

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1972-1973.

8 JUIN 1973.

Proposition de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes.

DEVELOPPEMENTS

Tous les publicistes sont d'accord pour admettre qu'en raison de la multiplication des interventions de la puissance publique dans des domaines de plus en plus nombreux et de la complexité et technicité croissantes des problèmes, le Parlement ne parvient plus à exercer, de manière satisfaisante, une de ses missions essentielles : celle qui consiste à contrôler l'œuvre de l'exécutif, en ce compris la manière dont l'administration remplit sa tâche.

Les moyens accordés par notre loi fondamentale aux Chambres législatives aux fins de pouvoir exercer ce contrôle avaient été conçus de manière cohérente :

— seule la loi peut établir les impôts au profit de l'Etat. Le vote annuel des lois de finances, formant le budget général de l'Etat, confère au Parlement le droit absolu de restreindre ou d'étendre l'action de l'exécutif (Const. art. 110, 111 et 115);

— l'exécution de ce budget général, arrêté par les Chambres, doit être contrôlé par elles. A cette fin, l'article 116 de la Constitution prévoit l'institution par la loi d'une Cour des Comptes dont les membres doivent être nommés par la Chambre des Représentants. Elle doit veiller notamment à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle soumet aux Chambres le compte général de l'Etat avec ses observations;

— enfin, l'article 40 de la Constitution attribue à chaque Chambre le droit d'enquête.

**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1972-1973.

8 JUNI 1973.

Voorstel van wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

TOELICHTING

Alle auteurs zijn het eens dat het Parlement, als gevolg van de toenemende bemoeïing van de openbare macht op steeds talrijker gebieden en van het steeds meer ingewikkeld en technisch karakter van de problemen, er niet meer in slaagt op bevredigende wijze een van zijn wezenlijke opdrachten te vervullen, namelijk de controle van het werk van de uitvoerende macht, met inbegrip van de wijze waarop de administratie haar taak uitvoert.

De middelen die de Grondwet aan de Wetgevende Kamers heeft verstrekt om die controle te kunnen uitoefenen, vormen een samenhangend geheel :

— alleen de wet kan de belastingen ten behoeve van de Staat invoeren. De jaarlijkse goedkeuring van de financieringswetten die de algemene Rijksbegroting vormen, verleent aan het Parlement het absolute recht om de bemoeïingen van de uitvoerende macht te beperken of uit te breiden (Grondwet, artt. 110, 111 en 115);

— de uitvoering van die algemene begroting, vastgesteld door de Kamers, moet door hen worden gecontroleerd. Te dien einde voorziet artikel 116 van de Grondwet in de instelling, bij wet, van een Rekenhof, waarvan de leden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers moeten worden benoemd. Het moet er onder meer voor waken dat geen enkel uitgaafartikel van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving geschiedt. Het legt de algemene Staatsrekening met zijn opmerkingen aan de Kamers voor;

— ten slotte kent artikel 40 van de Grondwet aan elke Kamer het recht van onderzoek toe.

**

C'est la loi du 29 octobre 1846 qui a organisé la Cour des Comptes. Une des dispositions essentielles relatives au contrôle que le Parlement exerce par le truchement de la Cour est celle qui dispose qu'aucune ordonnance de paiement ne peut être acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa préalable de la Cour des Comptes. Si la Cour estime devoir refuser son visa, elle doit motiver son refus et ses motifs doivent être examinés en Conseil des Ministres. Les Ministres peuvent passer outre au paiement sous leur responsabilité. La Cour rend compte de ses motifs aux Chambres.

Il est évident que le droit reconnu aux Ministres de passer outre à l'absence de visa préalable de la Cour des Comptes devait, dans l'esprit du législateur de 1846, être d'exercice exceptionnel.

L'analyse des cahiers d'observations de la Cour des Comptes fait cependant apparaître que les cas où la Cour des Comptes vise « sous réserve » se sont multipliés.

Une tendance au sein du pouvoir exécutif se manifeste également pour vouloir se réserver la compétence de déterminer le champ d'application du visa préalable.

L'instrument de contrôle que la Cour des Comptes devait être aux mains du Parlement a perdu de son efficacité en raison du développement même du budget de l'Etat, étalon de l'extension considérable de ses activités et interventions. La sanction politique qu'un contrôle réel implique n'est plus possible quand les observations de la Cour des Comptes parviennent longtemps après les faits, parfois même alors que les Ministres que la sanction politique devrait frapper ont déjà quitté le pouvoir.

C'est la loi du 3 mai 1880 qui a exécuté la disposition de l'article 40 de la Constitution conférant à chaque Chambre le droit d'enquête. Le législateur de 1880 a prévu que c'est par l'intermédiaire d'une commission constituée à cet effet que chaque assemblée exercerait cette prérogative constitutionnelle. La commission d'enquête s'est vu reconnaître les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle. Elle peut donc citer devant elle tous témoins et prescrire tous autres devoirs d'instruction, au besoin par voie rogatoire. Les procès-verbaux de la commission constatant des infractions sont transmis au procureur général pour y être donné suite.

Les cas d'application de l'exercice du droit d'enquête parlementaire ne sont pas nombreux. L'explication en est simple. Dès le moment où les faits invoqués pour justifier la proposition d'enquête mettent en jeu la responsabilité du Gouvernement, ou bien celui-ci préfère procéder lui-même aux investigations nécessaires (en faisant éventuellement appel à un instrument qu'il s'est donné par l'arrêté royal du 21 novembre 1932 : le Comité supérieur de contrôle), ou bien il fait appel à la solidarité de sa majorité contre ce qui est souvent une manifestation d'hostilité de l'opposition.

Het Rekenhof is ingesteld bij de wet van 29 oktober 1846. Een van de hoofdbepalingen betreffende de controle die het Parlement door bemiddeling van het Hof uitoefent, schrijft voor dat geen enkel bevel tot betaling uit 's lands kas kan worden ten uitvoer gelegd tenzij het bekleed is met het voorafgaand visum van het Rekenhof. Indien het Hof meent zijn visum te moeten weigeren, dient het zijn weigering met redenen te omkleeden en die redenen moeten in Ministerraad worden onderzocht. De Ministers kunnen beslissen dat onder hun verantwoordelijkheid tot betaling moet worden overgegaan. Het Hof doet zijn redenen aan de Kamers kennen.

Het spreekt vanzelf dat het recht dat aan de Ministers is toegekend om over het ontbrekende voorafgaand visum van het Rekenhof heen te stappen, in de geest van de wetgever van 1846 slechts bij uitzondering mag worden uitgeoefend.

Uit de boeken met opmerkingen van het Rekenhof blijkt echter dat de gevallen waarin het Hof « onder voorbehoud » viseert, sterk zijn toegenomen.

Er tekent zich bij de uitvoerende macht ook een strekking af die zich de bevoegdheid wil voorbehouden om de toepassingssfeer van het voorafgaande visum zelf te bepalen.

Het controleinstrument dat het Rekenhof in de hand van het Parlement moest zijn, heeft aan doeltreffendheid ingeboet als gevolg van de ontwikkeling zelf van de Rijksbegroting, die de maat aangeeft van de grote uitbreiding die de werkzaamheden en de bemoeiingen van de Staat hebben genomen. De politieke sanctie die besloten ligt in een werkelijke controle, is niet meer mogelijk als de opmerkingen van het Rekenhof lang na de feiten komen, in sommige gevallen zelfs als de Ministers voor wie de politieke sanctie zou moeten gelden, niet meer aan het bewind zijn.

Het is de wet van 3 mei 1880 die uitvoering gegeven heeft aan artikel 40 van de Grondwet, dat aan elke Kamer het recht van onderzoek toekent. De wetgever van 1880 heeft bepaald dat elke vergadering dat grondwettelijk recht uitoefent door bemiddeling van een daartoe ingestelde commissie. De commissie van onderzoek heeft de bevoegdheden verkregen die het Wetboek van strafvordering aan de onderzoeksrechter verleent. Zij kan dus alle getuigen dagvaarden en alle andere onderzoeksverrichtingen voorschrijven, desnoods bij rogatoire commissie. De commissie doet haar processen-verbaal waarin misdrijven zijn vastgesteld, voor gevolggeving toekomen aan de procureur-generaal.

De gevallen waarin het recht van parlementair onderzoek werd uitgeoefend zijn niet talrijk. Daarvoor bestaat een eenvoudige verklaring. Zodra de feiten die worden aangevoerd om het voorstel tot onderzoek te rechtvaardigen, de verantwoordelijkheid van de Regering op het spel zetten, geeft deze er de voorkeur aan zelf het nodige onderzoek te verrichten (in voorkomend geval door gebruikmaking van het instrument dat zij zichzelf heeft gegeven bij het koninklijk besluit van 21 november 1932, namelijk het Hoog Comité van toezicht), of doet zij een beroep op de saamenhorigheid van haar meerderheid tegen hetgeen dikwijls een uiting van vijandigheid van de oppositie is.

Quoi qu'il en soit, il est indéniable que le bon fonctionnement du régime de démocratie parlementaire appelle un renforcement du contrôle des assemblées législatives. La procédure lourde de la Commission d'enquête restera sans doute exceptionnelle. Le contrôle par l'intermédiaire de la Cour des Comptes demeurera sans effets suffisants aussi longtemps que ce contrôle restera organisé tel que l'avait prévu la loi du 29 octobre 1846, modifiée par les lois des 4 juin et 20 juillet 1921, 17 juin 1923, 13 juillet 1930, 15 octobre 1934, 23 mars 1951, 28 juin 1963, 5 janvier et 17 juin 1971, 7 décembre 1972 — c'est-à-dire aussi longtemps que celui qui devrait sanctionner les défaillances ne sera informé de leur existence que trop longtemps après les faits.

En réalité, ce dont le Parlement a besoin c'est d'un outil comparable à celui que constitue le Comité supérieur de contrôle pour l'exécutif. Il doit pouvoir s'adresser à des agents nommés par lui pour l'informer objectivement et impartialement et l'armer pour intervenir sur le plan politique, sans préjudice, le cas échéant, d'une action pénale subséquente contre qui il appartenait. Ainsi, non seulement les assemblées délibérantes mais leurs commissions permanentes pourraient se faire documenter sur des situations sur lesquelles elles désirent être éclairées, au moment choisi par elles.

Il serait de même opportun que la mission de la Cour des Comptes soit étendue et ne soit pas limitée à la légalité et régularité des opérations comptables.

Sans s'immiscer dans le domaine de l'opportunité des dépenses et sans s'engager dans un véritable « contrôle des gestions » comme le pratique la Cour des Comptes de France, la Cour pourrait, à l'occasion du contrôle de légalité, être amenée dans certains cas à faire l'analyse de la gestion d'un service; elle communiquerait alors ses constatations aux Chambres et jouerait ainsi, sur le plan du législatif, le rôle qu'assume, pour l'exécutif, le Service spécial d'enquêtes budgétaires (arrêtés royaux du 4 juillet 1966 et 5 mars 1969) rattaché à l'Administration du budget et du contrôle des dépenses du Ministère des Finances.

M.-A. PIERSON.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}.

Il est inséré dans la loi du 29 octobre 1846, relative à l'organisation de la Cour des Comptes, un article 13bis rédigé comme suit :

« En toute matière touchant directement ou indirectement à l'emploi des deniers publics, la Cour des Comptes peut, à la requête de l'une des Chambres législatives, d'un Conseil culturel, d'une Commission de l'une de ces assemblées, être chargée de missions spéciales d'investigation au sein de l'ad-

Hoe dan ook, het staat buiten kijf dat de goede werking van de parlementaire democratie een versterking van de controle van de wetgevende vergaderingen eist. De omslachtige procedure van de commissie van onderzoek zal ongetwijfeld een uitzondering blijven. De controle door bemiddeling van het Rekenhof zal niet voldoende gevolgen sorteren, zolang zij georganiseerd blijft zoals bepaald door de wet van 29 oktober 1846, gewijzigd bij de wetten van 4 juni en 20 juli 1921, 17 juni 1923, 13 juli 1930, 15 oktober 1934, 23 maart 1951, 28 juni 1963, 5 januari en 17 juni 1971, 7 december 1972, d.w.z. zolang als hij die de tekortkomingen zou moeten bestraffen, pas te lang na de feiten kennis er van krijgt.

Wat het Parlement in werkelijkheid nodig heeft is een soortgelijk instrument als het Hoog Comité van toezicht voor de uitvoerende macht. Het moet zich kunnen richten tot ambtenaren die door het Parlement zijn benoemd om het objectief en onpartijdig voor te lichten en het te wapenen om op het politieke vlak te handelen, onverminderd een eventuele nakomende strafvordering tegen al wie het behoort. Op die wijze zouden niet alleen de parlementaire vergaderingen, maar ook hun vaste commissies zich kunnen doen documenteren over toestanden waarover zij wensen te worden ingelicht, op het door hen gekozen tijdstip.

Het zou ook wenselijk zijn de opdracht van het Rekenhof uit te breiden en ze niet beperkt te houden tot de wettigheid en de regelmatigheid van de boekhoudkundige verrichtingen.

Zonder zich te bemoeien met de wenselijkheid van de uitgaven en zonder de weg op te gaan van een werkelijk « toezicht op het beheer » zoals het Rekenhof in Frankrijk doet, zou het Hof, naar aanleiding van het toezicht op de wettelijkheid, in bepaalde gevallen het beheer van een dienst kunnen ontleden, zijn bevindingen aan de Kamers mededelen en aldus op het wetgevend vlak de rol spelen die voor de uitvoerende macht wordt vervuld door de Bijzondere Dienst voor begrotingsenquêtes (koninklijke besluiten van 4 juli 1966 en 5 maart 1969), verbonden aan het Bestuur van begroting en toezicht op de uitgaven van het Ministerie van Financiën.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1.

In de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof wordt een artikel 13bis ingevoegd, luidende :

« In alle aangelegenheden die rechtstreeks of zijdelings raken aan het gebruik van 's lands penningen, kan het Rekenhof, op verzoek van een van de Wetgevende Kamers, van een Cultuurraad, van een Commissie uit een van die vergaderingen, worden belast met bijzondere opdrach-

ministration générale, des services décentralisés de l'Etat, des organismes d'intérêt public et des institutions subventionnées par l'Etat ou par une personne morale que l'Etat subventionne.

» A cette fin et dans la limite de la mission qui leur aura été confiée, les membres de la Cour des Comptes et les fonctionnaires de la Cour désignés par elle à cet effet seront dotés des pouvoirs d'investigation les plus larges comportant notamment le droit de se faire fournir tous documents, de se faire assister des experts qu'ils désigneront et d'entendre, où il appartiendra, toutes les personnes susceptibles de fournir des indications utiles à l'instruction des affaires.

» La Cour adresse, dans les meilleurs délais, à l'autorité qui l'a requise un rapport détaillé et ses membres ou les fonctionnaires désignés pour effectuer les investigations peuvent être entendus par la commission compétente d'une des assemblées. »

ART. 2.

L'article 14 de la même loi est complété par la disposition suivante :

« Elle peut, à tout moment, communiquer aux Chambres ses constatations relatives à la gestion des deniers de l'Etat et en particulier à l'efficiencia et à l'efficacité des dépenses publiques. »

M. A. PIERSON.

ten van onderzoek binnen het algemeen bestuur, de gedecentraliseerde rijksdiensten, de instellingen van openbaar nut en de instellingen gesubsidieerd door de Staat of door een rechtspersoon die toelagen van de Staat geniet.

» Te dien einde verkrijgen de leden van het Rekenhof en de ambtenaren die het daartoe aanwijst, binnen de perken van de hun opgedragen taak de ruimste opsporingsbevoegdheden, met name het recht om zich alle stukken te doen overleggen, zich te doen bijstaan door deskundigen die zij aanwijzen en, waar zij het dienstig achten, alle personen te horen die nuttige gegevens voor het onderzoek van de zaken kunnen verstrekken.

» Binnen de kortst mogelijke tijd zendt het Hof aan de overheid die het onderzoek heeft gevraagd, een omstandig verslag en zijn leden of de ambtenaren aangewezen om het onderzoek te verrichten, kunnen worden gehoord door de bevoegde commissie uit een van de vergaderingen. »

ART. 2.

Artikel 14 van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt :

« Het kan, te allen tijde, aan de Kamers zijn bevindingen mededelen betreffende het beheer van de rijks gelden en in het bijzonder betreffende de uitwerking en de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven. »