

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.894/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Présidente du Sénat, le 15 février 2006, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant certaines lois relatives aux dotations allouées à la Cour des comptes, aux médiateurs fédéraux, aux commissions de nomination pour le notariat et à la Commission de la protection de la vie privée" (Doc. parl., Sénat, 2004-2005 et 2005-2006, n^{os} 3-1060/1 à 5), a donné le 10 mai 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.894/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 februari 2006 door de Voorzitter van de Senaat verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van een aantal wetten betreffende de dotaties aan het Rekenhof, de federale ombudsmannen, de benoemingscommissies voor het notariaat en de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer" (Parl. St., Senaat, 2004-2005 en 2005-2006, nrs. 3-1060/1 tot 5), heeft op 10 mei 2006 het volgende advies gegeven :

Examen de l'avant-projet

1. Suivant la demande d'avis,

"In het bijzonder wordt de vraag gesteld of de artikelen 8 en 9 van het door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden ontwerp geacht kunnen worden uitsluitend een aangelegenheid te regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, indien die bepalingen ook worden toegepast op de dotaties van instellingen waarvoor de Kamer en de Senaat op voet van gelijkheid bevoegd zijn."

2. Le remplacement, dans la seconde phrase des articles 14 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et 51 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, des mots "aux crédits prévus pour les dotations" par les mots "au budget général des dépenses en ce qui concerne les dotations" n'a pas pour effet de modifier la règle actuelle en ce qui concerne les crédits prévus pour les dotations dans le budget général des dépenses : les nouvelles dispositions résultant de cette modification dispenseront toujours ces crédits de la ventilation "en allocations de base conformément à la classification économique" dans le budget général des dépenses, de sorte qu'ils continueront d'y faire l'objet de crédits non dissociés figurant dans un tableau annexé à la loi contenant le budget général des dépenses et mentionnant, pour chaque institution bénéficiant d'une dotation, la somme globale qui lui est allouée pour couvrir ses dépenses.

Les articles 8 et 9 tels qu'adoptés par la Chambre des représentants sont superflus puisqu'ils n'impliquent aucune modification au régime juridique actuel.

3.1. Ces articles doivent toutefois être examinés également en fonction de l'objectif qui, selon les travaux parlementaires les concernant, semble être poursuivi, même s'il n'est pas traduit dans le dispositif.

3.2. Les développements de la proposition devenue le projet n° 608 adopté par la Chambre des représentants, qui correspond aux développements de la proposition initiale n° 986 ⁽¹⁾ sur ce point, exposent ce qui suit à propos de l'article 10 de la proposition, devenu l'article 8 du projet adopté par la Chambre :

"La proposition de loi modifie enfin l'article 14 des lois sur la comptabilité de l'État, qui prévoit que «les crédits [...] sont ventilés en allocations de base conformément à la classification économique [...]». Si une telle ventilation ne s'applique pas aux dotations prévues au budget de l'État, elle ne doit toutefois pas être tout à fait exclue *a priori* pour les budgets détaillés qui sont directement transmis à la Chambre. Certes, la Cour d'arbitrage, le Conseil supérieur de la justice, les comités P et R et les médiateurs fédéraux utilisent à l'heure actuelle un autre schéma budgétaire qui est comparable à celui de la Chambre et de la Cour des comptes" ⁽²⁾.

L'adoption de l'article 9, identique à l'article 8 quant à son objet, par la Commission des Finances et du Budget de la Chambre résulte de l'adoption d'un amendement n° 3 ⁽³⁾ justifié comme suit :

"L'article 10 de la proposition [, devenu l'article 8 du projet adopté,] a pour objet de remplacer la deuxième phrase de l'article 14 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991. Cet article est abrogé par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (art. 11, alinéa 2). Le Roi peut toutefois reporter l'entrée en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2005.

Ce n'est pas parce que les lois coordonnées seront abrogées au 1^{er} janvier 2005 et que la loi du 22 mai 2003 entrera en vigueur à la même date que l'article 10 de la proposition [, devenu l'article 8 du projet adopté,] deviendra, de ce fait, sans objet.

Étant donné que l'article 51 de la loi du 22 mai 2003 est identique à l'actuel article 14 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, le présent amendement propose de modifier la deuxième phrase de l'article 51 de la loi du 22 mai 2003, en lui donnant la même formulation que celle proposée à l'article 10 de la proposition de loi [, devenu l'article 8 du projet adopté]" ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 986/1, p. 7.

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-608/1, p. 8.

⁽³⁾ Cet amendement se présente comme insérant un article 10*bis* dans la proposition. Cette disposition deviendra l'article 9.

⁽⁴⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-608/2, pp. 2 et 3.

De même, les développements de la proposition de loi n° 1400, qui a été déposée à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur la proposition de loi n° 986 ⁽⁵⁾ et, en raison de sa caducité, avant le dépôt de la proposition n° 608 ayant abouti à l'adoption du projet à l'examen par la Chambre des représentants, contient les considérations suivantes :

"[L]a présente proposition de loi ⁽⁶⁾ 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 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 littéra) 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)" ⁽⁷⁾.

3.3. Il résulte des extraits de ces développements que ce n'est qu'en combinant les articles 8 et 9 du projet n° 608 adopté par la Chambre avec l'ensemble des autres dispositions de ce projet et des projets nos 590, 722 et 1628, examinés en même temps concernant les comités P et R, le Conseil supérieur de la Justice et la Cour d'arbitrage, que l'on peut comprendre l'intention en réalité poursuivie.

Selon celle-ci, si la ventilation en "allocations de base conformément à la classification économique" n'est pas applicable aux institutions bénéficiaires d'une dotation, il ne serait en revanche pas exclu qu'elle le soit à l'avenir aux prévisions ou aux propositions budgétaires que les institutions concernées devront soumettre à la Chambre des représentants en vue de leur adoption et du vote de leur dotation. Le projet prévoit que

⁽⁵⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 986/6.

⁽⁶⁾ *Note n° 4 dans le texte cité* : Voir également DOC 50 0986/001, article 10.

⁽⁷⁾ *Doc. parl.*, 2000-2001, n° 50-1400/1, p. 7. Les développements de la proposition n° 736, déposée lors de la législature suivante, contiennent des considérations identiques (*Doc. parl.*, 2003-2004, n° 51-736/1, p. 7).

ces propositions budgétaires sont établies suivant un "schéma budgétaire" ⁽⁸⁾ comparable à celui utilisé par la Chambre des représentants, auquel serait rendu applicable la ventilation des crédits visée dans la première phrase des articles 14 et 51 précités.

3.4. Les articles 8 et 9 semblent, selon cette intention, indissociables de l'article 2 du projet de loi spéciale n° 590 ⁽⁹⁾, des articles 2, 4, 6, b), et 7, du projet n° 608 ⁽¹⁰⁾, de l'article 2 du projet de loi n° 722 ⁽¹¹⁾ et de l'article 2 du projet n° 1628 ⁽¹²⁾, adoptés par la Chambre des représentants, en vertu desquels les institutions visées, soit la Cour d'arbitrage, la Cour des comptes, le Collège des médiateurs fédéraux, les Commissions de nomination pour le notariat, la Commission de la protection de la vie privée, le Conseil supérieur de la Justice et les Comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements (Comités P et R), sont tenus de transmettre des propositions budgétaires et des comptes devant être, les uns et les autres, "détaillés", à la Chambre des représentants, laquelle a également le pouvoir de contrôler l'exécution de ce budget.

Dans cette conception, même si ces institutions bénéficient encore d'une "dotation", en ce sens qu'un montant unique reste inscrit à leur crédit au budget général des dépenses, un contrôle comparable à celui exercé à l'égard des dépenses autorisées au profit des services d'administration générale de l'État pourrait être mis en oeuvre sur leur budget et sur son exécution, notamment quant au respect du principe de spécialité résultant de l'exigence du caractère détaillé du budget et des comptes concernés. Ce contrôle peut même être analysé comme plus rigoureux, vu l'impossibilité qui semble être

⁽⁸⁾ Le président de la Cour des comptes a précisé à cet égard que : "des discussions sont en cours en vue de l'élaboration d'une grille budgétaire commune aux huit institutions qui bénéficient d'une dotation" (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1060/4, p. 21).

⁽⁹⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-590/1; 2004-2005, n° 51-590/3.

⁽¹⁰⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-608/6.

⁽¹¹⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-722/1; 2004-2005, n° 51-722/3.

⁽¹²⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 51-1268/1; ce projet trouve son origine dans l'article 3 de la proposition de loi n° 736 (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-736/1; voir le rapport fait notamment sur cette proposition par la Commission des Finances et du Budget de la Chambre, *Doc. parl.*, 2004-2005, n° 51-608/3, spéc. p. 7).

envisagée de procéder à une nouvelle ventilation des dépenses prévues aux budgets en cours d'exercice budgétaire, contrairement à la possibilité offerte dans les services publics fédéraux au ministre par l'article 15 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et l'article 52 de la loi précitée du 22 mai 2003 de procéder à de nouvelles ventilations des allocations de base dans certaines limites.

3.5. Si telle est bien l'intention, la notion de "dotation" serait dénaturée.

Sur cette question, il est référé à la considération suivante figurant dans l'avis précité 31.626/4, du 11 juin 2001, de la section de législation du Conseil d'État :

"En droit budgétaire, on entend, par «dotation», un crédit qui figure au budget général des dépenses, mais dont l'affectation est déterminée par l'institution à laquelle il est alloué ⁽¹³⁾. Elle se distingue de la subvention en ce que son bénéficiaire ne doit pas justifier que l'utilisation qu'il en fait correspond à une finalité déterminée. Les dispositions des lois coordonnées qui sont relatives au contrôle de l'emploi des subventions (articles 55 à 58) ne sont ainsi pas applicables aux dotations.

Les dotations impliquent donc en principe que les institutions qui les reçoivent jouissent d'une certaine autonomie. Le montant qui leur est accordé est en effet un montant global, qui n'est pas ventilé en allocations de base, et dont elles peuvent disposer sans être soumises aux contrôles que subissent les allocataires de subventions" ⁽¹⁴⁾.

Il y a lieu de réitérer la même observation.

3.6. En principe, le droit de la comptabilité publique, en ce compris le droit budgétaire, relève des matières visées par l'article 78 de la Constitution.

⁽¹³⁾ *Note n° 3 dans le texte cité* : Cette définition s'inspire, en l'actualisant, de celle proposée par H. VAN IMPE, «Staatsrechtelijk Begrippenboek», Bruxelles, Bruylant, 1984, p. 76. Voir aussi, R. SENELLE et E. CLEMENT, Dotations, Bruxelles, La Charte, 1990, p. 2.

⁽¹⁴⁾ *Loc. cit.*, p. 4.

Toutefois, dès lors que les législations organiques de la Cour d'arbitrage et du Conseil supérieur de la Justice, institutions pour lesquelles la Chambre et le Sénat sont compétents sur pied d'égalité ⁽¹⁵⁾, ont entendu soumettre le financement à un régime de dotation afin d'assurer leur indépendance à l'égard du pouvoir législatif, les modifications, qui y seraient apportées, pourraient revêtir une importance telle qu'elles affecteraient cette indépendance, auquel cas elles ne pourraient être adoptées que sur la base de l'article 77 de la Constitution, ainsi que l'avis 31.626/4, précité, de la section de législation du Conseil d'État, du 11 juin 2001, l'a exprimé. De telles dispositions doivent, de préférence, être insérées dans les lois propres à ces institutions.

La solution doit être identique en ce qui concerne les Comités P et R, lesquels constituent des instruments de contrôle des deux Chambres sur le pouvoir exécutif et dont le fonctionnement a été considéré, lors de l'adoption de la loi du 1^{er} avril 1999 modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements, comme une matière relevant de l'article 77, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Voir les articles 77, alinéa 1^{er}, 3^o, et 142 de la Constitution, en ce qui concerne la Cour d'arbitrage et 77, alinéa 1^{er}, 9^o, et 151 de la Constitution, en ce qui concerne le Conseil Supérieur de la Justice.

⁽¹⁶⁾ Voir notamment le rapport de MM. Pinoie et Chevalier au nom des commissions spéciales chargées du suivi parlementaire des comités permanents de contrôle des services de police et de renseignements à la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat et aux commissions réunies de la Justice et de l'Intérieur de la Chambre des représentants, sur une proposition de loi modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Doc. parl.*, Sénat et Chambre, 1997-1998, 1-390/3 [Sénat] et 673/2-95/96 [Chambre], pp. 20-22, spéc. p. 22). Voir l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1999 modifiant la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements (*Moniteur belge*, 3 avril 1999, p. 11161, *err.*, 7 mai 1999, p. 15883).

À cet égard, la section de législation observe que les textes qui lui sont soumis ne permettent pas de discerner quelle est l'étendue exacte du contrôle que la Chambre des représentants entend opérer sur l'adoption des budgets de ces institutions et leur exécution, et, partant, de vérifier si ces contrôles sont de nature à porter indûment atteinte à l'indépendance de ces institutions.

C'est au législateur lui-même qu'il appartient de régler l'ensemble de ces questions à la lumière des principes qui viennent d'être dégagés et de ceux qui résultent du statut des institutions concernées.

Onderzoek van het voorontwerp

1. Volgens de adviesaanvraag

"(wordt) in het bijzonder (...) de vraag gesteld of de artikelen 8 en 9 van het door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden ontwerp geacht kunnen worden uitsluitend een aangelegenheid te regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, indien die bepalingen ook worden toegepast op de dotaties van instellingen waarvoor de Kamer en de Senaat op voet van gelijkheid bevoegd zijn."

2. De vervanging in de tweede zin van de artikelen 14 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en 51 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, van de woorden "Deze bepaling geldt niet voor de kredieten ingeschreven voor de dotaties" door de woorden "Voor de dotaties wordt deze bepaling niet toegepast in de algemene uitgavenbegroting" leidt niet tot een wijziging van de huidige regel betreffende de kredieten die in de algemene uitgavenbegroting worden ingeschreven voor de dotaties : de nieuwe bepalingen die uit die wijziging voortvloeien, zullen er altijd voor zorgen dat die kredieten niet "volgens de economische classificatie (worden) opgesplitst in basisallocaties" in de algemene uitgavenbegroting, zodat ze daarin voort worden opgenomen als niet-gesplitste kredieten in een tabel die als bijlage gaat bij de wet houdende de algemene uitgavenbegroting en waarin, per instelling die een dotatie krijgt, het totale bedrag wordt vermeld dat aan de betrokken instelling wordt toegekend om haar uitgaven te dekken.

De artikelen 8 en 9, zoals ze zijn aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, zijn overbodig, aangezien ze geen wijziging van de huidige juridische regeling inhouden.

3.1. Voormelde artikelen moeten echter ook worden onderzocht in het licht van het doel dat volgens de parlementaire voorbereiding ervan blijkbaar wordt beoogd, ook al komt dat doel niet tot uiting in het dispositief.

.../...

3.2. In de toelichting bij het voorstel dat het door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen ontwerp nr. 608 is geworden, die op dat punt overeenstemt met de toelichting bij het oorspronkelijke voorstel nr. 986 ⁽¹⁾, staat het volgende over artikel 10 van het voorstel, dat artikel 8 van het door de Kamer aangenomen ontwerp is geworden :

"Tenslotte wijzigt het wetsvoorstel artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit dat bepaalt dat «de kredieten [...] volgens de economische classificatie worden opgesplitst in basisallocaties [...]». Gebeurt dergelijke opsplitsing niet voor de dotaties in de Rijksbegroting, dan dient zij *a priori* nochtans niet volledig te worden uitgesloten voor de gedetailleerde begrotingen die rechtstreeks aan de Kamer worden overgezonden. Weliswaar hanteren het Arbitragehof, de Hoge Raad voor de Justitie, de Comités P en I en de federale ombudsmannen thans een ander begrotingsschema dat vergelijkbaar is met dat van de Kamer en het Rekenhof" ⁽²⁾.

De aanneming, door de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer, van artikel 9, dat qua onderwerp identiek is aan artikel 8, vloeit voort uit de aanneming van een amendement nr. 3 ⁽³⁾ dat als volgt verantwoord is :

"Artikel 10 van het voorstel [dat artikel 8 van het aangenomen ontwerp is geworden] is erop gericht de tweede zin te vervangen van artikel 14 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Dit artikel wordt bij wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat opgeheven (artikel 11, lid 2). De Koning kan de inwerkingtreding evenwel uitstellen tot uiterlijk 1 januari 2005.

Het is niet omdat de gecoördineerde wetten op 1 januari 2005 worden opgeheven en de wet van 22 mei 2003 op dezelfde datum in werking zal treden dat artikel 10 van het voorstel [dat artikel 8 van het aangenomen ontwerp is geworden] hierdoor zonder voorwerp wordt.

⁽¹⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 986/1, blz. 7.

⁽²⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 51-608/1, blz. 8.

⁽³⁾ Bij dat amendement wordt een artikel 10bis in het voorstel ingevoegd. Die bepaling zal artikel 9 worden.

Omdat artikel 51 van de wet van 22 mei 2004 identiek is aan het huidige artikel 14 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, wordt met dit amendement voorgesteld de tweede zin van artikel 51 van de wet van 22 mei 2003 volgens dezelfde bewoordingen te veranderen als voorgesteld in artikel 10 van het wetsvoorstel [dat artikel 8 van het aangenomen ontwerp is geworden]" ⁽⁴⁾.

Voorts staan in de toelichting bij wetsvoorstel nr. 1400, dat is ingediend na het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over wetsvoorstel nr. 986 ⁽⁵⁾ en, aangezien het vervallen is, vóór de indiening van voorstel nr. 608 dat heeft geleid tot de aanneming, door de Kamer van volksvertegenwoordigers, van het voorliggende ontwerp, de volgende overwegingen :

[... D]it wetsvoorstel ⁽⁶⁾ (sluit) niet uit dat in de toekomst voor de begrotingen van Kamer en Rekenhof en dientengevolge ook voor deze 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, DOC 50 1008/001 van 14.12.2000, blz. 20)" ⁽⁷⁾.

3.3. Uit de passages uit die toelichtingen blijkt dat de werkelijk nagestreefde bedoeling alleen kan worden begrepen door de artikelen 8 en 9 van ontwerp nr. 608 dat is aangenomen door de Kamer te lezen in samenhang met alle andere bepalingen van dat ontwerp en van de tegelijk onderzochte ontwerpen nrs 590, 722 en 1628 over de comités P en I, de Hoge Raad voor de Justitie en het Arbitragehof.

⁽⁴⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 51-608/2, blz. 2 en 3.

⁽⁵⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 986/6.

⁽⁶⁾ *Voetnoot nr. 4 in de aangehaalde tekst* : Zie ook DOC 50 0986/001, artikel 10.

⁽⁷⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 50-1400/1, blz. 7. De toelichting bij voorstel nr. 736, dat is ingediend tijdens de volgende zittingsperiode, bevat dezelfde overwegingen (*Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 51-736/1, blz. 7).

Volgens die bedoeling kan de opsplitsing in "basisallocaties volgens de economische classificatie" weliswaar niet worden toegepast op instellingen die een dotatie krijgen, maar zou het daarentegen niet uitgesloten zijn dat die economische classificatie voortaan gehanteerd zou kunnen worden voor de begrotingsramingen en -voorstellen die de betrokken instellingen moeten voorleggen aan de Kamer van volksvertegenwoordigers met het oog op de aanneming van die ramingen en voorstellen en met het oog op de goedkeuring van hun dotatie. Het ontwerp bepaalt dat die begrotingsvoorstellen worden opgemaakt volgens een "begrotingsschema" ⁽⁸⁾ dat vergelijkbaar is met dat van de Kamer van volksvertegenwoordigers waarop de in de eerste zin van de voormelde artikelen 14 en 51 bedoelde opsplitsing van de kredieten toepasselijk zou worden gemaakt.

3.4. De artikelen 8 en 9 lijken, volgens die bedoeling, onlosmakelijk verbonden met artikel 2 van het ontwerp van bijzondere wet nr. 590 ⁽⁹⁾, de artikelen 2, 4, 6, b), en 7 van ontwerp nr. 608 ⁽¹⁰⁾, artikel 2 van wetsontwerp nr. 722 ⁽¹¹⁾ en artikel 2 van ontwerp nr. 1628 ⁽¹²⁾, aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, krachtens welke de bedoelde instellingen, namelijk het Arbitragehof, het Rekenhof, het College van federale ombudsmannen, de benoemingscommissies voor het notariaat, de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de Hoge Raad voor de Justitie en de Vaste Comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten (comités P en I), begrotingsvoorstellen en rekeningen - die alle "gedetailleerd" moeten zijn - moeten indienen bij de Kamer van volksvertegenwoordigers, die ook bevoegd is om de uitvoering van die begroting te controleren.

⁽⁸⁾ De voorzitter van het Rekenhof heeft in dat verband het volgende verduidelijkt : "De besprekingen (...) hebben tot doel een gemeenschappelijke begrotingscontrole in te voeren voor de acht instellingen die een dotatie krijgen" (*Gedr. St.*, Senaat, 2005-2006, nr. 1060/4, blz. 21).

⁽⁹⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 51-590/1; 2004-2005, nr. 51-590/3.

⁽¹⁰⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 51-608/6.

⁽¹¹⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 51-722/1; 2004-2005, nr. 51-722/3.

⁽¹²⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 51-1268/1; dit ontwerp gaat terug op artikel 3 van wetsvoorstel nr. 736 (*Gedr. St.*, Kamer, 2003-2004, nr. 51-736/1; zie het verslag dat de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer onder meer over dat voorstel heeft opgemaakt, *Gedr. St.*, 2004-2005, nr. 51-608/3, in het bijzonder blz. 7).

Volgens die uitlegging zou, zelfs als die instellingen nog een "dotatie" krijgen, in die zin dat nog altijd één enkel bedrag op hun krediet op de algemene uitgavenbegroting wordt ingeschreven, hun begroting en de uitvoering ervan kunnen worden onderworpen aan een controle die vergelijkbaar is met die ten aanzien van de uitgaven die worden toegestaan aan de diensten van algemeen bestuur van de Staat, in het bijzonder wat de inachtneming betreft van het specialiteitsbeginsel dat voortvloeit uit het vereiste dat de begroting en de betrokken rekeningen gedetailleerd moeten zijn. Die controle kan zelfs als strenger worden beschouwd, gelet op de blijkbaar beoogde onmogelijkheid om de uitgaven op de begrotingen tijdens het begrotingsjaar opnieuw op te splitsen, in tegenstelling tot de mogelijkheid die in de federale overheidsdiensten aan de minister wordt geboden bij artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en artikel 52 van de voormelde wet van 22 mei 2003 om de basisallocaties binnen bepaalde perken opnieuw op te splitsen.

3.5. Als dat werkelijk de bedoeling is, zou het begrip "dotatie" worden uitgehold.

In dat verband wordt verwezen naar de volgende bedenking uit het voormelde advies 31.626/4 van 11 juni 2001 van de afdeling wetgeving van de Raad van State :

"In het begrotingsrecht verstaat men onder «dotatie» een krediet dat is opgenomen in de algemene uitgavenbegroting, maar waarvan de besteding geregeld wordt door de instelling waaraan het wordt verleend⁽¹³⁾. Zij verschilt van de subsidie doordat degene die ze ontvangt, niet hoeft aan te tonen dat hij ze aanwendt voor een bepaald oogmerk. De bepalingen van de gecoördineerde wetten die betrekking hebben op de controle op het aanwenden van de subsidies (artikelen 55 tot 58) zijn dus niet van toepassing op dotaties.

Dotaties impliceren dus in beginsel dat de instellingen die ze ontvangen over een zekere autonomie beschikken. Het bedrag dat hun wordt toegekend is immers een totaalbedrag, dat niet is opgesplitst in basisallocaties, en waarover ze kunnen beschikken zonder de controles te hoeven ondergaan die subsidieverkrijgers ondergaan"⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ Voetnoot nr. 3 in de aangehaalde tekst : Deze definitie, die geactualiseerd is, grijpt terug op die welke wordt voorgesteld door H. VAN IMPE, Staatsrechtelijk Begrippenboek, Brussel, Bruylant, 1984, blz. 76. Zie ook R. SENELLE en E. CLEMENT, «Dotations», Brussel, La Charte, 1990, blz. 2.

⁽¹⁴⁾ Loc. cit., blz. 4.

Die opmerking moet opnieuw worden gemaakt.

3.6. In principe behoort het recht inzake openbare comptabiliteit, met inbegrip van het begrotingsrecht, tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Daar de organieke wetten betreffende het Arbitragehof en de Hoge Raad voor de Justitie, waarvoor de Kamer en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn ⁽¹⁵⁾, de financiering aan een dotatieregeling hebben willen onderwerpen om de onafhankelijkheid van die instellingen ten aanzien van de wetgevende macht te waarborgen, zouden de wijzigingen die daarin worden aangebracht echter zo belangrijk kunnen zijn dat die onafhankelijkheid in het gedrang komt, in welk geval ze alleen kunnen worden aangenomen op basis van artikel 77 van de Grondwet, zoals in het voormelde advies 31.626/4 van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt gesteld. Zulke bepalingen moeten bij voorkeur worden ingevoegd in de specifieke wetten over die instellingen.

Voor het comité P en het comité I moet dezelfde oplossing worden gekozen, aangezien ze instrumenten van de twee Kamers zijn om toezicht uit te oefenen op de uitvoerende macht en aangezien hun werking, bij de goedkeuring van de wet van 1 april 1999 houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten, beschouwd is als een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77, eerste lid, 2°, van de Grondwet ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Zie de artikelen 77, eerste lid, 3°, en 142 van de Grondwet, wat het Arbitragehof betreft, en 77, eerste lid, 9°, en 151 van de Grondwet, wat de Hoge Raad voor de Justitie betreft.

⁽¹⁶⁾ Zie, inzonderheid, het verslag van de heren Pinoie en Chevalier namens de bijzondere commissies belast met de parlementaire begeleiding van de vaste comités van toezicht op de politie- en inlichtingendiensten aan de commissie voor de binnenlandse en de administratieve aangelegenheden van de Senaat en de verenigde commissies voor de justitie en voor de binnenlandse zaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers over een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 houdende regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (*Gedr. St.*, Senaat en Kamer, 1997-1998, 1-390/3 [Senaat] en 673/2-95/96 [Kamer], blz. 20-22, in het bijzonder blz. 22). Zie artikel 1 van de wet van 1 april 1999 houdende wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (*Belgisch Staatsblad*, 3 april 1999, blz. 11161, *err.*, 7 mei 1999, blz. 15883).

In dat verband merkt de afdeling wetgeving op dat uit de aan haar voorgelegde teksten niet kan worden opgemaakt wat de precieze draagwijdte is van de controle die de Kamer van volksvertegenwoordigers wil uitoefenen op de goedkeuring van de begrotingen van die instellingen en de uitvoering ervan, en dat bijgevolg niet kan worden nagegaan of die controle op onrechtmatige wijze afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid van die instellingen.

Het komt de wetgever zelf toe om al die kwesties te regelen in het licht van de beginselen die zo-even naar voren zijn gebracht en van die welke uit het statuut van de betrokken instellingen voortvloeien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

premier président du Conseil d'État,
voorzitter van de Raad van State,

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'État,
staatsraden,

G. KEUTGEN,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET,
premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door
de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

La concordance entre la version française et la
version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN