

LA CONSTITUTION BELGE ET LES DOTATIONS À DES MEMBRES DE LA FAMILLE ROYALE*

PAR

MARC VERDUSSEN**

Adopté en 1831, l'article 89 de la Constitution dispose que «la loi fixe la Liste civile pour la durée de chaque règne». Pour ce qui concerne le règne du Roi Albert II, une loi a été adoptée en ce sens le 16 novembre 1993 (1). Par ailleurs, le législateur fédéral est également intervenu pour accorder des dotations à d'autres membres de la famille royale : la Reine Fabiola, le Prince Philippe, la Princesse Astrid et le Prince Laurent (2). Ces différentes lois ont été modifiées par une loi du 22 décembre 2008. Selon l'exposé des motifs, cette récente loi entend prévoir que les montants de la Liste civile et des dotations «évolueront à partir du 1^{er} janvier 2009 de la même manière que celle prévue dans la loi du 2 août 1971 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation des traitements, salaires, pensions, allocations et subventions à charge du trésor public, de certaines prestations sociales, des limites de rémunération à prendre en considération

* Note présentée le 4 mars 2009 devant le Groupe de travail «Dotations à des membres de la famille royale» institué au Sénat le 20 novembre 2008. Présidé par Armand De Decker, le Groupe de travail est composé de Sabine de Bethune, José Daras, Christine Defraigne, Francis Delpérée, Hugo Vandenberghe, Joris Van Hauthem et Marc Verwilghen, en qualité de membres effectifs, et de Josy Dubié, Marc Elsen, Philippe Monfils, Pol Van Den Driessche, Freddy Van Gaeve, Myriam Vanlerberghe, Paul Wille et Olga Zrihen, en qualité de membres suppléants. Cette note est reprise dans le Rapport fait par MM. Delpérée, Vandenberghe et Verwilghen le 2 juillet 2009 (*Doc. parl.* Sénat, sess. ord. 2008-2009, n° 4-1335/1). Le Groupe de travail a également entendu, à titre d'experts, Herman Matthijs, Katrin Stangherlin, André Alen, Willem Konijnenbelt et Luis Maria Diez-Picasso.

** Marc Verdussen est professeur ordinaire à l'Université Catholique de Louvain. Il dirige le Centre de recherche sur l'État et la Constitution.

(1) Voy. la loi du 16 novembre 1993 fixant la Liste civile pour la durée du règne du Roi Albert II, l'attribution d'une dotation annuelle et viagère à Sa Majesté la Reine Fabiola et l'attribution d'une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Philippe (*Mon. b.*, 29 mars 1994), modifiée par la loi du 7 mai 2000 (*Mon. b.*, 3 juin 2000) et par la loi du 22 décembre 2008 (*Mon. b.*, 29 décembre 2008).

(2) Voy. la loi précitée du 16 novembre 1993. Voy. égal. la loi du 7 mai 2000 attribuant une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Philippe, une dotation annuelle à Son Altesse Royale la Princesse Astrid et une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Laurent (*Mon. b.*, 3 juin 2000), modifiée par la loi du 13 novembre 2001 (*Mon. b.*, 5 décembre 2001) et par la loi précitée du 22 décembre 2008.



pour le calcul de certaines cotisations de sécurité sociale des travailleurs, ainsi que des obligations imposées en matière sociale aux travailleurs indépendants et, par conséquent, suivront le mécanisme d'indexation lié à l'indice-santé» (3).

Quelles différences y a-t-il entre la Liste civile et les dotations aux membres de la famille royale? Ces différences sont au nombre de trois au moins. Tout d'abord, la Liste civile a une base constitutionnelle, ce qui n'est pas le cas des dotations aux membres de la famille royale. Ensuite, la Liste civile a pour bénéficiaire le souverain régnant, alors que les dotations s'adressent aux membres de la famille royale ou, plus exactement, à des membres de la famille royale et, par la force des choses, elles ne reposent pas sur les mêmes justifications. Enfin, la Liste civile est fixée par la loi pour la durée de chaque règne, tandis que les dotations aux membres de la famille royale font l'objet de crédits inscrits chaque année dans le budget général des dépenses de l'Etat.

La présente note a pour objet les dotations accordées aux membres de la famille royale, à l'exclusion de la Liste civile (4). Elle examine la question de l'encadrement juridique de telles dotations : quelles seraient, en droit constitutionnel belge (5), les implications du maintien d'un système de dotations au profit d'un ou de plusieurs membres de la famille royale?

*

La notion d'Etat de droit s'inscrit au cœur du droit constitutionnel contemporain. L'Etat de droit est un des fondements du droit constitutionnel de notre pays. «L'Etat belge est conçu comme un Etat de droit», dit la Cour constitutionnelle de Belgique (6). L'Etat de droit est aussi un élément du patrimoine juridique commun des Etats de l'Union européenne (7). Par ailleurs, il n'est désormais plus contestable que les exigences de l'Etat de droit s'imposent à tous les pouvoirs publics, en ce compris le législateur, qui est tenu de respecter les règles constitutionnelles : l'Etat de droit s'entend aujourd'hui d'un Etat de droit constitutionnel.

(3) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 1606/001, p. 4.

(4) Sur la Liste civile, voy. E. ERAUW, *Droit budgétaire – Comptabilité publique – Crédit public*, Bruxelles, Bruylant, 1979, pp. 388-414; R. GODDYN, *De Koning te rijk – Het fortuin van het Belgisch vorstenhuis*, Vianen, The House of Books, 2003, pp. 156-160; C. KONINCKX, *Tout savoir sur le Roi en Belgique – Monarchie et fonction royale*, Diegem, Kluwer, 2000, pp. 120-127; H. MATTHIJS, D. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen*, Bruges, Die Keure, 2005, pp. 154-170; P.-Y. MONETTE, *Métier de roi*, Bruxelles, Alice, 2002, pp. 104-106; R. SENELLE, M. CLEMENT et E. VAN DE VELDE, *Handboek voor de Koning*, Tielt, Lannoo, 2004, pp. 293-301; K. STANGHERLIN, *Le Patrimoine Royal*, Bruxelles, La Charte, 2004, pp. 60-94.

(5) Pour ce qui concerne le droit constitutionnel d'autres monarchies, voy. *Le statut financier des maisons royales*, Bruxelles, Parlement fédéral, Dossier documentaire n° 109, 2007, vol. 1, pp. 175-411, et vol. 2, pp. 1-336.

(6) C.C., arrêt n° 151/2002 du 15 octobre 2002.

(7) A. WEBER, «El principio de Estado de Derecho como principio constitucional comun europeo», *Revista española de derecho constitucional*, 2008, p. 58.



Les implications de l'Etat de droit sur les dotations aux membres de la famille royale sont au nombre de quatre. Elles mobilisent les différentes dimensions de la notion d'Etat de droit : formelle, substantielle et procédurale.

1. — LE FONDEMENT JURIDIQUE DES DOTATIONS AUX MEMBRES DE LA FAMILLE ROYALE

Les pouvoirs publics doivent agir dans le respect du droit qui s'impose à eux. Ils doivent conformer leur action à toutes les normes qui leur sont applicables, quels que soient les caractères des actes qu'ils posent : usage de la force matérielle ou production juridique, acte individuel ou réglementaire, acte unilatéral ou contractuel, etc. Il y va là d'une exigence formelle de l'Etat de droit. Le droit qui s'impose aux pouvoirs publics est la mesure de leur action : les pouvoirs publics doivent agir de la manière prévue par le droit. Cependant, le droit qui s'impose aux pouvoirs publics n'est pas seulement la mesure de leur action. Il est d'abord, et avant tout, la cause de leur action : les pouvoirs publics ne peuvent agir que dans les cas prévus par le droit et, s'agissant du législateur fédéral, dans les cas prévus par ou en vertu de la Constitution.

Un des dénominateurs communs entre la Liste civile et les dotations aux membres de la famille royale réside dans le fait que l'une et les autres sont fixées par la loi fédérale. Elles tombent, plus particulièrement, sous le régime des lois bicamérales virtuelles de l'article 78 de la Constitution. Cependant, à la différence de la Liste civile, les dotations sont ignorées par la Constitution. En clair, le législateur fédéral les octroie sans une habilitation expresse du Constituant.

Les dotations aux membres de la famille royale ne font pas non plus l'objet d'une coutume constitutionnelle, l'existence d'une telle coutume reposant «sur la répétition, sans discontinuité véritable et pendant une certaine durée, de précédents recueillant un très large consensus, pour ne pas dire l'assentiment général» (8).

Que signifie le silence de la Constitution sur ce point ?

Le silence de la Constitution signifie qu'hormis la Liste civile, le législateur fédéral n'est soumis à aucune obligation constitutionnelle d'accorder des dotations aux membres de la famille royale. Comme l'a écrit André Molitor, «la Constitution n'a prévu un statut matériel qu'en faveur du Roi. Aucun autre membre de la famille royale ne peut donc se prévaloir d'un prescrit constitutionnel en vue de bénéficier à charge de l'Etat d'avantages

(8) P. PACTET et F. MÉLIN-SOUCRAMANEN, *Droit constitutionnel*, 28^{ème} éd., Paris, Sirey, 2009, p. 63.

de ce genre» (9). Même l'héritier présomptif de la Couronne ne peut exciper d'un droit constitutionnel au bénéfice d'une dotation (10).

Le silence de la Constitution signifie-t-il, comme on a pu le soutenir, que les dotations actuelles aux membres de la famille royale sont inconstitutionnelles, car interdites par la Constitution? Ce serait oublier que le pouvoir législatif fédéral jouit du principe de la plénitude des pouvoirs : les matières que la Constitution n'évoque pas et que, partant, elle n'attribue expressément à aucune autorité publique peuvent, de plein droit, être réglées par la loi fédérale. Comme l'a écrit Francis Delpérée, si «la Constitution n'attribue le bénéfice d'une Liste civile qu'au titulaire de la fonction royale», il n'en reste pas moins que le législateur fédéral peut «prendre à sa charge le versement d'une dotation en faveur de certains membres de la famille royale, qu'ils soient ou non successibles» (11).

Cela étant, compte tenu des réticences d'une partie de l'opinion publique à l'égard des dotations aux membres de la famille royale ou, à tout le moins, de certains de ses membres, ne serait-il pas préférable de conférer à ces dotations une base constitutionnelle explicite?

La question renvoie à une interrogation fondamentale : doit-on postuler qu'il existe un droit constitutionnel par nature? Si l'on entend par là que toute Constitution a un contenu naturellement constitutionnel, en ce que certaines dispositions sont *a priori* incluses dans la Constitution, la réponse semble claire : la constitutionnalisation d'un principe ou d'une règle relève du jugement de valeur, de l'ordre du contingent, et non de l'ordre du nécessaire : «s'il est nécessaire qu'il y ait du droit constitutionnel, rien n'est nécessairement du droit constitutionnel» (12). En revanche, ne doit-on pas admettre, ce qui est tout autre chose, que toute Constitution exerce par nature certaines fonctions? Tous les constitutionnalistes peuvent s'accorder pour affirmer que la Constitution remplit plusieurs fonctions naturelles qui toutes se ramènent à une mission cardinale, qui est l'essence même du constitutionnalisme : éviter que la liberté de choix du politique et, plus particulièrement, du législateur ne se mue en arbitraire. Un texte constitutionnel ne mérite cette appellation que s'il contribue à limiter le pouvoir étatique de manière effective.

(9) A. MOLITOR, *La fonction royale en Belgique*, 2^{ème} éd., Bruxelles, CRISP, 1994, p. 179. Dans le même sens, voy. P. ERRERA, *Traité de droit public belge*, 2^{ème} éd., Paris, Giard & Brière, 1918, p. 202; C. KONINCKX, *op. cit.*, p. 127; H. MATTHIJS, «De kostprijs van de monarchie en het federale Parlement : de dotaties», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2004, p. 149; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2007, p. 865; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 604.

(10) H. MATTHIJS, D. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *op. cit.*, p. 171.

(11) F. DELPÉRÉE, «Article 89», in *La Constitution belge – Lignes et entrelignes* (dir. M. VERDUSSEN), Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 224. Dans le même sens, voy. P. WIGNY, *op. cit.*, p. 604.

(12) J.-M. DENQUIN, «Approches philosophiques du droit constitutionnel», *Droits*, 2000, vol. 32, p. 46.



Il n'est pas question d'insinuer que l'octroi de dotations aux membres de la famille royale a été décidé jusqu'à présent de manière arbitraire. Loin s'en faut. Cependant, la liberté de choix du législateur, notamment sur les destinataires des dotations, peut donner l'apparence d'être absolue — même si elle ne l'est pas (voy. *infra*) — et, pour cette raison, elle peut être perçue comme arbitraire par une partie des citoyens.

En quoi la constitutionnalisation des dotations aux membres de la famille royale limiterait-elle la liberté de choix du législateur? Avant tout, cette constitutionnalisation n'aurait pas forcément pour effet de rendre les dotations constitutionnellement obligatoires. On peut, en effet, imaginer l'insertion d'une disposition constitutionnelle qui habilite le législateur fédéral à octroyer de telles dotations, sans l'y contraindre, ce qui préserverait à son profit un certain pouvoir d'appréciation. Mais, par ailleurs, une telle constitutionnalisation permettrait au moins de «cadenasser» la liste des bénéficiaires, ce qui empêcherait le législateur d'y ajouter d'autres bénéficiaires. Comme l'a observé Jef Tavernier en 2001, «il n'est en effet pas souhaitable que le législateur continue à décider au cas par cas en cette matière» (13). C'est sur ce point surtout qu'il y aurait une limitation de la liberté de choix du législateur.

En toute hypothèse, la constitutionnalisation des dotations aux membres de la famille royale ne peut être réalisée sous l'actuelle législature. En effet, la déclaration de révision de la Constitution de mai 2007 ne permet pas une telle modification de la Constitution, de telle sorte que celle-ci ne pourrait être adoptée que lors d'une prochaine législature et à la condition qu'une déclaration de révision de la Constitution le prévoie expressément.

2. — LES JUSTIFICATIONS DES DOTATIONS AUX MEMBRES DE LA FAMILLE ROYALE

Que les dotations aux membres de la famille royale reposent sur une base constitutionnelle ou — comme c'est actuellement le cas — sur une base légale, elles doivent en toute hypothèse être compatibles avec les exigences substantielles les plus essentielles de tout Etat de droit. En effet, «l'édifice de l'Etat de droit est indissociable d'un substrat libéral constitué par des principes et par des valeurs» (14). Au nombre de ces exigences, figure le principe d'égalité et de non-discrimination, qui impose que toute différence

(13) Projet de loi modifiant la loi du 7 mai 2000 attribuant une dotation annuelle à Son Altesse Royale le Prince Philippe et une dotation annuelle à Son Altesse Royale la Princesse Astrid, Rapport fait au nom de la Commission des finances et du budget, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 1274/002, p. 6.

(14) J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, 2^{ème} éd., Paris, L.G.D.J., 2004, p. 149.



de traitement opérée par les pouvoirs publics soit susceptible d'une justification objective et raisonnable.

La présence dans la Constitution du principe d'égalité et de non-discrimination suffit à démontrer que, déjà actuellement, la liberté de choix du législateur dans l'octroi de dotations aux membres de la famille royale ne peut pas être arbitraire.

L'application de ce principe renvoie aux justifications invoquées à l'appui des dotations aux membres de la famille royale. De telles justifications existent et elles sont bien connues, même si elles ne sont pas exactement les mêmes selon les destinataires des dotations : veuve du précédent souverain; héritier présomptif de la Couronne; autres enfants du souverain régnant. Ces justifications sont-elles légitimes? Si le respect du principe d'égalité et de non-discrimination dépend du caractère objectif et raisonnable des justifications retenues, la légitimité de celles-ci est, en revanche, une question d'opportunité, qui relève de la souveraine appréciation du législateur.

On se risque toutefois à poser la question suivante : si l'on admet que les justifications invoquées à l'appui des dotations aux membres de la famille royale sont légitimes, n'y aurait-il pas là une raison supplémentaire de constitutionnaliser ces dotations, en inscrivant dans la Constitution elle-même les motifs justifiant l'octroi de telles dotations et donc les critères permettant de déterminer quels sont les membres de la famille royale pour lesquels il se justifie?

De ce point de vue, la nécessité de constitutionnaliser les dotations paraît s'imposer d'autant plus pour ce qui concerne le successeur au trône, dont la dotation est conçue comme une contrepartie aux responsabilités particulières qui sont les siennes en tant qu'héritier présomptif de la Couronne. Pourquoi ne pas l'inscrire dans la Constitution? Plus fondamentalement encore, n'est-il pas temps aujourd'hui de poser la question de l'insertion dans la Constitution de dispositions réglant le statut du successeur au trône?

Plusieurs faits intervenus dans les années récentes ont montré qu'il y a sur ce point un vide juridique insécurisant, par exemple sur d'éventuelles restrictions à la liberté de parole du successeur au trône (15). En novembre 2004, le Prince Philippe, en voyage en Chine, tient des propos critiques à l'égard du *Vlaams Belang*. En février 2005, le même Prince Philippe, participant en sa qualité de président d'honneur de l'Office belge du commerce extérieur à une réunion organisée par la Fédération des entreprises de Bel-

(15) M. UYTENDAELE, «Chronique d'une crise. La monarchie belge entre l'asphyxie et le second souffle», in *Itinéraires d'un constitutionnaliste – En hommage à Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 1557-1561; M. UYTENDAELE et A. FEYT, *Quand politique et droit s'emmêlent*, Bruxelles, Ed. Luc Pire, 2005, pp. 59-76.

gique, signe un document qui conteste les options du Gouvernement fédéral en matière de politique sociale européenne. En janvier 2007, le Prince Philippe toujours, à l'occasion de la cérémonie des vœux aux corps constitués, réprimande deux journalistes flamands sur la manière dont ils rendent compte de ses actions. La plupart des constitutionnalistes interrogés à l'époque se sont accordés pour dire que le successeur au trône n'est pas constitutionnellement tenu par un devoir de réserve, mais que sa position d'héritier présomptif de la Couronne l'astreint tout de même à une certaine retenue (16). Tous se sont livrés à de subtils exercices rhétoriques, très révélateurs d'une réelle insécurité juridique sur le statut du prince héritier. On trouvera une confirmation de cette insécurité juridique dans le caractère juridiquement inconvenant des réactions adoptées à l'époque par le Premier ministre. Ce dernier semblait vouloir assimiler le Prince Philippe au Roi Albert II en termes de responsabilité politique, alors que la Constitution ne prévoit aucune responsabilité ministérielle à l'égard du successeur au trône ou de tout autre membre de la famille royale (17).

La question du statut constitutionnel du successeur au trône, avec ce que cela implique en termes de droits et obligations, renferme elle-même plusieurs questions. J'en évoque deux.

Tout d'abord, un tel statut suppose-t-il nécessairement que ce dernier soit soumis à un contrôle politique du Gouvernement fédéral? Il n'en est rien. Un tel contrôle n'aurait de sens que si le successeur au trône était, à l'instar du souverain lui-même, élevé au rang d'autorité constituée et était ainsi investi du pouvoir de poser, avec le Gouvernement fédéral, des actes juridiques en tant qu'organe de l'Etat. Or, il n'est pas envisagé, ni envisageable de confier au successeur au trône de telles responsabilités.

Ensuite, quelle serait alors la nature des obligations imposées au successeur au trône? Compte tenu de la vocation de celui-ci à remplacer le souverain régnant, il pourrait se justifier de lui imposer des devoirs spécifiquement liés à deux exigences: d'une part, se préparer à l'exercice de la fonction royale et, d'autre part, ne pas compromettre anticipativement la neutralité que, dans une monarchie, on est en droit d'attendre du Chef de l'Etat.

La première exigence est une exigence de capacité: «Il convient que le successeur dispose de connaissances techniques sur les grandes questions de gestion de l'Etat. Il faut qu'il ait mesuré les différentes facettes de la vie politique et administrative, notamment par des visites de travail dans un ensemble d'institutions publiques. Il importe qu'il ait pris connaissance des réalités de la vie internationale, notamment à l'occasion de missions pour-

(16) Voy. not. *La Libre Belgique* du 2 décembre 2004, p. 4.

(17) A. VERLINDEN, «Moet het 'Koninklijk Huis' een constitutionele positie krijgen?», *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 2003, p. 102.

suivies à l'étranger. Il faut qu'il soit en contact avec les différentes capitales en Europe et dans le monde» (18). Une disposition constitutionnelle va déjà en ce sens. L'article 72 dispose, en effet, que «les enfants du Roi ou, à leur défaut, les descendants belges de la branche de la famille royale appelée à régner, sont de droit sénateurs à l'âge de dix-huit ans». Il ajoute qu'«ils n'ont voix délibérative qu'à l'âge de vingt et un ans» et qu'«ils ne sont pas pris en compte pour la détermination du quorum des présences», ce qui s'explique par le caractère occasionnel de leur présence aux séances du Sénat et par leur non-participation aux votes (19). Le Prince Philippe, la Princesse Astrid et le Prince Laurent — qui ont prêté le serment de sénateur respectivement en 1994, 1996 et 2000 — ne touchent aucun traitement en cette qualité.

La seconde exigence est une exigence de neutralité : il convient de ne pas compromettre le successeur «dans une action politique trop accentuée qui [l']expose à engager [sa] responsabilité personnelle, alors que le principe d'inviolabilité [le] mettra plus tard hors d'atteinte de pareille contrôle» (20). Une disposition constitutionnelle va déjà en ce sens. C'est l'article 98, libellé en ces termes : «Aucun membre de la famille royale ne peut être ministre». On peut sans doute y ajouter l'article 85 qui, en ses alinéas 2 et 3, organise la déchéance du droit de monter sur le trône pour tout descendant qui se marierait «sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution».

L'inscription de tels devoirs dans la Constitution conférerait à la dotation octroyée à l'héritier présomptif de la Couronne une plus grande légitimité. La dotation apparaîtrait, en effet, comme la contrepartie des responsabilités assignées à ce dernier. Marc Uyttendaele ne dit pas autre chose lorsqu'il écrit que «si l'on peut concevoir que le Prince héritier dispose d'une dotation, celle-ci devrait être la conséquence du statut juridique qui est le sien et apparaître comme le corollaire de droits et obligations nettement identifiés» (21).

3. — LA TRANSPARENCE DES DOTATIONS AUX MEMBRES DE LA FAMILLE ROYALE

Au nombre des exigences substantielles inhérentes à tout Etat de droit, figure également le principe de transparence.

(18) F. DELPÉRÉE, «Le prince et le Roi», *Journal des tribunaux*, 2000, p. 161.

(19) M. VERDUSSEN, «El Senado belga : pasado, presente y futuro», in *Repensar el Senado – Estudios sobre su reforma* (ed. J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA), Madrid, Temas del Senado, 2008, p. 205.

(20) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.D.G.J., 2000, pp. 408-409.

(21) M. UYTENDAELE, «Chronique d'une crise...», *op. cit.*, p. 1570.



Appliqué aux dotations aux membres de la famille royale, ce principe pourrait déboucher sur deux mesures, orientées l'une sur la transparence des dotations elles-mêmes et l'autre sur la transparence de l'utilisation qui en est faite par leurs bénéficiaires.

Une première mesure consisterait à conférer une certaine application du principe de spécialité budgétaire aux dotations aux membres de la famille royale. La spécialité budgétaire implique qu'un budget ne peut être alloué qu'«avec des chapitres distincts et des articles différents qui correspondent à des crédits bien définis» (22). Cette exigence «est intrinsèquement liée à la nature démocratique du régime» (23). Dans l'état actuel des choses, ni les lois du 16 novembre 1993 et du 7 mai 2000, ni les budgets généraux annuels des dépenses ne contiennent de ventilation des dotations en plusieurs chapitres et articles.

Certes, une dotation est, par définition, un crédit forfaitaire, c'est-à-dire un crédit «dont l'affectation est déterminée par l'institution à laquelle il est alloué» (24). Comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'Etat, dans un avis rendu le 10 mai 2006, la dotation «se distingue de la subvention en ce que son bénéficiaire ne doit pas justifier que l'utilisation qu'il en fait correspond à une finalité déterminée. (...) Les dotations impliquent donc en principe que les institutions qui les recoivent jouissent d'une certaine autonomie. Le montant qui leur est accordé est en effet un montant global, qui n'est pas ventilé en allocations de base, et dont elles peuvent disposer sans être soumis aux contrôles que subissent les allocataires de subventions» (25).

La justification par la Chambre des représentants du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2009 montre d'ailleurs qu'une telle ventilation n'est d'usage pour aucune des dotations inscrites à ce budget, qu'il s'agisse des dotations à la famille royale (division 31), des dotations aux assemblées législatives fédérales (division 32) ou des dotations à d'autres institutions fédérales : la Cour constitutionnelle, la Cour des comptes, le Conseil supérieur de la justice, le Collège des médiateurs fédéraux, le Comité permanent de contrôle des services de police — dit «Comité P» —, le Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité — dit «Comité R» —, les Commissions de nomination réunies pour le notariat et la Commission de protection de la vie privée (division 33) (26).

Un regard vers le passé montre cependant qu'il n'en a pas toujours été ainsi. La dotation de la Cour des comptes était, jusqu'à l'exercice budgétaire 1984, ventilé en six articles, répartis en deux titres :

(22) J. VELU, *Droit public*, t. I^{er}, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 757.

(23) E. DOUAT et X. BADIN, *Finances publiques*, 3^{ème} éd., Paris, P.U.F., 2006, p. 238.

(24) R. SENELLE et E. CLEMENT, *Dotations*, Bruxelles, La Charte, 1990, p. 1.

(25) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2005-2006, n° 1060/6, p. 4.

(26) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 1596/001, pp. 3-8.



«Titre I — Dépenses courantes

Art. 11.10. Traitements et indemnités des membres de la Cour (y compris les indemnités pour accidents de travail et le paiement de ces indemnités à des membres de la famille de la victime en cas de décès);

Art. 11.11. Traitements et indemnités du personnel des bureaux et rémunérations des salariés (y compris les indemnités pour accidents de travail et le paiement de ces indemnités à des membres de la famille de la victime en cas de décès);

Art. 11.12. Service social;

Art. 12.20.01. Dépenses de fonctionnement de toute nature (frais de mission, de déplacement, de séjour, de représentation, de réception); dépenses de formation du personnel; dépenses imprévues;

Art. 12.21.01. Frais d'entretien des bâtiments et du mobilier, loyers, dépenses d'eau, de téléphone, articles de bureau, etc.;

Art. 12.21.02. Dépenses de consommation d'énergie;

Titre II — Dépenses de capital

Art. 74.01. Achat de machines, mobilier, matériel et moyens de transport terrestre» (27).

Ne serait-il pas utile, dans un souci de transparence — mais aussi de contrôle (voy. *infra*) — de prévoir une certaine ventilation des dotations aux membres de la famille royale? L'obligation de ventiler les dotations pourrait être appliquée de manière suffisamment souple pour ne pas dénaturer la notion même de dotation. Par ailleurs, l'obligation de ventiler devrait nécessairement être limitée à une partie de la dotation. Mais cela supposerait qu'une distinction soit faite entre deux montants : un montant qui s'apparente à un crédit de fonctionnement et un montant qui a davantage une fonction rémunératoire. Seul le premier serait ventilé.

Une seconde mesure — complémentaire à la première — consisterait à imposer aux membres de la famille royale bénéficiaires d'une dotation l'obligation d'établir annuellement un rapport reprenant, sous la forme d'un nombre de rubriques à déterminer, les dépenses consenties grâce aux sommes versées par l'État, à l'exception de celles qui revêtent un caractère rémunératoire et qui, dès lors, ressortissent à la vie privée de celui ou de celle qui en bénéficie.

Sur le plus strictement juridique, l'établissement d'un tel rapport ne paraît pas incompatible avec le système des dotations.

En vertu de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, les partis politiques les plus représentatifs bénéficient, à certaines condi-

(27) R. SENELLE et E. CLEMENT, *op. cit.*, p. 28.

tions, d'une dotation annuelle (articles 15 à 21) et, par ailleurs, ils sont astreints à l'obligation d'établir annuellement un rapport financier (articles 22 à 25*bis*). En effet, «puisque le financement est public, la comptabilité doit être ouverte» (28). Dans le même souci de transparence de la vie politique (29), le résumé du rapport financier est publié aux annexes du *Moniteur belge* (article 24, alinéa 5).

Au demeurant, le rapport fait au nom de la Commission de la comptabilité de la Chambre des représentants, le 3 décembre 2008, montre que des institutions comme la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle ou encore le Conseil supérieur de la justice — qui toutes sont bénéficiaires de dotations — soumettent annuellement à la Chambre des représentants les comptes de l'année budgétaire précédente et que les documents budgétaires transmis font l'objet d'une discussion parlementaire (30).

Pourquoi les membres de la famille royale ne seraient-ils pas soumis à des obligations comparables ? Comme l'observe Katrin Stangherlin, «il est surprenant que le citoyen ne se voie pas garantir par la loi le droit de savoir comment est dépensé de l'argent public, d'autant plus que c'est de nature à alimenter des fantasmes sur la façon dont certains s'enrichiraient aux dépens de l'Etat» (31).

4. — LE CONTRÔLE DES DOTATIONS AUX MEMBRES DE LA FAMILLE ROYALE

La dimension substantielle de l'Etat de droit se double d'une dimension procédurale. L'Etat de droit exige, en effet, l'existence de mécanismes de contrôle.

En droit constitutionnel, trois types de contrôles sont envisageables : les contrôles juridictionnels, les contrôles politiques et les contrôles financiers. Seuls ces derniers sont ici pertinents.

Il serait sans doute judicieux de s'inspirer du système mis en place par la loi précitée du 4 juillet 1989.

Les rapports financiers des membres de la famille royale bénéficiaires de dotations seraient transmis, pour examen et avis, à la Cour des comptes. Il reviendrait à celle-ci, non pas de s'ingérer dans l'opportunité des

(28) F. TULKENS, «Statut juridique et financier des partis politiques : vers la fin du non-droit ?», *Revue de droit de l'ULB*, 1997, p. 25. Dans le même sens, voy. L. IKER-DE MARCHIN, «Le financement et le contrôle des partis politiques en Belgique», *Administration publique*, 1994, p. 46.

(29) M. VERDUSSEN, «Le financement public des partis politiques en Belgique», *Revue générale de droit d'Ottawa*, 2006, vol. 36, p. 600.

(30) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2008-2009, n° 1636/001.

(31) K. STANGHERLIN, *op. cit.*, p. 111.

dépenses, mais de vérifier que le rapport financier est exhaustif et que les dépenses qui y sont reprises correspondent bien à la ventilation définie par le législateur dans le budget général des dépenses. L'avis de la Cour des comptes serait transmis à la Chambre des représentants, afin que, lors de l'exercice budgétaire suivant, elle puisse éventuellement en tirer les conséquences.

Il ne serait pas pour autant indispensable de prévoir, comme le fait la loi du 4 juillet 1989, une procédure formelle d'approbation par un organe parlementaire des rapports financiers des membres de la famille royale, avec la possibilité de sanctionner toute négligence par une suspension de sa dotation.

Deux objections pourraient être soulevées à l'égard d'un tel contrôle. Mais elles me semblent pouvoir être facilement rencontrées.

Tout d'abord, s'agissant de la Liste civile, on a toujours refusé une telle solution pour des raisons liées à l'indépendance du Roi par rapport aux Chambres législatives. C'est cette indépendance qui justifie que la Liste civile soit fixée pour toute la durée du règne (32). C'est également cette indépendance qui justifie que les dépenses du Roi échappent à tout contrôle parlementaire, mais aussi à tout contrôle de la Cour des comptes, qui est un organe collatéral du Parlement. Cette préoccupation est très pertinente pour ce qui concerne la Liste civile, mais elle ne s'applique pas aux autres membres de la famille royale, dans la mesure où ils ne sont pas des autorités constituées et échappent à la logique de la séparation des pouvoirs.

Ensuite, ces dernières années, la Cour des comptes s'est vu attribuer plusieurs compétences nouvelles, de telle sorte qu'une partie de la doctrine s'inquiète d'une dispersion de ses missions (33). Il y a là un débat qui sort manifestement du cadre des dotations royales et princières. Il touche davantage à une éventuelle refonte de l'article 180 de la Constitution, qui est relatif à la Cour des comptes et qui fait partie des articles soumis à révision en mai 2007. Relevons toutefois qu'un regard de la Cour des comptes sur les dotations aux membres de la famille royale rentrerait parfaitement dans la cadre de la mission essentielle cette institution, qui est de contrôler les recettes et les dépenses des pouvoirs publics. La loi du 29 octobre 1846 relative à la Cour des comptes dispose, en son article 5, §1^{er}, alinéa 8, qu'elle «contrôle *a posteriori* le bon emploi des deniers publics». Il ne s'agit ici de rien d'autre que de cela.

(32) O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, t. II, Liège, Dessain, Paris, Giard & Brière, 1908, p. 232; J.-J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 3^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1879, pp. 240-241; P. WIGNY, *op. cit.*, pp. 602-603.

(33) Voy. not. L. DETROUX, «L'article 180 de la Constitution», *Revue belge de droit constitutionnel*, 2007, pp. 285-286.



CONCLUSIONS

Appliquées aux dotations aux membres de la famille royale, les exigences inhérentes à l'Etat de droit et, plus particulièrement, à l'Etat de droit constitutionnel nous paraissent susciter quatre interrogations :

1. Ne devrait-on pas envisager une constitutionnalisation des dotations aux membres de la famille royale ou, en tout cas, de la dotation destinée à l'héritier présomptif de la Couronne ?
2. Cette constitutionnalisation ne devrait-elle pas être l'occasion d'élaborer un statut constitutionnel pour le successeur au trône ?
3. Le principe de transparence, qui s'inscrit au cœur du droit constitutionnel contemporain, n'impose-t-il pas une certaine ventilation des dotations aux membres de la famille royale, à tout le moins pour la portion de celles-ci qui ne revêtirait pas un caractère rémunératoire ?
4. Le même principe de transparence n'exige-t-il pas que soit imposée aux destinataires des dotations l'obligation d'établir annuellement un rapport reprenant les dépenses non liées à la part rémunératoire de la dotation ?

Telles sont les questions posées à travers la présente note.