

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2009-2010

4 MAART 2010

Herziening van artikel 180 van de Grondwet, teneinde de controle door het Rekenhof verder te doen reiken dan zijn strikt tot de overheidsrekeningen beperkte bevoegdheid

(Verklaring van de wetgevende macht, zie Belgisch Staatsblad nr. 131, Ed. 2, van 2 mei 2007)

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **VANDENBERGHE**
EN **DELPÉRÉE**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2009-2010

4 MARS 2010

Révision de l'article 180 de la Constitution afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes au-delà de sa compétence strictement limitée aux comptes de l'État

(Déclaration du pouvoir législatif, voir le « Moniteur belge », n° 131, Éd. 2, du 2 mai 2007)

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR
MM. **VANDENBERGHE**
ET **DELPÉRÉE**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Président : Armand De Decker.**Leden / Membres :**

CD&V	Wouter Beke, Jan Durnez, Hugo Vandenberghe, Pol Van Den Driessche.
MR	Armand De Decker, Christine Defraigne, Philippe Monfils.
Open Vld	Bart Tommelein, Marc Verwilghen.
Vlaams Belang	Hugo Coveliers, Joris Van Hauthem.
PS	Christophe Collignon, Philippe Moureaux.
sp.a	Johan Vande Lanotte, Myriam Vanlerberghe.
cdH	Francis Delpérée.
Écolo	Marcel Cheron.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Dirk Claes, Sabine de Bethune, Els Schelfhout, Els Van Hoof, Tony Van Parys.
Alain Courtois, Marie-Hélène Crombé-Berton, N., Caroline Perseons.
Jean-Jacques De Gucht, Nele Lijnen, Paul Wille.
Jurgen Ceder, Anke Van dermeersch, Karim Van Overmeire.
Caroline Désir, Philippe Mahoux, Louis Siquet.
John Crombez, Fatma Pehlivan, Guy Swennen.
N., Jean-Paul Procureur.
José Daras, Zakia Khattabi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-868 - 2007/2008 :**

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

4-868 - 2008/2009 :

Nr. 2 : Amendementen.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-868 - 2007/2008 :**

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

4-868 - 2008/2009 :

N° 2 : Amendements.

I. PROCEDURE

De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft het voorliggende ontwerp van tekst onderzocht tijdens haar vergaderingen van 13, 20 en 27 november 2008, 11 december 2008, 26 mei en 10 december 2009 en 25 februari en 4 maart 2010.

Procedureel verdienen vier punten de aandacht :

1. op 26 november 2008 heeft de dienst Wets-evaluatie van de Senaat een advies uitgebracht over het ontwerp van tekst, dat als bijlage bij dit verslag is gevoegd;

2. ingevolge haar beslissing van 20 november 2008 heeft de commissie op 27 november 2008 een hoorzitting gehouden met de heer Franki Vanstapel, eerste voorzitter van het Rekenhof (zie hoofdstuk III);

3. op 11 december 2008 heeft de commissie een werkgroep *ad hoc* opgericht die op 21 januari 2010 is samengekomen (zie hoofdstuk IV);

4. op 25 februari 2010 heeft de heer François-Xavier de Donnea, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers en hoofdindienaar van het voorstel dat aan de door de Kamer overgezonden tekst ten grondslag ligt, aan de commissiebespreking deelgenomen (zie hoofdstuk V).

Dit verslag volgt de chronologie van de bespreking, met dien verstande dat de toelichting die de heer de Donnea op 25 februari 2010 bij de door de Kamer overgezonden tekst heeft verstrekt, als inleidende uiteenzetting wordt overgenomen (zie hoofdstuk VI).

II. INLEIDENDE UITEENZETTING

De heer de Donnea verklaart dat de oorspronkelijke tekst van zijn voorstel, dat hij heeft opgesteld nadat hij raadsheren bij het Rekenhof heeft geraadpleegd, als volgt luidde :

« Artikel 180 van de Grondwet, waarvan de huidige tekst §1 wordt, wordt aangevuld met een §2, luidende :

« §2. Het Hof is tevens belast met de andere, hem door de wet toegekende bevoegdheden. »

De doelstelling van dat voorstel is een democratische controle in te stellen op de enorme geldstromen die ontstaan door acties van verenigingen die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking. Naast aardbevingen, zoals die welke Haïti heeft getroffen op 12 januari 2010, die onvoorspelbaar zijn, veroorzaakt de verandering van het klimaat steeds meer omvangrijke natuurrampen, zoals de cyclonen die Bangladesh en Birma hebben getroffen. De

I. PROCÉDURE

La commission des Affaires institutionnelles a examiné le projet de texte à l'examen au cours de ses réunions des 13, 20, 27 novembre et 11 décembre 2008, 26 mai et 10 décembre 2009, 25 février et 4 mars 2010.

Au niveau de la procédure suivie, quatre points méritent une attention particulière :

1. le 26 novembre 2008, le service d'Évaluation de la législation du Sénat a rendu un avis sur le projet de texte, qui est joint au présent rapport;

2. conformément à sa décision du 20 novembre 2008, la commission a organisé, le 27 novembre 2008, l'audition de M. Franki Vanstapel, premier président de la Cour des comptes (voir le chapitre III);

3. le 11 décembre 2008, la commission a constitué un groupe de travail *ad hoc* qui s'est réuni le 21 janvier 2010 (voir le chapitre IV);

4. le 25 février 2010, M. François-Xavier de Donnea, membre de la Chambre des représentants et auteur principal de la proposition à la base du texte transmis par la Chambre, a participé à la discussion de la commission (voir le chapitre V).

Le présent rapport suit la chronologie de la discussion, à l'exception des explications que M. de Donnea a fournies le 25 février 2010 à propos du texte transmis par la Chambre, et qui forment l'exposé introductif (voir le chapitre VI).

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF

M. de Donnea fait observer que le texte initial de sa proposition, qu'il a élaboré après avoir consulté des conseillers à la Cour des comptes, était rédigé comme suit :

« L'article 180 de la Constitution, dont le texte actuel formera le § 1^{er}, est complété par un § 2, rédigé comme suit :

« §2. La Cour est également chargée des autres compétences que la loi lui attribue. »

L'objectif de cette proposition est d'instituer un contrôle démocratique sur les flux financiers énormes qui sont générés à la suite d'actions d'associations qui font appel à la générosité publique. Mis à part les tremblements de terre qui sont imprévisibles, comme celui qui a frappé Haïti, le 12 janvier 2010, le changement climatique engendre une augmentation de la fréquence de catastrophes naturelles d'une grande ampleur, comme les cyclones qui ont frappé le

bedragen die worden verzameld om de slachtoffers van die rampen te helpen, zijn grotendeels afkomstig van verenigingen die een beroep hebben gedaan op de liefdadigheid van de burgers. Het gebruik van de fondsen door die verenigingen wordt echter door geen enkel neutraal en onpartijdig orgaan gecontroleerd (zie de toelichting bij het voorstel, stuk Kamer, nr. 52-531/1, blz. 1-2).

Om die leemte aan te vullen, heeft Frankrijk bij de wet van 7 augustus 1991 «*relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique*» een aangifteprocedure ingevoerd ten aanzien van de verenigingen die, voor de financiering van hun acties, een beroep hebben gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking; voorts maakte die wet het Franse Rekenhof bevoegd om controle uit te oefenen op die verenigingen zelf.

Op grond van die controlebevoegdheid heeft het Franse Rekenhof talrijke rapporten kunnen uitbrengen die een licht werpen op de — vaak obscure — aanwending van de bij het publiek ingezamelde geldmiddelen. Een voorbeeld daarvan is het in januari 2007 uitgebrachte rapport aangaande de geldmiddelen die werden verzameld voor de slachtoffers van de tsunami van 2004 en voor de heropbouw van de door de ramp getroffen gebieden.

Aan de hand van dat onderzoek heeft men tal van onregelmatigheden kunnen vaststellen. Hoewel het die praktijken niet als verduistering van gelden beschouwde, had het Rekenhof ontdekt dat bepaalde NGO's schenkingen hadden aangewend voor de financiering van operaties die niets met de tsunami te maken hebben. De Franse wet bepaalt dat in dergelijke gevallen de verenigingen ofwel dat geld aan de schenkers moeten teruggeven, ofwel hun toestemming moeten vragen om ze voor een ander liefdadig doel aan te wenden.

Het Rekenhof heeft aangetoond dat hetzelfde verschijnsel zich in België heeft voorgedaan.

De oorspronkelijke tekst van het voorstel werd gewijzigd door de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen van de Kamer via een amendement van de heren Schiltz en Landuyt (zie het verslag van de heer Schiltz, stuk Kamer, nr. 52-531/4).

De tekst die de Kamer aan de Senaat heeft overgezonden, luidt dus als volgt:

«*In artikel 180 van de Grondwet wordt tussen het tweede en het derde lid een lid ingevoegd, luidende:*

«*De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bepaalt de overige bevoegdheden van het Hof.*»

De Kamer heeft die tekst op 10 juli 2008 aangenomen met 133 stemmen bij 1 onthouding.

Bangladesh et la Birmanie. Les sommes qui sont libérées pour venir en aide aux victimes de ces catastrophes proviennent dans une large mesure d'associations qui ont fait appel à la charité des citoyens. Toutefois, l'utilisation de ces fonds par ces associations n'est soumise à aucun contrôle par un organe neutre et impartial (voir les développements de la proposition, doc. Chambre, n° 52-531/1, p. 1-2).

Pour remédier à cette lacune, la France a institué, par la loi du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, un mécanisme de déclaration pour les associations ayant recours à la générosité publique pour leur financement ainsi qu'un contrôle de la Cour des comptes sur ces mêmes organismes.

Sur la base de cette compétence, la Cour des comptes française a pu remettre de nombreux rapports éclairant l'utilisation souvent obscure des fonds recueillis auprès du public. À titre d'exemple, citons le rapport rendu public en janvier 2007 sur les fonds récoltés en faveur de l'aide aux victimes du tsunami de 2004 et de la reconstruction des zones sinistrées.

Cette enquête a permis de constater de nombreuses anomalies. Par exemple, sans qualifier ces pratiques comme des détournements de fonds à proprement parler, la Cour des comptes avait découvert que certaines ONG avaient réorienté des donations vers le financement d'opérations sans lien avec le tsunami. Dans ce cas, la loi française prévoit que les associations doivent soit rendre cet argent aux donateurs, soit demander leur autorisation de les affecter à un autre projet caritatif.

En Belgique, comme la Cour des comptes l'a démontré, le même phénomène s'est produit.

Le texte initial de la proposition a été modifié par la commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions de la Chambre à la suite d'un amendement de MM. Schiltz et Landuyt (voir le rapport de M. Schiltz, doc. Chambre, n° 52-531/4).

Le texte transmis par la Chambre au Sénat est donc libellé comme suit:

«*Dans l'article 180 de la Constitution, un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 2 et 3:*

«*La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour.*»

La Chambre a adopté ce texte, le 10 juillet 2008, par 133 voix et 1 abstention.

Het is nu aan de Senaat om te beslissen of die tekst ongewijzigd kan worden aangenomen, dan wel of hij geamendeerd moet worden. Indien de Senaat meent dat hij de tekst kan verbeteren en hem naar de Kamer terugzendt, dan meent de heer de Donnea dat het ontwerp in de Kamer zonder meer zal worden aangenomen.

Vervolgens zal de heer de Donnea, na overleg met het Rekenhof, een wetsvoorstel indienen met als doel de nieuwe grondwettelijke bepaling ten uitvoer te leggen. Het Rekenhof krijgt aldus de bevoegdheid de rekeningen te onderzoeken van instellingen die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking, op voorwaarde dat die rekeningen een bepaalde drempel overschrijden. Men gaat het Rekenhof dus niet belasten met de controle op NGO's die enkele duizenden euro's hebben ingezameld.

Uit de ramp die Haïti heeft getroffen en de gigantische, wereldwijde golf van solidariteit om dat land hulp te bieden, is gebleken hoe zinvol de herziening van artikel 180 van de Grondwet is.

De tekst van het ontwerp streeft dus de bescherming van het algemeen belang na en schaadt noch de institutionele evenwichten, noch de bevoegdheden van de federale staat, de deelgebieden en de ondergeschikte besturen.

III. HOORZITTING

Gelet op de mogelijke implicaties van de voorgestelde herziening heeft de commissie op 20 november 2008 besloten om de heer Franki Vanstapel, eerste voorzitter van het Rekenhof, op 27 november 2008 te horen.

A. Uiteenzetting door de heer Franki Vanstapel, eerste voorzitter van het Rekenhof

De eerste voorzitter dankt de commissie voor de uitnodiging om de bedenkingen en vragen van het Rekenhof over het voorstel tot herziening van artikel 180 van de Grondwet toe te lichten.

Het oorspronkelijke voorstel tot grondwetsherziening dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend, vulde artikel 180 aan met de bepaling: « *Het Hof is tevens belast met andere, hem door de wet toegekende bevoegdheden.* ».

De bevoegde Kamercommissie heeft het Rekenhof over dit voorstel om advies gevraagd. In zijn op 19 juni 2008 aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden schriftelijk advies over het voorstel tot herziening van artikel 180 van de Grondwet dat ertoe strekt de controle van het

Il appartient au Sénat de décider si ce texte peut être adopté tel quel ou doit être amendé. Si le Sénat estime pouvoir améliorer le texte et le renvoie à la Chambre, M. de Donnea pense que le projet passera à la Chambre comme une lettre à la poste.

Il déposera alors, après concertation avec la Cour des comptes, une proposition de loi ayant pour but de mettre en œuvre la nouvelle disposition constitutionnelle. Ainsi, la Cour des comptes sera habilitée à examiner les comptes d'organismes faisant appel à la charité publique, à la condition que ces comptes dépassent un certain seuil. Il ne s'agit donc pas de charger la Cour des comptes du contrôle d'ONG qui ont récolté quelques milliers d'euros.

La catastrophe qui a secoué Haïti et le gigantesque élan de solidarité qui a traversé la planète pour venir en aide à ce pays, démontrent à quel point la révision de l'article 180 de la Constitution est pertinente.

Le texte du projet poursuit donc la protection de l'intérêt général et ne porte atteinte ni aux équilibres institutionnels ni aux compétences de l'État fédéral, des entités fédérées et des pouvoirs subordonnés.

III. AUDITION

Étant donné les implications éventuelles de la révision proposée, la commission a décidé le 20 novembre 2008 d'entendre M. Franki Vanstapel, premier président de la Cour des comptes, le 27 novembre 2008.

A. Exposé par M. Franki Vanstapel, premier président de la Cour des comptes

Le premier président remercie la commission de l'avoir invité à exposer les considérations et interrogations de la Cour des comptes relatives à la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution.

La proposition initiale de révision de la Constitution déposée devant la Chambre des représentants complétait l'article 180 par la disposition suivante: « *La Cour est également chargée des autres compétences que la loi lui attribue.* ».

La commission compétente de la Chambre a sollicité l'avis de la Cour au sujet de cette proposition. Dans son avis écrit, adressé en date du 19 juin 2008 au président de la Chambre des représentants, sur la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes

Rekenhof uit te breiden tot buiten zijn bevoegdheid die strikt beperkt is tot de rekeningen van de Staat en over het wetsvoorstel om de controle van het Rekenhof te verruimen tot de aanwending van de gelden die worden ingezameld door de instellingen die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking, heeft het Rekenhof vooreerst vastgesteld dat de voorgestelde wijziging in overeenstemming is met de verklaring van grondwetsherziening. Die werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 2 mei 2007 (blz. 23 370) en luidt als volgt: « *De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening (...) van artikel 180 van de Grondwet, om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen* ». Het Rekenhof heeft er eveneens op gewezen dat de voorgestelde herziening van de Grondwet een veel grotere draagwijdte had dan wat in de toelichting wordt uiteengezet, *in casu* dat het Rekenhof kan worden belast met een controlebevoegdheid ten aanzien van instellingen die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking. Om die reden werd de aandacht van de Kamer van volksvertegenwoordigers gevestigd op de gevolgen die deze algemene delegatie van de grondwetgever aan de wetgever zou kunnen hebben in verband met de definitie van het bevoegdheidsdomein van het Rekenhof.

Na het advies van het Rekenhof te hebben ingewonnen, was de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen van oordeel dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof niet uit het oog mocht worden verloren, namelijk dat « *het begrip « wet » in een grondwetsartikel dat niet werd herzien na de institutionele hervormingen van 1980, naar het algemene begrip verwijst, en derhalve alle wetgevende normen bedoelt, ongeacht het bevoegdheidsniveau. Wanneer daarentegen datzelfde begrip is opgenomen in een artikel dat dateert van na 1980 of dat na die datum werd herzien, wordt daarmee specifiek de federale wetgeving bedoeld, en niet een decreet of ordonnantie.* » (zie de opmerking van de heer Maingain in het verslag namens de commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen van 10 juli 2008, stuk Kamer, nr. 52-0531/004, blz. 7). Om iedere dubbelzinnigheid in de tekst van de Grondwet te vermijden, was de commissie van oordeel dat duidelijk diende te worden gepreciseerd dat door die bepaling zowel de federale wet als een decreet of een ordonnantie worden beoogd. De initiële tekst werd bijgevolg aangepast in de volgende termen: « *De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bepaalt de overige bevoegdheden van het Rekenhof.* ». Er werd ook een tweede wijziging in de initiële tekst aangebracht, maar enkel in de Nederlandse tekst. Deze beoogde de grondwettelijke bevoegdheden van het Rekenhof duidelijker te onderscheiden van zijn wettelijke bevoegdheden (« overige » bevoegdheden).

au-delà de sa compétence strictement limitée aux comptes de l'État et sur la proposition de loi visant à étendre le contrôle de la Cour des comptes à l'utilisation des fonds récoltés par les organismes faisant appel à la générosité publique, la Cour a tout d'abord constaté que la modification proposée est conforme à la déclaration de révision de la Constitution, telle que publiée au *Moniteur belge* du 2 mai 2007 (p. 23 370), qui dispose ce qui suit: « *Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision (...) de l'article 180 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes* ». La Cour a également relevé que la révision de la Constitution proposée était d'une portée beaucoup plus large que ce qui est exposé dans les développements, en l'occurrence, de pouvoir charger la Cour des comptes d'une compétence de contrôle à l'égard des organismes faisant appel à la générosité publique. De ce fait, l'attention de la Chambre des représentants a été attirée sur les conséquences que cette délégation générale du constituant au législateur, relativement à la définition du champ de compétences de la Cour des comptes, pourrait entraîner.

Après avoir recueilli l'avis de la Cour des comptes, la commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions a estimé qu'il convenait de ne pas perdre de vue la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle « *le terme « loi » figurant dans un article de la Constitution qui n'a pas fait l'objet de révisions après les réformes institutionnelles de 1980 renvoie au terme générique et vise dès lors l'ensemble des normes législatives, quel que soit le niveau de pouvoir compétent. Par contre, lorsque ce même terme figure dans un article postérieur à 1980 ou ayant été révisé depuis, celui-ci vise spécifiquement la loi fédérale. Le texte proposé vise donc nécessairement la loi fédérale et non pas le décret ou l'ordonnance.* » (voir la remarque de M. Maingain, Rapport de la commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions du 10 juillet 2008, doc. Chambre, 2007-2008, n° 52-0531/4, p. 7). Afin d'éviter toute ambiguïté dans le texte constitutionnel, la commission a estimé qu'il était nécessaire de préciser clairement que la loi fédérale, tout comme le décret et l'ordonnance, sont visés par la disposition. Dès lors, le texte initial a été amendé dans les termes suivants: « *La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour.* ». Une seconde modification du texte initial a également été apportée, mais uniquement dans le texte néerlandais. Elle visait à permettre de distinguer plus clairement les compétences constitutionnelles de la Cour de ses compétences légales (« overige » bevoegdheden).

Deze wijzigingen werden door de commissie eenparig aangenomen. De Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het (enig) artikel dat door de commissie werd goedgekeurd, aangenomen in de plenaire zitting van 10 juli 2008.

De eerste voorzitter van het Rekenhof erkent dat een grondwettelijke basis moet worden verleend aan de bevoegdheden waarmee zijn instelling is bekleed. Door de weg vrij te maken voor een uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof, geven de Kamers andermaal blijk van hun vertrouwen in zijn instelling.

Het Rekenhof zou evenwel de aandacht willen vragen voor de draagwijdte van zijn bovenvermeld advies aan de Kamer van volksvertegenwoordigers in het licht van de wijzigingen die intussen zijn goedgekeurd.

De delegatie van de grondwetgever aan de diverse wetgevers in België kan uiteraard praktische gevolgen hebben voor de organisatie van de activiteiten van het Rekenhof. Sommige wetgevers zouden het Rekenhof immers bijzondere en nieuwe opdrachten kunnen toevertrouwen. Dat is weliswaar niet nieuw, aangezien men vaststelt dat een dergelijke situatie momenteel reeds bestaat. Voor de provincies, bijvoorbeeld, oefent het Rekenhof zijn controlebevoegdheden uit op basis van de specifieke bepalingen die zijn vastgesteld door de Vlaamse en Waalse decreetgevers. Bovendien controleert het Rekenhof de rekeningen van de parlementaire assemblees als ze daar om verzoeken. Het huidige voorstel van grondwetswijziging zou echter grotere gevolgen kunnen hebben voor de organisatie en de activiteiten van het Rekenhof. Het zou dan ook opportuun zijn dat deze instelling wordt gehoord bij eventuele toekomstige uitbreidingen van haar bevoegdheden die zouden voortvloeien uit de toepassing van het nieuwe artikel 180 van de Grondwet.

Overigens dient te worden vastgesteld, vanuit juridisch oogpunt ditmaal, dat niet alle bevoegdheden van het Rekenhof in de Grondwet zijn vermeld. Zo omvat het huidige artikel 180, tweede lid, *sensu stricto* slechts de fundamentele controlebevoegdheden van het Rekenhof ten aanzien van de federale Staat en zijn rekenplichtigen. De bevoegdheden van het Rekenhof als externe hoge controle-instelling voor de federale openbare instellingen, de Gemeenschappen, de Gewesten en hun instellingen, zijn niet in de Grondwet vervat. De bevoegdheden ter zake van het Rekenhof vloeien echter voort uit inzonderheid artikel 50, § 1, van de bijzondere financieringswet, dat bepaalt dat de algemene rekeningen van de Gemeenschappen en de Gewesten samen met de opmerkingen van het Rekenhof aan hun parlementen worden overgezonden. Met toepassing van artikel 50, § 2, zijn de Gemeenschappen en de Gewesten bovendien slechts bevoegd voor de organisatie van de controle van het Rekenhof op

Ces amendements ont été adoptés à l'unanimité par la commission. La Chambre des représentants a adopté l'article (unique), tel que voté par la commission, en assemblée plénière du 10 juillet 2008.

Le premier président de la Cour des comptes reconnaît la nécessité de conférer un fondement constitutionnel aux compétences imparties à son institution. En créant les conditions d'une extension des compétences de la Cour des comptes, les Chambres témoignent une nouvelle fois leur confiance à l'égard de son institution.

La Cour des comptes se permet toutefois d'attirer l'attention sur la portée de l'avis précité adressé à la Chambre des représentants au regard des amendements qui ont été adoptés entre-temps.

La délégation du constituant aux divers législateurs existant en Belgique est évidemment susceptible d'avoir des conséquences pratiques sur l'organisation des travaux de la Cour des comptes, dans la mesure où certains législateurs pourraient confier des missions particulières et nouvelles à la Cour. Certes, il ne s'agit pas d'une situation qui serait tout à fait inédite puisque l'on constate qu'une telle situation existe déjà. Ainsi, pour les provinces, la Cour exerce ses compétences de contrôle sur la base de dispositions spécifiques définies par les législateurs wallons et flamands. En outre, à la demande de certaines assemblées parlementaires, la Cour contrôle leurs comptes. Il n'en reste pas moins que l'actuelle modification de la Constitution pourra avoir des conséquences plus importantes sur l'organisation et les travaux de la Cour. Il serait dès lors opportuun que cette institution puisse être entendue à l'occasion des éventuelles extensions futures de ses compétences qui découleraient de l'application du nouvel article 180 de la Constitution.

Par ailleurs, et cette fois d'un point de vue juridique, il convient de constater que toutes les compétences de la Cour des comptes ne sont pas mentionnées dans la Constitution. En effet, dans l'actuel article 180, alinéa 2, ne figurent *stricto sensu* que les compétences fondamentales de la Cour des comptes en matière de contrôle à l'égard de l'autorité fédérale et de ses comptables. Les compétences de la Cour des comptes en tant qu'institution supérieure de contrôle externe des organismes publics fédéraux, des Communautés et Régions et des organismes qui en dépendent ne sont pas inscrites dans la Constitution. Ses compétences à leur égard découlent toutefois notamment de l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale de financement qui dispose que les comptes généraux des Communautés et des Régions sont transmis à leurs parlements, accompagnés des observations de la Cour des comptes. De même, en vertu de l'article 50, § 2, les Communautés et les Régions sont uniquement com-

hun diensten en instellingen, binnen de grenzen van de algemene bepalingen die bij (gewone) wet moeten worden vastgelegd. Die algemene bepalingen zijn vastgelegd in de wet van 16 mei 2003, die echter nog niet van kracht is geworden voor sommige Gemeenschappen en Gewesten. Die wet bakent de minimale perimeter af voor de bevoegdheden van het Rekenhof ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten. Tot het moment waarop die wet in werking treedt, wordt de controle van het Rekenhof op de diensten en instellingen van de Gemeenschappen en Gewesten bij wijze van overgangsmaatregel geregeld door artikel 71, §§ 1 en 3, van de bijzondere financieringswet.

Het Rekenhof is van oordeel dat de voorgestelde wijziging van de Grondwet niet kan worden geïnterpreteerd als een mogelijke *diminutio capitis* wat zijn huidige bevoegdheden betreft (met name de bepalingen van het tweede lid van artikel 180 van de Grondwet en de bepalingen van de voornoemde artikelen 50 en 71 van de bijzondere financieringswet). Deze wijziging schept daarentegen de mogelijkheid om de aldus gedefinieerde kernbevoegdheden bij wet of decreet te preciseren of aan te vullen.

De voorgestelde wijziging kan dus bijvoorbeeld niet impliceren dat de diverse wetgevers in ons land, elk voor de materies die hen aanbelangen, in alle vrijheid de bevoegdheden van het Rekenhof kunnen invullen die niet in de Grondwet zijn opgenomen.

De eerste voorzitter besluit met de vaststelling dat, volgens de voorgestelde wijziging van artikel 180 van de Grondwet, het statuut en de organisatie van zijn instelling een federale bevoegdheid blijft, hetgeen hem verheugt.

B. Gedachtewisseling

De heer Hugo Vandenberghe is van oordeel dat de eerste voorzitter van het Rekenhof het probleem juist heeft geschetst. Onze staatshervorming wordt gekenmerkt door het feit dat de bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn bepaald. Het gebruik van het woord «*bevoegdheden*» in het voorliggende ontwerp roept dan ook de vraag op of de voorgestelde herziening van artikel 180 van de Grondwet een impliciete wijziging inhoudt van de voormelde bijzondere wet. De politieke draagwijdte van het ontwerp is immers dat de wet, het decreet en de ordonnantie de bevoegdheden bepalen van het Rekenhof. Met andere woorden, het zal niet meer uitsluitend de federale wetgever zijn die middels een bijzondere wet de bevoegdheden van het Rekenhof bepaalt, maar ook de decreet- en ordonnantiegever.

pétentes pour l'organisation du contrôle par la Cour des comptes de leurs services et organismes, dans les limites des dispositions générales à arrêter par la loi (ordinaire). Ces dispositions générales ont été fixées dans la loi du 16 mai 2003, laquelle n'est pas encore entrée en vigueur pour certaines Communautés et Régions. Cette loi définit le périmètre minimal des compétences de la Cour des comptes à l'égard des Communautés et des Régions. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, le contrôle de la Cour des comptes sur les services et organismes des Communautés et des Régions est réglé, à titre transitoire, par l'article 71, §§ 1^{er} et 3, de la loi spéciale de financement.

Pour la Cour des comptes, la modification proposée de la Constitution ne peut pas s'interpréter comme entraînant une possibilité de *diminutio capitis* dans le champ actuel de ses compétences (notamment au regard des dispositions du deuxième alinéa de l'article 180 de la Constitution et des articles 50 et 71 précités de la loi spéciale de financement). Cette modification vise au contraire à permettre que la loi ou le décret puissent préciser ces compétences essentielles telles que définies ou les compléter.

Ainsi, la modification proposée ne pourrait signifier que, par exemple, les différents législateurs existant dans notre pays puissent, chacun en ce qui le concerne, fixer en toute autonomie les compétences de la Cour des comptes qui ne sont pas reprises dans la Constitution.

Le premier président termine en constatant que, selon l'actuelle modification de l'article 180 de la Constitution, le statut et l'organisation de son institution reste une compétence fédérale, ce dont il se réjouit.

B. Échange de vues

M. Hugo Vandenberghe est d'avis que le premier président de la Cour des comptes a parfaitement cerné le problème. Notre réforme de l'État se caractérise par le fait que les compétences des Régions et des Communautés ont été fixées par la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme institutionnelles. L'utilisation du terme «*compétences*» dans le projet à l'examen soulève dès lors la question de savoir si la révision proposée de l'article 180 de la Constitution implique une modification implicite de la loi spéciale précitée. La portée politique du projet est en effet que la loi, le décret ou l'ordonnance détermine les compétences de la Cour des comptes. En d'autres termes, ce sera non pas le législateur fédéral qui fixera exclusivement les compétences de la Cour des comptes au moyen d'une loi spéciale, mais aussi le législateur décentral et ordonnantiel.

Indien deze juridische constructie wordt gevolgd, houdt dat een breuk in met de tot op heden gevolgde methode van bevoegdheidsverdeling. En dat roept een tweede probleem op: het Rekenhof wordt gefinancierd vanuit de federale begroting. Vanuit de vaststelling dat de federale begroting ieder jaar met verschillende procenten daalt, terwijl die van de Gemeenschappen en de Gewesten ten gevolge van de financieringswet met 5,5% stijgt, acht spreker het niet voor de hand liggend dat aan de deelstaten de mogelijkheid wordt verleend om bevoegdheden aan federale organen toe te kennen zonder dat de federale overheid de financiële draagwijdte daarvan kan inschatten. De heer Vandenberghe schat dat de helft van de taken die het Rekenhof vandaag uitoefent, aan deze instantie zijn opgedragen door de Gemeenschappen en de Gewesten, zonder dat zij daar de kostprijs van dragen.

Spreker is dan ook van oordeel dat, indien men voorliggend ontwerp wenst aan te nemen, er een overgangsbepaling aan moet worden gekoppeld die bepaalt dat degene die het Rekenhof nieuwe bevoegdheden opdraagt of er een beroep op doet, daar de kostprijs van moet dragen.

Een andere oplossing wordt door de heer Vandenberghe c.s. voorgesteld in amendement nr. 1 (stuk Senaat, nr. 4-868/2), dat ertoe strekt te bepalen dat « *de wet, het decreet of de in artikel 134 bepaalde regel aan het Rekenhof bijkomende taken kunnen opdragen* ».

Die taken zullen, aldus de heer Vandenberghe, altijd binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling worden toegewezen (zie de omstandige verantwoording bij het amendement).

Tevens is het raadzaam om van de gelegenheid gebruik te maken om het probleem te regelen van de financiële consequenties van de toewijzing van bijkomende taken aan het Rekenhof.

De heer Delpérée meent dat het ontwerp grondwettelijk en wettelijk voor vier problemen zorgt. De heer Vandenberghe heeft er net enkele vermeld.

1. Draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 mei 2007

Op grond van die verklaring kan een lid worden toegevoegd aan artikel 180 van de Grondwet dat de wetgever machtigt bijkomende opdrachten toe te kennen aan het Rekenhof.

De rechtsleer is duidelijk wanneer een tekst aan de Grondwet wordt toegevoegd: de preconstituante moet de algemene betekenis van de nieuwe tekst vaststellen.

Si l'on suit cette construction juridique, cela implique une rupture par rapport à la méthode de répartition des compétences suivie jusqu'à présent. Et cela soulève un second problème: la Cour des comptes est financée par le budget fédéral. Sachant que le budget fédéral diminue chaque année de quelques pour cent, alors que celui des Communautés et des Régions augmente de 5,5% en raison de la loi de financement, l'intervenant estime qu'il ne va pas de soi que l'on donne aux entités fédérées la possibilité d'accorder des compétences à des organes fédéraux sans que l'autorité fédérale puisse en évaluer la portée financière. M. Vandenberghe estime d'après ses calculs que la moitié des missions que la Cour des comptes exerce aujourd'hui lui ont été confiées par les Communautés et les Régions, sans que ces dernières en supportent le coût.

L'intervenant estime dès lors que si l'on souhaite adopter le projet à l'examen, il faut y associer une disposition transitoire prévoyant que l'instance qui confie de nouvelles compétences à la Cour des comptes ou qui recourt à ses services doit en supporter le coût.

M. Vandenberghe et consorts proposent une autre solution dans l'amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 4-868/2), visant à disposer que « *la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 peut assigner des missions supplémentaires à la Cour des comptes* ».

Selon M. Vandenberghe, ces missions seront toujours attribuées dans le cadre de la répartition des compétences actuelle (voir la justification détaillée de l'amendement).

Il est également conseillé de profiter de l'occasion pour régler le problème des conséquences financières de l'attribution de missions supplémentaires à la Cour des comptes.

M. Delpérée estime que le projet pose quatre problèmes en termes de constitutionnalité et de légalité. M. Vandenberghe vient d'en évoquer quelques-uns.

1. Portée de la déclaration de révision de la Constitution du 1^{er} mai 2007

Cette déclaration permet d'ajouter un alinéa à l'article 180 de la Constitution habilitant le législateur à attribuer des tâches supplémentaires à la Cour des comptes.

La doctrine est claire lorsqu'il s'agit d'ajouter un texte dans la Constitution: le préconstituant doit indiquer le sens général du nouveau texte.

De tekst van de verklaring tot herziening bepaalt dat er reden bestaat tot herziening: (...) « *van artikel 180 van de Grondwet, om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen.* ».

Aangezien het begrip wet alleen naar de federale wetgever verwijst, overschrijdt de Kamer van volksvertegenwoordigers de toepassingsfeer van de verklaring tot herziening van de Grondwet omdat ze aan de decreetgever het recht toekent om de overige bevoegdheden van het Rekenhof vast te stellen. Dat vormt een groot probleem waarover de commissie zich zal moeten uitspreken.

2. Herzieningsmethode

Het door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen ontwerp van tekst is kenmerkend voor een ander fenomeen.

Bij de opstelling of herziening van grondwettelijke bepalingen is er soms een trend — zelfs eerder een ontsporing — om materie die in de Grondwet moet worden geregeld, gemakshalve aan de wetgever te delegeren. Dat komt neer op het «deconstitutionaliseren» van een bepaald aantal instellingen.

De bevoegdheidsdelegatie aan de wetgever is geen laakbare methode op zich. Zo bepaalt artikel 62, tweede lid, van de Grondwet dat de verkiezingen geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld. De grondwetgever geeft de wetgever dus de bevoegdheid om te kiezen tussen bijvoorbeeld het D'Hondt-stelsel en het Imperiali-stelsel.

In casu staat er toch meer op het spel: het Rekenhof werd in titel V van de Grondwet verankerd als een specifieke instelling. De grondwetgever heeft gezorgd voor de onafhankelijkheid van die instelling, zowel wat zijn samenstelling als de bepaling van zijn opdrachten betreft. Men moet voorkomen dat door het «deconstitutionaliseren» van een deel van die materie, de wetgever, en misschien zelfs de wetgevers, aan dat onafhankelijkheidsbeginsel raken.

In het ontwerp van tekst schuilt nog een ander gevaar. Op grond van de delegatiewet kunnen niet alleen bevoegdheden worden toegekend, maar ook worden afgenomen. Die mogelijkheid ondergraaft niet alleen de rechtszekerheid maar ook de onafhankelijkheid van de instelling.

Le texte de la déclaration de révision dispose qu'il y a lieu à révision: (...) « *de l'article 180 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes.* ».

Comme la notion de loi se réfère au seul législateur fédéral, la Chambre des représentants dépasse les limites de la déclaration de révision de la Constitution en accordant aux législateurs régional et communautaire le droit de déterminer les autres compétences de la Cour des comptes. Cela constitue un problème majeur sur lequel la commission devra se prononcer.

2. Méthode de révision

Le projet de texte adopté par la Chambre est symptomatique d'un autre phénomène.

Lors de la rédaction ou de la révision de dispositions constitutionnelles, il y a parfois une tendance — voire plutôt une dérive — à ne pas régler dans la Constitution ce qui doit l'être, mais à recourir à une solution de facilité en déléguant au législateur le pouvoir de régler la matière. Cela revient à la déconstitutionnalisation d'un certain nombre d'institutions.

La méthode de la délégation au législateur n'est pas répréhensible en soi. Ainsi, l'article 62, alinéa 2, de la Constitution dispose que les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. Le constituant a donc laissé au législateur la compétence de faire le choix entre par exemple le système D'Hondt et le système Imperiali.

Dans le cas d'espèce, il y a tout de même un enjeu plus important: la Cour des comptes a été ancrée comme institution spécifique dans le titre V de la Constitution. Le constituant s'est préoccupé de garantir l'indépendance de cette institution, du point de vue à la fois de sa composition et de la détermination de ses tâches. Il faut éviter qu'en déconstitutionnalisant une partie de cette matière, le législateur, si pas les législateurs, viennent porter atteinte à ce principe d'indépendance.

Le projet de texte présente encore un autre danger. La loi de délégation permet non seulement d'attribuer des compétences, mais également d'en retirer. Cette possibilité menace non seulement la sécurité juridique, mais aussi l'indépendance de l'institution.

3. Het begrip wet

Omdat de tekst van het ontwerp het volgende bepaalt: «*De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bepaalt de overige bevoegdheden van het Hof*», ontstaat er een tweede groot probleem op grondwettelijk vlak. Het begrip wet betekent, tenzij de Grondwet dit anders bepaalt, de gewone wet. De voorgestelde herziening zou de gewone wetgever echter in staat stellen de overige bevoegdheden van het Rekenhof vast te stellen, terwijl bepaalde bevoegdheden van het Hof zijn opgenomen in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. De gewone wetgever noch de Gemeenschaps- of gewestelijke wetgever is echter bevoegd om de bepalingen van een bijzondere wet ongedaan te maken.

4. Financiële middelen van het Rekenhof

Zoals de heer Vandenberghe aanstipte, kunnen bijkomende opdrachten gemakkelijk worden toegekend als men zich niet moet bekommeren om de kostprijs van de uitvoering ervan. De commissie Binnenlandse Aangelegenheden van de Senaat heeft onlangs een wetsvoorstel aangenomen dat de Raad van State verplicht een geïnformatiseerd systeem in te voeren voor de verspreiding van zijn adviezen. Als de nodige middelen voor die nieuwe opdracht niet ter beschikking worden gesteld van de Raad, dan is die maatregel een slag in het water (zie stuk Senaat, nr. 4-247/1 e.v.).

Tot slot wil de heer Delpérée van de eerste voorzitter van het Hof weten of het niet raadzaam is om artikel 180 in zijn geheel te herschrijven. Dat artikel maakt immers deel uit van titel V van de Grondwet over de financiën, niet alleen de financiën van de federale overheid maar ook de financiën van de Gemeenschaps- en gewestelijke overheden. Bijvoorbeeld artikel 175, eerste lid, bepaalt dat een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, het financieringsstelsel vaststelt voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap. Het is bijgevolg niet logisch dat artikel 180 betreffende het Rekenhof bijvoorbeeld niet voorziet in de toekenning van bevoegdheden aan de Gemeenschappen en Gewesten. De vraag rijst dus of het ontwerp van tekst dat door de Kamer is aangenomen, een oplossing biedt voor dat probleem dan wel of men duidelijker moet zijn en tot een meer volledige en meer samenhangende herziening moet overgaan. Bij het lezen van artikel 180 kan een niet-ingewijde enkel besluiten dat het Rekenhof een louter federale instelling is.

De heer Van Hauthem is van oordeel dat, wanneer een grondwetsartikel voor herziening vatbaar is verklaard en de preconstituante de richting aangeeft in

3. La notion de loi

En disposant que «*la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour*», le texte du projet pose un deuxième problème majeur de constitutionnalité. La notion de loi signifie, à moins que la Constitution n'en dispose autrement, la loi ordinaire. Or, la révision proposée autoriserait le législateur ordinaire à déterminer les autres compétences de la Cour des comptes, alors que certaines compétences de la Cour sont inscrites dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Or, il n'appartient pas au législateur ordinaire ou au législateur de Communauté ou de Région de défaire les dispositions d'une loi spéciale.

4. Moyens financiers de la Cour des comptes

Comme l'a soulevé M. Vandenberghe, il est facile d'octroyer des tâches supplémentaires si l'on ne doit pas se préoccuper du coût de leur exécution. La commission de l'Intérieur du Sénat vient d'approuver une proposition obligeant le Conseil d'État à mettre en place un système informatisé de diffusion de ses avis. Si les moyens nécessaires à l'accomplissement de cette nouvelle mission ne sont pas mis à la disposition du Conseil, cette mesure sera un coup d'épée dans l'eau (voir doc. Sénat, n° 4-247/1 et suivants).

En guise de conclusion, M. Delpérée demande au premier président de la Cour s'il ne serait pas opportun de réécrire l'article 180 dans sa totalité. En effet, cet article fait partie du titre V de la Constitution qui est consacré aux finances, non seulement les finances du pouvoir fédéral, mais aussi les finances des pouvoirs communautaires et régionaux. Par exemple l'article 175, alinéa premier, prévoit qu'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement pour la Communauté française et pour la Communauté flamande. Il n'est, dès lors, pas logique que l'article 180 relatif à la Cour des comptes reste en défaut de prévoir des attributions au regard par exemple des compétences des Communautés et des Régions. La question est donc de savoir si le projet de texte adopté par la Chambre répond à cette difficulté ou s'il faut être plus explicite et procéder à une révision plus complète et cohérente. À la lecture de l'article 180, un non-initié peut en conclure que la Cour des comptes est une institution exclusivement fédérale.

M. Van Hauthem est d'avis que, lorsqu'un article de la Constitution est soumis à révision et que le préconstituant indique le sens dans lequel cet article

welke zin dat artikel zou moeten worden herzien, het toch nog altijd de grondwetgever is die beslist over de draagwijdte van de herziening van het betreffende artikel.

Spreker verduidelijkt dat dit standpunt ook werd verdedigd door de drie grondwetspecialisten die de commissie tijdens de vorige legislatuur heeft geraadpleegd naar aanleiding van de herziening van titel II van de Grondwet met het oog op de invoering van een artikel *7bis* betreffende de duurzame ontwikkeling als algemene beleidsdoelstelling (zie het verslag van mevrouw Van de Castele en de heer Wille, stuk Senaat, 2005-2006, nr. 3-1778/2, blz. 18-31).

Tevens ziet de heer Van Hauthem er geen graten in om aan de wetgever, eventueel de decreetgever, de bevoegdheid te verlenen bijkomende taken aan het Rekenhof op te dragen. De bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten is voor een zeer groot gedeelte geregeld bij bijzondere wet, maar niet uitsluitend: de Gemeenschappen ontlenen hun bevoegdheid inzake cultuur en onderwijs rechtstreeks aan de Grondwet, namelijk aan artikel 127, § 1.

In de verantwoording bij zijn amendement nr. 1 geeft de heer Vandenberghe c.s. een overzicht van de extra taken die, buiten de organieke wet om, bij wet of bij bijzondere wet aan het Rekenhof werden toevertrouwd. Zijn deze toewijzingen van taken dan niet conform de Grondwet gebeurd? Betekent de voorliggende grondwetswijziging dat men niet alleen voor de toekomst maar ook voor de huidige stand van zaken een grondwettelijke basis zoekt?

Het standpunt van het Rekenhof inzake het ontwerp van herziening, verheugt *de heer Monfils*.

Spreker wijst op de steeds terugkerende discussies over de juridische vraag in welke zin de grondwetgever gebonden is aan de bedoeling van de preconstituante in de verklaring tot herziening van de Grondwet. Iedereen lijkt het er echter over eens dat een tekst kan worden goedgekeurd ook al stemt hij niet exact overeen met de tekst van de preconstituante. Zolang alles binnen het kader van artikel 180 van de Grondwet blijft, ziet de heer Monfils geen problemen.

Volgens spreker maakt het ontwerp tot herziening de controles door het Rekenhof eenvoudiger en ernstiger. Het voorbeeld van de heer Donneva over de controle op instellingen die een beroep doen op liefdadigheid is hier veeleer een feitelijk en niet zo zeer een juridisch aspect.

De problemen doen zich voornamelijk voor inzake artikel 71 van de bijzondere wet van 16 januari 1989

devrait être revu, c'est quand même toujours au constituant qu'il appartient de décider de la portée de la révision de cet article.

L'intervenant précise que c'est le point de vue qui a également été défendu par les trois constitutionnalistes que la commission a consultés sous la précédente législature lors de la révision du titre II de la Constitution visant à introduire un article *7bis* relatif au développement durable comme objectif de politique générale (voir le rapport de Mme Van de Castele et M. Wille, doc. Sénat, 2005-2006, n° 3-1778/2, pp. 18-31).

Par ailleurs, M. Van Hauthem ne voit pas d'objection à conférer au législateur — éventuellement au législateur décrétoal — la compétence d'assigner des missions supplémentaires à la Cour des comptes. La répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées est en grande partie réglée par une loi spéciale, mais pas exclusivement: la compétence en matière de culture et d'enseignement exercée par les Communautés leur vient directement de la Constitution, plus particulièrement de l'article 127, § 1^{er}.

Dans la justification de leur amendement n° 1, M. Vandenberghe et consorts présentent un aperçu des missions supplémentaires qui ont été assignées à la Cour des comptes par une loi ou par une loi spéciale, en dehors du cadre de la loi organique. Ces missions n'auraient-elles donc pas été attribuées dans le respect de la Constitution? Est-ce à dire que la modification constitutionnelle proposée en l'espèce vise à conférer une base légale non seulement pour des cas futurs mais aussi pour la situation actuelle?

M. Monfils se réjouit de la position de principe de la Cour des comptes par rapport au projet de révision.

Pour ce qui concerne la question juridique de savoir en quel sens le constituant est lié par les intentions exprimées par le préconstituant dans la déclaration de révision de la Constitution, M. Monfils rappelle que les discussions sur cette question sont récurrentes. Tout le monde semble cependant s'accorder sur le fait qu'on puisse voter un texte qui ne correspond pas exactement au texte du préconstituant. Tant que l'on reste dans l'optique de l'article 180 de la Constitution, M. Monfils ne voit pas de difficultés.

L'intervenant estime que le projet de révision insère des éléments de simplification et de sérieux dans les contrôles par la Cour des comptes. L'exemple donné par M. de Donneva concernant le contrôle sur les organismes faisant appel à la charité publique est dans ce cadre plutôt un aspect de fait et pas un aspect juridique.

Les problèmes se situent surtout au niveau de l'article 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989

betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

De heer Monfils begrijpt dat de federale staat niet ten eeuwigen dage acties kan financieren die worden georganiseerd door de van hem afhankende organen, die in feite de schatkist van de Gemeenschappen en Gewesten verlichten. Hij wil echter evenmin komen tot een situatie waarin het Rekenhof voortaan door de Gemeenschappen en Gewesten mee wordt gefinancierd en aldus ook structureel wordt gewijzigd. Het Rekenhof moet volgens hem blijven wat het is, met zijn huidige structuur, dus een federale instelling. Het zou niet zo mogen zijn dat er plots, omdat 30 % van de middelen van het Rekenhof naar de controle van de Gemeenschappen en Gewesten gaat, die Gemeenschappen en Gewesten binnen de instelling automatisch vertegenwoordigd zouden zijn. Dan zou het Rekenhof geen unieke, federale instelling meer zijn maar een « communautaire » instelling. De stap van deelname in de financiering naar deelname in de besluitvorming is snel gezet.

De heer Monfils vindt het vanzelfsprekend dat de financiële middelen en het aantal personeelsleden van het Rekenhof moeten stijgen.

Spreeker besluit zijn uiteenzetting door te benadrukken dat eerst de juridische problemen moeten worden opgelost voordat de interne werking van het Rekenhof kan worden besproken.

De heer Vankrunkelsven verklaart akte te hebben genomen van de gevolgen die het voorstel heeft voor de financiering van het Rekenhof. Deze bekommernis geldt zowel bij het toekennen van « *taken* » als van « *bevoegdheden* ». De VLD-fractie staat er veeleer weigerachtig tegenover om het geweer opnieuw van schouder te veranderen en de « *bevoegdheden* » opnieuw « *taken* » te noemen, hoewel het hem in eerste instantie logisch leek omdat er naar aanleiding van de herziening van de financieringswet ten gevolge van het Lambermontakkoord een opdracht aan het Rekenhof werd toevertrouwd. De Raad van State heeft echter meermaals gesteld dat het in feite bevoegdheden betreft. Zo ook onder meer naar aanleiding van de totstandkoming van de wetten betreffende de mandaten- en vermogensaangifte van parlementsleden. Spreker vreest dan ook dat, indien het amendement van de heer Vandenberghe c.s. zou worden aangenomen, het conflict ter zake niet zal zijn opgelost aangezien het wel degelijk over bevoegdheden gaat die aan het Rekenhof worden toevertrouwd.

De heer Vandenberghe herinnert eraan dat de Raad van State nooit adviezen uitbrengt over voorstellen tot herziening van de Grondwet. Tevens verklaart hij zich steeds tegen de interpretatie van de wijziging van de financieringswet naar aanleiding van het Lambermont-

relative au financement des Communautés et des Régions.

Sur le plan du financement, M. Monfils comprend que l'État fédéral ne puisse pas éternellement financer des actions qui sont menées par des organes dépendant de lui et qui en fait allègent la trésorerie des Communautés et des Régions. Mais il ne veut pas non plus arriver à une situation où la Cour des comptes sera désormais cofinancée par les Communautés et les Régions, entraînant par là même, des modifications structurelles de la Cour. Pour lui, la Cour des comptes doit rester ce qu'elle est, dans sa structure actuelle, un organe fédéral. Il ne faudrait pas qu'à un moment donné, le fait que 30 % des moyens alloués à la Cour des comptes aillent au contrôle des Communautés et des Régions, entraînerait automatiquement une représentation des Communautés et des Régions au sein de l'institution. Si tel était le cas, la Cour des comptes ne serait plus un organe unique, fédéral, mais un organe « communautaire ». Le pas est vite franchi entre la participation au financement et la participation dans la décision d'un organisme.

Pour ce qui concerne les aspects financiers, il semble évident à M. Monfils qu'il faut augmenter les moyens financiers de la Cour des comptes et augmenter ses effectifs.

L'intervenant clôt son exposé en soulignant qu'il faut d'abord résoudre les problèmes juridiques avant de débattre du fonctionnement interne de la Cour des comptes.

M. Vankrunkelsven déclare avoir pris acte des conséquences que la proposition a pour le financement de la Cour des comptes. Cette préoccupation vaut pour l'attribution aussi bien de « *missions* » que de « *compétences* ». Le groupe VLD est plutôt réticent à l'idée de changer à nouveau de cap et de rebaptiser les « *compétences* » en « *missions* », alors qu'à première vue, cela lui semblait logique puisqu'une mission avait été confiée à la Cour des comptes lors de la révision de la loi de financement dans le cadre des accords du Lambermont. Or, le Conseil d'État a précisé à plusieurs reprises qu'il s'agit en fait de compétences. Cela vaut aussi, entre autres, en ce qui concerne l'élaboration des lois relatives à l'obligation des parlementaires de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine. L'intervenant craint dès lors que, si l'amendement de M. Vandenberghe et consorts est adopté, le conflit en la matière ne soit pas résolu, étant donné qu'il s'agit bel et bien de compétences qui sont confiées à la Cour des comptes.

M. Vandenberghe rappelle que le Conseil d'État n'émet jamais d'avis sur des propositions de révision de la Constitution. Il déclare aussi qu'il s'est toujours opposé à l'interprétation de la modification de la loi de financement dans le cadre des accords du Lambermont

akkoord te hebben verzet. Hij is dan ook niet van plan van mening te veranderen als men ziet welk onheil het onderdeel « financiering » van het Lambermontakkoord heeft veroorzaakt.

Het woord « *bevoegdheid* » drukt twee verschillende zaken uit. Spreker illustreert dit als volgt: de rechterlijke macht heeft de bevoegdheid om geschillen te beslechten. Dat is een federale bevoegdheid. De functionele bevoegdheid is recht te spreken. De verwarring in verband met het Rekenhof is ontstaan uit het feit dat de tekst van artikel 180 van de Grondwet geformuleerd is vooraleer er tot een bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten is overgegaan. Men heeft het woord « *bevoegdheid* » dan gebruikt om aan te duiden welke functionele taken en bevoegdheden het Rekenhof heeft. Het Rekenhof beschikt inderdaad over een aantal parajuridische taken, maar behalve die uitzondering, legt de wet de functionele bevoegdheid vast.

Maar de nieuwe vraag die reeds enkele decennia oud is, is hoe de woorden « *wet* » en « *bevoegdheid* » moeten worden geïnterpreteerd wanneer ze voorkomen in bepalingen die reeds vóór 1980 in de Grondwet zijn opgenomen. Na deze datum heeft het woord « *bevoegdheid* » immers een andere betekenis gekregen, namelijk de bevoegdheid van de deelstaten om dit of dat te doen. Deze bevoegdheidsverdeling gebeurt bij bijzondere wet. Spreker erkent dat het tweemaal om hetzelfde woord gaat, maar dit woord heeft in het historisch verhaal juridisch een andere draagwijdte gekregen. Om deze reden is er in zijn amendement nr. 1 sprake van « *taken* » die de wetgever bijkomend aan het Rekenhof kan toevertrouwen, zoals bijvoorbeeld de zeer dure controle op de verklaringen van mandaten en vermogensaangiften.

De heer Vandenberghe wenst dan ook van de gelegenheid gebruik te maken om van de eerste voorzitter van het Rekenhof te vernemen hoeveel personeel van het Rekenhof voor de uitoefening van deze controle wordt ingeschakeld en wat de kostprijs daarvan is.

Spreker verklaart voorts tegen de verplichte cascade aan vermogensaangiften te zijn. Tevens begrijpt hij niet waarom al die aangiften niet op de griffies van Kamer en Senaat zouden kunnen worden neergelegd. Een mogelijke inbeslagname van vermogensaangiften door een onderzoeksrechter zou even goed in het parlement kunnen plaatsvinden als in het Rekenhof.

Spreker vindt het in elk geval belangrijk om na te gaan of de bedoelde politieke vernieuwing haar doel heeft bereikt.

Volgens de heer Collignon roept het ontwerp dat de Kamer heeft overgezonden, de volgende vragen op :

et qu'il n'a donc pas l'intention de changer d'avis vu les problèmes que le volet « financement » de ces accords a engendrés.

Il précise que le mot « *compétence* » exprime deux choses différentes et donne à l'appui l'exemple suivant: le pouvoir judiciaire a la compétence de trancher les litiges. C'est une compétence fédérale. La compétence fonctionnelle est de dire le droit. La confusion concernant la Cour des comptes vient du fait que l'on a formulé le texte de l'article 180 de la Constitution avant qu'il n'ait été procédé à une répartition des compétences entre l'État fédérale et les Communautés et Régions. On a alors employé le mot « *compétence* » pour désigner les tâches fonctionnelles et les compétences de la Cour des comptes. La Cour des comptes dispose en effet d'un certain nombre de tâches parajuridiques mais, hormis cette exception, la loi fixe la compétence fonctionnelle.

Mais, aujourd'hui, la question qui se pose, et qui remonte déjà à plusieurs décennies, est de savoir comment les mots « *loi* » et « *compétence* » doivent être interprétés lorsqu'ils figurent dans des dispositions qui étaient déjà dans la Constitution avant 1980. En effet, après cette date, le mot « *compétence* » a reçu une autre signification, à savoir la compétence des entités fédérées de faire telle ou telle chose. Cette répartition des compétences s'effectue par une loi spéciale. L'intervenant reconnaît que l'on utilise deux fois le même terme mais, au fil du temps, ce terme a fini par acquérir une autre portée sur le plan juridique. C'est la raison pour laquelle l'intervenant parle, dans son amendement n° 1, de « *missions* » supplémentaires que le législateur peut assigner à la Cour des comptes, comme, par exemple, le contrôle très onéreux des listes de mandats et des déclarations de patrimoine.

M. Vandenberghe souhaite donc profiter de l'occasion pour demander au premier président de la Cour des comptes combien de membres du personnel de la Cour des comptes sont chargés de l'exercice de ce contrôle et quel en est le coût.

Par ailleurs, l'intervenant se déclare opposé à la cascade obligatoire des déclarations de patrimoine et dit ne pas comprendre pourquoi toutes ces déclarations ne pourraient pas être déposées aux greffes de la Chambre et du Sénat. Si une saisie des déclarations de patrimoine devait être opérée par un juge d'instruction, celle-ci pourrait aussi bien avoir lieu au Parlement qu'à la Cour des comptes.

L'intervenant estime que ce qu'il importe de faire en tout état de cause, c'est d'examiner si le renouveau politique visé a bien atteint son objectif.

M. Collignon estime que le projet transmis par la Chambre soulève les questions suivantes :

1. de principiële kwestie of er een algemene afwijking komt van het principe dat de bevoegdheid van het Rekenhof in de Grondwet staat omschreven;

2. het gebruik van het woord « wet »: aangezien tussen de verschillende wetgevende normen in ons land geen hiërarchie bestaat, rijst de vraag of het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, het Vlaams Parlement en het Waals Parlement controleopdrachten zullen kunnen geven aan het Rekenhof. Het doel van de herziening is erg breed en er moet worden nagegaan welke gevolgen de goedkeuring van de voorgestelde herziening zal hebben;

3. de praktische gevolgen van het ontwerp voor de organisatie van het Rekenhof en de middelen die eraan worden toegekend;

4. inzake amendement nr. 1 van de heer Vandenberghe c.s. moet men weten wat er moet gebeuren met de opdrachten van het Rekenhof inzake VZW's.

Heel wat principiële kwesties moeten dus worden opgelost, alsook praktische problemen van zowel financiële als organisatorische aard. Voorzichtigheid is geboden.

C. Repliek van de heer Franki Vanstapel, eerste voorzitter van het Rekenhof

Eerst wijst de eerste voorzitter erop dat zijn uiteenzetting de weergave is van een standpunt dat door heel het Rekenhof wordt gedragen.

Wat de financiële aspecten van het ontwerp betreft, is het Hof van mening dat deze kwestie niet tijdens de principiële bespreking aan bod moet komen.

Zonder zich te willen mengen in de politieke discussie, geeft de heer Vanstapel voorts zijn visie op de door de leden opgeworpen probleemstellingen en vragen :

1. op de vraag of het volstaat om aan artikel 180 van de Grondwet een lid toe te voegen, antwoordt spreker dat het zeer moeilijk zal zijn: vooreerst moet men de kerntaken of bevoegdheden van het Rekenhof vastleggen. Voorts zouden de Gemeenschappen kunnen instaan voor de organisatie van die controle. Bovendien moet er ook een oplossing worden gevonden voor de openbare instellingen, ook voor diegene die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten;

2. de artikelen 50, § 2, en 71, van de bijzondere financieringswet zijn ondergeschikt aan artikel 180 van de Grondwet. De vraag die kan worden opgeworpen, is of de Gemeenschappen en de Gewesten daar nog aan zijn gebonden. Het antwoord zal waarschijnlijk negatief zijn;

1. la question de principe de savoir si on va vers une dérogation générale au principe que la compétence de la Cour des comptes est décrite dans la Constitution;

2. pour ce qui concerne l'utilisation du mot « loi » et étant entendu que l'ensemble des normes législatives dans notre pays ne connaissent pas de hiérarchie, on peut s'interroger si le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Parlement flamand et le Parlement wallon pourront confier des missions de contrôle à la Cour des comptes. L'objectif de la révision est extrêmement large et il faut mesurer les conséquences d'une éventuelle adoption de la révision proposée;

3. au niveau pratique, le projet a des conséquences pour l'organisation et les moyens à allouer à la Cour des comptes;

4. pour ce qui concerne l'amendement n° 1 de M. Vandenberghe et consorts, la question est de savoir ce qu'il faut faire vis-à-vis des missions confiées à la Cour des comptes par rapport aux ASBL.

En somme, il y a des questions de principe à trancher ainsi que des problèmes pratiques, à la fois financiers et organisationnels. Dans cette matière, la prudence s'impose.

C. Réplique de M. Franki Vanstapel, premier président de la Cour des comptes

Le premier président signale tout d'abord que son exposé reflète un point de vue qui fait l'unanimité à la Cour des comptes.

En ce qui concerne les aspects financiers du projet, la Cour estime que cette question ne doit pas être abordée dans le cadre de la discussion de principe.

Sans vouloir prendre part au débat politique, M. Vanstapel expose ensuite son point de vue au sujet des problèmes et des questions soulevés par les membres :

1. à la question de savoir s'il suffit d'ajouter un alinéa à l'article 180 à la Constitution, l'intervenant répond que ce sera très difficile: il faut en premier lieu fixer les tâches ou compétences fondamentales de la Cour des comptes. Ensuite, les Communautés pourraient se charger de l'organisation de ce contrôle. En outre, il convient également de trouver une solution pour les établissements publics, y compris pour ceux qui dépendent des Communautés et des Régions;

2. les articles 50, § 2, et 71, de la loi spéciale de financement sont subordonnés à l'article 180 de la Constitution. La question que l'on peut poser à cet égard est de savoir si les Communautés et les Régions y sont encore liées. La réponse sera vraisemblablement négative;

3. wat de financiering van het Rekenhof betreft, meent de heer Vanstapel dat het Rekenhof op een bepaald ogenblik verplicht zal zijn om, indien de verschillende overheden hem opdrachten geven, aan de Kamer van volksvertegenwoordigers bijkredieten te vragen. Een alternatief voorstel zou erin kunnen bestaan dat het Rekenhof de mogelijkheid krijgt om de kostprijs van de uitvoering van een opdracht aan de opdrachtgever aan te rekenen. In Nederland is dat het geval.

Dat systeem zou kunnen worden toegepast naar analogie van de facturatie door bedrijfsrevisoren van hun diensten aan hun klanten. Wat echter niet kan, en zich in de praktijk soms toch voordoet, is dat het Rekenhof facturen ontvangt van bedrijfsrevisoren.

Spreker verheugt zich over het feit dat de commissie begrip heeft voor de problemen waarmee het Rekenhof wordt geconfronteerd. Hij pleit ervoor dat men de problemen die kunnen rijzen na de goedkeuring van het voorliggende ontwerp, niet voor zich uit zou schuiven;

4. op de vraag naar de kostprijs van de controle door het Rekenhof van de mandatenlijsten en de vermogensaangiften, antwoordt de eerste voorzitter dat deze kostprijsberekening niet is gemaakt. Maar bij wijze van voorbeeld deelt de heer Vanstapel mee dat alleen al de kostprijs voor de aangetekende zendingen in verband met deze controle geraamd wordt op 20 000 euro. Tevens heeft het Rekenhof in een beveiligde installatie moeten voorzien om de vermogensaangiften in te bewaren. Op piekmomenten werken een twintigtal personeelsleden aan de controle van de aangiften. Op dalmomenten werken toch nog steeds 10 tot 15 personen aan deze dossiers. Deze controle betekent voor het Rekenhof een groot werk, zoals ook de jaarlijkse telling van de leerplichtige leerlingen om de dotaties van de Gemeenschappen te bepalen (artikel 38, § 4, van de financieringswet) en tot hiertoe heeft het Hof alle bijkomende opdrachten uitgevoerd zonder een kredietverhoging aan te vragen. De laatste drie jaar heeft het Rekenhof dezelfde kredieten aangevraagd. Dat is enkel mogelijk door zuinig met de middelen om te springen en te besparen.

Dit zal in de toekomst niet houdbaar blijven, wil het Rekenhof alle hem toegewezen opdrachten naar behoren vervullen. In elk geval mag de controletaak van het Rekenhof niet in het gedrang komen.

Oorspronkelijk was bepaald dat de Kamer zou instaan voor de bewaring van de vermogensaangiften.

Blijkbaar zal het Rekenhof nog andere bijkomende taken toegewezen krijgen, onder meer naar aanleiding van de parlementaire behandeling van de financiële

3. en ce qui concerne le financement de la Cour des comptes, M. Vanstapel estime que la Cour sera obligée à un moment donné de demander des crédits supplémentaires à la Chambre des représentants si les différentes autorités lui confient des missions. Une proposition alternative consisterait à permettre à la Cour des comptes d'imputer les coûts engendrés par l'exécution d'une mission à celui qui la lui a confiée, comme c'est le cas aux Pays-Bas.

Ce système pourrait être appliqué par analogie avec la facturation des services des réviseurs d'entreprise à leurs clients. Il n'est toutefois pas prévu, bien que cela se produise parfois dans la pratique, que la Cour des comptes reçoive des factures émanant de réviseurs d'entreprise.

L'intervenant se réjouit de la compréhension dont la commission fait preuve pour les problèmes auxquels la Cour des comptes est confrontée. Il plaide pour que l'on s'attaque sans attendre aux problèmes susceptibles de se poser après l'adoption du projet à l'examen;

4. à la question relative au coût du contrôle des listes de mandats et des déclarations de patrimoine par la Cour des comptes, le premier président répond que le calcul n'a pas encore été effectué. M. Vanstapel signale cependant, à titre d'exemple, que le coût des envois recommandés relatifs à ce contrôle est estimé, à lui seul, à 20 000 euros. En outre, la Cour des comptes a dû prévoir une installation sécurisée pour conserver les déclarations de patrimoine. En périodes d'intense activité, une vingtaine de membres du personnel sont affectés au contrôle des déclarations. En période creuse, le traitement de ces dossiers requiert tout de même encore 10 à 15 personnes. Ce contrôle représente beaucoup de travail pour la Cour des comptes, au même titre que le recensement annuel des élèves soumis à l'obligation scolaire, destiné à déterminer les dotations des Communautés (article 38, § 4, de la loi de financement) et, jusqu'à présent, la Cour a rempli toutes ses missions supplémentaires sans demander d'augmentation de crédit. La Cour des comptes a sollicité les mêmes crédits au cours des trois dernières années, ce qui n'a été possible qu'en utilisant les moyens avec parcimonie et en économisant.

Cette situation ne sera plus tenable à l'avenir si la Cour des comptes veut continuer à remplir convenablement toutes les missions qui lui sont confiées. Quoiqu'il en soit, la mission de contrôle de la cour ne saurait être remise en cause.

Il avait été prévu initialement que la Chambre se chargerait de la conservation des déclarations de patrimoine.

Selon toute vraisemblance, la Cour des comptes se verra encore confier d'autres missions, notamment à la suite de l'examen parlementaire de la crise financière :

crisis: het Rekenhof zou worden gevraagd experten ter beschikking te stellen;

5. in elk geval pleit de heer Vanstapel ervoor dat de kernbevoegdheden van het Rekenhof op de een of andere manier zouden worden verankerd. Vervolgens zouden de Gemeenschappen kunnen vastleggen hoe de organisatie van deze bevoegdheden zou geschieden.

IV. DE WERKGROEP *AD HOC*

A. Oprichting

Ingevolge de hoorzitting en de eraan gekoppelde gedachtewisseling heeft de commissie, op voorstel van de voorzitter, op 11 december 2008 besloten uit haar midden een werkgroep *ad hoc* te vormen, die uit acht leden bestond, te weten één commissielid per in de commissie vertegenwoordigde fractie, met de twee rapporteurs, de heren Vandenberghe en Delpérée, als voorzitters.

De twee rapporteurs schaarden zich om de volgende redenen achter dit voorstel:

— voor de heer Delpérée kan men het alleen maar eens zijn met de doelstelling achter het voorstel zoals de heren de Donnea en Bacquelaine het in de Kamer hebben ingediend, te weten een controle instellen op de NGO's met een humanitair oogmerk die geldmiddelen inzamelen bij de bevolking. De tekst die bij de Kamer werd ingediend, heeft echter een heel andere wending genomen. De amendementen die door de Kamer zijn aangenomen, doen immers grote problemen rijzen in verband met de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Het voorstel beoogt het Rekenhof te regionaliseren, wat een stap is die spreker niet bereid is te zetten. Gezien het aantal grondwettelijke en juridische bezwaren die de tekst oproept, lijkt het hem meer dan opportuun een werkgroep op te richten. In elk geval verklaart de heer Delpérée voorstander te zijn van de oorspronkelijke tekst van het voorstel tot herziening;

— volgens de heer Vandenberghe vergt het ontwerp alleszins nadere reflectie. Het is immers op Franse leest geschoeid en houdt bijgevolg geen rekening met het federaal karakter van ons land. Het ontwerp beoogt het Rekenhof de controlebevoegdheid te verlenen ten opzichte van organisaties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking om aldus steun te krijgen voor een wetenschappelijk, maatschappelijk, familiaal, humanitair, filantropisch, educatief, sportief of cultureel doel, dan wel voor een doel dat bijdraagt tot de bescherming van het leefmilieu. Met andere woorden, organisaties die actief zijn op terreinen die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten vallen. Dat roept de

il serait question de lui demander de mettre des experts à disposition;

5. M. Vanstapel plaide en tout cas pour que les compétences fondamentales de la Cour des comptes soient ancrées d'une manière quelconque. Ensuite, les Communautés pourraient fixer les modalités de ces compétences.

IV. LE GROUPE DE TRAVAIL *AD HOC*

A. Création

À la suite de l'audition et de l'échange de vues s'y rapportant, la commission a décidé le 11 décembre 2008, sur la proposition du président, de constituer en son sein un groupe de travail *ad hoc* composé de huit membres, à savoir un commissaire par groupe politique représenté au sein de la commission, les deux rapporteurs, MM. Vandenberghe et Delpérée, officiant en tant que présidents.

Les deux rapporteurs se sont ralliés à cette proposition pour les raisons suivantes:

— pour M. Delpérée, l'objectif qui sous-tend la proposition telle que MM. de Donnea et Bacquelaine l'ont déposée à la Chambre, à savoir instaurer un contrôle des ONG à but humanitaire qui récoltent des fonds auprès du public, ne souffre pas d'opposition. Mais le texte adopté par la Chambre a acquis une tout autre nature. En effet, les amendements adoptés par la Chambre soulèvent des problèmes considérables qui touchent notamment à la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. La proposition tend à régionaliser la Cour des comptes, ce qui constitue un pas que l'intervenant n'est pas prêt à franchir. Vu le nombre d'objections constitutionnelles et juridiques que ce texte soulève, il lui semble plus qu'opportuun d'instituer un groupe de travail. En tout cas, M. Delpérée se déclare partisan du texte initial de la proposition de révision;

— selon M. Vandenberghe, le projet mérite en tout cas une réflexion approfondie. Il est en effet calqué sur le modèle français et ne tient donc pas compte du caractère fédéral de notre pays. Le projet vise à accorder à la Cour des comptes une compétence de contrôle vis-à-vis des organismes qui font appel à la générosité publique pour soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle ou concourant à la défense de l'environnement. Autrement dit, il s'agit d'organismes actifs dans des domaines relevant des compétences des Communautés et des Régions. D'où la question de savoir dans quelle mesure il faut impliquer les entités fédérées sur le plan organisation-

vraag op in welke mate de deelstaten organisatorisch moeten worden betrokken bij de controle van het Rekenhof. Indien men het Rekenhof bevoegdheden wenst te verlenen die een weerslag hebben op de wijze waarop de deelstaten hun bevoegdheden uitoefenen, dan moeten die deelstaten op de een of andere wijze betrokken worden bij de organisatie en de bevoegdheidsomschrijving van het Hof. Anders is de voorgestelde bevoegdheidsuitbreiding voor CD&V niet aanvaardbaar. Dit punt is trouwens reeds na de verkiezingen van 10 juni 2007 op de onderhandelingsstafel gelegd.

B. Opdracht

De werkgroep had als opdracht de draagwijdte van het door de Kamer overgezonden ontwerp te onderzoeken in het licht van de grondwettelijke en juridische bezwaren die tijdens de commissievergadering van 27 november 2008 werden opgeworpen en onder meer betrekking hebben op de eerbiediging van de bevoegdheidsverdelende regels. De kernvraag is of de door de Kamer aangenomen tekst wel degelijk tegemoetkomt aan de doelstelling die aan het oorspronkelijke voorstel ten grondslag ligt, en geen onbedoelde of ongewenste neveneffecten sorteert.

C. Bespreking in de werkgroep

Op 21 januari 2010 is de werkgroep *ad hoc* samengekomen. Zoals overeengekomen, werd de hoofdindieners van het voorstel in de Kamer, de heer de Donnea, op de vergadering uitgenodigd.

Tijdens de vergadering bleek er geen toenadering mogelijk tussen de standpunten zoals de rapporteurs die eerder hadden vertolkt.

Er werd op gewezen dat het oorspronkelijk voorstel geen verband houdt met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, maar een specifiek doel nastreeft. De wereldwijde hulpverlening die op gang is gekomen om de slachtoffers van de aardbeving in Haïti te helpen, zou een aansporing moeten zijn om snel werk te maken van een toezichtstelsel. De goedkeuring van de door de Kamer overgezonden tekst zou dus geenszins vooruitlopen op een volgende fase in de staatsvorming, waarin ook de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van het Rekenhof te berde zouden worden gebracht.

V. BESPREKING IN COMMISSIE

Op 25 februari 2010 zette de commissie de bespreking van het ontwerp van tekst voort, in aanwezigheid van de heer François-Xavier de Donnea, lid van de

nel dans le contrôle de la Cour des comptes. Si l'on souhaite accorder à la Cour des comptes des compétences qui ont des répercussions sur la manière dont les entités fédérées exercent les leurs, il faut associer ces dernières d'une manière ou d'une autre à l'organisation et à la définition des compétences de la Cour. À défaut, le CD&V jugerait l'extension de compétences proposée inacceptable. Ce point avait d'ailleurs déjà été mis sur la table des négociations après les élections du 10 juin 2007.

B. Mission

Le groupe de travail avait pour mission d'examiner la portée du projet transmis par la Chambre à la lumière des griefs constitutionnels et juridiques qui avaient été émis lors de la réunion de commission du 27 novembre 2008 et qui portaient notamment sur le respect des règles de répartition des compétences. La question essentielle est de savoir si le texte adopté par la Chambre répond bien à l'objectif à la base de la proposition initiale et s'il n'a pas d'effets non désirés ou pervers.

C. Discussion au sein du groupe de travail

Le groupe de travail *ad hoc* s'est réuni le 21 janvier 2010. Comme cela avait été convenu, l'auteur principal de la proposition à la Chambre, M. de Donnea, a été invité à la réunion.

Lors de celle-ci, il s'est avéré impossible de rapprocher les positions que les rapporteurs avaient précédemment exprimées.

L'attention a été attirée sur le fait que la proposition initiale ne porte pas sur la répartition des compétences entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, mais poursuit un objectif spécifique. L'élan mondial de générosité qui s'est manifesté pour venir en aide aux victimes du tremblement de terre à Haïti devrait être l'occasion d'élaborer au plus vite un système de contrôle. L'adoption du texte transmis par la Chambre n'aurait donc nullement pour objectif d'anticiper une nouvelle phase de la réforme de l'État, dans le cadre de laquelle la composition, les compétences et le fonctionnement de la Cour des comptes seraient également évoqués.

V. DISCUSSION EN COMMISSION

Le 25 février 2010, la commission a poursuivi la discussion du projet de texte, en présence de M. François-Xavier de Donnea, membre de la Chambre

Kamer van volksvertegenwoordigers en hoofdindieners van het voorstel dat aan de basis ligt van het voorliggende ontwerp.

De heer Francis Delpérée verklaart voorstander te zijn van de oorspronkelijke tekst van het voorstel tot herziening, die beantwoordt aan de terechte eis dat het Rekenhof, wanneer een oproep wordt gedaan naar geldmiddelen om de slachtoffers van een ramp te helpen, controle moet kunnen uitoefenen op het inzamelen en het gebruik van die middelen.

De tekst die de Kamer heeft overgezonden, is vatbaar voor een tweevoudige kritiek.

1. Eerst en vooral leidt de tekst tot de deconstitucionalisering van de materie. Het is niet langer de Grondwet zelf die de bevoegdheden van het Rekenhof zal bepalen. Voortaan kunnen door een wetgevende norm andere bevoegdheden aan het Hof worden toegewezen. Het is aan de Senaat om te oordelen of die ontwikkeling opportuun is of niet.

2. Het tweede bezwaar behelst de geamendeerde tekst, die een nieuw idee weergeeft, te weten dat andere entiteiten, namelijk de Gemeenschappen en Gewesten, het Rekenhof bijzondere opdrachten kunnen geven, terwijl het Hof een federale instelling is die van de Kamer van volksvertegenwoordigers afhangt.

Op de vergadering van de werkgroep is het tot een blokkering gekomen omdat CD&V meent dat de Gemeenschappen en Gewesten bij de samenstelling en de werking van het Rekenhof betrokken moeten worden.

De heer Hugo Vandenberghe herhaalt dat zijn partij het initiatief van de heren de Donnea en Bacquelaine met veel belangstelling heeft onderzocht. Hun voorstel zou ertoe leiden dat het toepassingsgebied van de controle door het Rekenhof wordt uitgebreid. Maar ten gronde blijft het bezwaar gelden dat die controle organisaties of aangelegenheden zal betreffen die tot het deelstatelijk bevoegdheidsdomein behoren. Aangezien het Rekenhof op dit ogenblik reeds de rekeningen controleert van de Gemeenschappen en de Gewesten, dient de samenstelling van het Hof de institutionele kaart van België te weerspiegelen, zeker wanneer de controle wordt uitgebreid tot organisaties die onder politiek toezicht van de deelstaten staan.

Spreeker verzet er zich tegen dat dit standpunt als een blokkering wordt bestempeld. Deze eis is reeds van in het begin van deze legislatuur aan de orde gesteld en heeft een louter technisch karakter. Wanneer een controle-orgaan niet alleen bevoegd is ten opzichte van de federale overheid, maar ook ten opzichte van de deelstaatoverheden, dan moeten die deelstaatoverheden, ter wille van de democratische legitimiteit van de controle, bij de inrichting en de werking van dat orgaan betrokken zijn. Het is dus niet correct deze

des représentants et auteur principal de la proposition à la base du projet à l'examen.

M. Francis Delpérée se déclare partisan du texte initial de la proposition de révision qui répond à la demande justifiée et opportune que la Cour des comptes puisse exercer, en cas d'appel à des fonds pour venir en aide aux victimes d'une catastrophe, un contrôle sur la récolte et l'utilisation de ces fonds.

Toutefois, le texte transmis par la Chambre s'expose à une double critique.

1. Tout d'abord, le texte conduit à la déconstitutionnalisation de la matière. Ce n'est plus la Constitution qui définira elle-même les compétences de la Cour des comptes. Désormais, d'autres compétences pourront être conférées à la Cour par une norme législative. Il appartiendra au Sénat de juger si cette évolution est opportune ou non.

2. La deuxième objection porte sur le texte amendé qui traduit une nouvelle idée, à savoir que d'autres collectivités, notamment les Communautés et les Régions, pourront investir la Cour des comptes de missions particulières, alors que la Cour est une institution fédérale, dépendant de la Chambre des représentants.

Lors de la réunion du groupe de travail, un blocage est apparu en ce sens que le CD&V estime que les Communautés et les Régions doivent être impliquées dans la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes.

M. Hugo Vandenberghe répète que son parti a examiné avec beaucoup d'intérêt l'initiative de MM. de Donnea et Bacquelaine. Leur proposition reviendrait à étendre le champ d'application du contrôle exercé par la Cour des comptes. Mais sur le fond subsiste l'objection selon laquelle ce contrôle concernera des organismes ou des matières relevant du domaine de compétence des entités fédérées. Étant donné qu'à l'heure actuelle, la Cour des comptes contrôle déjà les comptes des Communautés et des Régions, il convient que sa composition reflète la carte institutionnelle de la Belgique, surtout si le contrôle est étendu à des organismes placés sous le contrôle politique des entités fédérées.

L'intervenant s'oppose à ce que l'on qualifie cette position de blocage. Cette exigence a été formulée dès le début de la présente législature et a un caractère purement technique. Lorsqu'un organe de contrôle est compétent non seulement vis-à-vis de l'autorité fédérale, mais aussi vis-à-vis des autorités des entités fédérées, ces dernières doivent être impliquées dans la constitution et le fonctionnement de cet organe afin d'asseoir la légitimité démocratique du contrôle. Il n'est donc pas correct de considérer que cette attitude

constante houding vanuit communautair oogpunt als een probleem aan te merken.

De heer Philippe Monfils is het eens met de bekommernis die de heren de Donneau en Bacquelaine ertoe heeft gebracht hun voorstel tot herziening van de Grondwet in te dienen. Spreker heeft overigens zelf op 26 juli 2007 een wetsvoorstel ingediend tot regeling van de voorlichting bij een openbare oproep tot sociale solidariteit (stuk Senaat, nr. 4-112/1). Dat voorstel kan echter niet worden aangenomen zolang de bevoegdheden van het Rekenhof niet zijn herzien.

Wat het standpunt van de heer Vandenberghe betreft, ziet spreker niet in waarom de terugkeer naar de oorspronkelijke tekst tot herziening aanleiding moet geven tot reflectie over het probleem van een gedeeltelijke en interne regionalisering van het Rekenhof. Die problematiek moet worden behandeld in het raam van een nieuwe staatsvorming. Er moet duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het probleem van de regionalisering van het Rekenhof en dat van de controle op de NGO's. Men moet zich concentreren op dat laatste probleem, dat het voorstel van de heren de Donneau en Bacquelaine wil verhelpen.

De heer Francis Delpérée herinnert eraan dat de ontworpen tekst zijn juridische basis vindt in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 mei 2007, die onder andere bepaalt dat er reden bestaat tot herziening « van artikel 180 van de Grondwet, om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen. ».

Hieruit moeten twee conclusies worden getrokken.

Ten eerste impliceert het gebruik van het woord « wet » dat het de federale wetgever toekomt het Rekenhof bijkomende bevoegdheden toe te kennen. Ten tweede kan de grondwetgever het probleem van de hervorming van het Rekenhof niet behandelen. De samenstelling en de aanwijzing van de leden van het Hof wordt immers geregeld door artikel 180, eerste lid, dat niet voor herziening vatbaar is.

Spreker begrijpt de bezwaren van de heer Vandenberghe. Ze komen echter aan bod in institutionele debatten en onderhandelingen in andere gremia. Bovendien is de hervorming die hij voorstaat juridisch niet mogelijk binnen de klijntijnen van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 mei 2007.

Wat de bevoegdheid van het Rekenhof ten opzichte van de Gewesten en Gemeenschappen betreft, verklaart de heer Delpérée dat het Hof die bevoegdheid heeft krachtens de artikelen 50 en 71 van de bijzondere financieringswet en artikel 13, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat wil zeggen krachtens een akte van de federale wetgever. Waarom moet men dan de Gewesten en Gemeenschappen, parallel met de bij-

constante constitue un problème d'un point de vue communautaire.

M. Philippe Monfils partage la préoccupation qui a conduit MM. de Donneau et Bacquelaine à déposer leur proposition de révision de la Constitution. L'intervenant a par ailleurs déposé lui-même, le 26 juillet 2007, une proposition de loi visant à organiser l'information en cas d'appel public à la solidarité sociale (doc. Sénat, n° 4-112/1). Mais cette proposition ne peut être adoptée, aussi longtemps que les compétences de la Cour des comptes n'ont pas été revues.

Par rapport au point de vue défendu par M. Vandenberghe, l'intervenant ne voit pas pourquoi le retour au texte initial de la proposition de révision devrait donner lieu à une réflexion sur la question d'une régionalisation partielle et interne de la Cour des comptes. Cette problématique doit être traitée dans le cadre d'une nouvelle réforme de l'État. Il faut bien distinguer la question de la régionalisation de la Cour des comptes de celle du contrôle des ONG et se concentrer sur le dernier problème auquel vise à remédier la proposition de MM. de Donneau et Bacquelaine.

M. Francis Delpérée rappelle que le projet de texte trouve son fondement juridique dans la déclaration de révision de la Constitution du 1^{er} mai 2007 qui prévoit entre autres qu'il y a lieu à révision « de l'article 180 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes. ».

Deux conclusions s'imposent.

D'abord, l'utilisation du terme « loi » implique qu'il appartient au législateur fédéral d'attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes. Deuxièmement, le constituant n'est pas saisi du problème de la réforme de la Cour des comptes. En effet, la composition et la désignation des membres de la Cour sont régies par l'article 180, alinéa premier, qui n'est pas ouvert à révision.

L'intervenant comprend les préoccupations de M. Vandenberghe. Mais elles font l'objet de débats et de négociations institutionnels dans d'autres cercles. De plus, la réforme qu'il prône, n'est juridiquement pas possible dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution du 1^{er} mai 2007.

En ce qui concerne la compétence de la Cour des comptes vis-à-vis des Régions et des Communautés, M. Delpérée précise que la Cour tire cette compétence des articles 50 et 71 de la loi spéciale de financement de l'article 13, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est-à-dire d'un acte du législateur fédéral. Pourquoi faut-il alors, parallèlement à la loi spéciale, conférer aux Régions et Communautés la compétence pour attribuer directe-

zondere wet, de bevoegdheid geven om het Rekenhof rechtstreeks nieuwe opdrachten te geven waarvan zij de omvang kunnen bepalen? Hoe zal het Hof die nieuwe bevoegdheden, die naar gelang van het Gewest of de Gemeenschap kunnen verschillen, uitoefenen?

De heer Vandenberghe antwoordt dat de interpretatie van de draagwijdte en de motivering van de herzieningsverklaring een klassiek gespreksthema vormt waarbij juristen en politici er een verschillende mening op nahouden. In tegenstelling tot de heer Delpérée verdedigt hij de stelling dat de motivering die de preconstituante ertoe brengt een artikel voor herziening vatbaar te verklaren, destituante niet bindt.

Spreeker ziet niet in waarom zijn standpunt met betrekking tot het Rekenhof als een communautair probleem wordt beschouwd. De Franstaligen mogen overigens niet vergeten dat het Rekenhof reeds bevoegd is ten opzichte van de provincies die integraal onder de bevoegdheid van de Gewesten vallen.

Volgens *de heer Joris Van Hauthem* bestaat er geen beletsel om de Gemeenschappen en de Gewesten te machtigen aan het Rekenhof andere bevoegdheden op te dragen dan die welke in de Grondwet zijn vermeld. Indien deze delegatie nu uitsluitend aan de federale wetgever zou worden verleend, zullen er vroeg of laat sowieso problemen rijzen. Daarom pleit hij ervoor om deze bevoegdheid onmiddellijk aan de deelstaatwetgevers te verlenen.

Voorts hebben grondwetspecialisten hem als lid van opeenvolgende preconstituantes en constituantes steeds voorgehouden dat de grondwetgever niet gebonden is door de motivering die de preconstituante ertoe heeft gebracht een artikel voor herziening vatbaar te verklaren. In het politieke debat kunnen de richtlijnen van de preconstituante worden opgeworpen om een voorstel tot herziening al dan niet te bestrijden. Maar juridisch zijn ze niet bindend. Blijkbaar komen sommigen nu van die stelregel terug.

De heer Armand De Decker, voorzitter, heeft begrip voor de standpunten van de heren Vandenberghe en Van Hauthem. Maar de tekst van het initiële voorstel verschilt in belangrijke mate van de door de Kamer overgezonden tekst overeenkomstig welke de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de overige bevoegdheden van het Hof bepaalt. Deze tekst komt bijgevolg in belangrijke mate tegemoet aan de institutionele bekommernissen van de heer Vandenberghe en loopt in genen dele vooruit op een eventuele hervorming van het Rekenhof.

Op dit ogenblik hebben er zich evenwel reeds zwaarwichtige problemen voorgedaan bij de inzameling en de besteding van gelden die door burgers aan organisaties werden geschonken om de slachtoffers van catastrofes te helpen. Als gewezen minister van

ment à la Cour des comptes des nouvelles missions dont elles pourraient déterminer l'ampleur? Comment la Cour exercera-t-elle ces nouvelles compétences qui peuvent varier selon la Région ou la Communauté?

M. Vandenberghe répond que l'interprétation de la portée et de la motivation de la déclaration de révision constitue un thème de discussion classique sur lequel les juristes et les responsables politiques s'opposent régulièrement. Contrairement à M. Delpérée, il défend la thèse selon laquelle la motivation qui incite le préconstituant à déclarer un article ouvert à révision n'engage pas le constituant.

L'intervenant ne voit pas en quoi son point de vue sur la Cour des comptes peut être considéré comme un problème communautaire. Les francophones ne doivent d'ailleurs pas oublier que la Cour des comptes contrôle déjà les provinces, qui relèvent intégralement de la compétence des Régions.

Selon *M. Joris Van Hauthem*, rien n'empêche d'autoriser les Communautés et les Régions à confier à la Cour des comptes d'autres compétences que celles énoncées dans la Constitution. Si cette délégation était aujourd'hui accordée exclusivement au législateur fédéral, des problèmes finiraient par surgir tôt ou tard. C'est la raison pour laquelle il plaide pour que cette compétence soit accordée immédiatement aux législateurs des entités fédérées.

D'autre part, les spécialistes de la Constitution lui ont toujours soutenu, en sa qualité de membre de préconstituants et constituants successifs, que le pouvoir constituant n'est pas lié par la motivation qui a incité le préconstituant à déclarer un article ouvert à révision. Dans le cadre du débat politique, il est toujours possible d'invoquer des directives du préconstituant pour contester ou non une proposition de révision. Mais d'un point de vue juridique, ces directives ne sont pas contraignantes. À présent, d'aucuns oublient manifestement ce principe.

M. Armand De Decker, président, comprend parfaitement les points de vue de MM. Vandenberghe et Van Hauthem. Mais le texte de la proposition initiale diffère sensiblement de celui transmis par la Chambre, conformément auquel la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour. Par conséquent, ce texte répond en grande partie aux préoccupations institutionnelles de M. Vandenberghe et n'anticipe nullement sur une réforme éventuelle de la Cour des comptes.

Actuellement, des problèmes substantiels ont toutefois déjà été constatés lors de la collecte et de l'utilisation de fonds offerts par les citoyens à des organismes pour aider les victimes de catastrophes. En tant qu'ancien ministre de la Coopération au dévelop-

Ontwikkelingssamenwerking kan de voorzitter beamen dat er dringend nood is aan een onafhankelijke controle op deze organisaties.

Daarom stelt hij voor dit acute probleem op te lossen aan de hand van de door de Kamer overgezonden tekst.

Wat de draagwijdte van de verklaring tot herziening van de Grondwet betreft, merkt *de heer Delpérée* op dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen twee hypothesen.

1. Indien de preconstituante heeft verklaard dat er redenen zijn tot herziening van een grondwettelijke bepaling bijvoorbeeld teneinde een welbepaald doel te bereiken, dan is de rechtsleer formeel: deze motivering heeft geen enkele juridische draagwijdte en de preconstituante dient zich van dergelijke verklaringen te onthouden. Om die reden zijn de verklaringen sinds een vijftiental jaar minimalistischer geworden en beperken ze zich tot de verklaring dat er redenen zijn tot herziening van artikel x, y of z. De constituant beslist dan of ze wil overgaan tot herziening en in welke zin.

2. Er is echter een hypothese waarbij de rechtsleer van oordeel is dat het absoluut noodzakelijk is dat de preconstituante het voorwerp van de herziening aangeeft, namelijk wanneer het gaat om de toevoeging van een bepaling, ongeacht of het gaat om een nieuw artikel, een nieuwe paragraaf of een nieuw lid. Anders zou de constituant een vrijgeleide krijgen. Zo bevat de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 mei 2007 verschillende streepjes tot invoeging van een nieuwe bepaling waarvan het voorwerp in de verklaring zelf wordt gespecificeerd. Binnen deze hypothese is de constituant gebonden aan die verduidelijking.

Dit betekent dat de verklaring volgens welke de constituant kan overgaan tot herziening « *van artikel 180 van de Grondwet, om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen* », de constituant niet de mogelijkheid biedt de andere bepalingen van artikel 180 van de Grondwet te wijzigen.

De heer Vandenberghe repliceert dat de grondwetgever zelf oordeelt over de marge van zijn bevoegdheid.

De heer Delpérée acht dat een gemakkelijheidsoplossing.

De heer Vandenberghe verklaart niet van zijn standpunt te zullen afwijken.

De heer De Decker, voorzitter, merkt op dat de partijgenoten van de heer Vandenberghe in de Kamer het geamendeerde voorstel van de heren de Donnea en Bacquelaine unaniem hebben goedgekeurd.

pement, le président est tout à fait d'accord sur la nécessité de mettre en place d'urgence un contrôle indépendant de ces organismes.

C'est la raison pour laquelle il propose de résoudre ce problème majeur en partant du texte transmis par la Chambre.

En ce qui concerne la portée de la déclaration de révision de la Constitution, *M. Delpérée* précise qu'il faut bien distinguer deux hypothèses.

1. Si le préconstituant a déclaré qu'il y a lieu à la révision d'une disposition constitutionnelle, par exemple, afin d'atteindre un objectif déterminé, la doctrine est unanime pour dire que cette motivation n'a aucune portée et que le préconstituant doit s'abstenir de telles déclarations. Pour cette raison, les déclarations sont devenues plus squelettiques depuis une quinzaine d'années et se sont limitées à déclarer qu'il y a lieu à la révision de l'article x, y ou z. Le constituant décide alors s'il veut procéder à une révision et dans quel sens.

2. Il y a toutefois une hypothèse dans laquelle la doctrine considère qu'il est indispensable que le préconstituant indique l'objet de la révision, à savoir lorsqu'il s'agit de l'ajout d'une disposition, que ce soit un nouvel article, un nouveau paragraphe ou un nouvel alinéa. Sinon, un blanc-seing serait donné au constituant. Ainsi, la déclaration de révision de la Constitution du 1^{er} mai 2007 contient plusieurs tirets qui prévoient l'insertion d'une nouvelle disposition dont l'objet est spécifié dans la déclaration même. Dans cette hypothèse, le constituant est lié par cette spécification.

Cela signifie que la déclaration selon laquelle le constituant peut procéder à la révision « *de l'article 180 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes* », ne lui permet donc pas de modifier les autres dispositions de l'article 180 de la Constitution.

M. Vandenberghe réplique que le constituant détermine lui-même les limites de sa compétence.

M. Delpérée estime qu'il s'agit d'une solution de facilité.

M. Vandenberghe déclare qu'il n'a pas l'intention de changer d'avis.

M. De Decker, président, relève que les membres du parti de *M. Vandenberghe* à la Chambre ont approuvé à l'unanimité la proposition amendée de *MM. de Donnea et Bacquelaine*.

De heer Vandenberghe acht zich door een dergelijk gezagsargument niet gebonden. De Senaat is het als reflectiekamer aan zichzelf verplicht om de hem voorgelegde teksten autonoom te beoordelen.

De heer de Donnea, lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers, verklaart dat men natuurlijk institutionele spelletjes kan blijven spelen. De realiteit is echter dat hulporganisaties tientallen miljoenen euro ophalen bij het grote publiek en er op de besteding daarvan geen enkele controle wordt uitgeoefend. Deze problematiek dient daarom snel te worden aangepakt zodat eventuele misbruiken kunnen worden bestreden. Spreker valt niet over de precieze formulering van de beoogde grondwetsherziening, maar betracht efficiëntie en pragmatisme.

Het hardnekkige verzet van de heer Vandenberghe blijft spreker verwonderen omdat, zoals de voorzitter heeft opgemerkt, de CD&V-volksvertegenwoordigers zich eenparig achter de geamendeerde tekst hebben geschaard.

Spreker wenst niet dat de Senaat het verwijt zou oplopen een grondwetsherziening te verhinderen die onontbeerlijk is om een acuut probleem aan te pakken en, op één stem na, eenparig door de Kamer is goedgekeurd.

Aangezien alle standpunten gekend zijn, stelt *de voorzitter, de heer De Decker*, voor om de door de Kamer overgezonden tekst in stemming te brengen.

De heer Vandenberghe vestigt er de aandacht op dat in de plenaire vergadering het vereiste aanwezigheids- en beslissingsquorum van twee derde van de leden respectievelijk van de stemmen moet worden gehaald. Het is geen neutraal politiek feit indien de Senaat een tekst tot herziening van de Grondwet zou goedkeuren zonder dat daarvoor in de Nederlandstalige taalgroep een meerderheid voorhanden is.

De voorzitter stelt zich vragen bij de houding van de CD&V-fractie die een tekst weigert goed te keuren die door alle Vlaamse fracties in de Kamer eenparig is gesteund. Hij verzet er zich tegen dat de CD&V-fractie de behandeling van dit ontwerp blokkeert.

De heer Paul Wille verklaart zich te kunnen aansluiten bij het stemresultaat in de Kamer. De specificiteit van het door de Kamer overgezonden ontwerp brengt zijns inziens de door de heer Vandenberghe naar voren geschoven stelling niet in gevaar. Politiek gezien zou zijn fractie in deze commissie bijgevolg de meerderheid steunen zoals die zich nu blijkbaar aftekent. Maar die houding neemt niet weg dat de heer Vandenberghe wel een punt heeft met zijn opmerking dat de vereiste twee derde meerderheid in de plenaire vergadering moet worden gehaald.

M. Vandenberghe ne s'estime pas lié par un argument d'autorité de ce type. En tant que chambre de réflexion, le Sénat se doit d'examiner en toute autonomie les textes qui lui sont soumis.

M. de Donnea, membre de la Chambre des représentants, déclare que l'on peut évidemment se livrer indéfiniment à des petits jeux institutionnels. Mais la réalité est que des organisations humanitaires collectent des dizaines de millions d'euros auprès du grand public et que l'utilisation de ces fonds ne fait l'objet d'aucun contrôle. Il faut donc s'attaquer rapidement à ce problème pour pouvoir lutter contre d'éventuels abus. L'intervenant ne souhaite pas épiloguer sur la formulation précise de la révision de la Constitution envisagée, mais il prône l'efficacité et le pragmatisme.

L'opposition obstinée de M. Vandenberghe continue d'étonner l'intervenant, compte tenu du fait que, comme l'a fait remarquer le président, les députés du CD&V ont soutenu à l'unanimité le texte amendé.

L'intervenant ne veut pas que l'on reproche au Sénat de faire obstacle à une révision de la Constitution qui s'avère indispensable pour régler un problème urgent et qui a été adoptée à la Chambre à l'unanimité moins une voix.

Tous les points de vue étant connus, *le président, M. De Decker*, propose de mettre aux voix le texte transmis par la Chambre.

M. Vandenberghe insiste sur le fait qu'il faut atteindre le quorum de présence et de décision de deux tiers des membres en séance plénière. Si le Sénat approuvait un texte de révision de la Constitution sans disposer d'une majorité au sein du groupe linguistique néerlandais, il ne s'agirait pas d'un acte politiquement neutre.

Le président s'interroge sur l'attitude du groupe CD&V qui refuse d'approuver un texte qui a été soutenu à l'unanimité par tous les groupes politiques flamands à la Chambre. Il s'oppose au blocage de l'examen du projet en question par le groupe CD&V.

M. Paul Wille déclare se rallier au résultat du vote à la Chambre. À son sens, la spécificité du projet transmis par la Chambre ne met pas en péril la position défendue par M. Vandenberghe. D'un point de vue politique, le groupe de l'intervenant au sein de la présente commission soutiendrait dès lors la majorité qui se dessine apparemment. Il n'en reste pas moins que M. Vandenberghe a raison de souligner que la majorité des deux tiers doit être atteinte en séance plénière.

De voorzitter stelt vast dat het door de heer Vandenberghe c.s. ingediende amendement nr. 1 inhoudelijk vrijwel volledig overeenstemt met de door de Kamer overgezonden tekst. Daarom stelt hij voor om, in overeenstemming met het reglement van de Senaat, het amendement eerst in stemming te brengen.

De heer Vandenberghe wenst een week uitstel om zijn definitief standpunt te bepalen.

De heer Louis Ide concludeert uit dit alles dat er binnen de meerderheid geen eensgezindheid bestaat over het voorstel van de heer Vandenberghe om het debat open te trekken naar de vraag om de deelstaten te betrekken bij de inrichting en de werking van het Rekenhof. Graag had hij hierover het standpunt van de Vlaamse Gemeenschapssenatoren gekend.

De heer Philippe Monfils heeft vragen over amendement nr. 1 van de heer Vandenberghe c.s., met name over het onderscheid dat in de verantwoording wordt gemaakt tussen bevoegdheden en taken.

Hij wenst uitleg over de draagwijdte van de volgende overweging in de verantwoording :

« Tot slot toont het samenhangende wetsvoorstel van dezelfde auteurs (stuk Kamer, nr. 52-0522/1) aan dat het woord « bevoegdheden » zoals gebruikt in het voorstel tot wijziging van artikel 180 GW, niet op zijn plaats is, aangezien : (...) deze taak verschuift naar een terrein waar het Rekenhof *ratione personae* volgens de Grondwet niet bevoegd is, met name de controle van de geldmiddelen van private organisaties en het Rekenhof geen algemene bevoegdheid verkrijgt voor de controle van alle private organisaties, ongeacht hun aard of doel » (stuk Senaat, nr. 4-868/2, blz. 2).

Moet men hieruit besluiten dat het Rekenhof niet kan worden belast met de taak om de rekeningen van private organisaties te controleren ?

Ofwel is er een verschil tussen bevoegdheden en taken, in welk geval er een antwoord nodig is op de vraag in welk kader de taken kunnen worden uitgevoerd. Ofwel is er geen verschil zodat een deelgebied het Rekenhof kan belasten met de controle van de rekeningen van een private organisatie, inner van giften, volgens de nadere regels bepaald bij de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.

De heer Vandenberghe verklaart gebelgd te zijn door de toon van de argumentatie. Hij herhaalt dat de huidige statu quo ten opzichte van het Rekenhof geen oplossing biedt. Zijn partij heeft voorstellen gedaan om de deelstaten te betrekken bij de inrichting en de werking van het Rekenhof. Het Hof controleert immers ook de Gemeenschappen, de Gewesten en de ondergeschikte besturen. Daarbij komt dat heel wat caritatieve acties exclusief betrekking hebben op

Le président constate que l'amendement n° 1 déposé par M. Vandenberghe et consorts présente un contenu quasiment identique à celui du texte transmis par la Chambre. C'est pourquoi il propose de mettre d'abord l'amendement aux voix, conformément au règlement du Sénat.

M. Vandenberghe souhaite un report d'une semaine pour arrêter sa position définitive.

M. Louis Ide conclut de tout ce qui précède qu'il n'existe pas d'unanimité au sein de la majorité quant à la proposition de M. Vandenberghe d'étendre le débat à la demande visant à associer les entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes. Il aurait souhaité connaître le point de vue des sénateurs de Communauté flamands à ce sujet.

M. Philippe Monfils s'interroge sur l'amendement n° 1 de M. Vandenberghe et consorts, notamment sur la distinction qui est faite dans la justification entre des compétences et des missions.

Il souhaite obtenir des explications sur la portée de la considération suivante dans la justification :

« Enfin, la proposition de loi connexe des mêmes auteurs (doc. Chambre, n° 52-0522/1) montre que le mot « compétences », tel qu'il est utilisé dans la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, est mal choisi, car : (...) « cette mission se situe davantage sur un terrain où, selon la Constitution, la Cour des comptes n'est pas compétente *ratione personae*, à savoir celui du contrôle des fonds d'organisations privées, et la Cour n'a pas de compétence générale pour le contrôle de toutes les organisations privées, quels que soient leur nature ou leur but » (doc. Sénat, n° 4-868/2, p. 2).

Doit-on en conclure que la Cour des comptes ne pourra être chargée de la mission de contrôler les comptes d'organes privés ?

Ou bien il y a une différence entre compétences et missions, auquel cas il faut une réponse à la question de savoir dans quel cadre les missions peuvent s'exercer. Ou bien il n'y a pas de différence de sorte qu'une entité peut charger la Cour des comptes du contrôle des comptes d'un organisme privé, collecteur de dons, selon les modalités définies par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

Le ton de l'argumentation irrite *M. Vandenberghe*. Il répète que le statu quo actuel vis-à-vis de la Cour des comptes n'est pas la solution. Son parti a formulé des propositions visant à associer les entités fédérées à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes. En effet, la Cour contrôle également les Communautés, les Régions et les pouvoirs subordonnés. À cela s'ajoute qu'un grand nombre d'actions caritatives portent exclusivement sur des compétences

deelstaatbevoegdheden. De voormelde institutionele eis is bijgevolg geenszins excessief en wordt door een brede meerderheid in Vlaanderen gedragen. Het feit dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de voorliggende tekst heeft goedgekeurd, is geen argument. De Senaat moet vanwege zijn bijzondere samenstelling rekening houden met de gevoeligheden die in de deelstaatarlamenten leven.

De heer Delpérée merkt op dat indien de door de Kamer overgezonden ontwerp tekst wordt aangenomen, de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten op een uiteenlopende manier bevoegdheden kunnen toekennen aan het Rekenhof. Op die manier zou het voorstel van de heer de Donnea compleet zijn doel missen. Het zou immers kunnen blijken dat een NGO waarvan de zetel in het Waals Gewest is gevestigd door het Rekenhof wordt gecontroleerd, terwijl dat voor een NGO met zetel in het Vlaams Gewest misschien niet het geval is. In die omstandigheden kan de doelstelling die aan de basis van het voorstel van de heren de Donnea en Bacquelaine ligt, niet worden gerealiseerd. Indien de commissie die richting kiest, zal spreker onmiddellijk een voorstel tot herziening van artikel 180 van de Grondwet indienen, dat de oorspronkelijke tekst van het voorstel van de heren de Donnea en Bacquelaine overneemt.

Vanuit communautair oogpunt heeft *de heer de Donnea* geen begrip voor de argumentatie van de heer Vandenberghe. Bij solidariteitsacties wordt de bevolking opgeroepen een bijdrage te storten op de rekeningnummers van de hulporganisaties. Dat geld wordt ingezameld bij de Belgische bevolking zonder dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Er bestaat trouwens geen subnationaliteit in België. Het is bijgevolg logisch dat het Rekenhof een controle uitoefent op de inzameling en de besteding van die gelden.

Spreker is net zoals de heer Vandenberghe voorstander van een doorgedreven staats hervorming. Maar dat zou er toch niet aan in de weg mogen staan dat er een controle wordt uitgeoefend op de NGO's die beroep doen op de solidariteit van de burgers. Het valt zeer moeilijk om de publieke opinie ervan te overtuigen dat een dergelijke hervorming geen doorgang kan vinden omdat er een eis tot regionalisering van het Rekenhof op tafel ligt.

De heer Vandenberghe repliceert dat zijn standpunt gedragen wordt door een zeer brede meerderheid in Vlaanderen. Hij dringt nogmaals aan op een week uitstel alvorens een definitief standpunt in te nemen.

De heer Van Hauthem wenst, net zoals de heer Monfils, nadere uitleg over het verschil tussen de door de Kamer overgezonden tekst en het amendement van de heer Vandenberghe c.s. Concreet, stel dat een caritatieve organisatie, zoals Caritas Catholica, geld inzamelt ten behoeve van de slachtoffers van de

des entités fédérées. L'exigence institutionnelle précitée n'est donc nullement excessive et est soutenue par une large majorité en Flandre. Le fait que la Chambre des représentants a adopté le texte à l'examen n'est pas un argument. En raison de sa composition particulière, le Sénat se doit de tenir compte des sensibilités exprimées au sein des parlements des entités fédérées.

M. Delpérée fait observer qu'en cas d'adoption du projet de texte transmis par la Chambre, l'État fédéral, les Communautés et les Régions pourront, de manière différenciée, conférer des compétences à la Cour des comptes. L'objectif poursuivi par la proposition de M. de Donnea sera alors complètement manqué. Il pourrait, en effet, s'avérer qu'une ONG dont le siège est établi en Région wallonne sera contrôlée par la Cour des comptes, alors qu'une ONG avec son siège en Région flamande ne le sera peut-être pas. Dans ces conditions, l'objectif qui est à la base de la proposition de MM. de Donnea et Bacquelaine ne pourra être réalisé. Si la commission se lance dans cette voie, l'intervenant déposera sur le champ une proposition de révision de l'article 180 de la Constitution qui reprendra le texte initial de la proposition de MM. de Donnea et Bacquelaine.

D'un point de vue communautaire, *M. de Donnea* ne comprend pas l'argumentation de M. Vandenberghe. Lors d'actions de solidarité, la population est appelée à verser une contribution sur les numéros de compte des organisations humanitaires. Cet argent est récolté auprès de la population belge sans distinction entre francophones et néerlandophones. Il n'existe d'ailleurs pas de sous-nationalité en Belgique. Il est donc logique que la Cour des comptes exerce un contrôle sur la collecte et l'affectation de ces fonds.

L'intervenant est partisan, comme M. Vandenberghe, d'une réforme de l'État approfondie. Mais cela ne devrait tout de même pas barrer la route à un contrôle des ONG qui font appel à la solidarité des citoyens. Il sera difficile de convaincre l'opinion publique qu'une telle réforme ne peut aboutir parce qu'une demande de régionalisation de la Cour des comptes se trouve au centre des négociations.

M. Vandenberghe réplique en affirmant que son point de vue est soutenu par une très large majorité en Flandre. Il réclame à nouveau un délai d'une semaine avant d'arrêter une position définitive.

M. Van Hauthem souhaite, tout comme M. Monfils, obtenir quelques précisions sur la différence entre le texte transmis par la Chambre et l'amendement de M. Vandenberghe et consorts. Supposons concrètement qu'une organisation caritative comme Caritas Catholica récolte des fonds au profit des victimes du

aardbeving in Haïti, welke instantie is dan volgens elk van de twee teksten bevoegd om het Rekenhof de opdracht te geven de besteding van die gelden te onderzoeken?

De heer de Donnea antwoordt dat er natuurlijk een uitvoeringswet moet worden goedgekeurd waarin de procedure volledig wordt uitgetekend. Indien het gaat om organisaties die bijvoorbeeld uitsluitend in de deelgebieden actief zijn, verlenen zowel de door de Kamer overgezonden tekst als het amendement van de heer Vandenberghe c.s. de deelstaten de bevoegdheid om regelgevend op te treden. Er zijn ook organisaties die over het ganse Belgische grondgebied actief zijn. Dat zal nader moeten worden onderzocht.

De heer Monfils heeft begrip voor de stelling van de heer Vandenberghe, maar deelt ze niet. Het is niet de eerste keer dat in de Senaat voorstellen worden geblokkeerd in de hoop een snelle regionalisering van een bepaalde bevoegdheid te verkrijgen of dat voorstellen aanleiding geven tot een reflectie over de verdere regionalisering van de interne structuur van bepaalde instanties.

Spreker verkeerde in de overtuiging dat er op institutioneel vlak momenteel een gewapende vrede heerst en men zich dus niet in een doorgedreven regionaliseringsoperatie zou storten. Maar telkens zich de mogelijkheid voordoet om een stap vooruit te doen, wordt dat initiatief afgeblokt of wordt er gebruik van gemaakt om een diepere of ruimere hervorming voor te stellen.

Men kan dat spel blijven spelen, maar dat verhindert de aanpak van bepaalde problemen die een dringende oplossing behoeven. Daarom herhaalt hij zijn pleidooi om de behandeling van het door de Kamer overgezonden ontwerp van tekst los te koppelen van de vraag naar een nieuwe staatshervorming waarin ook de inrichting en de werking van het Rekenhof aan bod zouden komen.

De heer Louis Siquet verklaart zich uitdrukkelijk voorstander van het ontwerp van tekst omdat het de mogelijkheid biedt bepaalde wanpraktijken een halt toe te roepen. Zo kwam onlangs aan het licht dat een bedrag van 50 miljoen euro is verduisterd dat bestemd was voor personen met een handicap.

De voorzitter, de heer De Decker, besluit de bespreking met de opmerking dat de Senaat bij het onderzoek van de teksten moet waken over het algemeen belang in al zijn facetten en daarbij rekening houdt met de Belgische subtiliteiten. Hij neemt er akte van dat de door de Kamer overgezonden tekst er werd goedgekeurd door alle Vlaamse partijen en door een aantal Vlaamse partijvoorzitters. Als gewezen minister van Ontwikkelingssamenwerking beklemtoont hij op het terrein geconfronteerd te zijn geweest met de

tremblement de terre à Haïti; quelle instance serait alors habilitée, en vertu de chacun des deux textes, à charger la Cour des comptes d'examiner l'utilisation effective de ces fonds?

M. de Donnea répond qu'il faudra bien entendu adopter une loi d'exécution détaillant l'ensemble de la procédure. S'il s'agit d'organismes opérant par exemple exclusivement dans les entités fédérées, le texte transmis par la Chambre tout comme l'amendement de M. Vandenberghe et consorts confèrent aux entités fédérées la compétence de légiférer. Il existe également des organismes qui opèrent sur tout le territoire belge. Ce point devra encore faire l'objet d'un examen ultérieur.

M. Monfils comprend la position défendue par M. Vandenberghe mais ne la partage pas. Ce n'est pas la première fois que des propositions sont bloquées au Sénat dans l'espoir d'obtenir une régionalisation rapide d'une compétence donnée, ou que des propositions donnent lieu à une réflexion sur la régionalisation future de la structure interne de certaines instances.

L'intervenant était convaincu qu'il régnait actuellement une trêve sur le plan institutionnel et qu'il ne faudrait donc pas se lancer dans une opération de régionalisation de grande ampleur. Mais à chaque fois que la possibilité se présente d'obtenir des avancées, certains bloquent l'initiative et la détournent pour proposer une réforme plus profonde ou plus large.

Certes, l'on peut continuer à se livrer à ce petit jeu, mais l'on sera alors dans l'impossibilité d'aborder certains problèmes qui requièrent pourtant une solution d'urgence. C'est la raison pour laquelle il recommande à nouveau de dissocier l'examen du projet de texte transmis par la Chambre d'une nouvelle demande de réforme de l'État où figureraient également l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes.

M. Louis Siquet se prononce expressément en faveur du projet de texte parce qu'il offre la possibilité de mettre un terme à certaines pratiques abusives. Ainsi, l'on a récemment appris qu'une somme de 50 millions d'euros destinée à des personnes handicapées avait été détournée.

Le président, M. De Decker, conclut la discussion en faisant remarquer que lorsque le Sénat examine des textes, il doit veiller à l'intérêt général sous toutes ses facettes, tout en tenant compte des subtilités propres à la Belgique. Il prend acte du fait que le texte transmis par la Chambre y a été adopté par tous les partis flamands et par plusieurs présidents de partis flamands. Il répète qu'en sa qualité d'ancien ministre de la Coopération au développement, il a été confronté, sur le terrain, aux conséquences du manque de

gevolgen van het gebrek aan controle op de inzameling en de besteding van de middelen die uit solidariteitsacties voortvloeien.

Daarom stelt hij voor over te gaan tot de stemming.

De heer Van Hauthem vraagt of geen week uitstel in acht kan worden genomen.

De heer Vandenberghe dringt daar niet langer op aan en wacht de stemming af. Indien de meerderheid van de Vlaamse senatoren tegenstemt, dan zullen daar de nodige conclusies uit moeten worden getrokken.

Wat het gezag van de stemming in de Kamer betreft, merkt *de heer Ide* op dat de Senaat daar geenszins door gebonden is. Onze assemblee dient de teksten te beoordelen op hun merites, maar doet dat helaas te weinig, zoals gebleken is bij de behandeling van de wetsontwerpen inzake het rookverbod.

VI. STEMMING

Amendement nr. 1 van de heer Vandenberghe c.s. wordt aangenomen met 5 tegen 2 stemmen, bij 4 onthoudingen.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De rapporteurs,
Hugo VANDENBERGHE. Francis DELPÉRÉE.
De voorzitter,
Armand DE DECKER.

*
* *

contrôle de la collecte et de l'affectation des moyens issus des actions de solidarité.

Il propose dès lors de passer au vote.

M. Van Hauthem demande si l'on ne pourrait pas surseoir au vote pendant une semaine.

M. Vandenberghe n'insiste plus sur ce point et attend le vote. Si la majorité des sénateurs flamands votent contre le texte, il faudra en tirer les conclusions qui s'imposent.

En ce qui concerne l'autorité du vote qui a eu lieu à la Chambre, *M. Ide* observe qu'il n'engage nullement le Sénat. Notre assemblée se doit d'examiner les textes sur leurs mérites, mais ne le fait malheureusement pas suffisamment, ainsi qu'on l'a encore constaté lors de l'examen des projets de loi sur l'interdiction de fumer.

VI. VOTE

L'amendement n° 1 de M. Vandenberghe et consorts est adopté par 5 voix contre 2 et 4 abstentions.

*
* *

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Les rapporteurs,
Hugo VANDENBERGHE. Francis DELPÉRÉE.
Le président,
Armand DE DECKER.

*
* *

BIJLAGE**Nota van de dienst Wetsevaluatie van de Senaat****1. De verklaring tot herziening van artikel 180 van de Grondwet**

De verklaring tot herziening van de Grondwet van 2 mei 2007 bepaalt dat er reden is tot herziening van artikel 180 van de Grondwet « om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen ».

De Kamer van volksvertegenwoordigers nam, op grond van deze verklaring, een tekst aan die een nieuw lid in artikel 180 van de Grondwet invoegt, dat luidt als volgt:

« De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel bepaalt de overige bevoegdheden van het Hof. »

Hierbij rijst de vraag of de verklaring tot Grondwetsherziening toelaat dat de overige bevoegdheden van het Rekenhof niet alleen bij wet, maar ook bij decreet en bij de in artikel 134 bepaalde regel worden toegekend. Met andere woorden, wenste de preconstituante het recht om de nieuwe bevoegdheden van het Rekenhof te bepalen, voor te behouden aan de federale Staat of ook toe te kennen aan de Gemeenschappen en de Gewesten?

Dit betreft de inmiddels klassieke vraag of en in welke mate de preconstituante de bevoegdheid van de constituyente kan beperken door uitdrukkelijk aan te geven in welke zin de bepaling kan worden herzien.

Algemeen wordt aanvaard dat artikel 195 van de Grondwet zich ertegen verzet dat de preconstituante de inhoud van de herziening in beduidende mate kan vaststellen, omdat zij zich dan in de plaats zou stellen van de constituyente.

Wanneer de preconstituante evenwel de toelating geeft een nieuwe grondwetsbepaling in te voeren, moet die toelating in beginsel gepaard gaan met een aanduiding van het onderwerp, waardoor de constituyente gebonden is (1). Toch mag ook in dat geval de toelichting slechts algemene richtlijnen bevatten die de constituyente een voldoende keuzevrijheid laten (2).

In casu is het evenwel niet duidelijk of de preconstituante, bij het opstellen van de herzieningsverklaring van artikel 180, de intentie had het recht om nieuwe bevoegdheden aan het Rekenhof toe te kennen, voor te behouden aan de federale wetgever, dan wel dit ook aan de Gemeenschappen en Gewesten te verlenen. De parlementaire voorbereiding van de verklaring tot Grondwetsherziening van 2 mei 2007 bevat slechts een summier toelichting bij de verklaring tot

(1) F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 80; A. Alen, « Voornaamste procedurale problemen van een Grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1979, 286.

(2) J. Van Nieuwenhove, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », in M. Van Der Hulst en L. Veny, *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Mys en Breesch, 1998, 54.

ANNEXE**Note du service d'Évaluation de la législation du Sénat****1. La déclaration de révision de l'article 180 de la Constitution**

La déclaration de révision de la Constitution du 2 mai 2007 stipule qu'il y a lieu à révision de l'article 180 de la Constitution « en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des Comptes ».

Sur la base de cette déclaration, la Chambre des représentants a adopté un texte insérant un alinéa dans l'article 180 de la Constitution, rédigé comme suit:

« La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour. »

La question se pose de savoir si la déclaration de révision de la Constitution autorise que les autres compétences de la Cour des comptes ne soient pas uniquement déterminées par la loi, mais également par le décret ou la règle visée à l'article 134. En d'autres mots, est-ce que la déclaration entendait réserver au pouvoir fédéral le droit de déterminer les autres compétences de la Cour des comptes ou est-ce qu'elle entendait accorder ce droit aussi aux Communautés et Régions?

Cela concerne la question classique de savoir si et dans quelle mesure la déclaration de révision peut limiter les compétences du pouvoir constituant en indiquant explicitement dans quel sens la disposition constitutionnelle peut être révisée.

Il est généralement accepté que l'article 195 de la Constitution s'oppose à ce que la déclaration indique le sens d'une révision, dans la mesure où, dans ce cas, un pouvoir constitué s'arroge la prérogative d'entreprendre sur l'œuvre réservée au pouvoir constituant.

Cependant, dans l'hypothèse où l'opération de révision conduit à insérer une nouvelle disposition dans le texte constitutionnel, il semble indiqué de mentionner l'objet de la disposition qui est envisagé, liant le pouvoir constituant (1). Mais même dans cette hypothèse, les indications ne peuvent comprendre que des directives générales, laissant une liberté de choix suffisante au pouvoir constituant (2).

Dans le cas actuel, l'on aperçoit mal si la déclaration de révision de l'article 180 entend réserver au législateur fédéral le droit de déterminer les nouvelles compétences de la Cour des comptes ou si elle entendait accorder ce droit aux Communautés et Régions aussi. Les travaux parlementaires ne contiennent que des commentaires très succincts. La déclaration de révision de l'article 180 doit permettre « au législateur d'attribuer des compétences

(1) F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 80; A. Alen, « Voornaamste procedurale problemen van een Grondwetsherziening », *T.B.P.*, 1979, 286.

(2) J. Van Nieuwenhove, « De herziening en de coördinatie van de Grondwet », in M. Van Der Hulst en L. Veny, *Parlementair recht. Commentaar en teksten*, Mys en Breesch, 1998, 54.

herziening van artikel 180. Die verklaring moet « *de wetgever toelaten bijkomende bevoegdheden toe te kennen aan het Rekenhof* » (1). De vraag of die bijkomende bevoegdheden ook kunnen worden toegekend door de Gemeenschappen en de Gewesten, werd dus niet uitdrukkelijk behandeld (2).

Bovendien is artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet van toepassing op verklaringen tot Grondwetsherziening. Die bepaling houdt in dat het gebruik van het woord « wet » in grondwetsbepalingen die dateren van na 1 oktober 1980, een federaal bevoegdheidsvoorbehoud impliceert: « *de wet* » in een grondwetsbepaling van na 1 oktober 1980 is « *de federale wet* » en niet het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel. Verklaringen tot Grondwetsherziening ontsnappen echter aan de werking van artikel 19 BWHI.

De grondwetgever moet beslissen of de verklaring tot Grondwetsherziening de keuzevrijheid van de grondwetgever beperkt.

2. Wat is de invloed van de voorgestelde grondwetsherziening op de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de opdrachten van het Rekenhof?

a) De huidige regeling

Artikel 180 van de Grondwet kent aan het Rekenhof slechts bevoegdheden toe ten aanzien van de federale Staat.

Toch heeft het Rekenhof eveneens controlebevoegdheid ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten, de openbare instellingen en de provincies. Die controlebevoegdheid werd steeds toegekend bij wet. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geregeld erop gewezen dat de uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof bij wet geen grondwettelijke basis heeft (3).

b) De controlebevoegdheden ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten

Het Rekenhof is bevoegd voor de controle op de begrotingen en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten. Die bevoegdheid wordt echter niet door artikel 180 van de Grondwet toegekend, maar door de artikelen 50 en 71 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Luidens artikel 50, § 2, van die bijzondere wet bepaalt de wet de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten en op de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof. Tot de inwerkingtreding van die wet zijn, zo voegt artikel 71 daaraan toe, de geldende bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof van toepassing.

Heeft de invoeging van het nieuwe lid in artikel 180 enig gevolg voor deze regeling? Kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten het nieuwe lid van artikel 180 van de Grondwet aangrijpen als een

(1) Stuk, Senaat, 2006-2007, 3-2377/1, blz. 3.

(2) Dat is trouwens ook niet het geval in het enige andere grondwetsartikel dat in de herzieningsverklaring is opgenomen en waarin de grondwetgever een bepaling kan invoegen die een delegatie aan de wetgever bevat. Het gaat om artikel 149, dat kan worden herzien « *om een lid toe te voegen volgens hetwelke de wet afwijkingen kan voorzien op de verplichte integrale voorlezing van vonnissen, door de rechter, in openbare zitting* ». Het is dus niet duidelijk of de Grondwetgever een lid kan toevoegen « *volgens hetwelke de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel afwijkingen kunnen voorzien op de verplichte integrale voorlezing van vonnissen, door de rechter, in openbare zitting* ».

(3) Zie bijvoorbeeld *Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, 369/2; *Parl. St.*, Chambre, 1995-1996, nr. 618/3, blz. 4.

supplémentaires à la Cour des Comptes » (1). La question de savoir si des compétences peuvent être accordées également par les Communautés et Régions, n'a donc pas été examinée explicitement (2).

En outre, l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles ne s'applique pas aux déclarations de révision de la Constitution. Cette disposition implique que l'utilisation du mot « loi » dans les dispositions constitutionnelles datant d'après le 1^{er} octobre 1980 réserve une compétence au pouvoir fédéral: « *la loi* » dans une disposition constitutionnelle datant d'après le 1^{er} octobre 1980 est une loi fédérale et non pas un décret ou une règle visée à l'article 134. Toutefois, les déclarations de révision de la Constitution ne sont pas visées par l'article 19 de la loi du 8 août 1980.

Le pouvoir constituant devra décider si et dans quelle mesure la déclaration de révision de l'article 180 limite sa liberté de choix.

2. Quel est l'impact du texte adopté par la Chambre sur la répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions concernant les compétences de la Cour des comptes?

a) La réglementation actuelle

L'article 180 de la Constitution n'attribue à la Cour des comptes que des compétences à l'égard de l'État fédéral.

Cela n'empêche que la Cour des comptes dispose d'une compétence de contrôle à l'égard des Communautés et des Régions, des organismes d'intérêt public et des provinces. Ces compétences ont été attribuées par la loi. La section de législation du Conseil d'État a souvent contesté cette extension de compétence par la loi, puisqu'elle est dépourvue d'une base constitutionnelle (3).

b) Les compétences de contrôle à l'égard des Communautés et des Régions

La Cour des comptes est compétente pour le contrôle des Communautés et des Régions. Cette compétence n'a pas été accordée à la Cour par l'article 180 de la Constitution, mais par les articles 50 et 71 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Aux termes de l'article 50, § 2, de la loi spéciale, la loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes. L'article 71 ajoute que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 50, § 2, sont applicables aux Communautés et aux Régions, les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

L'insertion d'un nouvel alinéa dans l'article 180, a-t-elle des conséquences pour cette réglementation? Est-ce que les Communautés et les Régions peuvent se baser sur le nouvel alinéa de

(1) *Doc. Parl.*, Sénat, 2006-2007, 3-2377/1, p. 3.

(2) Elle n'a pas été examinée non plus dans le seul autre article de la Constitution repris dans la déclaration de révision et autorisant le pouvoir constituant d'insérer une disposition contenant une délégation au législateur. Il s'agit de l'article 149, qui peut être révisé « *en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut prévoir des dérogations à la lecture intégrale obligatoire des jugements, par le juge, en audience publique* ». Il n'est pas clair si le pouvoir constituant peut ajouter un alinéa stipulant que « *la loi, le décret et la règle visée à l'article 134 peuvent prévoir des dérogations à la lecture intégrale obligatoire des jugements, par le juge, en audience publique* ».

(3) Par exemple *Doc. Parl.*, Chambre, 1985-1986, 369/2; *Doc. Parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/3, p. 4.

rechtsgrond om zelf, bij decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, het Rekenhof bevoegd te maken voor de controle van hun rekeningen?

Voorlopig wellicht niet, want de bijzondere wet van 16 januari 1989 draagt zelf het Rekenhof op opmerkingen te maken bij de algemene rekening van de Gemeenschappen en de Gewesten en kent voorts aan de gewone wetgever de bevoegdheid toe om de controle van het Rekenhof op de begrotingen en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten te organiseren.

Toch rijzen enkele vragen :

— Is er nog wel een bijzondere wet vereist om de controle op de Gemeenschappen en de Gewesten aan het Rekenhof op te dragen? Volstaat voortaan niet een gewone wet? Immers, de nieuwe Grondwetsbepaling schrijft voor dat de overige bevoegdheden bij wet, decreet of de in artikel 134 bedoelde regel kunnen worden toegekend. Er staat dus niet: « *bij een wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid* ». Kunnen de artikelen 50 en 71 dan bij gewone wet worden gewijzigd, opgeheven en vervangen?

— Indien de artikelen 50 en 71 van de bijzondere wet worden opgeheven, kunnen de Gemeenschappen en Gewesten dan zelf het Rekenhof belasten met de controle van hun rekeningen en boekhouding op grond van het nieuwe lid van artikel 180 van de Grondwet?

c) De controlebevoegdheden ten aanzien van de instellingen van openbaar nut

Wat de instellingen van openbaar nut betreft die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten, bepaalt artikel 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten dat de wet de controle door het Rekenhof vaststelt. Net zoals dit het geval is voor de controle op de Gemeenschappen en de Gewesten zelf, lijkt de financieringswet te beletten dat de Gemeenschappen en de Gewesten door de voorgenomen Grondwetsherziening bevoegd zouden worden voor de controle op de van hen afhankende instellingen van openbaar nut. Maar ook in dit geval rijst de vraag wat de gevolgen zouden zijn van een eventuele opheffing van de artikelen 50 en 71 van de financieringswet. Zijn de Gemeenschappen en de Gewesten dan bevoegd, ieder voor de instellingen die van hen afhangen, om de controle door het Rekenhof vast te stellen?

d) De controlebevoegdheden ten aanzien van de provincies (1)

Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof vermeldt dat de opdrachten van het Rekenhof worden uitgeoefend op de rekeningen van de Staat en de provincies.

Volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State is de controle van het Rekenhof op de provincies een federale aangelegenheid (2). De Raad steunt zich hiervoor op de rechtspraak van het Arbitragehof, met name op het arrest 35/2003 van 25 maart 2003. Daarin oordeelt het Arbitragehof dat de Grondwet, in de grondwettelijke bepalingen aangenomen voor de grondwetsherziening van 1970, met het gebruik van de woorden « *bij de wet* » de betrokken aangelegenheid alleen heeft willen uitsluiten uit de bevoegdheid van de uitvoerende macht zodat de bijzondere wetgever de Gewesten de regeling van die aangelegenheid kan toekennen, mits zulks uitdrukkelijk en nauwkeurig gebeurt. Aangezien, zo besluit de Raad van State, de opdrachten van het

l'article 180 pour attribuer eux-mêmes à la Cour des comptes, par décret et la règle visée à l'article 134 de la Constitution, le pouvoir de contrôler leurs comptes?

Probablement pas, du moins dans un premier temps. Actuellement c'est la loi spéciale du 16 janvier 1989 qui charge elle-même la Cour des comptes de faire des observations sur le compte général des Communautés et des Régions et c'est la loi spéciale aussi qui stipule que la loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes.

Néanmoins, quelques questions se posent :

— Faut-il toujours une loi spéciale pour accorder à la Cour des comptes le contrôle des Communautés et des Régions? Ou une loi ordinaire suffit-elle? Aux termes de la nouvelle disposition, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine les autres compétences de la Cour. Il n'y est pas question « *d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa* ». Les articles 50 et 71 de la loi spéciale, pourraient-ils être modifiés, abrogés ou remplacés par une loi ordinaire?

— Si les articles 50 et 71 de la loi spéciale sont abrogés, est-ce que les Communautés et les Régions peuvent charger elles-mêmes la Cour des comptes du contrôle de leurs comptes en vertu du nouvel alinéa de l'article 180 de la Constitution?

c) Les compétences de contrôle à l'égard des organismes d'intérêt public

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui dépendent des Communautés et des Régions, l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions stipule que la loi règle le contrôle par la Cour des comptes. Comme c'est le cas pour le contrôle des Communautés et des Régions, la loi de financement semble empêcher que, suite à la révision constitutionnelle envisagée, les Communautés et les Régions soient compétentes pour le contrôle des organismes qui en dépendent. Néanmoins, la question se pose de savoir quelles seraient les conséquences d'une abrogation éventuelle des articles 50 et 71 de la loi de financement. Est-ce que les Communautés et les Régions seraient compétentes pour régler le contrôle par la Cour des comptes, chacune pour les organismes qui dépendent d'elles?

d) Les compétences de contrôle à l'égard des provinces (1)

Aux termes de l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846, la Cour des comptes exerce ces missions sur les comptes de l'État et des provinces.

Selon la section de législation du Conseil d'État, le contrôle des provinces par la Cour des comptes est resté une compétence fédérale (2). Elle s'appuie sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, et en particulier sur l'arrêt 35/2003 du 25 mars 2003. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que la Constitution, dans ses dispositions adoptées avant la révision de 1970, en utilisant les termes « *par la loi* », a uniquement voulu exclure la matière concernée de la compétence du pouvoir exécutif, de sorte que le législateur spécial peut confier aux Régions la compétence de régler cette matière, à condition que cette attribution soit expresse et précise. Comme le met en évidence le Conseil d'État, les missions de la Cour des comptes sont définies par l'article 180 de

(1) Zie L. Detroux, « L'article 180 de la Constitution », *R. B. Dr. Const.*, 2006, n° 3, 279.

(2) *Parl. St.*, Waals P., 2003-2004, nr. 613/1, blz. 51.

(1) Voy. L. Detroux, « L'article 180 de la Constitution », *R.B.Dr.Comp.*, 2006, n° 3, p. 279.

(2) *Doc. Parl.*, Parl. Wal., 2003-2004, n° 613/1, p. 51.

Rekenhof worden omschreven in artikel 180 van de Grondwet, dat bovendien bepaalt dat deze instelling bij de wet wordt georganiseerd, en aangezien geen enkele uitdrukkelijke en nauwkeurige bepaling aan de Gewesten de bevoegdheid toekent om de regels voor de controle van het Rekenhof op de provincies vast te stellen, blijft dit een federale aangelegenheid.

Het ligt voor de hand dat deze redenering niet overeind blijft wanneer artikel 180 van de Grondwet zelf bepaalt dat de overige bevoegdheden van het Rekenhof worden toegekend bij de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel. Zouden de Gewesten dan niet met recht kunnen voorhouden dat voortaan zij zelf bevoegd zijn voor het vaststellen van de regels voor de controle van het Rekenhof op de provincies, vermits zij reeds op grond van artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevoegd zijn voor de ondergeschikte besturen? Zouden zij niet eveneens bevoegd zijn om die bevoegdheid aan het Rekenhof te ontnemen?

la Constitution, qui prévoit également que cette institution de contrôle est organisée par la loi. Et comme aucune disposition expresse et précise n'attribue aux Régions la compétence d'établir des règles relatives à l'intervention de la Cour des comptes dans les contrôles des provinces, ceci reste une compétence fédérale.

Il est évident que ce raisonnement ne pourra plus être suivi à partir du moment où l'article 180 de la Constitution stipule que les autres compétences de la Cour des comptes seront attribuées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Est-ce que les Régions, dans ce cas, ne pourraient pas soutenir à juste titre la thèse qu'elles sont compétentes pour les règles du contrôle de la Cour des comptes sur les provinces, puisqu'elles sont déjà compétentes pour les pouvoirs subordonnés en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles? Est-ce qu'elles ne seraient pas compétentes afin de retirer cette mission à la Cour des comptes?