

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2009-2010

23 FEBRUARI 2010

Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding wat de controle door het Rekenhof betreft

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE JUSTITIE
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **VASTERSAVENDTS**

I. INLEIDING

Dit verplicht bicameraal wetsontwerp werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk op 13 februari 2009 ingediend als een wetsvoorstel van de heer Patrick Dewael (stuk Kamer nr. 52-1812/1).

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

23 FÉVRIER 2010

Projet de loi modifiant la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire en ce qui concerne le contrôle exercé par la Cour des comptes

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
PAR
M. VASTERSAVENDTS

I. INTRODUCTION

Le présent projet de loi, qui relève de la procédure bicamérale obligatoire, trouve son origine dans une proposition de loi déposée à la Chambre des représentants le 13 février 2009 par M. Patrick Dewael (doc. Chambre, n° 52-1812/1).

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Présidente : Martine Taelman.**Leden / Membres :**

CD&V
MR
Open Vld
Vlaams Belang
PS
sp.a
cdH
Écolo

Sabine de Bethune, Hugo Vandenberghe, Pol Van den Driessche, Tony Van Parys.
Alain Courtols, Marie-Hélène Crombé-Berton, Christine Defraigne.
Martine Taelman, Yoeri Vastersavendts.
Hugo Coveliers, Anke Van dermeersch.
Christophe Collignon, Philippe Mahoux.
Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
André du Bus de Warnaffe.
Cécile Thibaut.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Wouter Beke, Dirk Claes, Nahima Lanjri, Els Schelfhout, Elke Tindemans.
N., Alain Destexhe, Philippe Monfils, Caroline Persoons.
Nele Lijnen, Ann Somers, Marc Verwilghen.
Yves Buysse, Jurgen Ceder, Joris Van Hauthem.
Caroline Désir, Philippe Moureaux, Franco Seminara.
John Crombez, Marleen Temmerman, Johan Vande Lanotte.
Francis Delpérée, Dimitri Fourny.
Benoît Hellings, Zakia Khattabi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-1640 - 2009/2010 :**

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-1640 - 2009/2010 :**

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

Het werd op 4 februari 2010 aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, met 118 stemmen bij 15 onthoudingen. Het werd op dezelfde dag aan de Senaat overgezonden en naar de commissie voor de Justitie verzonden.

De commissie voor de Justitie heeft het tijdens haar vergadering van 23 februari 2010 besproken in aanwezigheid van de minister van Justitie.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE

De minister stipt aan dat voorliggend wetsontwerp de uitbreiding van de externe financiële controle op het Instituut voor gerechtelijke opleiding beoogt met een controlebevoegdheid voor het Rekenhof. Aldus wordt het Rekenhof belast de jaarlijkse eindrekening van het Instituut te controleren. Dit komt tegemoet aan de wensen van het Rekenhof zelf.

III. BESPREKING

De heer Vandenberghe is het ten gronde eens met voorliggend wetsontwerp. Nochtans rijst de theoretische vraag of de invoering van een nieuwe bepaling in de wet van 31 januari 2007 inzake de gerechtelijke opleiding en tot oprichting van het Instituut voor gerechtelijke opleiding, noodzakelijk is.

Inderdaad bepaalt artikel 180, tweede lid, van de Grondwet reeds dat het Hof is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Het Hof oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen.

Spreeker ziet niet in waarom het Instituut voor gerechtelijke opleiding niet onder de grondwettelijke bepaling van controle door het Rekenhof zou vallen. Het is immers evident dat alle middelen die ter beschikking worden gesteld van het Rekenhof door de overheid ter beschikking worden gesteld. Of worden de rekeningen van het Instituut voor gerechtelijke opleiding niet beschouwd als rekeningen van algemeen bestuur? Men moet vermijden dat een bijzondere wet steeds nodig zou zijn om een controle door het Rekenhof in te stellen, niettegenstaande de vermelde grondwettelijke bepaling.

Il a été adopté à la Chambre des représentants le 4 février 2010 par 118 voix et 15 abstentions. Il a été transmis au Sénat le même jour et envoyé à la commission de la Justice.

La commission de la Justice l'a examiné lors de sa réunion du 23 février 2010, en présence du ministre de la Justice.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Le ministre souligne que le projet de loi à l'examen vise à étendre le contrôle financier externe exercé sur l'Institut de formation judiciaire en dotant la Cour des comptes d'une compétence de contrôle. Celle-ci sera chargée de contrôler les comptes annuels définitifs de l'Institut. Cela répond aux souhaits exprimés par la Cour des comptes elle-même.

III. DISCUSSION

M. Vandenberghe déclare que, sur le fond, il peut marquer son accord sur le projet de loi à l'examen. Toutefois, d'un point de vue théorique, on peut se demander s'il est nécessaire d'insérer une nouvelle disposition dans la loi du 31 janvier 2007 sur la formation judiciaire et portant création de l'Institut de formation judiciaire.

En effet, l'article 180, alinéa 2, de la Constitution prévoit déjà que la Cour des comptes est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire.

L'intervenant ne voit pas pourquoi l'Institut de formation judiciaire ne tomberait pas sous le champ d'application de la disposition constitutionnelle instaurant un contrôle par la Cour des comptes. En effet, il est évident que tous les moyens mis à la disposition de la Cour des comptes le sont par les pouvoirs publics. Ou est-ce à dire que les comptes de l'Institut de formation judiciaire ne sont pas considérés comme des comptes de l'administration générale? Il ne faudrait pas en arriver à une situation où une loi spéciale doive systématiquement être adoptée pour instaurer un contrôle par la Cour des comptes, nonobstant la disposition constitutionnelle précitée.

Spreker verwijst ook naar de door hem in december 2009 gestelde vraag over de begroting 2009, en meer in het bijzonder over het in de wet op het Instituut voor gerechtelijke opleiding bepaalde samenwerkings-federalisme. Deze wet bepaalt immers dat de universiteiten in de door de wet uitgedrukte quota betrokken zijn in de gerechtelijke opleiding. Deze wettelijk bepaalde regeling werd echter niet gevolgd in 2009. Spreker veronderstelt dat de regeringscommissaris er in 2010 nauwgezet zal op toezien dat de gemeenschappen betrokken worden bij de gerechtelijke opleiding, via de universiteiten.

De minister antwoordt dat ook hij ervan uitgaat dat het Rekenhof de natuurlijke bevoegdheid heeft toe te zien en controle uit te oefenen op de instellingen die met overheidsmiddelen worden gefinancierd. Het blijkt nu echter de gangbare praktijk te zijn om het toezicht van het Rekenhof specifiek in elke wet in te schrijven. Dit is een evolutie op het vlak van de toegepaste wettelijke techniek. Spreker kan een overzicht geven van de wetten waarin expliciet is verwezen naar dat toezicht. Ook het Rekenhof lijkt te opteren voor deze methodiek waarbij men expliciet, wet per wet, de bevoegdheden en de mogelijke tussenkomst van het Rekenhof gaat vermelden.

Wat betreft de vraag over de samenwerking met de universiteit, verklaart de minister bijzondere aandacht te willen besteden aan deze kwestie. 2009 was echter een opstartjaar voor het Instituut en het was dan ook op hun uitdrukkelijk verzoek dat hen op dat vlak uitstel werd verleend. Het is evident dat het Rekenhof toezicht zal moeten houden op het naleven van de wettelijke bepalingen inzake de organisatie van gerechtelijke opleiding in samenwerking met universiteiten of hogescholen. Dit zal moeten blijken uit hun activiteitenverslag. De minister verbindt zich ertoe het respect van de wettelijk bepaalde samenwerking verder te zullen opvolgen. Er bestaat wat discussie binnen het Instituut om op dat vlak het juiste ritme en de juiste initiatieven te vinden. Toezicht op het feit of er voldoende en wettelijke correcte initiatieven inzake gemeenschappelijke organisatie van de opleiding worden genomen is nodig.

De heer Mahoux meent dat er nog steeds een probleem is. De algemene regel is, zoals een voorgaande spreker benadrukte, dat het Rekenhof bevoegd is voor het toezicht. Men kan zich dan natuurlijk voorstellen dat een aantal instellingen volgens de Grondwet niet onder dit toezicht vallen. Maar als men voor die instellingen niet heeft verduidelijkt wie dan het toezicht uitoefent, is de vraag wie dat dan inderdaad gaat doen. De wetgever vond het immers nodig om hier uitdrukkelijk te vermelden dat het toezicht door het Rekenhof moet worden uitgeoefend.

De minister antwoordt dat het Rekenhof de vraag heeft voorgelegd aan de Commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer, die het verzoek zelf heeft

L'intervenant renvoie aussi à la question qu'il a posée en décembre 2009 sur le budget 2009 et, en particulier, sur la collaboration au niveau fédéral visée dans la loi sur l'Institut de formation judiciaire. Cette loi prévoit en effet que les universités sont impliquées dans la formation judiciaire et ce, dans le respect des quotas fixés par la loi. Or, en 2009, cette réglementation légale n'a pas été respectée. L'intervenant suppose qu'en 2010, le commissaire du gouvernement veillera attentivement à ce que les Communautés soient impliquées dans la formation judiciaire par le biais des universités.

Le ministre répond qu'il part lui aussi du principe que c'est à la Cour des comptes que revient naturellement la compétence de superviser et de contrôler les institutions financées par des fonds publics. Or, à l'heure actuelle, il est d'usage d'inscrire le contrôle de la Cour des comptes spécifiquement dans chaque loi. C'est une évolution sur le plan de la technique légale appliquée. L'intervenant peut donner un aperçu des lois qui prévoient explicitement ce contrôle. La Cour des comptes aussi semble opter pour la méthode qui consiste à mentionner explicitement ses compétences et son intervention éventuelle dans chaque loi.

S'agissant de la collaboration avec l'université, le ministre fait part de son intention d'accorder à cette question une attention particulière. Il tient toutefois à souligner que l'année 2009 a été une année de lancement pour l'Institut et que c'est donc à la demande explicite de celui-ci qu'un délai lui a été accordé dans ce domaine. Il est évident que la Cour des comptes devra veiller au respect des dispositions légales relatives à l'organisation de la formation judiciaire en collaboration avec les universités ou les hautes écoles. Cela devra figurer dans leurs rapports d'activités. Le ministre déclare qu'il continuera à veiller au respect des dispositions légales relatives à la collaboration. Au sein de l'Institut, on peine à se mettre d'accord sur le rythme à adopter et les initiatives à prendre dans ce domaine. Il conviendra de vérifier si l'organisation commune de la formation fait l'objet d'un nombre suffisant d'initiatives et si celles-ci sont correctes d'un point de vue légal.

M. Mahoux pense qu'il subsiste un problème. La règle générale est que c'est la Cour des comptes qui est compétente pour le contrôle, comme le soulignait un précédent orateur. On peut imaginer que certaines structures ne relèvent pas, selon la Constitution, de ce contrôle. Mais si l'on n'a pas précisé, pour ces structures, qui exerce le contrôle, qui s'en chargera dans ces cas, compte tenu du fait qu'en l'espèce, le législateur croit utile de préciser explicitement que c'est bien la Cour des comptes qui contrôle ?

Le ministre répond que la Cour des comptes a saisi de la question la commission de la Comptabilité de la Chambre qui a elle-même relayé la demande auprès du

doorgespeeld aan de voorzitter van de Kamer, die vervolgens het initiatief heeft genomen. Voor andere wetten is dezelfde weg gevolgd.

Mevrouw Taelman meent dat het enkel gaat om de instellingen die een dotatie krijgen van de Kamer. Aldus moet het mogelijk zijn heel snel na te trekken of een bijzondere wet bestaat om deze instellingen te onderwerpen aan de controle van het Rekenhof.

De heer Delpérée benadrukt dat het volstrekt normaal is dat de instellingen die onder de gemeenschappen vallen, met name de universiteiten, deelnemen aan de werkzaamheden van het Instituut voor gerechtelijke opleiding.

Spreeker merkt vervolgens op dat het Rekenhof een grondwettelijke instelling is waarvan de bevoegdheden dan ook door de Grondwet worden omschreven. De Grondwet heeft het over het nazien van de rekeningen «van het algemeen bestuur», dit wil zeggen de federale overheidsdiensten. Het Instituut voor gerechtelijke opleiding maakt daar geen deel van uit. De vraag is of men, doordat de Grondwet ter zake geen bepaling bevat, het Rekenhof door middel van bijzondere wetten bijkomende opdrachten kan toekennen. Binnen een strikte grondwettelijke orthodoxie lijkt dat problematisch.

De minister heeft er geen bezwaar tegen om de genese te laten opzoeken van het verschuiven van een algemene controlebevoegdheid naar een specifieke, wet per wet, vastgelegde bevoegdheid.

De heer Delpérée wijst erop dat artikel 180 van de Grondwet voor herziening vatbaar is.

De heer Vandenberghe meent dat de gevoerde discussie de stemming over voorliggend wetsontwerp niet in de weg staat. Er zijn immers reeds precedënten in die zin. Spreker verwijst wel naar de werkzaamheden in de commissie Institutionele Aangelegenheden waar een wetsvoorstel van de heer de Donnée ter bespreking voorligt om de controle van het Rekenhof uit te breiden naar NGO's en bepaalde sociale instellingen.

Misschien moet de gelegenheid te baat worden genomen om aan het Rekenhof te vragen welke hun interpretatie is van artikel 180 van de Grondwet. Hoe zien zij hun natuurlijke controlebevoegdheid en hoe kan deze bevoegdheid worden uitgebreid, hetzij door een wijziging van artikel 180 van de Grondwet dan wel door het opnemen door de wetgever van bepalingen ter zake in specifieke wetgeving? De Grondwet sluit niet uit dat het Rekenhof controle kan uitoefenen op een ander vlak. In ieder geval is het belangrijk dat het Rekenhof een effectieve controle kan uitoefenen.

De heer Delpérée wijst erop dat de kwestie op de agenda van de volgende vergadering van de commis-

président de la Chambre, lequel a pris l'initiative. La démarche a été la même dans le cadre d'autres législations.

Mme Taelman pense qu'il s'agit uniquement des institutions qui reçoivent une dotation de la Chambre. Il doit donc être possible de vérifier très rapidement s'il existe une loi spéciale visant à soumettre ces institutions au contrôle de la Cour des comptes.

M. Delpérée souligne qu'il est tout à fait normal que les institutions relevant des Communautés, notamment les universités, participent aux travaux de l'Institut de formation judiciaire.

L'orateur observe ensuite que la Cour des comptes est une institution constitutionnelle et voit donc ses attributions définies par la Constitution. Celle-ci parle de l'examen de comptes «de l'administration générale», c'est à dire les services publics fédéraux. L'Institut de formation judiciaire n'en fait pas partie. La question est de savoir si, dans le silence de la Constitution, on peut, par le biais de lois particulières, conférer à la Cour des comptes des missions complémentaires. En stricte orthodoxie constitutionnelle, cela semble problématique.

Le ministre ne voit aucun inconvénient à ce que l'on examine comment l'on est passé d'une compétence de contrôle générale à une compétence spécifique déterminée au cas par cas par une loi *ad hoc*.

M. Delpérée signale que l'article 180 de la Constitution est soumis à révision.

M. Vandenberghe estime que la discussion actuelle n'empêche pas le vote du projet de loi à l'examen. Il existe en effet des précédents dans ce sens. L'intervenant renvoie toutefois aux travaux de la commission des Affaires institutionnelles qui examine actuellement une proposition de loi de M. de Donnée visant à étendre le contrôle de la Cour des comptes à des ONG et à certaines institutions sociales.

Il faut peut-être profiter de l'occasion pour demander à la Cour des comptes quelle est son interprétation de l'article 180 de la Constitution. Comment considère-t-elle sa compétence de contrôle naturelle et comment celle-ci peut-elle être étendue: soit par une modification de l'article 180 de la Constitution, soit par l'intégration par le législateur de dispositions en la matière dans une législation spécifique? La Constitution n'exclut pas que la Cour des comptes puisse exercer un contrôle dans un autre domaine. Il est important, en tout cas, que la Cour des comptes soit en mesure d'exercer un contrôle effectif.

M. Delpérée signale que la question est à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission des

sie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat staat. De zaken zouden uiteraard eenvoudiger zijn mocht de Grondwet verduidelijken dat het Rekenhof belast is met het nazien (...) der rekeningen van het algemeen bestuur «en met elke andere opdracht die de wet het Hof toekent».

De heer Mahoux merkt op dat instemmen met het dispositief van een tekst uit de andere assemblee niet betekent dat men ook instemt met de memorie van toelichting of de toelichting die de tekst voorafgaat.

Wat het Rekenhof betreft, herinneren we ons de vele discussies omtrent de problematiek van de dotaties.

Spreker zou niet willen dat zijn goedkeuring van de voorliggende tekst wordt geïnterpreteerd als een instemming van zijnentwege met een zin als deze: «Zo worden sinds kort zelfs verschillende dotatiege-rechtigde instellingen aan een zekere controle van het Rekenhof onderworpen. Wij sluiten ons bij deze evolutie aan.».

Spreker wil niet zeggen dat hij gekant is tegen het idee dat bepaalde dotaties door het Rekenhof zouden worden gecontroleerd, maar er bestaan grenzen die duidelijk werden afgebakend tijdens de vorige zittingsperiode met betrekking tot de aard van de controle, het bilaterale karakter van bepaalde instellingen, enz.

De minister zal een lijst bezorgen van de wettelijke bepalingen waarin men op dezelfde wijze, in een *ad hoc*-benadering, de controlebevoegdheid van het Rekenhof heeft opgenomen.

Mevrouw Taelman besluit dat het probleem ook zal worden signaleerd aan de Commissie Institutionele Aangelegenheden.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

De artikelen 1 en 2 geven geen aanleiding tot opmerkingen en worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

V. STEMMING OVER HET GEHEEL

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

De rapporteur,
Yoei VASTERSAVENDTS. *De voorzitter,*
Martine Taelman.

Affaires institutionnelles du Sénat. Les choses seraient évidemment plus simples si la Constitution précisait que la Cour des comptes est chargée de l'examen (...) des comptes de l'administration générale «et de toute autre mission que lui confère la loi».

M. Mahoux précise que le fait de souscrire au dispositif d'un texte provenant de l'autre assemblée ne signifie pas que l'on souscrit également à l'exposé des motifs ou aux développements qui le précèdent.

En ce qui concerne la Cour des comptes, on se souvient des nombreuses discussions qui ont eu lieu au sujet de la problématique des dotations.

L'orateur ne voudrait pas que le fait pour lui de voter le texte à l'examen soit interprété comme une approbation de sa part à des phrases telles que celles-ci: «C'est ainsi que la Cour des comptes exerce depuis peu un certain contrôle sur plusieurs institutions bénéficiant d'une dotation. Nous adhérons à cette évolution».

L'orateur ne veut pas dire qu'il soit opposé à l'idée que certaines dotations soient contrôlées par la Cour des comptes, mais il existe des limites qui ont été bien marquées tout au long de la précédente législature, sur la nature du contrôle, sur le caractère bilatéral de certaines institutions, etc.

Le ministre fournira une liste des dispositions légales dans lesquelles la compétence de contrôle de la Cour des comptes a été intégrée de la même manière, selon une approche *ad hoc*.

Mme Taelman conclut en disant que le problème sera également soumis à la commission des Affaires institutionnelles.

IV. DISCUSSION DES ARTICLES

Les articles 1^{er} et 2 ne donnent lieu à aucune observation et sont adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

V. VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble du projet de loi a été adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Yoei VASTERSAVENDTS. *La présidente,*
Martine Taelman.

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als het door de Kamer
van volksvertegenwoordigers
overgezonden ontwerp
(zie stuk Kamer nr. 52-1812/001).**

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte du projet
transmis par la Chambre
des représentants
(voir le doc. Chambre, n° 52-1812/001).**