

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

3 JUILLET 1989

145^e Cahier de la Cour des comptes

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DES FINANCES (1) (2)

PAR
M. M. OLIVIER

MESDAMES, MESSIEURS,

La Sous-commission de la Commission des Finances, présidée par M. Defosset, a consacré quatre réunions à l'examen du 145^{ème} cahier de la Cour des comptes, et ce, les 31 janvier, 21 février et 8 et 21 mars 1989. Deux conseillers de la Cour des comptes ont assisté à chacune de ces réunions.

(1) Composition de la Commission :
Président : M. J. Michel.

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. Cauwenberghs, De Roo, Moors, Olivier (M.), Van Rompuy.	MM. Ansoms, Mmes Kestelyn-Sierens, Merckx-Van Goey, MM. Van Hecke, Van Rompaey N.
P.S. MM. Collart, Daerden, Defosset, Di Rupo, Dufour.	Mlle Burgeon (C.), MM. Denison, Gilles, Mayeur, Tasset, Vancrombruggen.
S.P. Mme Duroi-Vanhelmont, MM. Lisabeth, Vandembroucke, Willockx.	MM. Bartholomeussen, Bossuyt, Laridon, Mme Lefebver, M. Peuskens.
P.V.V. MM. Bril, Daems, Verhofstadt.	MM. Cortois, Denys, Verberckmoes, Vermeiren.
P.R.L. MM. de Donnée, Kubla.	MM. Defraigne, Ducarme, Gol.
P.S.C. MM. Léonard, Michel (J.).	MM. Beaufays, Jérôme, Laurent.
V.U. M. Loones.	MM. Vanhorenbeek, Vervaeke.
Ecolo/ Agalev M. De Vlieghere.	M. Simons, Mme Vogels.

(2) Composition de la Sous-Commission :
Président : M. Defosset.
Membres : Mme Duroi-Vanhelmont et MM. Cornet d'Elzies, Daems, Defosset, De Vlieghere, Loones, J. Michel et M. Olivier.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

3 JULI 1989

145^{ste} Boek van het Rekenhof

VERSLAG

NAMENS DE
COMMISSIE VOOR DE FINANCIEN (1) (2)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER M. OLIVIER

DAMES EN HEREN,

De Subcommissie van de Commissie voor de Financien heeft, onder het voorzitterschap van de heer Defosset, 4 vergaderingen gewijd aan het onderzoek van het 145^e boek van het Rekenhof, met name op 31 januari, 21 februari, 8 en 21 maart 1989. Twee raadsheren van het Rekenhof woonden alle vergaderingen bij.

(1) Samenstelling van de Commissie :
Voorzitter : de heer J. Michel.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Cauwenberghs, De Roo, Moors, Olivier (M.), Van Rompuy.	HH. Ansoms, Mevr. Kestelyn-Sierens, Merckx-Van Goey, HH. Van Hecke, Van Rompaey N.
P.S. HH. Collart, Daerden, Defosset, Di Rupo, Dufour.	Mev. Burgeon (C.), HH. Denison, Gilles, Mayeur, Tasset, Vancrombruggen.
S.P. Mevr. Duroi-Vanhelmont, HH. Lisabeth, Vandembroucke, Willockx.	HH. Bartholomeussen, Bossuyt, Laridon, Mevr. Lefebver, H. Peuskens.
P.V.V. HH. Bril, Daems, Verhofstadt.	HH. Cortois, Denys, Verberckmoes, Vermeiren.
P.R.L. HH. de Donnée, Kubla.	HH. Defraigne, Ducarme, Gol.
P.S.C. HH. Léonard, Michel (J.).	HH. Beaufays, Jérôme, Laurent.
V.U. H. Loones.	HH. Vanhorenbeek, Vervaeke.
Ecolo/ Agalev H. De Vlieghere.	H. Simons, Mevr. Vogels.

(2) Samenstelling van de Subcommissie :
Voorzitter : de heer Defosset.
Leden : Mevrouw Duroi-Vanhelmont en de heren Cornet d'Elzies, Daems, Defosset, De Vlieghere, Loones, J. Michel en M. Olivier.

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme des méthodes budgétaires, deux réunions (les 2 et 9 mars 1989) ont été consacrées au problème des avances de trésorerie contraires à l'article 17 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

Votre rapporteur a fait rapport à la Commission des Finances, au nom de la Sous-commission, le 29 juin 1989.

La Sous-commission a estimé qu'il était souhaitable de soumettre à l'ensemble de la Commission un problème spécifique : la fixation du délai dans lequel les actes administratifs créateurs de droits peuvent être retirés.

Pour ce qui est du reste, la Commission s'est à son tour ralliée aux observations de la Sous-commission.

*
* *

Tout comme pour le 140^{ième} cahier de la Cour des comptes, sur lequel votre rapporteur a fait rapport à la Commission des Finances le 23 avril 1985 (Doc. n° 1193/1, 1984-1985), la Sous-commission n'a examiné qu'une partie limitée des questions traitées dans le 145^{ième} cahier.

Le 13 février 1989, la Cour a soumis la liste suivante d'articles de son 145^{ième} Cahier, qui pouvaient faire l'objet d'un examen par la Sous-commission.

145^{ième} Cahier d'observations

1. Efficacité du contrôle par la Cour des comptes des actes administratifs créateurs de droits (p.24).
2. Contrôle par la Cour des comptes des fonds de l'assurance maladie-invalidité (p. 24).
3. Retard dans la transmission des comptes des institutions universitaires (p. 82).
4. Gestion et exploitation de l'infrastructure construite ou financée par l'Etat dans les principaux ports maritimes belges (p.108).
5. Administration des domaines par l'administration des Routes du ministère des Travaux publics (p. 138).
6. Recrutement du personnel dans les administrations de l'Etat et les organismes d'intérêt public (p. 248)
7. Organismes paraprovinciaux et contrôle des subventions (p. 294).

Un accord de répartition du travail a été passé avec la Sous-commission de la Commission des Finances du Sénat, en vertu duquel les points 1 à 4 ont été examinés par la Chambre et les points 5 à 7 par le Sénat.

Daarnaast werden in het kader van de hervorming van de begrotingsprocedure 2 vergaderingen (2 en 9 maart 1989) gewijd aan de problematiek van de thesaurievoorschotten in strijd met artikel 17 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit.

Uw rapporteur heeft op 29 juni 1989 namens de Subcommissie verslag uitgebracht aan de Commissie voor de Financiën.

Voor een specifiek probleem (het bepalen van de termijn waarin rechtscheppende administratieve akten kunnen worden ingetrokken) achtte de Subcommissie het wenselijk dit aan de (voltallige) Commissie voor te leggen.

Voor het overige heeft de Commissie zich op haar beurt aangesloten bij de opmerkingen van de Subcommissie.

*
* *

Zoals voor het 140^e boek van het Rekenhof, waarover uw rapporteur op 23 april 1985 verslag heeft uitgebracht aan de Commissie voor de Financiën (Stuk n° 1193/1, 1984-1985), heeft de Subcommissie slechts een beperkt gedeelte van de in het 145^e boek behandelde materie besproken.

Op 13 februari 1989 heeft het Hof de hiernavolgende lijst van artikelen uit zijn 145^e Boek, die voor onderzoek door de Subcommissie in aanmerking kwamen, voorgelegd.

145^e Boek van opmerkingen

1. Doelmatigheid van de controle van het Rekenhof op de rechtscheppende administratieve handelingen (blz. 25).
2. Controle door het Rekenhof over de gelden van de ziekte- en invaliditeitsverzekering (blz. 25).
3. Achterstand in de verzending van de rekeningen van de universitaire instellingen (blz. 83).
4. Beheer en exploitatie van door de Staat aangelegde of gefinancierde infrastructuur in de belangrijkste Belgische zeehavens (blz. 109).
5. Domeinbeheer door het bestuur der Wegen van het Ministerie van Openbare Werken (blz. 139).
6. Aanwerving van personeel in de ministeries en de instellingen van openbaar nut (blz. 249).
7. Paraprovinciale instellingen en controle op de toelagen (blz. 295).

Met de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën van de Senaat werd een werkverdeling overeengekomen waarbij de punten 1 tot en met 4 door de Kamer en de punten 5 tot en met 7 door de Senaat zouden worden behandeld.

1. La mise en échec de la mission de contrôle de la Cour des comptes par la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de retrait des actes administratifs

A. Point de vue de la Cour des comptes

1. A plusieurs reprises dans le passé, la Cour des comptes a attiré l'attention du Parlement, notamment par la voie de ses Cahiers d'observations (n° 122, p. 69, n° 125, p. 112 et s., n° 126, p. 63 et s., n° 128, p. 93, n° 132, p. 15 et s., n° 133, p. 98, n° 138, p. 185 et s., et n° 141, p. 20), sur le fait que la jurisprudence du Conseil d'Etat relative au retrait des actes administratifs générateurs de droits compromettait l'efficacité du contrôle de la Cour dans une série de cas. Selon cette jurisprudence, les décisions irrégulières ne peuvent, en effet, plus être annulées après l'expiration du délai de 60 jours au cours duquel il est possible d'introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. Ce délai a été fixé par le législateur (art. 19, 1^{er} alinéa, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973 et article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat).

Or, la Cour des comptes ne dispose pas matériellement de la possibilité de vérifier dans les 60 jours la régularité de toutes les nouvelles situations administratives.

Depuis, le problème est resté inchangé. Mais l'autorité administrative ayant procédé aux nominations invoque de plus en plus souvent la jurisprudence du Conseil d'Etat pour ne pas donner suite aux observations de la Cour des comptes relatives aux nominations, promotions ou prises de rang irrégulières.

Aussi, la Cour souhaite attirer à nouveau l'attention du Parlement et de la Sous-commission des Finances sur le fait que, dans les conditions précitées, il lui devient impossible de contrôler efficacement une part importante des dépenses publiques.

2. Pour rappel, la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de retrait des actes administratifs a été fixée par son arrêt n° 13.614, de Lannoy, du 6 juin 1969.

A la suite des observations formulées par la Cour des comptes, le Ministre avait, par arrêté du 7 septembre 1966, retiré l'arrêté du 23 août 1963 nommant au grade supérieur de gestionnaire de bibliothèque un rédacteur qui n'avait pas subi l'épreuve imposée par la réglementation en vigueur. Sur recours de l'agent concerné, le Conseil d'Etat annula cependant l'acte de retrait pour le motif que cet acte avait retiré illégalement l'arrêté du 23 août 1963 qui conférait des droits au requérant et était devenu définitif.

1. Belemmering van de controletaak van het Rekenhof ingevolge de rechtspraak van de Raad van State inzake intrekking van administratieve handelingen

A. Standpunt van het Rekenhof

1. In het verleden heeft het Rekenhof herhaaldelijk de aandacht van het Parlement erop gevestigd, met name in zijn Boeken van opmerkingen (122^e, blz. 68, 125^e, blz. 113 en v., 126^e, blz. 62 en v., 128^e, blz. 92, 132^e, blz. 14 en v., 133^e, blz. 99, 138^e, blz. 184 en v., en 141^e, blz. 21), dat de rechtspraak van de Raad van State inzake de intrekking van administratieve akten die rechten doen ontstaan, de doeltreffendheid van de controle door het Hof in bepaalde gevallen in het gedrang brengt. Naar luid van die rechtspraak kunnen de onregelmatige beslissingen immers niet meer vernietigd worden na het verstrijken van de termijn van 60 dagen, tijdens welke een aanvraag tot vernietiging bij de Raad van State mag worden ingediend. Die termijn werd door de Wetgever vastgesteld (artikel 19, 1^e lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973, en artikel 4, 3^e lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot vaststelling van de procedure voor de sectie administratie van de Raad van State).

Het Rekenhof beschikt evenwel niet over de materiële mogelijkheid om binnen 60 dagen de regelmatigheid van alle nieuwe administratieve toestanden te controleren.

Sedertdien is die kwestie ongewijzigd gebleven. Maar de benoemende administratieve overheid beroept zich meer en meer op de rechtspraak van de Raad van State om geen gevolg te geven aan de opmerkingen van het Rekenhof inzake onregelmatige benoemingen, bevorderingen of rangnemingen.

Het Hof wenst derhalve opnieuw de aandacht van het Parlement en van de Subcommissie voor de Financien te vestigen op het feit dat het hem, in de gegeven omstandigheden, niet mogelijk is een doeltreffende controle over een belangrijk deel van de openbare financiën uit te oefenen.

2. De rechtspraak van de Raad van State inzake intrekking van administratieve akten werd vastgelegd in het arrest n° 13.614, inzake de Lannoy, van 6 juni 1969.

Na opmerkingen van het Rekenhof, had de Minister, bij besluit van 7 september 1966, het benoemingsbesluit van 23 augustus 1963 ingetrokken, waarbij een opsteller die het reglementair examen niet had afgelegd, werd benoemd tot de hogere graad van bibliotheekbeheerder. Na beroep van de betrokkene heeft de Raad van State het intrekkingbesluit evenwel vernietigd, omdat de handeling op onwettige wijze het besluit van 23 augustus 1963 had ingetrokken, dat rechten aan de verzoeker toekende en definitief geworden was.

Le Conseil d'Etat considère que s'il ne peut annuler un acte administratif entaché d'excès de pouvoir lorsque cet acte est déféré à sa censure après l'expiration du délai de recours imposé par la loi, il n'appartient pas, a fortiori, à l'autorité administrative de retirer, même pour cause d'excès de pouvoir, un acte administratif générateur de droits, une fois qu'est venu à expiration le délai de 60 jours imposé aux particuliers pour introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

Dès cette époque, la Cour des comptes a estimé qu'elle n'était pas liée par une telle construction jurisprudentielle et elle a considéré être constitutionnellement investie de l'obligation de critiquer tout acte administratif illégal quel que soit le moment où il viendrait à sa connaissance.

Lors de sa séance du 22 avril 1976, la Sous-commission de la Commission des Finances se pencha sur le problème. Celle-ci, partageant le point de vue de la Cour des comptes, estima que la jurisprudence édictée par le Conseil d'Etat rendait nécessaire l'intervention du législateur si l'on voulait maintenir au contrôle de la Cour toute son efficacité. Malheureusement, depuis 1976, aucune initiative ne fut prise en vue du dépôt d'une proposition de loi dans le sens préconisé par la Sous-commission des Finances.

3. Depuis l'arrêt rendu le 6 juin 1969, la position du Conseil d'Etat ne s'est guère modifiée et a été confirmée expressément par plusieurs arrêts ⁽¹⁾ qui ont refusé à l'autorité administrative le pouvoir de retirer, après l'expiration du délai de recours devant le Conseil d'Etat, l'acte illégal qui a créé des droits. Certains de ces arrêts ont, en outre, souligné que l'illégalité de l'acte concerné dénoncée par un organe de contrôle externe ne remet aucunement en cause le délai durant lequel l'autorité administrative peut retirer l'acte.

Se basant sur une libre interprétation de la volonté du législateur et du règlement fixant le délai des recours auprès du Conseil d'Etat, celui-ci s'estime fondé à pouvoir apprécier l'opportunité de faire

De Raad van State gaat ervan uit dat, indien hij een door machtsverschrijding aangetaste administratieve akte niet kan vernietigen wanneer die akte aan zijn beoordeling wordt voorgelegd na het verstrijken van de voorziene beroepstermijn, het de administratieve overheid, a fortiori, niet toekomt een rechtschepende administratieve akte, zelfs wegens machtsverschrijding, in te trekken zodra de termijn van 60 dagen die aan particulieren is opgelegd om een beroep bij de Raad van State in te dienen, is verstreken.

Sedertdien heeft het Rekenhof geoordeeld dat het door een dergelijke rechtspraak niet gebonden is en dat het de grondwettelijke verplichting heeft elke onwettige administratieve akte aan de kaak te stellen, ongeacht het ogenblik waarop het daarvan kennis neemt.

In haar vergadering van 22 april 1976 heeft de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën die kwestie onderzocht. Zij deelde het standpunt van het Rekenhof en was van oordeel dat de rechtspraak van de Raad van State het ingrijpen van de Wetgever noodzakelijk maakte indien men de doeltreffendheid van de controle van het Hof wou handhaven. Spijtig genoeg werd sedert 1976 geen enkel initiatief genomen om een wetsvoorstel in de door de Subcommissie voorgeschreven zin in te dienen.

3. Sedert het arrest van 6 juni 1969 bleef het standpunt van de Raad van State bijna ongewijzigd en het werd uitdrukkelijk bevestigd in meerdere arresten ⁽¹⁾ die aan de administratieve overheid het recht ontzeggen, na verloop van de beroepstermijn voor de Raad van State, de rechtschepende akte die onwettelijk is, in te trekken. Sommige van die arresten benadrukken bovendien dat de onwettigheid van de betrokken akte die door het externe controleorgaan wordt aangeklaagd, geenszins de termijn aantast binnen welke de administratieve overheid de akte mag intrekken.

Steunend op een vrije interpretatie van de wil van de wetgever en van het reglement houdende vaststelling van de beroepstermijnen bij de Raad van State, acht de Raad zich gerechtigd om te kunnen oordelen

⁽¹⁾ Les décisions les plus caractéristiques sont : arrêt n° 17.276, Delsa, du 13 novembre 1975; arrêt n° 20.493, Detrilles, du 8 juillet 1980; arrêt n° 23.281, Tommelein, du 23 mai 1983, arrêt n° 30159, De Weireld, du 26 mai 1988.

⁽¹⁾ De meest kenmerkende beslissingen zijn : arrest n° 17.276, Delsa, van 13 november 1975; arrest n° 20.493, Detrilles, van 8 juli 1980; arrest n° 23.281, Tommelein, van 23 mei 1983, arrest n° 30159, De Weireld, van 26 mei 1988.

prévaloir sur la légalité des actes administratifs la stabilité de ceux-ci ⁽¹⁾.

Dans cette optique, la motivation développée par le Conseil d'Etat dans ses arrêts a pour but d'aligner le délai pendant lequel l'autorité peut rapporter l'acte irrégulier créateur de droits, sur le délai de recours en annulation de cet acte devant le Conseil d'Etat.

Ce faisant, le Conseil d'Etat choisit la sécurité juridique des situations individuelles et des droits acquis de préférence à la restauration de la légalité par l'Administration. On ne voit pourtant pas en quoi le maintien d'actes illégaux serait un gage réel de stabilité juridique et administrative. Mais on conçoit facilement que ce système pourrait aboutir à un grand nombre de décisions arbitraires qui, à bref délai, acquerraient un caractère définitif inéluctable.

4. En outre, dans le cadre de l'annulation par le Conseil d'Etat de nominations de fonctionnaires, la construction jurisprudentielle relative au retrait des actes administratifs a parfois donné lieu à des difficultés et des contradictions.

Tel est le cas des nominations irrégulières intervenues en 1974 et 1975 aux Fonds des bâtiments scolaires : les différents arrêts prononcés par le Conseil d'Etat en 1978 et 1979 ont mis en évidence certains inconvénients de l'application de la théorie du retrait, puisque les nominations aux Fonds des bâtiments scolaires ont été annulées ou validées, suivant que les recours ont porté sur les nominations ou sur les mesures de retrait de ces nominations ⁽²⁾.

5. La théorie édictée par le Conseil d'Etat est source d'incertitude en ce qui concerne la question du point de départ du délai dans lequel les actes administratifs peuvent être retirés.

⁽¹⁾ Le Conseil d'Etat justifie, par exemple, comme suit sa position :

« En permettant le recours auprès du Conseil d'Etat contre les actes individuels dans le délai de soixante jours, le législateur a nécessairement, pendant ce même délai, permis à l'autorité administrative de réexaminer sa décision et, par conséquent, de rapporter la décision qui, irrégulière, serait annulable.

Si le Conseil d'Etat ne peut annuler un acte administratif entaché d'excès de pouvoir lorsque cet acte est déféré à sa censure après l'expiration du délai fixé, il n'appartient pas à plus forte raison à l'autorité administrative de retirer, même pour cause d'excès de pouvoir, un acte administratif générateur de droits, une fois venu à expiration le délai fixé pour l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat, sauf si l'acte est entaché d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de le tenir pour inexistant, ou si une disposition légale expresse autorise ce retrait. »

⁽²⁾ Voyez notamment les arrêts n° 19.250 à 19.259 prononcés le 14 novembre 1978 par la IV^e Chambre du Conseil d'Etat.

over de opportuniteit om de stabiliteit van de administratieve akten voorrang te geven op de wettelijkheid ervan ⁽¹⁾.

In die optiek is de motivering, die de Raad van State in zijn arresten ontwikkelt, erop gericht om de termijn waarbinnen de overheid de onregelmatige rechtsscheppende akte mag intrekken, af te stemmen op de termijn voor het annulatieberoep van die akte bij de Raad van State.

Op die wijze geeft de Raad van State de voorkeur aan de rechtszekerheid van de individuele toestanden en de verkregen rechten, boven het herstel van de wettelijkheid door het Bestuur. Het is evenwel de vraag hoe de handhaving van onwettelijke akten, in principe, een juridische en administratieve stabiliteit effectief zou kunnen waarborgen. Uiteraard zou dit stelsel kunnen leiden tot tal van willekeurige beslissingen die na korte tijd definitief en onontwijkbaar worden.

4. Op het vlak van de vernietiging door de Raad van State van benoemingen van ambtenaren heeft de rechtspraak inzake de intrekking van administratieve akten soms aanleiding gegeven tot moeilijkheden en tegenstrijdigheden.

Dit is het geval voor de onregelmatige benoemingen in 1974 en 1975 bij de Fondsen voor schoolgebouwen : de verschillende arresten van de Raad van State van 1978 en 1979 hebben de bezwaren van de toepassing van de intrekkingstheorie duidelijk gemaakt, aangezien de benoemingen bij de Fondsen voor schoolgebouwen vernietigd of bekrachtigd werden al naargelang het beroep was ingesteld tegen de benoemingen of tegen de maatregelen tot intrekking van die benoemingen ⁽²⁾.

5. De door de Raad van State uitgewerkte theorie is nog een bron van onzekerheid wat betreft de ingangsdatum van de termijn binnen welke de administratieve akten kunnen worden ingetrokken.

⁽¹⁾ De Raad van State staft zijn standpunt als volgt bijvoorbeeld :

« De Wetgever heeft, toen hij het mogelijk maakte binnen die termijn van zestig dagen bij de Raad van State in beroep te komen tegen individuele akten, noodzakelijk toegestaan dat de administratieve overheid binnen dezelfde termijn haar beslissing opnieuw onderzoekt en dus ook een beslissing die, als zij onregelmatig is, vernietigd kan worden, intrekt.

Als de Raad van State een met machtsoverschrijding verrichte administratieve akte niet kan vernietigen wanneer die akte hem na het verstrijken van de vastgestelde termijn ter toetsing wordt voorgelegd, het a fortiori niet aan de administratieve overheid staat, zelfs wegens machtsoverschrijding, een administratieve akte die rechten heeft doen ontstaan, in te trekken nadat de voor het instellen van een beroep bij de Raad van State bepaalde termijn eenmaal verstreken is, behalve wanneer de akte door een zo grove onregelmatigheid is aangetast dat zij voor niet-bestaande moet worden gehouden, of wanneer een uitdrukkelijke wetsbepaling die intrekking toelaat. »

⁽²⁾ Zie onder meer de arresten n° 19.250 tot 19.259 d.d. 14 november 1978, van de IV^e Kamer van de Raad van State.

Dès lors qu'un acte n'est pas publié mais simplement notifié à son bénéficiaire, à quelle date fixer le point de départ du délai de recours ouvert aux tiers, et par conséquent du délai de retrait?

Le Conseil d'Etat a été confronté à ce problème dans un litige où une prise de rang, accordée à l'occasion de la promotion d'une fonctionnaire, avait été retirée par la suite et remplacée par une prise de rang à une date ultérieure. L'intéressée avait demandé l'annulation de l'acte de retrait.

Dans son arrêt n° 20.179, Leuridan, du 11 mars 1980, le Conseil d'Etat a élaboré une solution complexe en estimant, d'une part, que dans la mesure où l'arrêté retiré réglait les rapports entre le requérant et l'autorité, il était, par le fait même, devenu définitif et, d'autre part, que dans la mesure où il réglait les rapports entre le requérant et les autres membres du personnel, il pouvait être retiré.

6. Conclusions

Il appert de l'exposé qui précède que la jurisprudence du Conseil d'Etat, selon laquelle un acte irrégulier ne pourrait être rapporté que pendant le délai du recours en annulation devant cette juridiction, porte atteinte à l'efficacité du contrôle de la Cour des comptes. En effet, l'article 116 de la Constitution et la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846 n'ont soumis à aucune limitation de temps son contrôle des dépenses.

En fait, la thèse du Conseil d'Etat, qui aligne le délai de l'annulation administrative sur celui de l'annulation contentieuse, se fonde sur une interprétation par le juge administratif de la volonté du législateur. Cette théorie repose en effet sur l'hypothèse qu'en permettant le recours auprès du Conseil d'Etat contre les actes des autorités administratives pendant un délai de 60 jours, le législateur n'a « nécessairement » permis à l'autorité de réexaminer sa décision que pendant ce délai, ce réexamen emportant le droit de retirer la décision.

De plus, il n'y a aucun manque de logique à ce que l'administration puisse rapporter un acte pendant une période plus longue que celle dont les intéressés disposent pour saisir le Conseil d'Etat. Le rôle de l'administration et de la juridiction administrative sont en effet différents : le Conseil d'Etat ne peut se prononcer que sur recours d'une partie justifiant d'un intérêt personnel : l'administration, en application des articles 67 et 78 de la Constitution, doit être en mesure de retirer, dans un délai raisonnable, des actes irréguliers. C'est même une obligation pour l'autorité qui a édicté l'acte administratif irrégulier de le retirer; dans un « Etat de droit », la soumission de

Immers, wanneer de handeling niet werd gepubliceerd en alleen werd betekend aan de begunstigde, welk is dan de begindatum van de beroepstermijn ten overstaan van derden en bijgevolg van de intrekkingstermijn?

De Raad van State nam kennis van dat probleem naar aanleiding van een betwisting nopens een rangneming die werd toegekend bij de bevordering van een ambtenaar en die nadien werd ingetrokken en vervangen door een rangneming op een latere datum. De betrokkene had de vernietiging van de intrekkingssakte gevraagd.

In zijn arrest n° 20.179, inzake Leuridan, van 11 maart 1980, heeft de Raad van State een complexe oplossing uitgewerkt, omdat hij oordeelde, eensdeels, dat in de mate dat het ingetrokken besluit de betrekkingen tussen verzoeker en de overheid regelde het als zodanig onaantastbaar was geworden en, anderdeels, dat het mocht worden ingetrokken in de mate dat het de betrekkingen regelde tussen verzoeker en de overige personeelsleden.

6. Besluit

Uit de voorgaande uiteenzetting blijkt aldus dat de rechtspraak van de Raad van State, volgens welke een onregelmatige akte alleen kan worden ingetrokken tijdens de beroepstermijn van vernietiging voor die jurisdictie, de doeltreffendheid van de controle van het Rekenhof aantast. Artikel 116 van de Grondwet en de organieke wet van 29 oktober 1846 op het Rekenhof hebben immers geen tijdsbeperking ingevoerd voor de controle op de uitgaven.

In feite steunt de stelling van de Raad van State, die de termijn van de administratieve nietigverklaring gelijkstelt met die van nietigverklaring in betwiste zaken, op een interpretatie door de administratieve rechter van de wil van de Wetgever. Die thesis steunt inderdaad op de onderstelling dat de Wetgever, door binnen een termijn van 60 dagen toe te laten tegen de akten van de administratieve overheid bij de Raad van State beroep aan te tekenen, « noodzakelijkerwijze » slechts gedurende diezelfde termijn aan de overheid de mogelijkheid heeft geboden haar beslissing opnieuw te onderzoeken, met het recht die beslissing in te trekken.

Bovendien is het niet strijdig met de logica dat het bestuur een akte zou opheffen gedurende een langere periode dan die waarover de belanghebbenden beschikken om de zaak bij de Raad van State ahangig te maken. Het bestuur en het administratieve rechtcollege hebben immers een verschillende taak : de Raad van State kan slechts uitspraak doen over het beroep van een partij die een persoonlijk belang aanvoert terwijl het bestuur, ter uitvoering van artikel 67 en 78 van de Grondwet, in staat moet zijn, binnen een redelijke termijn, onregelmatige akten op te heffen. Het is zelfs een verplichting voor de overheid die een onregelmatige administratieve akte heeft

l'administration à la loi et au droit passe avant toute autre considération.

Comment résoudre, dès lors, les conflits qui naissent de la discordance entre la thèse de la Cour des comptes et celle du Conseil d'Etat, et qui a pour effet, dans des cas de plus en plus nombreux, de priver de toute efficacité le contrôle exercé par la Cour des comptes?

La solution pratique consiste à affirmer que la protection indispensable des deniers publics aurait la priorité sur la jurisprudence édictée par le Conseil d'Etat, dans tous les cas où l'autorité administrative, par exemple à la suite des observations d'un organe de contrôle, retire un acte administratif irrégulier créateur de droits.

Cette solution postule une intervention du législateur, ce qui est conforme à la suggestion antérieure de la Cour des comptes, acceptée par la Sous-commission de la Commission des Finances lors de sa séance du 22 avril 1976.

Dans l'optique de la Cour des comptes, des actes irréguliers créateurs de droits devraient pouvoir être retirés pendant une période de cinq ans.

B. Discussion au sein de la Sous-commission

Plusieurs membres estiment que le souci d'organiser un contrôle efficace des actes administratifs ne peut nuire à la sécurité juridique. Le délai proposé de cinq ans (pour le retrait d'actes créateurs de droits) leur paraît trop long. Un délai de trois ans serait largement suffisant.

Il est précisé au nom de la Cour des comptes que le délai de cinq ans a été choisi par analogie avec le délai de prescription prévu par la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces (*Moniteur belge* du 28 février 1970).

Un délai de trois ans pourrait éventuellement suffire.

La Cour des comptes ne peut toutefois contrôler efficacement les actes administratifs créateurs de droits (décisions de nomination, de promotion, de mise en disponibilité, ... de fonctionnaires) si ces actes, en l'absence de recours devant le Conseil d'Etat, ne peuvent plus être retirés après soixante jours.

Lorsque la Cour constate des irrégularités dans le cadre de son contrôle a posteriori ⁽¹⁾ relatif aux traitements des fonctionnaires, elle écrit à ce sujet aux ministres concernés.

Le fait de savoir que ces actes irréguliers créateurs de droits sont inattaquables après soixante jours n'est

genomén, deze in te trekken; in een rechtsstaat heeft de onderworpenheid van het bestuur aan de wet en aan het recht voorrang op alle andere beschouwingen.

Hoe kan derhalve een oplossing worden gevonden voor de geschillen die ontstaan uit de tegenstrijdigheid tussen de thesís van het Rekenhof en die van de Raad van State, waardoor, in steeds talrijker gevallen, elke doelmatige controle van het Rekenhof onmogelijk wordt?

De oplossing in de praktijk is dat de noodzakelijke bescherming van de overheidsmiddelen voorrang zou krijgen op de rechtspraak van de Raad van State, in al de gevallen waarin de administratieve overheid, bijvoorbeeld ingevolge opmerkingen van een controle- orgaan, een onregelmatige rechtscheppende administratieve akte intrekt.

Die oplossing vereist een optreden van de Wetgever; dit is trouwens in overeenstemming met een vroegere suggestie van het Rekenhof die door de Subcommissie van de Commissie voor de Financien op 22 april 1976 werd aanvaard.

In de optiek van het Rekenhof zouden onregelmatige rechtscheppende akten gedurende vijf jaar moeten kunnen worden ingetrokken.

B. Bespreking in de Subcommissie

De bekommernis voor een doeltreffende controle op de administratieve akten mag volgens meerdere leden niet ten koste gaan van de rechtszekerheid. De voorgestelde termijn van 5 jaar (voor de intrekking van rechtscheppende handelingen) lijkt hen te lang. Een termijn van 3 jaar kan ruimschoots volstaan.

Namens het Rekenhof wordt aangevoerd dat de termijn van 5 jaar werd gekozen naar analogie van de verjaringstermijn, bepaald in de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën (*Belgisch Staatsblad* van 28 februari 1970).

Een termijn van 3 jaar kan eventueel ook volstaan.

Een doeltreffende controle van het Hof over de rechtscheppende administratieve akten (besluiten tot benoeming, bevordering, in disponibíleístelling ... van ambtenaren) is echter onmogelijk wanneer deze, bij gebrek aan beroep bij de Raad van State, na 60 dagen niet meer kunnen worden ingetrokken.

Wanneer het Hof binnen het kader van zijn controle a posteriori ⁽¹⁾ op de wedden van de ambtenaren onregelmatigheden vaststelt, voert het daarover briefwisseling met de verantwoordelijke ministers.

De wetenschap dat deze onregelmatige rechtscheppende akten reeds na 60 dagen onaantastbaar wor-

⁽¹⁾ Voir l'article 23 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

⁽¹⁾ Zie artikel 23 van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit.

pas de nature à inciter les ministres à répondre avec diligence à l'argumentation de la Cour.

*
* *

La Sous-commission estime que le délai pour le retrait d'actes administratifs créateurs de droits devrait être fixé par la Commission des Finances siégeant au complet.

Sous cette réserve, elle peut marquer son accord sur la proposition de loi suivante :

« Article unique

§ 1^{er}. Tout acte irrégulier émanant d'une autorité administrative doit être retiré.

Les actes créateurs de droits ne peuvent l'être que dans un délai de [cinq] ans.

Aucun délai n'est d'application pour les actes récongnitifs de droits.

§ 2. Les actes entachés de fraude sont réputés inexistantes. »

*
* *

Etant donné l'imprécision qui s'attache parfois à la portée des termes « retirer » et « rapporter », qui sont souvent utilisés l'un pour l'autre, le terme « retirer » a été utilisé en première instance, en y attachant une valeur de retrait « *ab initio* », c'est-à-dire la mise à néant rétroactivement de tous les effets produits par l'acte créateur de droits. En outre, les verbes « retirer » et « rapporter » se distinguent ainsi du verbe « abroger », en ce que l'abrogation fait disparaître l'acte de manière non rétroactive, c'est-à-dire sans porter atteinte aux effets juridiques qu'il a déjà produits et qui demeurent donc valables.

En néerlandais, par contre, les termes français « retirer » ou « rapporter » se traduisent indistinctement par un seul terme : « intrekken ».

Le § 1^{er} de l'article unique vise à tenir compte de la différence qui existe entre les actes créateurs de droits, qui ne doivent être retirés que dans certaines conditions de délai, et les actes récongnitifs de droits, qui doivent être retirés à tout moment.

La doctrine définit les actes récongnitifs comme ceux qui, loin d'attribuer un avantage aux intéressés, se bornent à constater que ces derniers remplissent certaines conditions et à en tirer les conséquences nécessaires. A titre d'exemple, on peut citer les décisions ministérielles fixant le montant du traitement d'un agent. Dans ces actes, le ministre se borne à appliquer à un cas d'espèce des prescriptions de portée générale. Par contre, sont des actes créateurs de droits, notamment les actes de nomination, de promo-

den, is niet van aard om de ministers aan te zetten tot grotere spoed bij het beantwoorden van de argumentatie van het Hof.

*
* *

De Subcommissie acht het wenselijk dat de duur van de termijn voor de intrekking van rechtschepende administratieve akten door de voltallige Commissie voor de Financien zou worden bepaald.

Onder dit voorbehoud kan zij instemmen met het hiernavolgende voorstel van wet :

« Enig artikel

§ 1. Een onregelmatige akte van een administratieve overheid moet worden ingetrokken.

Rechtschepende akten kunnen slechts binnen een termijn van [vijf] jaar worden ingetrokken.

Voor rechterkende akten geldt geen enkele termijn.

§ 2. Akten die op bedrieglijke wijze zijn tot stand gekomen, worden voor onbestaande gehouden. »

*
* *

In het Frans is de draagwijdte van de termen « retirer » en « rapporter » soms onduidelijk; daarom werd in eerste instantie het werkwoord « rapporter » gebruikt in de zin van de intrekking « *ab initio* », namelijk de vernietiging met terugwerkende kracht van alle gevolgen van de akte die rechten doet ontstaan. De werkwoorden « retirer » en « rapporter » zijn aldus onderscheiden van « abroger » in die zin dat de opheffing de akte doet verdwijnen zonder terugwerkende kracht, namelijk, zonder de reeds bestaande juridische gevolgen aan te tasten die dus geldig blijven.

In het Nederlands daarentegen worden « retirer » of « rapporter » zonder onderscheid door één woord « intrekken » weergegeven.

Het doel van § 1 van het enig artikel is rekening te houden met het onderscheid tussen de rechtschepende akten, die slechts onder bepaalde voorwaarden inzake termijn moeten worden ingetrokken, en akten die rechten erkennen en op ieder ogenblik moeten worden ingetrokken.

De rechtsleer definieert de akten die rechten erkennen als die welke, verre van een voordeel aan de betrokkenen toe te kennen, zich ertoe beperken vast te stellen dat deze laatsten bepaalde voorwaarden vervullen en de nodige gevolgen eruit te trekken. Als voorbeeld kan men de ministeriële beslissingen citeren waarbij het bedrag van de bezoldiging van een personeelslid wordt vastgesteld. Met die akten beperkt de minister zich tot de toepassing van bepalingen met een algemene draagwijdte op een individueel

tion, de mise en disponibilité pour cause de maladie ou pour raisons de convenances personnelles.

En ce qui concerne les effets du retrait des actes récongnitifs de droits, il convient toutefois de relever qu'un nombre important de ces actes, notamment en matière de traitements et pensions, ont été soumis par le législateur à des prescriptions particulières (de 6 mois à 5 ans, selon les cas) qui limitent, pour le passé, les conséquences pécuniaires de leur retrait.

Enfin, le § 2 du texte répond à la nécessité de permettre le retrait sans aucune limite des actes frauduleux et ce en vertu du principe « *fraus omnia corrumpit* ».

La doctrine est en effet unanime en ce qui concerne le sort des actes administratifs obtenus ou suscités à la suite de manœuvres frauduleuses. Ces actes sont entachés d'une irrégularité telle qu'ils doivent être tenus pour inexistantes. Il en résulte que de pareils actes n'ont pas pu créer de droits.

La jurisprudence du Conseil d'Etat va dans le même sens : les décisions administratives obtenues, par exemple, à la suite de déclarations mensongères ou de faux documents, ou encore le permis de bâtir obtenu grâce à des plans inexacts n'ont pu créer aucun droit au profit de particuliers.

C. Point de vue de la Commission des Finances

La Commission décide unanimement que le délai pour le retrait d'actes administratifs créateurs de droits devrait être fixé à trois ans.

2. Contrôle des activités des organismes assureurs en matière de maladie et d'invalidité (loi du 9 août 1963)

A. Point de vue de la Cour des comptes

Bien que la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité n'ait pas instauré de contrôle externe ⁽¹⁾, la Cour a insisté d'emblée pour pouvoir exercer un contrôle total sur les activités des organismes assureurs, et ce, en vertu du principe selon lequel, à partir du moment où un organisme est soumis à son contrôle, tout ce qui apparaît dans les comptes doit pouvoir être contrôlé, où que se trouvent les pièces justificatives.

⁽¹⁾ Elle a toutefois instauré un contrôle interne, à savoir le Service du contrôle administratif.

geval. Daarentegen zijn inzonderheid rechtscheppende akten, de benoemings- en bevorderingsbesluiten en die inzake disponibiteit wegens ziekte of wegens aangelegenheden van persoonlijke aard.

Inzake de gevolgen van de intrekking van akten die rechten erkennen, dient evenwel te worden opgemerkt dat heel wat van die akten inzonderheid inzake wedden en pensioenen, door de wetgever aan bijzondere verjaringen (van 6 maanden tot 5 jaar, volgens het geval) werden onderworpen die, wat het verleden betreft, de geldelijke gevolgen van hun intrekking beperken.

Ten slotte komt § 2 van de tekst tegemoet aan de noodzaak dat bedrieglijke akten, zonder enige beperking, moeten kunnen worden ingetrokken en dit krachtens het principe « *fraus omnia corrumpit* ».

De rechtsleer is immers unaniem inzake het lot van administratieve akten die als gevolg van bedrieglijke handelingen bekomen of uitgelokt zijn. Die akten zijn dermate door onregelmatigheid aangetast dat ze zonder meer als onbestaande moeten worden beschouwd. Daaruit vloeit voort dat ze geen rechten hebben kunnen doen ontstaan.

De rechtspraak van de Raad van State gaat diezelfde richting uit : de administratieve beslissingen die bijvoorbeeld als gevolg van leugenachtige verklaringen of op grond van valse documenten bekomen zijn, of nog de bouwvergunning die dank zij onjuiste plannen verkregen is, hebben geen recht ten gunste van particulieren kunnen doen ontstaan.

C. Standpunt van de Commissie voor de Financiën

De Commissie beslist eenparig dat de termijn binnen dewelke rechtscheppende administratieve handelingen kunnen worden ingetrokken drie jaar zou moeten bedragen.

2. Controle op de verrichtingen van de verzekeringsinstellingen voor ziekte en invaliditeit (wet van 9 augustus 1963)

A. Standpunt van het Rekenhof

Alhoewel de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering geen externe controle ⁽¹⁾ heeft ingesteld, drong het Hof van in den beginne aan om een volledige controle te kunnen uitvoeren over de verrichtingen van de verzekeringsinstellingen, op grond van het principe dat zodra een instelling aan zijn controle onderworpen is, al wat in de rekeningen opgenomen is ook moet kunnen worden gecontroleerd, waar de verantwoordingsstukken zich ook mogen bevinden.

⁽¹⁾ Wel een interne, met name de Dienst voor administratieve controle.

Après un long échange de correspondance avec le Ministre de la Prévoyance sociale, on est finalement parvenu à un compromis : la Cour pouvait exercer sa mission dans les mutualités mêmes à condition que les inspecteurs du Service du contrôle administratif de l'INAMI soient présents et que le contrôle se limite aux dépenses qui font l'objet d'un remboursement intégral de la part de l'INAMI, à savoir actuellement les indemnités d'incapacité de travail et les allocations pour frais funéraires.

Cette situation perdura jusqu'au jour où le Ministre des Affaires sociales déclara, en réponse à une question du sénateur Van In (question n°15 du 2 mars 1982), que les fonctionnaires de la Cour contrôlaient, au sein des organismes assureurs, les opérations comptables relatives aux prestations en nature ⁽¹⁾ et en espèces subventionnées par l'Etat. Cette position reconnaît implicitement à la Cour le droit de contrôler toutes les opérations financières et comptables des organismes assureurs.

C'est pourquoi la Cour a demandé au Ministre (lettre n° A/3/S.137.554 L3 du 30 mars 1983) de préciser sa position en la matière dans le but de revoir éventuellement les modalités de son contrôle sur les subventions de l'Etat.

A ce jour, cette lettre n'a pas encore reçu de réponse.

A l'occasion d'un réexamen général de la question en Assemblée générale du 10 septembre 1986, la Cour a décidé de ne pas tenter d'élargir le contrôle sur les dépenses de soins de santé, mais de revoir la situation lorsque les modalités de calcul de la subvention à ce secteur seraient modifiées ou, au plus tard, dans cinq ans.

B. Point de vue du Ministre des Affaires sociales

Le Ministre des Affaires sociales fait savoir qu'il a pris connaissance du 145^e Cahier de la Cour des comptes dans lequel son collègue a expliqué le contrôle qu'il est à même d'exercer au niveau des frais d'administration des organismes assureurs de l'assurance maladie-invalidité obligatoire.

Il prend acte d'une part, de la thèse selon laquelle la Cour des comptes s'estime compétente, sur la base de sa compétence générale, ainsi qu'elle découle de l'article 116 de la Constitution, pour contrôler non seulement les opérations propres de l'INAMI mais aussi les opérations effectuées dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité par les organismes assureurs au moyen des deniers publics, notamment les subventions de l'Etat et les cotisations sociales imposées par la loi, et d'autre part, de la remarque selon laquelle les limitations prévues dans la réglementation existante relative au contrôle sur place par la Cour des comptes impliquent que la Cour ne peut

Na langdurige briefwisseling met de Minister van Sociale Voorzorg werd uiteindelijk een compromis bereikt : het Hof kon zijn taak uitoefenen in de mutualiteiten zelf op voorwaarde dat zulks zou geschieden in het gezelschap van de inspecteurs van de Dienst voor administratieve controle van het RIZIV, en beperkt zou blijven tot die uitgaven die integraal door het RIZIV worden terugbetaald, momenteel de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid en de uitkeringen voor begrafeniskosten.

Deze toestand bleef ongewijzigd tot op het ogenblik dat de Minister van Sociale Zaken, in antwoord op een vraag van senator Van In (vraag n° 15 van 2 maart 1982) verklaarde dat de ambtenaren van het Hof in de verzekeringsinstellingen een controle uitoefenen op de boekhoudkundige verrichtingen met betrekking tot de verstrekkingen ⁽¹⁾ en uitkeringen, door de Staat betaald. Dit standpunt houdt een erkenning in van het recht van het Hof op een algemene controle op de financiële en boekhoudkundige verrichtingen van de verzekeringsinstellingen.

Vandaar de vraag van het Hof (brief n° A/3/S.137.554 L3 van 30 maart 1983) aan de Minister zijn houding ter zake te preciseren met de bedoeling de modaliteiten van zijn controle op de staatstoelagen eventueel te kunnen herzien.

Tot op heden kwam daarop nog geen antwoord.

Ter gelegenheid van een nieuwe bespreking van het probleem in Algemene Vergadering van 10 september 1986, heeft het Hof beslist niet te streven naar de uitbreiding van de controle over de uitgaven voor geneeskundige verzorging, maar de toestand te herzien wanneer de modaliteiten voor de berekening van de subsidie aan deze sector gewijzigd zouden worden of ten laatste over 5 jaar.

B. Zienswijze van de Minister van Sociale Zaken

De Minister van Sociale Zaken deelt mee dat hij kennis heeft genomen van het 145^e Boek van het Rekenhof waarin zijn college de controle die het op het vlak van de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering bij machte is uit te voeren, nader heeft toegelicht.

Hij neemt akte van eensdeels de stelling dat het Hof zich, op grond van zijn algemene bevoegdheid, zoals die voortvloeit uit artikel 116 van de Grondwet, bevoegd acht om niet alleen de eigenlijke verrichtingen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering te controleren maar ook de verrichtingen die in het raam van de ziekte- en invaliditeitsverzekering uitgevoerd worden door verzekeringsinstellingen met behulp van overheidsmiddelen, met name rijksstoelagen en bij de wet opgelegde sociale bijdragen en anderdeels de opmerking dat de in de bestaande regeling van controle ter plaatse door het Rekenhof voorziene beperkingen insluiten dat het Hof in de verzeke-

⁽¹⁾ Sont visées les dépenses en matière de soins de santé.

⁽¹⁾ Bedoeld worden de uitgaven voor geneeskundige verzorging.

actuellement contrôler au niveau des organismes assureurs que les indemnités pour incapacité de travail et pour frais funéraires, de sorte que notamment les prestations de soins de santé et les frais d'administration des organismes assureurs ne peuvent être complètement contrôlés par la Cour et qu'en ce qui concerne les frais d'administration des organismes assureurs, la Cour n'a aucun contrôle sur la destination finale des montants versés par l'Institut national.

Le Ministre estime que la problématique du contrôle des activités de l'assurance maladie-invalidité par la Cour des comptes n'est pas indissociable des développements récents dans ce domaine, et se réfère plus particulièrement à :

1. l'accord gouvernemental qui, concernant l'assurance maladie, prévoit qu'il y a lieu d'établir une évaluation de la manière dont et de la mesure dans laquelle certains objectifs essentiels de la loi organique du 9 août 1963 ont été réalisés et qu'il est nécessaire de s'interroger sur une réforme fondamentale du régime afin de sauvegarder l'assurance maladie dans l'avenir;

2. l'accord gouvernemental, qui mentionne également qu'il y a lieu d'organiser le contrôle des prestataires de soins et des mutualités de façon plus efficace. Les missions des services de contrôle concernés seront mieux précisées, le Service de contrôle administratif sera axé sur un contrôle administratif au sens strict et sur le contrôle comptable des offices de tarification et on coordonnera mieux les activités des services de contrôle de l'INAMI avec le fonctionnement d'autres organes chargés du contrôle de prestataires de soins et des mutualités;

3. l'ensemble des constatations, des conclusions et des propositions des rapports finals des groupes de travail « contrôle administratif » et « équilibre financier » de la Table ronde nationale concernant l'assurance maladie, récemment achevée;

4. l'organisation des Tables rondes provinciales, actuellement en cours, sur l'assurance maladie;

5. différentes études et examens, sur demande du Ministre comme préparation et accompagnement ou en complément des activités de la Table ronde concernant l'assurance maladie;

6. l'examen profond du dossier de l'assurance maladie par le Gouvernement, sur la base de tous les éléments précités, afin de fixer les objectifs fondamentaux de la réforme du régime d'assurance maladie en général et des contrôles de l'assurance maladie en particulier.

*
* *

ringsinstellingen, ook thans nog, enkel een controle op de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid en voor begrafeniskosten kan uitoefenen zodat, onder meer, de verstrekkingen voor geneeskundige verzorging en de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen praktisch volledig aan de controle van het Hof ontsnappen en het Hof zodoende, wat de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen betreft, geen controle heeft op de uiteindelijke besteding van de door het Rijksinstituut uitgekeerde bedragen.

In dit verband is de Minister van mening dat de problematiek van de controle van het Rekenhof op de verrichtingen van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering niet los kan worden gezien van de recente ontwikkelingen op dat vlak waarbij hij meer bepaald verwijst naar :

1. het regeerakkoord dat inzake ziekteverzekering bepaalt dat er een evaluatie dient te worden gemaakt van de wijze waarop en de mate waarin een aantal voornamen objectieven van de organieke wet van 9 augustus 1963 werden gerealiseerd en dat men zich dient te beraden over een grondige hervorming van het stelsel teneinde de ziekteverzekering voor de toekomst te beveiligen;

2. het regeerakkoord dat eveneens stelt dat de controle op zorgenverstrekkers en ziekenfondsen op meer efficiënte wijze moet worden georganiseerd waarbij de opdrachten van de bij de ziekteverzekering betrokken controlediensten nauwkeuriger zullen worden omschreven en de Dienst voor administratieve controle zich zal concentreren op een administratieve controle in enge zin en op de boekhoudkundige controle van de tarifieringsdiensten en waarbij ook de werkzaamheden van de bij het RIZIV opgerichte controlediensten beter zullen worden gecoördineerd met de werking van andere met de controle op zorgenverstrekkers en ziekenfondsen belaste organen;

3. de vaststellingen, besluiten en voorstellen opgenomen in de eindverslagen van de werkgroepen « administratieve controle » en « financieel evenwicht » van de onlangs beëindigde, nationale Ronde Tafelconferentie in verband met de ziekteverzekering;

4. de thans aan gang zijnde provinciale Ronde Tafelconferenties in verband met de ziekteverzekering;

5. verschillende studies en onderzoeken, op vraag van de Minister uitgevoerd als voorbereiding en begeleiding of ter aanvulling van de werkzaamheden van de Ronde Tafel omtrent de ZIV;

6. en ten slotte, het grondig onderzoek dat eerlang door de Regering, op basis van al de hiervoor opgesomde elementen, aan het ZIV-dossier zal worden gewijd teneinde de krachtlijnen vast te leggen van de in het Regeerakkoord voorziene hervorming van het ZIV-stelsel in het algemeen en van de controles op de ZIV in het bijzonder.

*
* *

Sans vouloir anticiper sur les décisions que le Gouvernement va prendre pendant les prochains mois, le Ministre des Affaires sociales veut déjà souligner que la réforme prochaine du contrôle administratif de l'assurance maladie devra tenir compte des prérogatives de la Cour des comptes en ce qui concerne le contrôle de l'usage des deniers publics dans un sens large, et selon lui, il faut donner l'occasion à son collège de contrôler aussi bien les dépenses que les contrôles internes de l'assurance soins de santé et du système frais d'administration des organismes assureurs, de façon profonde et efficace.

Mais il faut immédiatement souligner qu'actuellement, les délégués de la Cour des comptes peuvent prendre connaissance, sans aucune restriction, des pièces et des états justificatifs de l'INAMI concernant l'assurance soins de santé et des frais d'administration des organismes assureurs (par exemple T2s et rapports d'inspection du Service de contrôle administratif) et demander des explications.

L'impossibilité, mentionnée par la Cour dans le 145^e Cahier, d'« obtenir la justification complète des opérations en matière d'assurance maladie-invalidité, effectuées par les divers organismes assureurs » peut être imputée pour une grande partie aux lacunes et aux imperfections du système actuel (réglementation administrative, plans et règles comptables, fonctionnement du contrôle interne, coordination de l'informatique, mécanismes de rapport, et cetera) qu'on a mentionnées également dans les groupes de travail de la Table ronde nationale et lors des différents examens.

Le Ministre des Affaires sociales estime donc que la réforme proposée de la législation et de la réglementation en matière d'assurance maladie-invalidité peut partiellement tenir compte des objections de la Cour des comptes concernant une justification plus complète des opérations en matière d'assurance maladie-invalidité. La réforme nécessaire de la législation et de la réglementation en matière d'assurance maladie-invalidité en ce qui concerne le fonctionnement et le contrôle administratifs doit, en tout cas, clarifier le système et prévoir des mécanismes de justification et de contrôle renouvelés et efficaces qui doivent permettre à la Cour des comptes :

1) d'obtenir à l'INAMI même une justification aussi complète que possible de toutes les opérations AMI effectuées;

2) d'établir effectivement des évaluations du degré de fiabilité des systèmes administratifs et des mécanismes de contrôle (interne).

*
* *

Zonder te willen vooruitlopen op de beslissingen die ter zake door de Regering tijdens de eerstvolgende maanden zullen worden getroffen, wenst de Minister van Sociale Zaken thans reeds te beklemtonen dat de komende hervorming van het administratieve controlestelsel van de ZIV alleszins rekening zal dienen te houden met de prerogatieven van het Rekenhof wat betreft de controle op de aanwending van overheids-gelden in ruime zin en zulks veronderstelt, zijns inziens, dat zijn college in de mogelijkheid dient te worden gesteld zowel op de uitgaven als op de interne controlemechanismen van de geneeskundige verzorgingsverzekering en van de regeling Administratiekosten van de verzekeringsinstellingen in de toekomst een grondig en efficiënt toezicht uit te oefenen.

Hierbij dient evenwel onmiddellijk te worden onderstreept dat de afgevaardigden van het Rekenhof ook thans reeds alle bij het RIZIV berustende stukken en verantwoordingsstaten met betrekking tot de geneeskundige verzorgingsverzekering en in verband met de administratiekosten van de verzekeringsinstellingen (bijvoorbeeld T2s en inspectieverslagen van de Dienst voor Administratieve Controle) zonder enige beperking kunnen inzien en ook steeds om opheldering of verduidelijking kunnen verzoeken.

De door het Hof in het 145^e Boek vermelde onmogelijkheid om « volledige verantwoording te bekomen van de verrichtingen inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering, die worden uitgevoerd door verschillende verzekeringsinstellingen » kan dan ook voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan leemten en onvolkomenheden in het bestaande systeem (administratieve reglementering, boekhoudingsplannen en -regelen, werking interne controle, coördinatie informatica, rapporteringsmechanismen, enzovoort) die overigens ook in de werkgroepen van de nationale Ronde Tafel en in diverse onderzoeken aan bod zijn gekomen.

De Minister van Sociale Zaken is daarom van mening dat de op stapel staande, grondige hervorming van de ZIV-wetgeving en -reglementering van aard kan zijn alleszins ten dele tegemoet te komen aan de verzuchtingen van het Rekenhof op het stuk van een meer volledige verantwoording van de ZIV-verrichtingen. De noodzakelijke oppuntstelling van de ZIV-wetgeving en -reglementering inzake administratieve werking en controle dient in elk geval in een grotere doorzichtigheid van het systeem alsmede in vernieuwde, doeltreffende verantwoordings- en controlemechanismen te voorzien die met name aan het Rekenhof moeten toelaten :

1) bij het RIZIV zelf een zo volledig mogelijke verantwoording te bekomen van de uitgevoerde ZIV-verrichtingen;

2) in de praktijk daadwerkelijk evaluaties uit te voeren naar de graad van betrouwbaarheid van deze administratieve systemen en (interne) controlemechanismen.

*
* *

Le Ministre des Affaires sociales estime que dans cette affaire on peut déjà satisfaire la Cour des comptes sur le terrain et à court terme, en associant des délégués de la Cour et en demandant l'avis de son Collège concernant les projets de dispositions légales et réglementaires qui, en exécution des objectifs gouvernementaux, doivent être élaborés par ses services pour les matières concernées. De cette façon, et selon le Ministre des Affaires sociales, on peut donner les meilleures garanties à la Cour des comptes aussi bien en ce qui concerne l'efficacité et la fiabilité des systèmes à contrôler, qu'en ce qui concerne la mise en place d'un cadre adapté et des conditions nécessaires pour faciliter les vérifications pratiques des services de la Cour des comptes, dans le cadre d'une AMI réformée (y compris de nouvelles procédures éventuelles comme par exemple les modalités de contrôle concernant un « système d'enveloppe » pour les prestations de soins de santé).

*
* * *

Enfin, le Ministre des Affaires sociales souligne à nouveau que la Table ronde nationale a montré que tous les intéressés estiment que la réforme du régime d'AMI doit s'appuyer sur les mêmes principes de base que ceux de la loi organique du 9 août 1963 et plus particulièrement, ceux du rôle et de la responsabilité propres des organismes assureurs dans le cadre de l'assurance obligatoire soins de santé.

En ce qui concerne le point, dans l'article de la Cour des comptes, concernant le montant des frais d'administration des organismes assureurs, le Ministre fait remarquer à titre informatif que l'article 5 de la loi-programme du 30 décembre 1988 (*Moniteur belge* du 5 janvier 1989) a limité le montant de ces frais administratifs pour la période 1987-1988 comme suit :

1987-1988:	18.595 millions (= montant 1985)
1989 :	18.966 millions (= montant 1985
	+ 2 %).

C. Avis de la Sous-commission

Un membre prend acte de l'intention du Ministre des Affaires sociales de permettre à la Cour des comptes d'exercer un contrôle complet sur les fonds de l'assurance maladie-invalidité.

Tout comme la Cour des comptes, il attend à présent les propositions concrètes du Ministre en ce qui concerne l'organisation de ce contrôle.

Les autres membres de la Sous-commission partagent ce point de vue.

De Minister van Sociale Zaken meent dat in deze aangelegenheid aan het Rekenhof, op het terrein en op korte termijn, reeds in ruime mate voldoening kan worden geschonken door afgevaardigden van het Hof metterdaad te betrekken bij en het advies van het Hoog College in te winnen omtrent de ontwerpen van wettelijke en reglementaire beschikkingen die in uitvoering van de regeringsoogmerken ter zake door zijn diensten zullen dienen te worden uitgewerkt voor de desbetreffende materies. Op die manier kunnen, naar de mening van de Minister, aan het Rekenhof de beste waarborgen worden geboden zowel op het stuk van de efficiëntie en de betrouwbaarheid van de te controleren systemen zelf, als wat betreft het scheppen van een aangepast kader en van de noodzakelijke voorwaarden voor de praktische verificatiewerkzaamheden van de diensten van het Rekenhof in het kader van een hervormde ZIV (met inbegrip van eventuele nieuwsoortige procedures zoals bijvoorbeeld de controlemodaliteiten in verband met een zogenaamde « enveloppesysteem » voor de prestaties inzake geneeskundige verzorging).

*
* * *

Tot besluit onderstreept de Minister van Sociale Zaken dat de nationale Ronde Tafel heeft uitgewezen dat alle betrokkenen van mening zijn dat de hervorming van het ZIV-stelsel dient te stoelen op dezelfde basisprincipes als deze vervat in de organieke wet van 9 augustus 1963 en meer in het bijzonder dan het beginsel van de eigen rol en verantwoordelijkheid van de verzekeringsinstellingen in het kader van de verplichte geneeskundige verzorgingsverzekering.

Wat de opmerking van het Rekenhof inzake het bedrag van administratiekosten van de verzekeringsinstellingen betreft, merkt de Minister als aanvulling en ter informatie op dat door artikel 5 van de programmawet van 30 december 1988 (*Belgisch Staatsblad* van 5 januari 1989), het bedrag van deze administratiekosten voor de periode 1987-1989 opnieuw streng werd beperkt als volgt :

1987-1988:	18.595 miljoen frank (= bedrag 1985)
1989 :	18.966 miljoen frank (= bedrag 1985
	+ 2 %).

C. Oordeel van de Subcommissie

Een lid neemt akte van de intentie van de Minister van Sociale Zaken om het Rekenhof toe te laten een volledige controle uit te oefenen over de gelden van de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Samen met het Rekenhof wacht hij thans op concrete voorstellen van de Minister betreffende de organisatie van deze controle.

De overige leden van de Subcommissie zijn het daarmee eens.

D. *Réaction de la Cour des comptes*

Se référant aux conclusions de la Sous-commission, la Cour des comptes a insisté une nouvelle fois auprès du Ministre des Affaires sociales dans sa lettre du 21 juin 1989 (cf. A/4/J 325.315 B1) pour que soient redéfinies les modalités de son contrôle des opérations des organismes assureurs du secteur maladie-invalidité.

3. Retard dans la transmission des comptes des institutions universitairesA. *Situation au 1^{er} février 1989*

Institution	Derniers comptes soumis à la Cour
a) Néerlandophones	
UIA	1982
RUCA	1981
UFSIA	1982
KUL	1980
VUB	1983
UFSAL	1984
RUG	1986
LUC	1981
b) Francophones	
F.Agr. Gembloux	1987
Fac. St. Louis	1986
FUCAM	1986
FAPOM	1985
UCL	} plus aucun compte n'a été soumis depuis 1971
ULB	
ULG	
UEM	
FND Namur	

B. *Point de vue de la Sous-commission*

Les compétences relatives aux structures de l'enseignement ont été transférées aux Communautés dans le cadre de la réforme de l'Etat de 1988 (modification de l'article 59bis de la Constitution).

Bien que l'autorité nationale reste en principe compétente en ce qui concerne les comptes du passé, la Sous-commission juge opportun de porter cette affaire à la connaissance des Conseils de Communauté concernés.

D. *Reactie van het Rekenhof*

In zijn brief van 21 juni 1989 (kenmerk A/4/J 325.315 B1) heeft het Hof onder verwijzing naar de besluiten van de Subcommissie andermaal bij de Minister van Sociale Zaken aangedrongen op een herdefiniëring van de modaliteiten van zijn controle op de verrichtingen van de verzekeringsinstellingen voor ziekte en invaliditeit.

3. Achterstand in de overzending van de rekeningen van de universitaire instellingenA. *Toestand per 1 februari 1989*

Instelling	Laatst aan het Hof voorgelegde rekening
a) Nederlandstalige	
UIA	1982
RUCA	1981
UFSIA	1982
KUL	1980
VUB	1983
UFSAL	1984
RUG	1986
LUC	1981
b) Franstalige	
F.Agr. Gembloux	1987
Fac. St. Louis	1986
FUCAM	1986
FAPOM	1985
UCL	} geen enkele rekening werd voorgelegd sinds 1971
ULB	
ULG	
UEM	
FND Namur	

B. *Standpunt van de Subcommissie*

Door de Staatshervorming van 1988 (wijziging van artikel 59bis van de Grondwet) werd de bevoegdheid over de onderwijsstructuren overgedragen aan de Gemeenschappen.

Hoewel de nationale overheid in principe bevoegd blijft voor de rekeningen van de voorbije jaren lijkt het de Subcommissie wenselijk deze aangelegenheid gewoonweg ter kennis te brengen van de bevoegde Gemeenschapsraden.

4. Gestion et exploitation de l'infrastructure construite ou financée par l'Etat dans les principaux ports maritimes

A. Exposé de la Cour des comptes

Depuis le siècle dernier, l'Etat a pris en charge les principaux investissements dans les ports de Zeebrugge, d'Anvers et de Gand (voies d'accès, écluses, docks, murs de quai, ouvrages d'art). Les droits et obligations de l'Etat et du gestionnaire portuaire relatifs à ces investissements ont été fixés dans le cadre de conventions ratifiées par le législateur.

La Cour a constaté que la plupart de ces conventions-lois sont tombées en désuétude, voire n'ont même jamais été appliquées de manière stricte. Il est en outre fréquent que l'on ne puisse pas déterminer si une infrastructure se trouve sur le domaine de l'Etat ou fait partie du patrimoine propre du gestionnaire portuaire.

En ce qui concerne les investissements plus récents, il est fréquent que le statut de gestion ne soit pas défini.

— Le port d'Anvers, rive gauche, a été construit par l'Etat. Le transfert de son exploitation et de sa gestion à la ville d'Anvers, prévu par les articles 11 et 12 de la loi du 19 juin 1978 (*Moniteur belge* du 15 juillet 1978), n'a toutefois pas encore eu lieu.

— L'entretien des chenaux permettant l'accès aux écluses de mer d'Anvers a été pris en charge par l'Etat (en 1985), sous réserve de l'approbation du législateur, laquelle fait cependant toujours défaut.

— Les nouveaux domaines portuaires de Zeebrugge ont été ajoutés en 1986, sous réserve de l'approbation du législateur, à la concession existante, qui date de 1894. Ici aussi, la ratification légale fait toujours défaut.

La Cour estime qu'il faut prendre des mesures afin de légaliser par une loi-cadre le statut de gestion de l'infrastructure construite par l'Etat. Le Ministre des Travaux publics s'est rallié à ce point de vue.

Outre qu'il effectue des investissements directs, l'Etat peut accorder des subventions pour des travaux réalisés sur le domaine des administrations portuaires. Conformément à l'arrêté royal du 24 avril 1970, ces subventions s'élèvent à 100 % pour les travaux d'infrastructure et à 60 % pour les travaux de superstructure et d'équipement. Le 23 mai 1986, le Gouvernement a pris la décision de principe de limiter l'intervention de l'Etat à 60 %, de sorte que l'arrêté royal en vigueur doit être mis en concordance avec cette décision.

4. Beheer en exploitatie van door de Staat aangelegde of gefinancierde infrastructuur in de belangrijkste Belgische zeehavens

A. Uiteenzetting van het Rekenhof

Sinds de vorige eeuw heeft de Staat in de havens van Zeebrugge, Antwerpen en Gent de belangrijkste investeringen in infrastructuur (toegangswegen, sluisen, dokken, kaaimuren, kunstwerken) gedragen. De rechten en verplichtingen tussen de Staat en de havenbeheerder met betrekking tot dergelijke investeringen, werden vastgelegd in overeenkomsten en bekrachtigd door de Wetgever.

Het Hof heeft vastgesteld dat die overeenkomstwetten grotendeels in onbruik zijn of zelfs nooit strikt werden toegepast. Bovendien is vaak niet duidelijk welke infrastructuur op rijksdomein werd aangelegd of welke tot het eigen patrimonium van de havenbeheerder behoort.

Wat de meer recente investeringen betreft, is het beheersstatuut veelal niet vastgesteld.

— De haven van Antwerpen-linkeroever werd door de Staat aangelegd. De ter zake in de artikelen 11 en 12 van de wet van 19 juni 1978 (*Belgisch Staatsblad* van 15 juli 1978) voorziene overdracht in exploitatie en beheer aan de stad Antwerpen heeft echter nog niet plaats- gehad.

— Het onderhoud van de toegangsgeulen tot de zeesluizen van Antwerpen werd, onder voorbehoud van goedkeuring door de Wetgever, overgenomen door de Staat (in 1985). De wettelijke goedkeuring ontbreekt nog steeds.

— De nieuwe havengebieden in Zeebrugge werden in 1986, onder voorbehoud van goedkeuring door de Wetgever, bij de bestaande concessie — daterend van 1894 — gevoegd. Ook in dit geval ontbreekt nog steeds de wettelijke goedkeuring.

Het Hof is de mening toegedaan dat maatregelen nodig zijn tot legalisering van het beheersstatuut van de door de Staat gebouwde infrastructuur door een kaderwet. De Minister van Openbare Werken heeft zich daarbij aangesloten.

Naast de rechtstreekse investeringen die door de Staat worden verricht, kan de Staat toelagen verlenen voor werken op het domein van de havenbesturen. De subsidies bedragen, conform het koninklijk besluit van 24 april 1970, 100 % voor infrastructuurwerken en 60 % voor bovenbouwwerken en uitrusting. Op 23 mei 1986 heeft de Regering principieel beslist de staatstegemoetkoming te beperken tot maximaal 60 %. Het bestaande koninklijk besluit moet in overeenstemming worden gebracht met bedoelde beslissing.

B. Point de vue de la Sous-commission

La Sous-commission estime, en ce qui concerne cette question également, qu'elle ne peut qu'en informer les Conseils régionaux compétents.

5. Problème du paiement de dépenses à charge du compte de trésorerie n° 1090

Dans le cadre de la réforme budgétaire, la Commission du Budget a demandé le 22 février 1989 à la Sous-commission d'élaborer une proposition en vue de régler ce problème. Votre rapporteur a fait rapport le 2 mars 1989 à la Commission du Budget (voir le rapport de M. Daerden, Doc. n° 656/6, 1988-1989, pp. 20 et 62).

A la demande de la Commission, la Sous-commission a ensuite élaboré, le 9 mars 1989, une nouvelle proposition, qui a été présentée en séance plénière de la Chambre sous forme d'amendement (signé par des membres de sept groupes politiques) au texte adopté par la Commission.

Les principales considérations qui ont guidé la Sous-commission lors de l'élaboration de cette deuxième proposition sont exposées dans la justification de cet amendement (Doc. n° 656/7, 1988-1989), qui a été adopté par la Chambre des Représentants le 20 mars 1989.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité par la Commission des Finances.

Le Rapporteur,

M. OLIVIER

Le Président,

L. DEFOSSET

B. Standpunt van de Subcommissie

Ook hier is de Subcommissie van oordeel dat ze dit probleem enkel ter kennis kan brengen van de bevoegde Gewestraden.

5. Problematiek van de betaling van uitgaven ten laste van de thesaurierekening n° 1090

In het kader van de begrotingshervorming werd door de Commissie voor de Begroting op 22 februari 1989 aan de Subcommissie gevraagd een voorstel uit te werken tot regeling van bovenvermelde problematiek. Op 2 maart 1989 werd hierover door uw rapporteur verslag uitgebracht aan de Commissie voor de Begroting (zie het verslag van de heer Daerden, Stuk n° 656/6, 1988-1989, blz. 20 en 62).

Op vraag van de Commissie heeft de Subcommissie vervolgens op 9 maart 1989 een nieuw voorstel uitgewerkt dat als amendement (ondertekend door leden van zeven politieke fracties) op de door de Commissie aangenomen tekst in de plenaire vergadering van de Kamer werd ingediend.

De belangrijkste overwegingen van de Subcommissie worden weergegeven in de verantwoording van dit amendement (Stuk n° 656/7, 1988-1989) dat op 20 maart 1989 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd aangenomen.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de Commissie voor de Financiën.

De Rapporteur,

M. OLIVIER

De Voorzitter,

L. DEFOSSET