RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.948/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 19 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2006 (*), sur une proposition de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, et la loi spéciale du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine" (Doc. parl., Chambre, DOC 51 1397/001) ainsi que sur les amendements nos 4, 5 et 6 (Doc. parl., Chambre, DOC 51 1398/004), a donné le 11 septembre 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.948/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 19 juli 2006 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 15 september 2006 (*), van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen en van de bijzondere wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen" (Parl. St., Kamer, DOC 51 1397/001) alsook over de amendementen nrs 4, 5 en 6 (Parl. St., Kamer, DOC 51 1398/004), heeft op 11 september 2006 het volgende advies gegeven :

(*) Par un e-mail du 24 juillet 2006.
(*) Bij een e-mail van 24 juli 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

Les amendements examinés portent sur une proposition de loi spéciale qui vise à réintroduire, dans le champ d'application ratione personae de la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, les administrateurs et présidents du conseil d'administration d'entreprises publiques et de sociétés commerciales dont les communautés ou les régions sont l'actionnaire majoritaire.

En effet, dans sa version initiale, l'article 1er de la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine disposait, avant sa modification par la loi spéciale du 26 juin 2004 :

"Article 1er.- La présente loi s'applique aux :

(...)

4. administrateurs des sociétés commerciales dont les communautés ou les régions sont l'actionnaire majoritaire." (1).

(1) Voir en ce sens l'avis 27.313/2, donné le 4 février 1998, sur l'amendement n° 28 au projet de loi spéciale "exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine" (Doc. parl., Sénat, session 1996-1997, n° 622/8).

Le Conseil d'État s'est déjà, dès lors, prononcé sur le principe de l'application de cette législation aux administrateurs de sociétés commerciales dont les communautés et les régions sont l'actionnaire majoritaire, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi initiale [(2)].

Amendement n° 4

L'article 2, 2°, de la proposition tel qu'amendé charge la Cour des comptes d'établir une liste non-limitative des institutions visées à l'alinéa 1er.

En leur avis 29.715/VR, donné le 17 décembre 1999, sur un projet devenu la loi du 23 mai 2000 fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État faisaient l'observation suivante :

"Le projet entend confier une nouvelle mission à la Cour des comptes.

L'article 180, alinéa 2, de la Constitution, définit les compétences de la Cour des comptes comme suit :

«(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. Le compte général de l'État est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes.»

---

(2) Avis 24.328/2, donné le 29 mars 1995, sur un projet de loi "relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine" (Doc. parl., Sénat, session 1994-1995, n° 1334/2).

Selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, cette énumération des attributions doit être regardée comme limitative, et il n'est pas au pouvoir du législateur d'attribuer des compétences plus étendues à la Cour des comptes sans l'habilitation du constituant (3).

Le Conseil d'État se doit toutefois de constater que le législateur a manifestement une autre conception des choses et a délégué d'importantes compétences supplémentaires à la Cour des comptes, entre autres dans un passé récent (4).

La question se pose de savoir si cette pratique du législateur doit donner lieu à une interprétation évolutive de l'article 180 de la Constitution et aboutir, par voie de conséquence, à une révision du point de vue adopté par le Conseil d'État.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'État ne peut consacrer un examen exhaustif à cette question. Il se limite dès lors à émettre des réserves en faisant référence à la jurisprudence susvisée." (5).

Depuis cet avis, l'article 180 de la Constitution a été ouvert à révision "en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes" (6).

---

(3) Voir l'avis L. 17.266/2 du 3 février 1987 sur une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes Doc. parl., Chambre, 1985-1986, n° 369/2, p. 5; l'avis L. 18.009/2 du 12 mai 1987 sur un projet de loi améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire Doc. parl., Chambre, 1986-1987, n° 815/2, p. 1; l'avis L. 26.054/9 du 3 mars 1997 sur une proposition de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, Doc. parl., Chambre, 1995-1996, n° 618/3, p. 4.

(4) Voir la loi du 3 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et les lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991; la loi spéciale et la loi ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine; la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes.

(5) Doc. parl., Sénat, session 1999-2000, n° 262/1.

(6) Moniteur belge, 10 avril 2003, p. 18320.

Tant que la Constitution n'aura pas été modifiée en ce sens, il n'appartient pas au législateur d'attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes. L'article 2, 2°, de la proposition tel qu'amendé sera revu en conséquence. La même observation vaut pour l'amendement n° 5.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De onderzochte amendementen hebben betrekking op een voorstel van bijzondere wet dat ertoe strekt om de bestuurders en de voorzitters van de raad van bestuur van de overheidsbedrijven en de handelsvennootschappen waarvan de gemeenschappen en de gewesten meerderheidsaandeelhouder zijn opnieuw op te nemen in het toepassingsgebied ratione personae van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen.

De oorspronkelijke tekst van artikel 1 van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, was vóór de wijziging ervan bij de bijzondere wet van 26 juni 2004 immers als volgt gesteld :

"Art. 1.- Deze wet is van toepassing op :

(...)

4. de bestuurders van de handelsvennootschappen waarvan de gemeenschappen of de gewesten meerderheidsaandeelhouder zijn." [(1)].

---

(1) Zie in dat verband advies 27.313/2, gegeven op 4 februari 1998 over het amendement nr. 28 op het ontwerp van bijzondere wet "tot uitvoering en aanvulling van de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen" (Gedr. St., Senaat, zitting 1996-1997, nr. 622/8).

De Raad van State heeft zich derhalve reeds uitgesproken over het beginsel van de toepassing van deze wetgeving op de bestuurders van handelsvennootschappen waarvan de gemeenschappen en de gewesten meerderheidsaandeelhouder zijn, op het ogenblik dat het oorspronkelijke wetsvoorstel onderzocht is [2].

Amendement nr. 4

Artikel 2, 2°, van het geamendeerde voorstel, belast het Rekenhof met het opstellen van een niet-limitatieve lijst van de in het eerste lid bedoelde instellingen.

In advies 29.715/VR, gegeven op 17 december 1999 over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 23 mei 2000 tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, hebben de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State de volgende opmerking geformuleerd :

"Het ontwerp strekt ertoe het Rekenhof met een nieuwe taak te belasten.

Artikel 180, tweede lid, van de Grondwet omschrijft de bevoegdheden van het Rekenhof als volgt :

«(Het Rekenhof) 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. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof.»

Volgens de jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet die opsomming van de bevoegdheden als beperkend beschouwd worden, en

---

[2] Advies 24.328/2, gegeven op 29 maart 1995, over een ontwerp van wet "betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen" (Gedr. St., Senaat, zitting 1994-1995, nr. 1334/2).

kan de wetgever niet, zonder machtiging van de grondwetgever, aan het Rekenhof ruimere bevoegdheden toekennen [3].

De Raad van State moet evenwel vaststellen dat de wetgever er kennelijk een andere opvatting op nahoudt, en o.m. in het recente verleden belangrijke bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof heeft opgedragen [4].

De vraag rijst of die praktijk van de wetgever moet leiden tot een evolutieve interpretatie van artikel 180 van de Grondwet, en dus tot een herziening van het standpunt van de Raad van State.

Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, kan de Raad van State deze vraag niet uitputtend onderzoeken. Hij beperkt zich er dan ook toe, met verwijzing naar zijn hiervóór bedoelde jurisprudentie, terzake een voorbehoud te maken." [5].

Sedert dat advies is artikel 180 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard, "om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen" [6].

---

(3) Zie advies L. 17.266/2 van 3 februari 1987 over een voorstel van wet tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof, Parl. St., Kamer, 1985-86, nr. 369/2, p. 5; advies L. 18.009/2 van 12 mei 1987 over een ontwerp van wet tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden, Parl. St., Kamer, 1986-87, nr. 815/2, p. 1; advies L. 26.054/9 van 3 maart 1997 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 618/3, p. 9.

(4) Zie de wet van 3 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991; de bijzondere wet en de gewone wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen; de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

(5) Gedr. St., Senaat, zitting 1999-2000, nr. 262/1.

(6) Belgisch Staatsblad, 10 april 2003, blz. 18320.

Zolang de Grondwet niet in die zin herzien is, komt het de wetgever niet toe aanvullende bevoegdheden toe te kennen aan het Rekenhof. Artikel 2, 2°, van het geamendeerde wetsvoorstel zal dienovereenkomstig moeten worden herzien. Dezelfde opmerking geldt voor amendement nr. 5.

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président, staatsraad, voorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État, staatsraden,
Mesdames Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier, griffier.

De kamer was samengesteld uit

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE, conseiller d'État.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE, staatsraad.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE