme suit :

«§ 12. Une dotation est inscrite au budget général des dépenses de l'État pour financer le fonctionnement des commissions de nomination.

Assistée par la Cour des comptes, la Chambre des représentants examine les propositions budgétaires détaillées des commissions de nomination, elle les approuve et contrôle l'exécution de leur budget, elle examine et approuve en outre les comptes détaillés.

Pour leur budget et leurs comptes, les commissions de nomination utilisent un schéma budgétaire comparable à celui qui est utilisé par la Chambre des représentants.»

Art. 8

À l'article 14 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, la deuxième phrase est remplacée par la phrase suivante :

«Cette disposition ne s'applique pas au budget général des dépenses en ce qui concerne les dotations.»

23 octobre 2003.

Art. 7

In artikel 38 van de wet van 25 Ventôse Jaar XI op het notarisambt, opnieuw opgenomen bij de wet van 4 mei 1999, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A) in § 11 vervallen de woorden «en het presentiegeld van de leden»;

B) het artikel wordt aangevuld met een § 12, luidend als volgt :

«§ 12. Voor de werking van de benoemingscommissies wordt een dotatie uitgetrokken op de algemene uitgavenbegroting van het Rijk.

Bijgestaan door het Rekenhof, onderzoekt de Kamer van volksvertegenwoordigers de gedetailleerde begrotingsvoorstellen van de benoemingscommissies, keurt ze goed en controleert de uitvoering van hun begroting, onderzoekt en keurt daarenboven de gedetailleerde rekeningen goed.

De benoemingscommissies hanteren voor hun begroting en rekeningen een schema dat vergelijkbaar is met het schema van de begroting en rekeningen van de Kamer van volksvertegenwoordigers.»

Art. 8

De tweede zin van artikel 14 van de bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit wordt vervangen als volgt :

«Voor de dotaties wordt deze bepaling niet toegepast in de algemene uitgavenbegroting.»

23 oktober 2003.

Jean-Marie DEDECKER.
Luc WILLEMS.