

BELGISCHE SENAAAT

 ZITTING 1953-1954.

COMMISSIEVERGADERING VAN 5 JANUARI 1954.

Verslag van de Bijzondere Commissie belast met het onderzoek van het wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Aanwezig : de hh. Pierre DE SMET, Voorzitter ; ADAM, BAERS, BRIOT, DE BLOCK, DE MAN, Louis DESMET, DOUTREPONT, Léon SERVAIS, VAN DEN STORME, VAN REMOORTEL, VERMEYLEN en DELPORT, Verslaggever ;

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

I. — OORSPRONG EN ALGEMENE INRICHTING VAN HET WETSONTWERP.

I. — *Noodzakelijkheid van de versteviging van de controle op de parastatale instellingen.*

Vooraf sedert het einde van de eerste wereldoorlog werden steeds meer en meer *instellingen van openbaar nut*, gemeenlijk genoemd *parastatale instellingen*, buiten de algemene administratie van de Staat opgericht en begiftigd met een wel onderscheiden rechtspersoonlijkheid. Dit verschijnsel is te verklaren door de uitbreiding van de bevoegdheden van de Staat op economisch en sociaal gebied en door de noodzakelijkheid een samenwerking tot stand te brengen tussen de openbare en de private sector. Het merendeel van die nieuwe activiteiten — en inzonderheid die met commercieel, financieel of industrieel karakter — kunnen niet op bevredigende wijze verricht worden wanneer de organismen gehouden zijn de wettelijke en reglementaire bepalingen die tegenwoordig de administratieve inrichting en werking beheersen, nauwgezet in acht te nemen.

R. A 4602.

Zie :

Gedrukt Stuk van de Senaat :

159 (Zitting 1952-1953) : Ontwerp overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers.

SENAT DE BELGIQUE

 SESSION DE 1953-1954.

REUNION DU 5 JANVIER 1954.

Rapport de la Commission Spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — ORIGINE ET ECONOMIE GENERALE DU PROJET DE LOI.

I. — *Nécessité d'un renforcement du contrôle des organismes parastataux.*

C'est surtout depuis la fin de la première guerre mondiale que des *organismes d'intérêt public* de plus en plus nombreux, appelés communément *organismes parastataux*, ont été créés à côté de l'Administration générale de l'Etat et dotés d'une personnalité juridique distincte. Ce phénomène s'explique par l'extension des attributions de l'Etat dans le domaine économique et social, ainsi que par la nécessité d'établir, éventuellement, une collaboration entre les secteurs public et privé. La plupart de ces activités nouvelles — et notamment celles de caractère commercial, financier ou industriel — ne peuvent être remplies de façon satisfaisante en respectant les dispositions légales et réglementaires qui régissent à présent l'organisation et l'action administratives.

R. A 4602.

Voir :

Document du Sénat :

159 (Session de 1952-1953) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

Tegenwoordig vindt men parastatale instellingen in de meest verscheidene en belangrijke sectoren : kredietwezen, maatschappelijke zekerheid, openbare onderstand en weldadigheid, verkeerswezen en vervoer, onderwijs, wetenschappen en schone kunsten, enz... De begrotingskredieten die door deze organismen beheerd worden of die hun uitgaven dekken, belopen ongeveer 20 milliard in 1953 ; in werkelijkheid liggen de uitgaven van de parastatale instellingen merkkelijk hoger indien men rekening houdt met de belangrijke inkomsten die voortvloeien uit een andere bron dan de rijksbegroting. De maatschappelijke bijdragen, geïnd door de R.M.Z., bedragen eveneens een 20-tal milliarden.

Het toenemen van het aantal instellingen van openbaar nut heeft natuurlijk de openbare opinie veront-rust. Hun statuten zijn, weliswaar, uiterst verscheiden en het toezicht op hun werking dikwijls onvoldoende.

In een zeker opzicht is de verscheidenheid van hun statuten een voordeel. Niet zonder reden heeft de wetgever de juridische inrichting in elk geval afzonderlijk, volgens de bijzondere omstandigheden, aangepast aan de te bevredigen behoeften.

Maar deze verscheidenheid brengt een dubbel en ernstig bezwaar mede.

Eenzijds doet zij soms essentiële vraagstukken uit het oog verliezen, en bij gebrek aan een wettelijke oplossing doet zij twijfel ontstaan nopens belangrijke punten van het juridisch en administratief statuut van deze instellingen.

Anderzijds heeft ze tot gevolg gehad, de noodwendigheden van de decentralisatie niet steeds volkomen te kunnen verzoenen met de verplichting de voorrechten van de hogere overheid te behouden.

Het onderzoek van de bestaande toestand op het gebied van de parastatale instellingen noopt er ons inderdaad toe, vast te stellen dat, bijna altijd, de bestuursorganen van deze organismen aan het hiërarchisch gezag van de centrale overheid ontsnappen. De wet kent hun het initiatiefrecht, de beslissingsmacht, ja zelfs een soort verordenende opdracht toe.

Wel oefent de bevoegde minister tegenwoordig een min of meer uitgebreid toezicht uit op de werking van deze instellingen, doch anderdeels moet toch erkend worden dat, in de omstandigheden, waarin dit toezicht geschiedt, niet altijd een afdoende tussenkomst van zijnentwege mogelijk is. Ten slotte bestaat de vrees dat een dergelijke toestand tot het afbrokkelen en verdelen van het staatsgezag zal voeren en dat dit laatste zal herleid worden tot een eenvoudige suzeriniteit over in feite onafhankelijke openbare diensten.

Deze breuk in de politieke en administratieve eenheid gaat vergezeld van een breuk in de financiële eenheid. Het beheer van de betrokken organismen is vol-

On rencontre, à l'heure actuelle, des organismes parastataux dans les secteurs les plus variés et les plus importants : crédit, sécurité sociale, assistance publique et œuvres, communications et transports, enseignement, sciences et beaux-arts, etc... Les crédits budgétaires gérés par ces organismes ou couvrant leurs dépenses, atteignent une vingtaine de milliards, en 1953 ; en réalité, les dépenses des parastataux sont bien plus élevées si l'on tient compte des ressources importantes provenant d'une source autre que le budget de l'Etat. Les cotisations sociales collectées par l'O.N.S.S. représentent également une vingtaine de milliards.

La multiplication des organismes d'intérêt public n'a pas manqué d'émouvoir l'opinion publique. A vrai dire, la diversité de leurs statuts est extrême et le contrôle de leurs activités souvent insuffisant.

Sous certains aspects, la variété des statuts est un avantage. Le législateur a tenu compte, non sans raison, des circonstances particulières pour adapter, dans chaque cas, l'organisation juridique aux besoins à satisfaire.

Mais cette diversité présente aussi un double et grave inconvénient.

D'un côté, elle fait parfois perdre de vue des questions essentielles, et, en l'absence d'une solution légale, rend incertains sur des points importants le statut juridique et administratif de ces organismes.

D'autre part, elle a eu pour résultat de ne pas toujours concilier d'une façon parfaite les nécessités de la décentralisation avec l'obligation de maintenir les prérogatives de l'autorité supérieure.

L'examen de la situation existant dans le domaine des parastataux nous conduit, en effet, à constater que presque invariablement les organes directeurs de ces organismes échappent au pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale. La loi leur accorde l'initiative, leur reconnaît un pouvoir de décision, voire même une certaine mission de réglementation.

Si dans les conditions actuelles le ministre compétent exerce un contrôle plus ou moins étendu sur l'activité de ces institutions, force est de constater que les conditions dans lesquelles ce contrôle s'exerce ne lui permettent pas toujours d'intervenir efficacement. En fin de compte, il est à craindre que pareille situation n'aboutisse à morceler l'autorité de l'Etat et à la réduire à une simple suzeraineté sur des services publics en fait indépendants.

Cette rupture de l'unité politique et administrative s'accompagne d'une rupture de l'unité financière. Les organismes intéressés ont une gestion entièrement

ledig afgescheiden van dat van de administratie. Bij het beschikken over hun gelden genieten zij een zeer ruime zelfstandigheid. Zij hebben hun eigen regelen inzake comptabiliteit. Het Parlement dient meestal de ontvangsten en uitgaven van deze instellingen niet goed te keuren noch hun rekeningen na te zien. Aldus vormen de algemene Rijksbegroting en de algemene rekeningen van de Staat, op het huidige ogenblik, slechts een gedeelte van het beheer van de nationale openbare diensten, wat dan ook de noodzakelijkheid meebrengt het gebrek aan overzichtelijkheid dat er uit voortvloeit, aan te vullen door andere maatregelen, overeenkomstig het doel en de structuur van sommige dezer diensten.

II. — *Het voorontwerp van organieke wet voor de parastatale rechtspersonen van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen.*

Het Parlement, de verschillende Regeringen die elkaar sedert de bevrijding hebben opgevolgd, alsmede de wetenschappelijke kringen hebben zich met deze toestand bezig gehouden.

Aldus hebben het Belgisch Instituut voor Openbare Financiën en het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen merkwaaardige bijdragen gewijd aan het probleem van de controle op de parastatale instellingen. Een in de schoot van deze laatste instelling opgerichte Commissie heeft in 1944 een *voorontwerp van organieke wet voor de parastatale openbare rechtspersonen uitgewerkt* (1).

Dit voorontwerp van wet, dat zichtbaar geïnspireerd wordt door het merkwaaardig werk van M. A. Buttgenbach, hoogleraar aan de Universiteit te Luik, over « Les modes de gestion des services publics en Belgique » (2), heeft, onder andere, de grote verdienste dat het poogt een *algemene bepaling van de parastatale rechtspersonen* te geven.

« De parastatale openbare rechtspersonen zijn afgescheiden van de Staat en opgericht door de openbare overheid om nationale openbare diensten te beheren; inzake organisatie en werking worden zij onttrokken aan de gezamenlijke regelen, die van toepassing zijn op de rijksbesturen en zij zijn, behoudens uitdrukkelijke afwijking, onderworpen aan de bepalingen van deze wet. »

(Artikel 1, alinea 1.)

De parastatale openbare rechtspersonen worden in het voorontwerp van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen in drie categorieën ingedeeld: *de gepersonaliseerde besturen, de openbare instellingen en de publiekrechtelijke verenigingen.*

(1) *Le statut des entreprises publiques*, Librairie du Recueil Sirey, Parijs, 1947. blz. 73 tot 116. Het voorontwerp van wet waarvan sprake, werd eveneens gepubliceerd als bijlage tot het verslag van de « V^e Journée administrative de l'Institut belge des sciences administratives » van 30 April 1949.

(2) Brussel, F. Larcier, 1942.

séparée de celle de l'administration. Ils disposent de leurs fonds dans des conditions de très large autonomie. Ils ont leurs propres règles en matière de comptabilité. Le Parlement lui-même n'est pas appelé, la plupart du temps, à approuver les dépenses et les recettes de ces établissements et à contrôler leurs comptes. Dans ces conditions, le budget général et le compte général de l'Etat ne représentent plus, à l'heure actuelle, qu'une partie seulement de la gestion des services publics nationaux, d'où la nécessité de compenser le manque d'information qui en résulte par d'autres mesures adaptées à l'objet et à la structure de certains de ces services.

II. — *L'avant-projet de loi organique des personnes publiques parastatales de l'Institut belge des sciences administratives.*

Le Parlement, les différents gouvernements qui se sont succédé depuis la libération, de même que les milieux scientifiques, n'ont pas manqué de se préoccuper de cette situation.

C'est ainsi que l'Institut belge de finances publiques et l'Institut belge des sciences administratives ont consacré au problème du contrôle des organismes parastataux de savantes études. Une commission constituée au sein de ce dernier institut, élaborera même en 1944 un *avant-projet de loi organique des personnes publiques parastatales* (1).

Cet avant-projet de loi, qui s'inspire visiblement du remarquable ouvrage de M. A. Buttgenbach, professeur à l'Université de Liège, sur « Les modes de gestion des services publics en Belgique » (2), a, entre autres, le grand mérite de s'évertuer à donner une *définition générale des personnes publiques parastatales*.

« Les personnes publiques parastatales sont des personnes juridiques distinctes de l'Etat et créées par les pouvoirs publics pour gérer des services publics nationaux; dans leur organisation et leur fonctionnement, elles sont soustraites à l'ensemble des règles applicables aux administrations de l'Etat et sont, sauf dérogation expresse, soumises aux dispositions de la présente loi. »

(Article 1^{er}, alinéa 1.)

Les personnes publiques parastatales sont classées dans l'avant-projet de loi de l'Institut belge des sciences administratives en trois catégories: *les administrations personnalisées, les établissements publics et les associations de droit public.*

(2) *Le statut des entreprises publiques*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1947. pp. 73 à 116. L'avant-projet de loi en question a également été publié en annexe du compte rendu de la V^e Journée administrative de l'Institut belge des sciences administratives du 30 avril 1949.

(2) Bruxelles, F. Larcier, 1942.

« Het gepersonaliseerd bestuur is de nationale openbare dienst die als van de Staat onderscheiden rechtspersoon werd ingesteld en waarvan de organen hiërarchisch onderworpen zijn aan de minister van het departement, waaronder het ressorteert. »

(Artikel 1, alinea 3.)

« De openbare parastatale instelling is de nationale openbare dienst, die bij de stichting als openbare persoon werd ingesteld en waarvan de organen onderworpen zijn aan het voogdijgezag van de minister van het departement waaronder zij ressorteert. »

(Artikel 1, alinea 4.)

« De publiekrechtelijke vereniging is de openbare persoon gevormd door de groepering van openbare personen of van openbare personen en private personen om een nationale openbare dienst te beheren, waarvan de organen onderworpen zijn aan het voogdijgezag van de minister van het departement waaronder zij ressorteert. »

(Artikel 1, alinea 5.)

Een gewijzigde tekst van het voorontwerp van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen werd als voorstel van organieke wet op de parastatale rechtspersonen op initiatief van de heer Baron Moyersoen op 28 Augustus 1948 bij de Senaat ingediend (3). Jammer genoeg verviel het bescheid alvorens het in de Hoge Vergadering besproken kon worden.

III. — *Voorbereidende werkzaamheden in verband met het wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.*

Het probleem van de parastatalen werd opnieuw actueel, toen, op 28 Juni 1950, de toenmalige Eerste-Minister in zijn regeringsverklaring aankondigde, dat de Uitvoerende Macht van zins was « bij voorrang het opmaken van een gezamenlijk wetsontwerp betreffende de parastatale instellingen aan te vatten. »

De afwerking van die organieke wet werd door de h. J. Van Houtte, toenmalig Minister van Financiën, aan een Commissie van ambtenaren toevertrouwd. Deze Commissie, waarin ook de huidige Eerste-Voorzitter van het Rekenhof zetelde, stuitte op aanzienlijke moeilijkheden, hoewel het terrein reeds voorbereid was door de bovenvermelde studies. Een organieke wet op de parastatale openbare rechtspersonen moet immers complexe en moeilijke vraagstukken regelen : de juridische definitie van de betrokken instellingen, hun onderverdeling in categorieën, rekening houdend met hun meer of mindere graad van onafhankelijkheid ten opzichte van het centraal bestuur of met de aard van

« L'administration personnalisée est le service public national qui a été constitué en personne publique distincte de celle de l'Etat et dont les organes sont soumis au pouvoir hiérarchique du ministre dirigeant le département dont elle relève. »

(Article 1^{er}, alinéa 3.)

« L'établissement public parastatal est le service public national qui a été constitué en personne publique par le procédé de la fondation et dont les organes sont soumis au pouvoir de tutelle du ministre dirigeant le département dont il relève. »

(Article 1^{er}, alinéa 4.)

« L'association de droit public est la personne publique constituée par le groupement de personnes publiques ou de personnes publiques et de personnes privées pour gérer un service public national et dont les organes sont soumis au pouvoir de tutelle du ministre dirigeant le département dont elle relève. »

(Article 1^{er}, alinéa 5.)

Un texte remanié de l'avant-projet de loi de l'Institut belge des sciences administratives a fait l'objet d'une proposition de loi organique des personnes publiques parastatales, à l'initiative de M. le baron Moyersoen, déposée au Sénat le 28 avril 1948 (3). Le document en question devint malheureusement caduc avant d'avoir pu être discuté par la Haute Assemblée.

III. — *Les travaux préparatoires concernant le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public.*

Le problème des parastataux rebondit lorsque dans sa déclaration gouvernementale du 28 juin 1950 le Premier Ministre de l'époque annonça que le Pouvoir exécutif porterait « au rang de ses premières préoccupations, l'établissement d'un projet de loi d'ensemble sur les organismes parastataux ».

La mise au point de cette loi organique fut confiée par M. J. Van Houtte, à l'époque Ministre des Finances, à une commission de fonctionnaires. Cette commission, qui comprenait l'actuel Premier Président de la Cour des comptes, se heurta à des difficultés considérables bien que le terrain ait déjà été préparé par les études auxquelles il vient d'être fait allusion. Une loi organique des personnes publiques parastatales doit, en effet, régler des problèmes extrêmement complexes et délicats : la définition juridique des organismes en cause, leur répartition en catégories, tenant compte du degré de leur dépendance plus ou moins grande vis-à-vis de l'autorité centrale ou de la nature de leurs

3) Gedr. St. Senaat, n° 289, zitting 1948-1949. Een lichtjes gewijzigde versie van dit voorstel werd gepubliceerd als bijlage tot het verslag van de « Ve Journée administrative » van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen.

(3) Doc. Sénat, n° 289, session 1948-1949. Une version légèrement retouchée de cette proposition a été publiée en annexe du compte rendu de la Ve Journée administrative de l'Institut belge des sciences administratives.

hun werking, de regelen betreffende de goedkeuring van hun begroting, de controle op de rekeningen, het gezag van de minister, het statuut van het personeel, het patrimonial en fiscaal regime, de onverenigbaarheden, enz.

Deze eenvoudige opsomming toont aan dat het hier om een werk gaat dat veel tijd zal vragen, waarbij afgezien moet worden van elke improvisatie en waarvoor de *trapsgewijze verwezenlijking* de enige juiste is.

Daarom hebben de opstellers van het nieuw ontwerp het wijzer geoordeeld voorlopig af te zien van het al te grootscheeps voornemen om een tekst op te stellen, die op al de parastatale openbare rechtspersonen toepasselijk zou zijn en waarbij een oplossing zou gegeven worden aan alle vraagstukken die rijzen bij het invoeren van een desbetreffende organieke wet. Zij besloten zich te wijden aan het dringendste aspect van het vraagstuk, anders gezegd, het wetsontwerp te beperken tot de *budgetaire, rekenplichtige, financiële en administratieve controle* van de parastatale instellingen en deze controle-regelen enkel toe te passen op *sommige* van die instellingen, gekozen buiten elke doctrinale voorkeur om, hetzij onder de belangrijkste, hetzij onder die waarmede de openbare opinie en het Parlement zich vooral bezighouden (4).

Het wetsontwerp in kwestie werd ingediend bij de Kamer der Volksvertegenwoordigers op 25 Maart 1952 (Gedr. St. Kamer, n° 317, zitting 1951-52) met als opschrift: *Wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut*. Onze collega de h. Parisis, heeft er een uiterst belangwekkend verslag over gegeven (Gedr. St. Kamer, n° 25, zitting 1952-1953) en het werd op 5 Februari 1953 aangenomen.

IV. — *Algemene inrichting van het wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.*

1° *Rangschikking, onder vier rubrieken, van de organismen bedoeld in het wetsontwerp.*

Het is niet mogelijk al de organismen waarop het ontwerp van wet betrekking heeft, te onderwerpen aan een eenvormig en strak regime van toezicht. Er moet rekening gehouden worden met de aard en de inkomsten van die organismen, met de graad van zelfstandigheid waarover zij moeten beschikken, met het economisch, cultureel of sociaal karakter van hun activiteiten, met de noodzakelijkheid andere openbare besturen of private belangen in hun beheer te laten delen.

Daarom hebben de indieners van het ontwerp het nuttig geoordeeld controlemaatregelen, die rekening houden met al de bovengemelde elementen, uit te wer-

activités, les règles relatives à l'approbation de leur budget, le contrôle des comptes, des pouvoirs du ministre, le statut du personnel, le régime patrimonial et fiscal, les incompatibilités, etc...

Cette simple énumération montre qu'il s'agit, en l'occurrence, d'une œuvre de longue haleine excluant toute improvisation et qui justifie de *procéder par étapes*.

Dans ces conditions, les auteurs du nouveau projet estimèrent plus sage de renoncer provisoirement à l'idée ambitieuse d'établir un texte s'appliquant à toutes les personnes publiques parastatales et réglant l'ensemble des problèmes que soulève la fixation d'une loi organique les concernant. Ils se résolurent donc de parer au plus pressé, c'est-à-dire, de limiter l'objet du projet de loi au seul *contrôle budgétaire, comptable, financier et administratif* des organismes parastataux et de rendre ces règles de contrôle applicables seulement à *certaines* de ces organismes, choisis, indépendamment de toute préoccupation doctrinale, soit parmi les plus importants, soit parmi ceux dont l'opinion publique et le Parlement se sont surtout préoccupés (4).

Le projet de loi en question fut déposé à la Chambre des Représentants le 25 mars 1952 (Doc. Chambre, n° 317, session 1951-52) sous le titre, *Projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public*. Il y fit l'objet d'un rapport particulièrement intéressant par notre collègue M. Parisis (Doc. Chambre, n° 25, session 1952-1953) et fut voté le 5 février 1953.

IV. — *Economie générale du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public.*

1° *Classement des organismes visés par le projet de loi dans quatre rubriques.*

Un régime de contrôle uniforme et rigide ne peut s'appliquer à tous les organismes visés par le projet de loi. Il faut tenir compte de la nature de ces organismes et de leurs ressources, de l'autonomie plus ou moins grande qui doit leur être accordée, du caractère économique, culturel ou social de leurs activités, de la nécessité d'associer à leur gestion d'autres pouvoirs publics ou des intérêts privés.

C'est pourquoi, les auteurs du projet ont estimé utile d'élaborer des mesures de contrôle qui tiennent compte de tous ces éléments : le projet classe les insti-

(4) Dezelfde methode werd gevolgd door de auteurs van de Government Corporation Control Act van 6 December 1945 (Public Laws 248-79), houdende vaststelling van de modaliteiten van controle, waaraan de « government corporations » van de Verenigde Staten van Amerika onderworpen zijn.

(4) La même méthode a été utilisée par les auteurs du Government Corporation Control Act du 6 décembre 1945 (Public Law 248-79), fixant les modalités de contrôle auxquelles sont assujettis les government corporations des Etats-Unis d'Amérique.

ken; het ontwerp verdeelt de parastatale instellingen over vier lijsten, en treft een verschillende regeling voor de organismen van elke lijst.

De eerste reeks, opgenomen onder de *rubriek A van artikel 1* van het wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, betreft de diensten die, alhoewel ze rechtspersoonlijkheid bezitten, toch logisch ressorteren onder het gezag van de minister. Het zijn inzonderheid de grote nationale diensten, waarvan het beheer werd afgescheiden van dat der traditionele besturen, ten einde een klaar overzicht te bekomen van de beheersresultaten. Hun moet een verrijkende bevoegdheid opgedragen worden opdat zij in staat zouden zijn volgens de noodwendigheden van het ogenblik beslissingen te treffen; ze moeten over een rekenplichtige zelfstandigheid beschikken, maar 't is slechts normaal dat het Parlement en de Regering te hunnen opzichte volledig hun prerogatieven uitoefenen.

De onder de *rubriek B* vermelde reeks omvat die instellingen waarvan het zelfstandig karakter sterker uitkomt. Het betreft hier, hetzij werken die fungeren met de medewerking van vaderlandse of menslievende verenigingen, hetzij instellingen die belast zijn met een belangrijke culturele, wetenschappelijke of economische opdracht, welke om diverse redenen niet rechtstreeks door de Staat kan volbracht worden, hetzij ook nog organismen met sociaal karakter waarin een bepaalde vorm van paritair beheer verwezenlijkt werd.

Buiten de rechtspersoonlijkheid moeten deze organismen een werkelijke zelfstandigheid in het beheer genieten. Het initiatief en de verantwoordelijkheid behoren aan de organen van de instelling. De Minister beschikt hier slechts over de voogdijmacht. Hij neemt geen beslissingen maar keurt deze enkel goed of af.

Doch het feit dat zij een min of meer groot gedeelte van hun inkomsten te danken hebben hetzij aan bijdragen van de Staat, hetzij aan — soms verplichte — voorafnemingen, bijdragen of retributies, rechtvaardigt de controle door de Uitvoerende Macht en de voorlichting van het Parlement, inzonderheid op begrotingsgebied, en dit volgens modaliteiten die geen afbreuk doen noch aan de onmisbare autonomie, noch desgevallend aan de privérechten van derden ten opzichte van de gelden waarvan zekere organismen houder zijn, zoals de deposito's toevertrouwd aan de kredietinstellingen of de opbrengst van de bijdragen voor de maatschappelijke zekerheid.

Onder de *rubriek C* zijn organismen opgenomen die voor het merendeel samengesteld zijn op basis van een vereniging van de Staat met andere openbare of private lichamen. Deze bijzonderheid rechtvaardigt een speciaal regime waarbij de verschillende betrokken belangen een passende invloed kunnen uitoefenen. Het volstaat dat de Regering haar voogdijrecht uitoefent om de onmisbare harmonie tussen haar activiteit en die

tutions dans quatre listes et établit un régime différent pour les organismes repris dans chacune d'elles.

La première série, figurant sous la *rubrique A de l'article premier* du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public, concerne des services qui bien que dotés de la personnalité juridique, relèvent logiquement de l'autorité du ministre. Ce sont, notamment, les grands services nationaux, dont la gestion a été séparée de celle des administrations traditionnelles, afin de faire apparaître clairement les résultats de cette gestion. Ils doivent disposer de larges délégations de pouvoirs pour être en mesure de prendre sur le champ les décisions qui s'imposent; ils doivent en outre jouir de l'autonomie comptable, mais il est normal que le Parlement et le Gouvernement exercent à leur égard la plénitude de leurs prérogatives.

La série groupée sous la *rubrique B* comprend des établissements dont le caractère d'autonomie est plus accentué. Il s'agit, soit d'œuvres fonctionnant avec le concours de groupements patriotiques ou philanthropiques, soit d'établissements chargés d'importantes missions sur le plan culturel, scientifique ou économique, qui, pour des raisons diverses, ne peuvent être assumées directement par l'Etat, soit encore d'organismes à caractère social, où une certaine forme de gestion paritaire a été réalisée.

Outre la personnalité juridique, ces organismes doivent jouir d'une véritable autonomie de gestion. L'initiative et la responsabilité appartiennent aux organes des établissements. Le ministre n'exerce sur eux qu'un pouvoir de tutelle. Il ne prend pas les décisions: il se borne à les approuver ou à les imputer.

Cependant, le fait que leurs ressources proviennent dans une mesure plus ou moins importante, soit d'interventions de l'Etat, soit de prélèvements, cotisations ou redevances, parfois obligatoires, justifie le contrôle de l'Exécutif et l'information du Parlement, notamment dans le domaine budgétaire, suivant des modalités, qui ne portent pas atteinte à l'autonomie indispensable, ni le cas échéant, aux droits privés que des tiers possèdent sur des fonds détenus par certains organismes, tels les dépôts confiés à des organismes de crédit ou le produit de cotisations à la sécurité sociale.

Sous la *rubrique C* sont groupés des organismes constitués, pour la plupart, sur la base d'une association de l'Etat et d'autres personnes publiques ou privées. Cette particularité justifie un régime spécial, permettant aux différents intérêts en présence d'exercer une influence adéquate. Il suffit que le Gouvernement exerce son droit de tutelle, afin de réaliser l'harmonie indispensable entre son activité et celle de ces

van de belanghebbende organismen te verwezenlijken. De tussenkomst van het Parlement blijkt slechts gewettigd voor zover deze instellingen door de Staat gesubsidiëerd worden.

Ten slotte omvat de *rubriek D*, zonder onderscheid te maken volgens de wijze waarop hun rechtspersoonlijkheid tot stand kwam (stichting of vereniging), instellingen van openbaar nut voor deposito's, kredietverlening of delcredere.

Het is immers gebleken dat de aard van hun activiteit de voorrang moet hebben boven de juridische vorm waarin ze werden opgericht, wanneer het er om gaat ze te onderwerpen aan de regelen die voor de andere organismen gelden. Deze instellingen zullen het lot delen van de organismen van de *rubriek C*, doch met een uitzondering: de verkorting van de termijnen waarbinnen de minister de voogdijmacht kan uitoefenen.

Alhoewel het wetsontwerp n° 317 van 25 Maart 1952 de benamingen: gepersonaliseerd bestuur, openbare instelling en publiekrechtelijke vereniging vermijdt, stelt men toch duidelijk vast dat de indeling in vier categorieën van de daarin bedoelde instellingen van openbaar nut, steunt op de definities van het voorontwerp van organieke wet van de parastatale rechtspersonen van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen.

De instellingen die voorkomen onder de *rubriek A* van artikel 1 van het wetsontwerp n° 317 beantwoorden aan de criteria van de gepersonaliseerde besturen. De meeste instellingen van *rubriek B* zijn openbare instellingen, terwijl de meerderheid van die, welke onder de *rubriek C* voorkomen, tot de categorie der publiekrechtelijke verenigingen behoren. Het is slechts in categorie *D* dat de rangschikking geschied is in functie van het financieel karakter der instellingen, afgezien van elke overweging betreffende hun juridische aard.

Een tweevoudige overweging heeft de indieners van het wetsontwerp ertoe gebracht zich niet te houden aan de definities en de indeling van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen, ja zelfs de door dit instituut gebruikte terminologie zorgvuldig te vermijden:

a) Door de parastatale instellingen in drie of vier categorieën in te delen volgens hun bijzondere juridische aard en door een verschillend regime aan te nemen voor de instellingen van elke categorie, zou men de, min of meer strenge, contrôleregelen welke op hen van toepassing zijn, doen afhangen van criteria welke volstrekt geen verband houden met hun bedrijvigheid. Doch het is duidelijk dat dit laatste element soms een geheel ander contrôlestelsel verantwoordt dan uit de louter juridische aard van de betrokken organismen voortvloeit;

organismes. Quant au Parlement, son intervention ne semble requise que dans le cas où ces établissements obtiennent des subventions de l'Etat.

Enfin, la *rubrique D* groupe, sans les distinguer d'après le procédé suivant lequel ils ont obtenu la personification juridique (institution ou association), des établissements d'intérêt public de dépôts, de crédit ou de ducroire.

Il est apparu, en effet, que la nature de leur activité prime la forme juridique suivant laquelle ils sont constitués, lorsqu'il s'agit de les soumettre aux règles applicables aux autres organismes. Ces établissements suivront en général le sort des organismes classés sous la *rubrique C*, moyennant une exception: la réduction des délais impartis au ministre pour exercer le pouvoir de tutelle.

Bien que le projet de loi n° 317 du 25 mars 1952 évite de recourir aux appellations d'administration personnalisée, d'établissement public et d'association de droit public, on constate que le classement en quatre catégories des organismes d'intérêt public qui y sont visés, s'inspire visiblement des définitions figurant dans l'avant-projet de loi organique des personnes publiques parastatales de l'Institut belge des sciences administratives.

Les organismes repris sous la *rubrique A* de l'article 1^{er} du projet de loi n° 317 répondent aux critères des administrations personnalisées, la plupart des organismes de la *rubrique B* sont des établissements publics, tandis que la majorité de ceux figurant sous la *rubrique C* tombent dans la catégorie des associations de droit public. Il n'y a que dans le cas de la catégorie *D* où le classement a été effectué en fonction du caractère financier des organismes, indépendamment de toute considération quant à leur nature juridique.

Ce qui a amené les auteurs du projet de loi à ne pas s'accrocher aux définitions et à la classification de l'Institut belge des sciences administratives, au point d'éviter même soigneusement l'utilisation de la terminologie de cet institut, c'est manifestement une double considération:

a) Le classement des organismes parastataux en trois ou quatre catégories, suivant leur nature juridique propre, avec adoption d'un régime différent pour les organismes repris dans chacune d'elles, aurait eu comme conséquence de faire dépendre les règles de contrôle plus ou moins sévères qui leur seraient applicables, de critères absolument étrangers à leur activité. Or, il tombe sous le sens que ce dernier élément justifie parfois un régime de contrôle tout différent de celui qui découle de la nature purement juridique des organismes en cause;

b) Door het contróleregime toepasselijk op de in het wetsontwerp bedoelde parastatale instelling, ondergeschikt te maken aan de aard van het eigen juridisch statuut van elke instelling — welk juridisch statuut in vele gevallen een zeer hybridisch karakter vertoont of zelfs in tegenspraak is met de door hun organieke wet gebruikte definities — alsmede aan het feit dat zij tot een bepaalde juridisch-administratieve categorie behoren, opent men de weg tot eindeloze discussies en betwistingen. Want de belanghebbende instellingen zouden natuurlijk pogen te bewijzen dat zij ofwel niet onder toepassing van de wet vallen, of dat zij tot een categorie behoren waarin de contrólemaatregelen minder streng zijn (5).

2° *Doel van het wetsontwerp.*

Zoals hierboven reeds is gezegd, wil het wetsontwerp betreffende de contrôle op sommige instellingen van openbaar nut regelen vaststellen van de budgetaire, financiële, administratieve en rekenplichtige contrôle, die naar omstandigheden, door het Parlement of door de Uitvoerende Macht op de belangrijkste parastatale instellingen van het land dient uitgeoefend te worden.

De *contrôle van het Parlement* geschiedt door uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van de begrotingen van de instellingen vermeld onder de rubrieken A en B van artikel 1. Zijn tussenkomst is uitdrukkelijk voor de begrotingen van de instellingen van rubriek A, welke het goedkeurt; zij is stilzwijgend voor de begrotingen der instellingen van de rubriek B, waarvan het eenvoudig inzage krijgt.

Wat de instellingen van rubriek C en D betreft heeft de tussenkomst van het Parlement slechts plaats indien deze instellingen staatstoelagen krijgen en wel bij de stemming over de kredieten der Rijksbegroting waarop die toelagen voorkomen.

Het ontwerp plaatst anderzijds de in artikel 1 vermelde instellingen onder de dubbele contrôle van de *Minister van het departement waaronder elk organisme ressorteert en van de Minister van Financiën.*

Het is overbodig de tussenkomst van de Minister van het betrokken departement te rechtvaardigen. Al naar het geval bezit deze het gezag of de voogdijmacht.

Anderzijds kennen de bepalingen betreffende de contrôle van de Minister van Financiën deze, op het gebied der autonome diensten, met de nodige aanpassingen, gelijkaardige bevoegdheden toe als die welke hij ten opzichte van de ministeriële departementen op budgetair en financieel gebied uitoefent.

b) En subordonnant le régime de contrôle applicable aux organismes parastataux visés par le projet de loi, à la nature du statut juridique propre à chacun d'eux — statut juridique qui dans bien des cas est fort hybride, voire en contradiction avec les définitions utilisées par leur loi organique — ainsi qu'à leur appartenance à telle ou telle catégorie juridico-administrative, on ouvre la voie à des discussions et à des contestations sans fin. Car les organismes intéressés s'efforceraient évidemment de démontrer, soit qu'ils échappent au champ d'application de la loi, soit qu'ils appartiennent à une catégorie où les règles de contrôle sont moins sévères (5).

2° *Objet du projet de loi.*

Le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public vise, ainsi qu'il a déjà été signalé ci-devant, à fixer les règles du contrôle budgétaire, financier, administratif et comptable à exercer, suivant le cas, par le Parlement ou le Pouvoir exécutif sur les organismes parastataux les plus importants du pays.

Le *contrôle du Parlement* a lieu sous forme d'une approbation explicite ou implicite des budgets des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}. Son intervention est explicite en ce qui concerne les budgets des organismes de la rubrique A, lesquels sont approuvés par lui, et implicite pour ce qui a trait aux budgets des organismes de la rubrique B, qui lui sont simplement communiqués.

En ce qui concerne les organismes des rubriques C et D, l'intervention du Parlement n'a lieu que dans le cas où ces établissements obtiennent des subventions de l'Etat, et ce à l'occasion du vote du crédit des budgets de l'Etat où figurent les subventions en question.

Le projet soumet, d'autre part, les organismes désignés à l'article 1^{er} au double contrôle du *ministre du département dont chaque organisme relève et du Ministre des Finances.*

Il est superflu de justifier l'intervention du ministre du département intéressé. Suivant le cas, celui-ci est investi de l'autorité ou du pouvoir de tutelle.

D'autre part, les dispositions relatives au contrôle du Ministre des Finances réalisent, avec les aménagements nécessaires, la transposition, dans le secteur des services autonomes des attributions exercées par lui à l'égard des départements ministériels en matière budgétaire et financière.

(5) M. FRANK, *Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique*, Revue internationale des sciences administratives, n° 2 van 1952, blz. 391-392.

(5) M. FRANK, *Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique*, Revue internationale des sciences administratives, n° 2 de 1952, pp. 391-392.

De vorm van de regeringscontrôle verschilt naar de aard van de instellingen waarop hij van toepassing is.

Bij de instellingen van rubriek A die onder het gezag van een minister ressorteren, beschikt zijn collega van Financiën over de Inspectie van Financiën, die er een gelijkaardige controle uitoefent als die welke bij de ministeriële departement bestaat, maar de modaliteiten, aangepast aan het bijzonder karakter der instellingen, worden door de Koning vastgesteld.

Voor de onder de rubrieken B, C en D voorkomende organismen wordt de voogdijmacht van de minister van wie ze afhangen, uitgeoefend door een Regeringscommissaris wiens bevoegdheid in het ontwerp nader is omschreven. Waar de Minister van Financiën niet vertegenwoordigd is, wordt zijn bijzondere voogdij uitgeoefend door een afgevaardigde die op financieel, budgetair en administratief gebied over dezelfde bevoegdheid beschikt als de Regeringscommissarissen.

Daarenboven wordt de controle van de rekeningen in alle organismen toevertrouwd aan revisoren die door de betrokken ministers in gemeenschappelijk overleg aangewezen worden.

Ten slotte oefent het *Rekenhof* ter plaatse toezicht uit op de rekeningen der onder de rubrieken A en B gerangschikte organismen en dit volgens modaliteiten die het Hof zelf moet vaststellen. Wegens hun bijzonder karakter blijkt het niet raadzaam de organismen van de rubrieken C en D aan hetzelfde stelsel te onderwerpen tenzij hun bijzonder statuut het anders beslist.

3^e Algemene beoordeling.

Het wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut lost slechts gedeeltelijk de verschillende problemen op die een organieke wet van de parastatale rechtspersonen feitelijk dient te regelen. In dit opzicht is het dan ook onvollediger dan het voorontwerp van wet van het Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen.

Maar het heeft de grote verdienste een algemene oplossing te geven aan het dringendste vraagstuk, namelijk : de budgetaire, financiële en administratieve controle van de parastatale instellingen en in dit verband concrete en soepele bepalingen te behelzen.

Het brengt evenmin een oplossing voor het netelig probleem van de terugkeer in de schoot van de Staat van die parastatale instellingen, waarvan de juridische autonomie niet gerechtvaardigd is. Deze kwestie dient dus met spoed verder te worden ingestudeerd, zoals trouwens in de Memorie van toelichting beloofd wordt.

Ten slotte is het wetsontwerp gekenmerkt door een zeker pragmatisme, dat ongetwijfeld de cartesjaanse

La forme sous laquelle le contrôle gouvernemental s'exercera est appropriée à la nature des organismes auxquels il s'applique.

Dans les établissements classés sous la rubrique A et qui relèvent de l'autorité d'un ministre, son collègue des Finances dispose de l'Inspection des Finances qui y exercera un contrôle analogue à celui qui existe dans les départements ministériels mais dont les modalités, appropriées au caractère spécial des organismes, seront fixées par le Roi.

En ce qui concerne les organismes repris sous les rubriques B, C et D, le pouvoir de tutelle du ministre dont ils relèvent est exercé à l'intervention d'un commissaire du Gouvernement dont les pouvoirs sont définis dans le projet. Là où le Ministre des Finances n'est pas représenté, la tutelle spéciale qui lui est dévolue est assurée par un délégué qui a, dans les domaines budgétaires et financier, les mêmes pouvoirs que les commissaires du Gouvernement.

En outre, le *contrôle comptable* est confié, dans tous les organismes, à des reviseurs désignés conjointement par les ministres intéressés.

Enfin, la *Cour des Comptes* exercera le contrôle à l'égard des comptes des organismes rangés sous les rubriques A et B, sur place, suivant des procédés qu'il lui appartient de mettre au point. En raison de leur caractère particulier, les organismes des rubriques C et D ne sont pas soumis au même régime, à moins qu'il n'en ait été décidé autrement par leur statut particulier.

3^e Appréciation générale.

Le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public, ne résout que partiellement les différents problèmes que doit régler une loi organique des personnes publiques parastatales. A cet égard, il est moins complet que l'avant-projet de loi de l'Institut belge des sciences administratives.

Mais il présente ce grand mérite d'apporter une solution d'ensemble au problème le plus urgent, à savoir : le contrôle budgétaire, financier et administratif des organismes parastataux et de comporter à cet égard des dispositions concrètes et souples.

Il n'apporte pas non plus une solution à l'épineux problème du retour dans le giron de l'Etat de ceux des organismes parastataux dont l'autonomie juridique ne se justifie pas. Il importe, par conséquent, que l'étude de cette question soit poursuivie avec diligence, ainsi que le promet d'ailleurs l'exposé des motifs.

Enfin, le projet de loi se caractérise par un certain pragmatisme qui choquera sans doute les esprits car-

geesten zal mishagen, maar dat nodig was om de doctrine te verzoenen met de vereisten van het ogenblik en met de betrokken belangen.

Hoe het ook zij, de goedkeuring ervan door het Parlement zal een beslissende stap betekenen naar de verdere opbouw van een volledig organiek statuut van de parastatale openbare rechtspersonen.

II. — BESCHOUWINGEN OVER DE PRINCIPES VAN DE CONTROLE VAN DE INSTELLINGEN VAN OPENBAAR NUT.

Tijdens de werkzaamheden van de Commissie kwam het contrólerecht van het Parlement en van de ministers, en meer in het bijzonder, de eigen verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën ten opzichte van de parastatale openbare rechtspersonen meermaals ter sprake.

Een algemeen onderzoek van dit vraagstuk leek dan ook wenselijk.

Onder deze omstandigheden oordeelde uw verslaggever het nuttig voor zijn verslag gegevens te putten o.a. uit een studie, die onder de auspiciën van de Belgische en Nederlandse instituten voor Bestuurswetenschappen aan dit probleem gewijd werd (6).

Die studie is van de hand van de h. Vrancken, Eerste-Voorzitter van het Rekenhof, en van ter zake gespecialiseerde ambtenaren van het Ministerie van Financiën.

De leden van de Commissie zullen in dit verslag een beknopt overzicht vinden van bedoelde studie, waarvan de inhoud in overeenstemming is gebracht met de laatste beschouwingen die de achtbare heer P. Wigny, lid van de Kamer der Volksvertegenwoordigers (6), en de heer Professor Buttgenbach (6) aan dit vraagstuk gewijd hebben.

Dit overzicht wordt bij wijze van inlichting gegeven, en het doet niets af van de algemene beschouwingen die aan het wetsontwerp ten grondslag liggen, en die uiteengezet zijn in hoofdstuk I, IV, van dit verslag (blz. 5 en volgende).

I. — Algemene beginselen.

De vermenigvuldiging der zogenaamde parastatale instellingen is een maatschappelijk, politiek en rechtskundig verschijnsel, dat een bedreiging vormt voor de eenheid van leiding van de administratieve werking en dat door de versnippering van deze laatste naar versnippering van de verantwoordelijkheden voert.

Dit gevaar schijnt nochtans aanzienlijk verminderd, ja zelfs vermeden te kunnen worden door het invoeren

(6) II^e Journée administrative régionale — 14 avril 1951. « Limites dans lesquelles il s'impose que les budgets des personnes publiques parastatales soient soumis aux instances d'approbation préalable et de contrôle des dépenses de l'Etat », door de hh. VRANCKEN, LEGEMS, FRANK en WATHOUR.
WIGNY, P. : *Droit administratif — Principes généraux*, Brussel, 1953.
BUTTGEBACH, A. : *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Brussel, 2^e édition 1952.

tésiens, mais qui était nécessaire pour concilier la doctrine avec les nécessités de l'heure et les intérêts en cause.

Quoi qu'il en soit, son adoption par le Parlement permettra de franchir une étape décisive dans la voie de l'élaboration ultérieure d'un statut organique complet des personnes publiques parastatales.

II. — REFLEXIONS SUR LES PRINCIPES DU CONTROLE DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC.

A l'occasion des travaux de la Commission, le droit de contrôle du Parlement et des ministres et, plus spécialement, les responsabilités particulières du Ministre des Finances, à l'égard des personnes publiques parastatales, ont été évoqués à plusieurs reprises.

Il est apparu intéressant de soumettre ce problème à un examen général.

C'est dans ces circonstances, que votre rapporteur a jugé utile d'évoquer, entre autres, dans son rapport les éléments d'une étude publiée sur le problème en cause sous l'auspice des Instituts belge et néerlandais des sciences administratives (6).

Cette étude est due à la plume de M. Vrancken, Premier Président de la Cour des comptes, et de hauts fonctionnaires du Ministère des Finances, spécialistes de ces questions.

Les membres de la Commission trouveront, dans ce rapport, une synthèse de cette étude dont le contenu a été mis en concordance avec les dernières réflexions que ce problème a suggérées à l'honorable M. P. Wigny, membre de la Chambre des Représentants (6), et à M. le Professeur Buttgenbach (6).

Cette communication, donnée à titre documentaire, ne modifie en rien les considérations générales qui ont inspiré le projet de loi et qui sont définies au chapitre I, IV, du présent rapport (pp. 5 et suivantes).

I. — Principes généraux.

La prolifération des organismes, dits parastataux, est un phénomène social, politique et juridique, qui implique, du fait de leur multiplication, une menace à l'égard de l'unité de direction de l'action administrative et tend, du chef de l'éparpillement de cette dernière, à la dispersion des responsabilités.

Il semble, toutefois, que ce danger puisse être sensiblement atténué, voire même évité, par l'instauration

(6) II^e Journée administrative régionale — 14 avril 1951. « Limites dans lesquelles il s'impose que les budgets des personnes publiques parastatales soient soumis aux instances d'approbation préalable et de contrôle des dépenses de l'Etat », par MM. VRANCKEN, LEGEMS, FRANK et WATHOUR.
P. WIGNY : *Droit Administratif — Principes généraux*, Bruxelles 1953.
BUTTGEBACH, A. : *Théorie Générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, 2^e édition 1952.

van een degelijke financiële controle op de verrichtingen van deze instellingen.

Zoals men heeft kunnen vaststellen is het vraagstuk in België bijzonder onrustwekkend.

Het valt niet te loochenen, dat het groot belang van dit vraagstuk op financieel gebied, het onderzoek door het Parlement en door de Regering vergt.

Gewoonlijk wordt aangenomen dat de parastatale openbare rechtspersonen openbare diensten beheren.

Het begrip openbare dienst (7) is betrekkelijk recent in het Belgisch administratief recht. Ook hebben de plotselinge belangstelling welke het gewekt heeft en de oprichting van een Raad van State bijgedragen tot een diepgaande vernieuwing van de Belgische administratieve rechtspraak en doctrine en een belangrijke plaats ingeruimd aan het begrip openbare dienst.

Het openbaar karakter wordt aan *om het even welke activiteit* verleend alleen reeds door het feit, dat de wetgever beslist dat deze activiteit *moet* verzekerd worden en dat zulks *niet kan geschieden* door de privé-sector.

Door deze beslissing neemt de openbare macht, ten opzichte van de natie, de *verantwoordelijkheid* op zich van de goede werking van die dienst.

De hogere openbare overheid heeft die diensten de meest verscheiden juridische vormen gegeven. Hierbij werd zij geleid door de bezorgdheid om aan deze instellingen de beheersmodaliteiten te verstrekken welke het best met hun maatschappelijk doel strookten (8).

Het financieel beheer van die openbare diensten, laten zij nu gedeconcentreerd of gedecentraliseerd wesen, staat in een zeker verband met dat van de Staat. Dit kan gaan vanaf de Staatswaarborg voor de goede afloop van hun verrichtingen tot aan samenstellen van eigen inkomsten door middel van :

- 1° ontvangsten (9) waarvan de aard mag vergeleken worden met de belastingen ;
- 2° taksen en tolgelden geïnd ten bate van de Schatkist ;
- 3° rechtstreekse tussenkomsten van de Rijksbegroting (10);
- 4° beschikking over inkomsten uit zekere winstgevendende activiteiten.

Er zij opgemerkt dat, hoewel de opdracht van de parastatale sector slechts een aanvulling en een uitbreiding is van de actie van de Staat, die sector toch somtijds in mededinging kan komen met de Staat op de

d'un contrôle financier sérieux des opérations de ces organismes.

On vient de voir que ce problème revêt un caractère particulièrement inquiétant en Belgique.

Il est indéniable que l'importance considérable de ce problème, du point de vue financier, requiert qu'il soit examiné par le Parlement et le Gouvernement.

Il est généralement admis que les personnes publiques parastatales gèrent des services publics.

La notion de service public (7) est relativement récente en droit administratif belge. Aussi, l'intérêt soudain qu'on lui a porté et la création d'un Conseil d'Etat ont contribué à la rénovation profonde de la jurisprudence et de la doctrine administratives belges, et à faire une place importante à la notion de service public.

Le caractère public est conféré à *une activité quelconque* par le seul fait que le législateur décide que cette activité *doit* être assurée et qu'elle *ne peut l'être* par le secteur privé.

Par cette décision, la puissance publique assume devant la nation la *responsabilité* du bon fonctionnement de ce service.

L'autorité publique supérieure a attribué à ces services les formes juridiques les plus variées. Son choix a été dicté par le souci de doter ces organismes des modes de gestion les plus adéquats à l'accomplissement de leur objet social (8).

La gestion financière de ces services publics, qu'ils soient déconcentrés ou décentralisés, présente avec celle de l'Etat un caractère d'interdépendance. Celle-ci peut aller du bénéfice de la garantie de l'Etat pour la bonne fin de leurs opérations jusqu'à la constitution de ressources propres, au moyen :

- 1° de recettes (9), dont la nature s'apparente à celle de l'impôt ;
- 2° de taxes et péages perçus au profit du Trésor ;
- 3° d'interventions directes du budget de l'Etat (10);
- 4° de la disposition de ressources provenant de certaines activités lucratives.

Il y a lieu de remarquer que, nonobstant le caractère supplétif et d'assistance de la mission du secteur parastatal à l'égard de l'action étatique, ce secteur peut parfois faire concurrence à l'Etat sur le marché

(7) BUTTGENBACH, A. : op. cit., blz. 30 en vlg.

(8) De gebruikte beheersmodaliteiten zijn gegrond op het procédé van deconcentratie of bestuursdecentralisatie dat het best strookt met de noodwendigheden van de dienst.

(9) Bijvoorbeeld : verplichte bijdragen, verhaal- of andere belastingen.

(10) Onder de vorm van toelagen of anderszins.

(7) BUTTGENBACH, A. : op. cit., pp. 30 et ss.

(8) Les modes de gestion utilisés sont fondés sur le procédé de la déconcentration ou de la décentralisation administrative le plus adapté aux nécessités du service.

(9) Par exemple, des cotisations obligatoires ou des taxes, rémunératoires ou non.

(10) Sous la forme de subventions ou de toutes autres manières.

geldmarkt door zijn beroep op de spaarders. Dit kan soms nadelig uitvallen voor de behoeften van de Schatkist en dus ook van de begroting.

De openbare aard van de dienst verleent aan de door hem beheerde gelden, ongeacht hun aard en hun oorsprong, het karakter van *openbare gelden* (11).

Het beheer daarvan sluit dan ook de verantwoordelijkheid in van de beherende parastatale openbare rechtspersoon, alsmede van de openbare overheid, die deze daarmee heeft belast.

II. — Voorafgaande goedkeuring door het Parlement van de begroting der parastatale lichamen.

Uit het openbaar karakter van het beheer van de dienst en, in mindere mate, van de gelden, vloeit het recht voort van de Wetgevende Kamers om de begrotingen van ontvangsten en uitgaven der parastatale openbare rechtspersonen voorafgaandelijk goed te keuren en aldus de grenzen te bepalen van de regeringswerking, die door toedoen van deze organismen geschiedt (12).

Dit beginsel laat de wetgever toe alle mogelijke vormen van goedkeuring te bezigen. Aldus kan men volgende goedkeuringsmodaliteiten onderscheiden :

- 1° directe of indirecte opnemings van de begrotingen der parastatale instellingen in de Rijksbegroting (13);
- 2° het inlassen, in de verantwoordingsprogramma's van het voogdijdepartement, van een begroting, waarin de ramingen worden vermeld voor elk der activiteiten van de instellingen waarvoor jaarlijks toelagen worden uitgetrokken (14);
- 3° de automatische goedkeuring van de speciale begroting wanneer de Wetgevende Kamers zich niet vóór 31 December hebben uitgesproken (15); in dit geval doet het Parlement afstand van één van zijn voornaamste prerogatieven en dit om praktische redenen ;
- 4° de stilzwijgende goedkeuring : bijvoorbeeld indien de Kamers niet zouden optreden nadat de minister het werkingsprogramma van de instelling, ter gelegenheid van de bespreking van het op de Rijksbegroting uitgetrokken krediet, heeft medegedeeld (16).

de l'argent par des appels à l'épargne. Ceux-ci sont susceptibles de contrecarrer les nécessités du Trésor et, partant, celles du budget.

La nature publique du service confère aux fonds gérés par lui, quelles qu'en soient la nature et l'origine, le caractère de *deniers publics* (11).

Leur maniement implique donc la responsabilité de la personne publique parastatale gestionnaire, ainsi que celle de l'autorité publique qui l'en a chargé.

II. — Approbation préalable du budget des organismes parastataux par le Parlement.

Du caractère public de la gestion du service et, accessoirement, de celle des fonds découle le droit des Chambres législatives d'approuver préalablement les budgets de recettes et de dépenses des personnes publiques parastatales et, partant, de déterminer ainsi les limites de l'action gouvernementale exercée par le truchement de ces organismes (12).

Ce principe permet au législateur d'envisager toutes formes d'approbation. C'est ainsi qu'on peut distinguer les diverses formes suivantes d'approbation :

- 1° l'intégration directe ou indirecte des budgets des organismes parastataux dans les budgets de l'Etat (13);
- 2° l'insertion dans les programmes justificatifs du département de tutelle d'un budget détaillant les prévisions pour chacune des activités des organismes en faveur desquels une subvention annuelle est inscrite (14);
- 3° l'approbation automatique du budget spécial, si les Chambres législatives ne se sont pas prononcées avant le 31 décembre (15); le Parlement abandonne dans ce cas une de ses prérogatives essentielles, et ce pour des raisons d'ordre pratique ;
- 4° l'approbation tacite, par exemple, si les Chambres n'interviennent pas après une communication, qui leur aurait été faite par le ministre, du programme d'activité de l'organisme à l'occasion de la discussion du crédit inscrit dans le budget de l'Etat (16).

(11) WIGNY, P. : op. cit., § 164, blz. 143.

BUTTGENBACH, A. : op. cit., § 109, blz. 105.

(12) BUTTGENBACH, A. : op. cit., §§ 290 tot 330, blz. 252 tot 273.

(13) Zekere verriehlingen van openbare instellingen komen voor in de begroting van ontvangsten en uitgaven voor orde.

(14) Het betreft, inzonderheid, het Nationaal werk voor kinderwelzijn, het Nationaal werk voor oorlogsinvaliden, enz.

(15) Dit is het geval voor de Regie van telegraaf en telefoon, de Regie van de rijkskoel- en vriesdiensten, de Regie der luchtwegen, enz.

(16) Voorbeeld : De Nationale maatschappij der Belgische spoorwegen.

(11) WIGNY, P. : op. cit., § 164, p. 143.

BUTTGENBACH, A. : op. cit., § 109, p. 105.

(12) BUTTGENBACH, A. : op. cit., §§ 290 à 330, pp. 252 à 273.

(13) Certaines opérations des établissements publics sont reprises dans le budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(14) Il s'agit, notamment, de l'Œuvre nationale de l'enfance, de l'Œuvre nationale des invalides de la guerre, etc.

(15) C'est le cas pour la Régie des télégraphes et des téléphones, la Régie des services frigorifiques de l'Etat, la Régie des voies aériennes, etc.

(16) Exemple : La société nationale des chemins de fer belges.

In alle geval volstaat het openbaar karakter toegekend aan de door de hoge politieke overheid ingestelde dienst, evenals aan de door deze beheerde gelden, om zijn tussenkomst te rechtvaardigen.

Dientengevolge kan het Parlement slechts om *zui-cere opportunitatsredenen* afstand doen van zijn voorrechten ten bate van een bepaalde modaliteit van goedkeuring van de ontvangsten en uitgaven die geïnspireerd is op de wetgeving toepasselijk op de burgerlijke of handelsmaatschappijen.

III. — *Uitoefening van het hiërarchisch gezag of van de voogdij van de verantwoordelijke minister.*

De ministeriële verantwoordelijkheid voor het Parlement is het tweede uitvloeisel van de openbare aard van de dienst en van de beheerde gelden. De verantwoordelijkheid van de minister onderstelt dus het gezag of de voogdij van de Regering over de parastatale openbare rechtspersonen.

Het zal voogdij of gezag zijn naargelang van de aard der banden die tussen de Staat en de parastatale instellingen bestaan. De techniek van het administratief recht heeft een groot aantal procédés (17) doen ontstaan, en onder meer :

- 1° het autonoom beheer toevertrouwd aan een gecentraliseerd rijksbestuur ;
- 2° het hiërarchisch gezag van de Minister, gecombineerd met een min of meer uitgebreide beheersautonomie van de betrokken dienst ;
- 3° de voogdij voor rekening van de minister uitgeoefend door commissarissen met een schorsings- of een vetorecht ;
- 4° de benoeming van de leidende en beheersorganen ;
- 5° de bijzondere goedkeuring van sommige beslissingen.

Deze voogdij wordt soms terzelfder tijd uitgeoefend door meerdere ministers, die elk vertegenwoordigd worden hetzij door een commissaris, hetzij door een ambtenaar, lid der beheersorganen. Dank zij deze formule wordt de harmonische samenwerking van verscheidene departementen aan een zelfde staatsactiviteit verzekerd.

IV. — *Bijzondere bevoegdheden van de Minister van Financiën.*

Het hiërarchisch gezag of de voogdij van de minister vindt een corollarium in de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën, die met gans het financieel beheer van de Staat belast is. Zijn gezag strekt zich uit zowel over de gecentraliseerde als over de gedecentraliseerde besturen.

De toute façon, le caractère public conféré au service créé par l'autorité politique supérieure, de même qu'aux deniers qu'il gère, suffit à justifier son intervention.

Par conséquent, ce ne peut être que pour des *raisons de pure opportunité*, que le Parlement peut renoncer à ses prérogatives au profit de telle ou telle modalité d'approbation des recettes et des dépenses inspirée de la législation applicable aux sociétés civiles ou commerciales.

III. — *Exercice du pouvoir hiërarchique ou de tutelle du ministre responsable.*

La responsabilité ministérielle devant le Parlement est la deuxième conséquence de la nature publique du service et des deniers gérés. La responsabilité du ministre postule donc l'autorité ou la tutelle du Gouvernement sur les personnes publiques parastatales.

Il s'agira de tutelle ou d'autorité selon que la nature des liens, qui existent entre l'Etat et l'organisme parastatal, sera plus ou moins lâche. La technique du droit administratif a engendré un grand nombre de procédés (17) parmi lesquels :

- 1° la gestion autonome confiée à une administration centralisée de l'Etat ;
- 2° le pouvoir hiërarchique du Ministre, combiné avec une autonomie plus ou moins étendue de la gestion du service envisagé ;
- 3° la tutelle exercée, pour compte du Ministre, par des commissaires dotés d'un droit de recours suspensif ou d'un droit de veto ;
- 4° la nomination des organes de gestion et de direction ;
- 5° approbation spéciale de certaines décisions.

Cette tutelle est parfois même exercée simultanément par plusieurs ministres qui sont représentés chacun, soit par un commissaire, soit par un fonctionnaire membre des organes de gestion. Cette formule permet d'assurer la collaboration harmonieuse de plusieurs départements à une même activité de l'Etat.

IV. — *Attributions particulières du Ministre des Finances.*

Le corollaire du pouvoir hiërarchique ou de tutelle du ministre réside dans la responsabilité particulière du Ministre des Finances chargé de l'ensemble de la gestion financière de l'Etat. Son autorité s'étend aux secteurs des administrations centralisées et décentralisées.

(17) WIGNY, P. : op. cit., §§ 165 en 166, blz. 144.
BUTGENBACH, A. : op. cit., §§ 221 tot 287, blz. 194 tot 243.

(17) WIGNY, P. : op. cit., §§ 165 et 166, p. 144.
BUTGENBACH, A. : op. cit., §§ 221 à 287, pp. 194 à 243.

Dit gezag over de sector van de gedecentraliseerde besturen brengt een bijzondere voogdijmacht over deze laatste mede, die echter beperkt blijft tot het financieel gebied. Daarenboven is dit recht nog verantwoord doordat de Minstier van Financiën in de schoot van diverse ministeriële comités of in nauwe samenwerking met sommige van zijn collega's, de noodzakelijke coördinatie op budgetair en administratief gebied dient te bevorderen (Begrotingscomité, enz.). Hij oefent dit recht uit met behulp van de Inspectie van Financiën.

De techniek, eigen aan het beheer en het gebruik van de openbare gelden, stelt de Regering verificatiemodaliteiten ter beschikking waardoor zij, alvorens er zelf voor het Parlement verantwoording over af te leggen, zich kan vergewissen, dat de door dit laatste in de begroting uitgedrukte bedoelingen zullen geëerbiedigd worden.

Door de toepassing van deze technische modaliteiten zal de Regering kunnen vaststellen welke maatregelen tot het rechtzetten van sommige afwijkingen dienen getroffen, teneinde aldus te vermijden dat de door de parastatale instellingen beheerde openbare belangen zouden bedreigd worden of eenvoudigweg om te beletten dat dit beheer zou indruisen tegen het regeringsbeleid.

Bijgevolg zal de voogdijminister, in overeenstemming met zijn collega van financiën :

- 1° sommige comptabiliteitsregelen voorschrijven (18);
- 2° diverse aangelegenheden voor advies aan de Inspectie van Financiën voorleggen ;
- 3° revisoren belast met de contrôle der geschriften benoemen ;
- 4° zich periodieke staten laten bezorgen, enz.

Deze techniek vergt het bestaan, door de comptabiliteit, van een nauwe band tussen de begroting en de rekeningen, opdat dezé de getrouwe uitvoering van de begroting zouden weerspiegelen.

Het zijn de diverse toezichtsorganen die, voor rekening van de ministers, er voor zullen waken dat de parastatale instellingen de grote traditionele regelen, die de openbare uitgaven beheersen, zouden eerbiedigen.

Het uiteindelijke doel van de toepassing van die technische modaliteiten is de ministers, belast met het toezicht op het beheer van de aan hun voogdij onderworpen openbare rechtspersonen, de praktische middelen aan de hand te doen om deze verantwoordelijkheid op te nemen en werkelijk uit te oefenen.

Cette autorité, sur le secteur de l'administration décentralisée implique un pouvoir de tutelle spécial sur celui-ci, mais limité au seul domaine financier. Ce droit se justifie, de plus, pour le Ministre des Finances, par la nécessité de promouvoir, au sein de divers comités ministériels ou en liaison avec certains de ses collègues, la coordination nécessaire sur les plans budgétaire et administratif (Comité du Budget, etc.). Il exerce ce droit avec le concours du corps de l'Inspection des Finances.

La technique propre à la gestion et au maniement des deniers publics met à la disposition du Gouvernement des modalités de vérification qui lui permettent de s'assurer, avant d'en répondre lui-même devant le Parlement, que les intentions de celui-ci, exprimées par le budget, seront respectées.

L'application de ces modalités techniques avertira le Gouvernement de la nécessité de prendre certaines mesures, de redresser certaines déviations pour éviter que les intérêts publics gérés par l'organisme parastatal soient mis en péril ou simplement pour empêcher que cette gestion soit en contradiction avec la politique gouvernementale.

Par conséquent, le ministre de tutelle, d'accord avec son collègue des finances, sera amené :

- 1° à prescrire certaines règles comptables (18);
- 2° à soumettre à l'avis de l'Inspection des Finances diverses questions ;
- 3° à instituer des réviseurs chargés de vérifier les écritures ;
- 4° à se faire fournir des situations périodiques, etc.

Cette technique requiert l'existence d'une liaison intime entre le budget et les comptes, à travers la comptabilité, afin que ceux-ci présentent le caractère de justification de l'exécution fidèle du budget.

Ce seront les divers organes de surveillance qui contrôleront, pour le compte des ministres, si les organismes parastataux respectent les grandes règles traditionnelles qui dominent les dépenses publiques.

Le but final de l'application de ces modalités techniques est de doter les ministres, chargés de contrôler la bonne gestion des personnes publiques soumises à leur tutelle et responsables de ce chef vis-à-vis du Parlement, des moyens pratiques pour exercer cette responsabilité et pour l'assumer réellement .

V. — *De contrôle van de rekeningen door het Rekenhof.*

Normaal loopt de door de begroting begonnen cyclus ten einde met de rekeningen, aangezien deze laatste de uitvoering van het begrotingsprogramma vertolken. Hun goedkeuring door het Parlement laat aan dit laatste toe de uitvoering door de parastatale openbare rechtspersonen na te gaan van de opdrachten die het hun gegeven heeft en de verantwoordelijkheid der ministers, bekleed met het hiërarchisch gezag of met de voogdijmacht, te beoordelen.

In België heeft de Grondwet het Rekenhof belast met het onderzoek en de vereffening van de rekeningen van het algemeen bestuur en van alle rekenplichtigen tegenover de Schatkist.

De rechtspraak van het Rekenhof ten opzichte van de parastatale openbare rechtspersonen, bevestigd door sommige besluiten van het Verbrekingshof, streeft er naar te doen aannemen dat de beheersrekeningen van de parastatale instellingen, waarvoor de organieke wet de overlegging van de rekeningen aan dit Hoge College niet voorschrijft, eveneens dienen onderworpen aan de contrôle van het Rekenhof.

Deze redenering steunt op de veronderstelling dat de administratie het Rekenhof niet mag verhinderen zijn opdracht te volbrengen door gehele of gedeeltelijke afstand van haar bevoegdheden aan de door haar geschapen organismen (19).

Het Parlement heeft nochtans geoordeeld dat het nuttig zou zijn deze principes op een meer genuanceerde wijze toe te passen, teneinde ze in overeenstemming te brengen met de administratieve werkelijkheid.

Aldus heeft het gemeend sommige instellingen te moeten ontslaan van de verplichting een begroting aan zijn goedkeuring over te leggen en andere van hun rekeningen te doen goedkeuren. Dit is inzonderheid het geval met de publiekrechtelijke vereniging, dat wil zeggen, de vereniging van de Staat met de andere openbare of private personen.

Nochtans dienen de rekeningen van om het even welke parastatale openbare rechtspersoon op de algemene rekening van de Staat voor te komen.

Het is inderdaad van essentieel belang dat de algemene rekening van de Staat niet alleen de door tussenkomst van de Schatkist uitgevoerde verrichtingen vermeldt, maar eveneens de verrichtingen van al de openbare diensten, die onder regeringsvoogdij staan.

De versnippering van de openbare diensten onder diverse vormen van parastatale openbare rechtspersonen maakt het noodzakelijk dat de rekeningen van al

V. — *Le contrôle des comptes par la Cour des Comptes.*

L'aboutissement normal du cycle ouvert par le budget se trouve dans les comptes, attendu que ceux-ci traduisent l'exécution des budgets-programmes. Leur approbation par le Parlement permet à celui-ci de juger de l'exécution par les personnes publiques parastatales des missions qu'il leur a confiées et d'apprécier la responsabilité des ministres dotés de l'autorité hiérarchique ou du pouvoir de tutelle.

En Belgique, la Constitution a chargé la Cour des Comptes de l'examen et de la liquidation des comptes de l'Administration générale et de tous comptables envers le trésor public.

La jurisprudence de la Cour des Comptes à l'égard des personnes publiques parastatales, confirmée par certains arrêts de la Cour de cassation, tend à faire admettre que les comptes de gestion des organismes parastataux, dont la loi organique ne prévoit pas la production des comptes devant ce Haut Collège, soient également soumis au contrôle de la Cour des Comptes.

Ce raisonnement se fonde sur la circonstance qu'on ne saurait admettre que l'administration puisse empêcher la Cour des Comptes de remplir sa mission, en abandonnant l'exercice de tout ou partie de ses attributions à des organismes, qu'elle crée (19).

Toutefois, le Parlement a estimé qu'il y avait intérêt à appliquer ces principes d'une manière plus nuancée, afin de les adapter à la réalité administrative.

C'est ainsi qu'il a cru devoir dispenser certains organismes de l'obligation de soumettre un budget à son approbation et d'autres de faire approuver leurs comptes. C'est notamment le cas des associations de droit public, c'est-à-dire des associations de l'Etat avec d'autres personnes publiques ou privées.

Cependant, les comptes des personnes publiques parastatales quelles qu'elles soient, doivent figurer au compte général de l'Etat.

En effet, il est essentiel que le compte général de l'Etat ne comprenne plus seulement les opérations effectuées à l'intervention du Trésor public, mais les opérations de tous les services publics placés sous la tutelle du Gouvernement.

L'éparpillement des services publics sous les formes diverses des personnes publiques parastatales rend urgent le regroupement des comptes de tous ces orga-

(19) cfr. besluit van 2-12-1943 van het Verbrekingshof betreffende de N.L.V.C. (Pas. 1944, I, blz. 88 en vlg.).

(19) cf. l'arrêt du 2-12-1943 de la Cour de Cassation en cause G.N.A.A. (Pas. 1944, I, pp. 88 et ss.).

deze organismen gegroepeerd worden, zelfs indien niet alle verplicht zijn hun rekeningen aan het Rekenhof voor te leggen.

Het is interessant het volgende uittreksel uit de inleidende toelichting van het 108^e Boek met opmerkingen van het Rekenhof te vermelden :

« Later, wanneer de voorlegging van de rekeningen van de Staat regelmatig zal zijn, en hun onderzoek zal geschieden binnen de termijnen voorgeschreven bij artikelen 33 en 43 van de wet van 15 Mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit, respectievelijk gewijzigd bij artikelen 8 en 7 van de wet van 9 April 1935, zal het passen de aanhechting bij deel II van de rekeningen van de parastatale openbare personen te overwegen, opdat de Wetgevende Kamers zodoende een volledig overzicht zouden hebben over de financiële uitslagen van alle openbare diensten van de Staat, zonder onderscheid of ze beheerd worden onder verantwoordelijkheid van de Ministers of onder hun voogdij. »

Het zou ten slotte wenselijk zijn dat de traditionele vorm van contrôle van het Rekenhof versoepeld wordt, teneinde de activiteiten van industriële, commerciële of financiële aard niet te belemmeren. Er dient eveneens over gewaakt dat het voorleggen van rechtvaardigingsbescheiden van de comptabiliteit van sommige parastatale openbare rechtspersonen geen overvloed van stukken teweegbrengt, waardoor een afdoende contrôle ver van vergemakkelijkt zou worden.

Onder dit opzicht zou men de modaliteiten kunnen overwegen van de contrôle ter plaatse van de boekhouding door een agent van het Rekenhof.

Het Hof zou zich het recht kunnen voorbehouden de gegevens, welke het onontbeerlijk acht voor het volbrengen van zijn opdracht, te laten overleggen.

Men mag geloven dat de ondervinding en de traditie spoedig een nieuwe techniek van onderzoek zullen doen ontstaan, waarbij de grondwettelijke beginselen zullen geëerbiedigd blijven en de aanzienlijke verplaatsing van stukken zal worden vermeden.

Het zou de eerste maal niet zijn dat de rechtstechniek vernuftige en nauwkeurige werkwijzen zou ontdekken om te voldoen aan de steeds nieuwe en dringende behoeften van het maatschappelijk leven.

III. — HET PROBLEEM VAN DE BEGROTINGSAANREKENING VAN ONTVANGSTEN EN UITGAVEN DER INSTELLINGEN VAN OPENBAAR NUT.

Een van de problemen die de aandacht van de Commissie bijzonder heeft beziggehouden betreft de vaststelling van de regelen van begrotingsaanrekening van ontvangsten en uitgaven der instellingen van openbaar nut. Het betreft een complexe aangelegenheid, die verdient op een algemene wijze bestudeerd te worden, teneinde klaarheid in de gedachten te brengen en bepaalde misverstanden uit de weg te ruimen.

nismes, même s'il n'y a pas obligation pour tous de soumettre leurs comptes à la Cour des comptes.

Il est intéressant de citer, à cet égard, le passage suivant de l'exposé introductif au 108^e Cahier d'observations de la Cour des comptes :

« Plus tard, lorsque la production des comptes de l'Etat sera régulière et que leur examen s'effectuera de manière à satisfaire aux délais prescrits par les articles 33 et 43 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, modifiés respectivement par les articles 8 et 7 de la loi du 9 avril 1935, il sera utile d'envisager le rattachement des comptes des personnes publiques parastatales au fascicule II de telle sorte que les Chambres législatives aient une vue d'ensemble sur les résultats financiers de tous les services publics de l'Etat, qu'ils soient gérés sous la responsabilité des Ministres ou sous leur tutelle. »

Il serait souhaitable, enfin, que les formes traditionnelles du contrôle de la Cour des comptes soient assouplies afin de ne pas entraver des activités à caractère industriel, commercial ou financier. Il y aurait lieu de veiller aussi à ce que la production des justificatifs de la comptabilité de certaines personnes publiques parastatales ne provoque un encombrement de pièces, qui serait loin de faciliter un contrôle efficace.

On pourrait envisager, à cet égard, les modalités d'un contrôle sur place des comptabilités par un agent de la Cour des comptes.

La Cour pourrait se réserver le droit de se faire produire les éléments qu'elle estimerait indispensables à la bonne fin de sa mission.

Il est permis de penser que l'expérience et la tradition créeront rapidement une technique d'investigation efficace tout en sauvegardant les principes constitutionnels et en évitant des manèges considérables de pièces.

Ce ne serait pas la première fois que la technique du droit aura découvert des mécanismes ingénieux et précis pour répondre aux exigences toujours nouvelles et impérieuses de la vie sociale.

III. — LE PROBLEME DE L'IMPUTATION BUDGETAIRE DES RECETTES ET DES DEPENSES DES ORGANISMES D'INTERET PUBLIC.

Un des problèmes qui a tout particulièrement retenu l'attention de la Commission est celui de la fixation des règles d'imputation budgétaire des recettes et des dépenses des organismes d'intérêt public. Il s'agit d'une question fort complexe qui mérite d'être étudiée d'une manière générale, afin de clarifier les idées et de dissiper certains malentendus.

Beginnen wij met er aan te herinneren, dat de verichtingen van om het even welke instelling op drie verschillende ogenblikken kunnen verbonden worden aan haar begroting, met andere woorden, aanleiding geven tot begrotingsaanrekening :

— Bij het vastleggen, dat wil zeggen, van zohaast, als gevolg van het afsluiten van een contract, van het opdragen van een bestelling, enz..., tussen een organisme en een derde, een juridische verplichting tot het leveren van een goed of tot het presteren van een dienst ontstaat. Het betreft dan *een stelsel van aanrekening gegrondvest op de vastleggingen* ;

— Bij het ontstaan van de schuld of de schuldvordering voortvloeiend uit de levering van een goed of de prestatie van een dienst ; dan betreft het *een stelsel van aanrekening gegrondvest op de schulden en de schuldvorderingen* ;

— Ten slotte bij de betaling van die schuld of die schuldvordering ; hier heeft men te doen met *een stelsel van aanrekening gegrondvest op de betalingen*.

In het eerste stelsel vertonen de kredieten het karakter van *vastleggingskredieten*, in het tweede van *vereffeningskredieten*, in het derde van *betalingkredieten*. De benaming « vereffeningskredieten » wordt in het tweede geval gebruikt, omdat de begrotingsaanrekening er plaats grijpt tijdens de vereffening der uitgaven, dat wil zeggen, op het ogenblik dat er overgegaan wordt tot het juridisch onderzoek van de geldigheid van de schuldvordering op de Staat, tot de raming van het quantum van deze schuldvordering en tot de erkenning van de schuld van de Staat (20).

De betekenis van het stelsel van het beheer ten overstaan van het stelsel van het dienstjaar dient eveneens nader bepaald te worden.

Deze twee stelsels verschillen op het volgende punt : In het stelsel van beheer hoekt de begrotingscomptabiliteit slechts de verrichtingen, die tijdens het begrotingsjaar, dat in België van 1 Januari tot 31 December loopt, plaats grijpen. In het stelsel van het dienstjaar wordt het begrotingsjaar na 31 December verlengd voor een bijkomende periode, tijdens dewelke de verrichtingen van financiële afsluiting (vereffening, ordonnancering en betaling), die betrekking hebben op diensten gedaan en rechten vastgesteld vóór 31 December, aan de begroting van het voorbije jaar worden verbonden. De duur van deze verlengingsperiode wordt door artikel 2, lid 3, van de wet van 15 Mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit op drie maand vastgesteld.

Rappelons, pour commencer, que les opérations d'un organisme quel qu'il soit, peuvent être rattachées à son budget, en d'autres mots, donner lieu à imputation budgétaire, à trois moments différents :

— Lors de l'engagement, c'est-à-dire dès que, par suite de la conclusion d'un contrat, de la passation d'une commande, etc., une obligation juridique naît entre un organisme et un tiers, de fournir un bien, de prester un service. Dans ce cas, on a affaire à *un système d'imputation axé sur les engagements* ;

— Lors de la naissance de la dette ou de la créance découlant de la fourniture du bien ou de la prestation du service ; il s'agit alors d'un *système d'imputation axé sur les dettes et les créances* ;

— Enfin, lors du paiement de cette dette ou de cette créance ; dans cette éventualité, on se trouve en présence d'un *système d'imputation axé sur les paiements*.

Dans le premier système, les crédits ont le caractère de *crédits d'engagement*, dans le deuxième de *crédits de liquidation*, dans le troisième de *crédits de paiement*. L'appellation « crédits de liquidation » est utilisée dans le deuxième cas parce que l'imputation budgétaire y a lieu lors de la liquidation de la dépense, c'est-à-dire au moment où il est procédé à l'examen juridique de la validité d'une créance sur l'Etat, à l'évaluation du quantum de cette créance et à la reconnaissance de la dette de l'Etat (20).

Il convient, également, de préciser la signification du système de la gestion opposé à celui de l'exercice.

Ces deux systèmes diffèrent sur le point suivant : Dans le système de la gestion, la comptabilité budgétaire n'enregistre que les opérations qui ont lieu au cours de l'année budgétaire, laquelle, en Belgique, s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre. Dans le système de l'exercice, l'année budgétaire est prolongée, au delà du 31 décembre, par une période complémentaire au cours de laquelle les opérations de clôture financière (liquidation, ordonnancement et paiement), se rapportant à des services faits et des droits constatés avant le 31 décembre, sont rattachées au budget de l'année qui vient de s'écouler. La durée de cette période de prolongation est fixée à trois mois par l'article 2, alinéa 3 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

(20) Verslag van het Technisch Comité van de Commissie van uitgaven voor landsverdediging op de ontwapeningsconferentie van de Volkenbond, Deel I, blz. XX, aangehaald door A. MAGAIN, *Code des Finances et de la comptabilité publique*, Deel I, blz. 227.

(20) Rapport du Comité technique de la Commission des dépenses de défense nationale à la conférence du désarmement de la S.D.N., Tome I, page XX, cité par A. MAGAIN, *Code des Finances et de la comptabilité publique*, Tome I, p. 227.

Het begrip beheer of dienstjaar is dus te algemeen om er het stelsel van begrotingsaanrekening te kunnen uit afleiden. Aldus kan het stelsel van het dienstjaar gegrondvest worden hetzij op de vastleggingen, hetzij op de schulden en schuldvorderingen. Wat het stelsel van het beheer betreft, dit kan, naargelang de omstandigheden, gegrondvest worden op de vastleggingen, op de schulden en schuldvorderingen, of op de betalingen.

Beschouwen wij nu op welke wijze het probleem van de begrotingsaanrekening der ontvangsten en uitgaven van de Staat geregeld wordt. Daartoe dient verwezen naar het artikel 2 van de wet van 15 Mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit, dat luidt als volgt :

« Art. 2. — Worden alleen beschouwd als tot een dienstjaar behorende, de diensten verstrekt aan en de rechten verkregen door de Staat en zijn schuldeisers gedurende het jaar waarnaar het dienstjaar geheten wordt.

» Het dienstjaar begint de 1^e Januari en eindigt de 31^e December van hetzelfde jaar.

» Edoch mogen de verrichtingen betreffende het invorderen van de opbrengsten, het vereffenen en het betaalbaar stellen van de uitgaven voortgezet worden tot 31 Maart van het volgende jaar. »

Het eerste lid van artikel 2 betreft de eigenlijke aanrekeningsregelen van de ontvangsten en van de uitgaven van de Staat ; het tweede en het derde lid passen op de begroting het stelsel van het dienstjaar toe.

Onderzoeken wij, eerst en vooral, de draagwijdte van het eerste lid en inzonderheid van de uitdrukking « rechten verkregen door de Staat en zijn schuldeisers. »

Het koninklijk besluit van 10 December 1868 houdende algemeen reglement op de Rijkscomptabiliteit, evenals de administratieve praktijk, streven ernaar deze uitdrukking niet te verklaren in de zin van een *recht op betaling*, voortvloeiend uit de levering van een goed of de prestatie van een dienst (stelsel van aanrekening gegrondvest op de schulden en op de schuldvorderingen), maar in de zin van een *recht tot levering of tot prestatie*, dat ontstaat op het ogenblik zelf dat het aanbod van de toekomstige leverancier door de Staat wordt aanvaard (stelsel van aanrekening gegrondvest op de vastleggingen). Op dat ogenblik blokkeert de Staat op de begrotingskredieten het waarschijnlijk bedrag van de uitgaven, waartoe de prestatie kan aanleiding geven (21).

Is deze interpretatie in overeenstemming met de tekst van de wet van 15 Mei 1846 ? De voorbereidende werkzaamheden van deze laatste geven ongelukkig

Le concept de gestion ou d'exercice est donc trop large pour caractériser à lui seul un système d'imputation budgétaire. C'est ainsi que le système de l'exercice peut être axé soit sur les engagements, soit sur les dettes et les créances. Quant au système de la gestion, il peut être axé, selon le cas, sur les engagements, les dettes et les créances, ou les paiements.

Voyons, à présent, de quelle manière le problème de l'imputation budgétaire des recettes et des dépenses est réglé à l'Etat. Pour cela, il faut s'en rapporter à l'article 2 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, libellé comme suit :

« Art. 2. — Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice, les services faits et les droits acquis à l'Etat et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination à l'exercice.

» L'exercice commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année.

» Toutefois, les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation et à l'ordonnement des dépenses, pourront se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante. »

L'alinéa premier de l'article 2 a trait aux règles d'imputation proprement dites des recettes et des dépenses de l'Etat, les alinéas 2 et 3 appliquent au budget le système de l'exercice.

Examinons tout d'abord la portée de l'alinéa premier et plus spécialement des termes « droits acquis à l'Etat et à ses créanciers ».

L'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat et la pratique administrative tendent à conférer à ces termes non pas le sens d'un *droit à un paiement*, découlant de la fourniture d'un bien ou de la prestation d'un service (système d'imputation axé sur les dettes et les créances), mais d'un *droit de fournir ou de prêter* qui est né au moment même où l'offre du futur prestataire a été acceptée par l'Etat (système d'imputation axé sur les engagements). A ce moment, l'Etat rend indisponible sur ses crédits budgétaires le montant probable des dépenses auxquelles la prestation peut donner lieu.

Cette interprétation est-elle conforme au texte de la loi du 15 mai 1846 ? Les travaux préparatoires de celle-ci ne fournissent malheureusement pas la moi-

(21) Zie E. LECAT, *La Régie des T.T. et la réforme de la comptabilité de l'Etat*, Brussel 1941, blz. 60 tot 66.

(21) Voir E. LECAT, *Le Régie des T.T. et la réforme de la comptabilité de l'Etat*, Bruxelles 1941, pp. 60 à 66.

genoeg niet de minste nadere aanduiding daaromtrent. En het onderzoek van de gezamenlijke bepalingen van de wet maakt het niet mogelijk op categorieke wijze de gegrondheid van het op dit oogenblik ingenomen standpunt te bevestigen of te ontkennen. Het minste dat men nochtans kan zeggen is, dat het aanrekeningstelsel gegrondvest op de schulden en de schuldvoorwaarden evengoed verzoenbaar is met de termen van lid 1 van artikel 2 als het stelsel van aanrekening gegrondvest op de vastleggingen.

Wat het tweede en het derde lid van artikel 2 betreft, hun betekenis werd hierboven reeds uitgelegd. Zij passen op de Rijksbegroting het stelsel toe van het dienstjaar met een verlengingsperiode van drie maanden.

Zoals men ziet was de wetgever in 1846 erg voorzichtig en heeft hij de Uitvoerende Macht niet aan al te strakke banden willen leggen in deze aangelegenheid. Alleen de verlengingsperiode van het stelsel van het dienstjaar werd nauwkeurig bepaald. Dit is een belangrijke vaststelling waarvoor uw verslaggever uw bijzondere aandacht vraagt.

Een commissaris heeft immers tegen de tekst van artikel 2 van het wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut ingebracht, dat het de regelen van de begrotingsaanrekening van de ontvangsten en uitgaven der instellingen van openbaar nut niet klaar genoeg omschrijft. De enige bepaling, die men hierover in het wetsontwerp vindt, is dat « de comptabiliteit volgens het stelsel van het beheer gevoerd wordt ».

Dergelijk voorschrift komt reeds voor in de statuten van een groot aantal instellingen opgenomen onder artikel 1 van het wetsontwerp en mag dus niet beschouwd worden als een innovatie.

Door het afschaffen van de bijkomende periode, die bestaat in het stelsel van het dienstjaar, heeft de Regering een tweevoudig doel beoogd :

- a) een snellere overlegging van de rekeningen mogelijk maken ;
- b) het gelijktijdig houden, gedurende de bijkomende periode, van twee begrotingscomptabiliteiten afschaffen.

Zij heeft hierdoor willen tegemoet komen aan de wens van de auteurs en van de practici, om, in de mate van het mogelijke, de regelen van de comptabiliteit der instellingen van openbaar nut af te stemmen op die welke in de handels- en nijverheidsboekhouding van kracht zijn.

Voor het overige is het de Koning die, op voorstel van de Minister waaronder de instelling ressorteert en van de Minister van Financiën, de regelen betreffende de begroting en de comptabiliteit vaststelt (art. 7 van het wetsontwerp).

dre précision à ce sujet. Quant à l'examen de l'ensemble des dispositions de la loi, il ne permet ni de confirmer ni d'infirmar d'une manière absolument catégorique le bien-fondé du point de vue adopté à l'heure actuelle. Le moins que l'on puisse dire cependant c'est que le système d'imputation axé sur les dettes et les créances se concilie aussi bien avec les termes du premier alinéa de l'article 2 que le système d'imputation axé sur les engagements.

Quant aux deuxième et troisième alinéas de l'article 2, leur signification a été déjà expliquée ci-devant. Ils appliquent au budget de l'Etat le système de l'exercice, avec une période de prolongation de 3 mois.

On voit donc que le législateur s'est montré fort prudent en 1846 et qu'il n'a pas voulu lier d'une manière trop stricte le Pouvoir exécutif dans ce domaine. La seule chose qu'il a fixée d'une manière stricte, c'est la durée de la période de prolongation du système de l'exercice. Il s'agit là d'une constatation fort importante sur laquelle votre rapporteur attire tout spécialement votre attention.

Un commissaire a, en effet, reproché au texte de l'article 2 du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public de ne pas définir d'une manière suffisamment précise les règles d'imputation budgétaire des recettes et des dépenses des organismes d'intérêt public. La seule disposition que l'on trouve à cet égard dans le projet de loi est que « la comptabilité est tenue selon le système de la gestion ».

Une pareille prescription est déjà insérée dans les statuts d'un grand nombre d'organismes repris à l'article 1^{er} du projet de loi et ne constitue donc nullement une innovation.

En supprimant la période complémentaire, qui existe dans le système de l'exercice, le Gouvernement a visé un double but :

- a) permettre une reddition plus prompte des comptes ;
- b) supprimer la tenue simultanée, pendant la période complémentaire, de deux comptabilités budgétaires.

Il a voulu répondre par là aux vœux des auteurs et des praticiens, qui préconisent l'alignement, dans la mesure du possible, des règles de la comptabilité des organismes d'intérêt public sur celles en vigueur dans la comptabilité commerciale et industrielle.

Pour le surplus, c'est le Roi, sur proposition du Ministre dont les organismes relèvent et du Ministre des Finances, qui fixe les règles relatives au budget et à la comptabilité (art. 7 du projet de loi).

Uw verslaggever is van oordeel dat, door het stelsel van het beheer in te voeren en door de zorg van het vaststellen der eigenlijke aanrekeningsregels aan de Uitvoerende Macht over te laten, de makers van het wetsontwerp blijk hebben gegeven van een volkomen gerechtvaardigde omzichtigheid.

Het is immers van belang, dat er, in de mate van het mogelijke, overeenstemming zij tussen de gegevens voorkomend in de begrotingscomptabiliteit en die voorkomend in de algemene comptabiliteit der instellingen. Wat doet zich nu voor?

Sommige instellingen van openbaar nut zijn werkelijke exploitaties en houden een handels- en nijverheidsboekhouding. Deze laatste boekt evenwel niet alleen de financiële verrichtingen voortvloeiend uit economische feiten, zoals dit het geval is voor de begrotingscomptabiliteit gegrondvest op de betalingen. Zij schrijft evenmin de vastleggingen in die nog slechts in potentiële toestand zijn, die heel goed niet uitgevoerd of gewijzigd kunnen worden en die nog geen invloed op het patrimonium van de instellingen doen gelden, zoals dit het geval is in de begrotingscomptabiliteit gegrondvest op de vastleggingen. Zij boekt de economische feiten van zohaast zij het patrimonium van de instellingen beïnvloeden, dat wil zeggen, op het ogenblik dat er levering is van een goed of prestatie van een dienst en dat er bijgevolg een schuld of een schuldvordering ontstaat, zoals dit het geval is voor de begrotingscomptabiliteit gegrondvest op de schulden en op de schuldvorderingen.

Andere instellingen van openbaar nut integendeel hebben een zuiver administratief karakter en houden slechts een kasboekhouding, een boekhouding van ontvangsten en uitgaven.

Het is dus niet zeker dat, voor instellingen van zo'n verschillende aard, identieke aanrekeningsregels dienen gesteld. Men zou, bijvoorbeeld, het stelsel van beheer gegrondvest op de schulden en schuldvorderingen kunnen toepassen op de instellingen met commercieel, industrieel of financieel karakter (bvb. de Regie van T.T., enz.) en het stelsel van het beheer gegrondvest op de vastleggingen, op de organismen van administratieve aard (bvb.: de parastatalen van de maatschappelijke zekerheid). Trouwens wordt de oplossing bestaande in het aannemen van twee verschillende stelsels van aanrekening naargelang men te doen heeft met administratieve of economische instellingen, reeds voorgenomen in het recent verslag van het Departement van economische vraagstukken van de U.N.O. (Structure des budgets et classification des comptes publics, Februari 1951, blz. 37).

Dit zijn de overwegingen die uw verslaggever U wenst voor te leggen inzake het probleem der vastlegging van de regelen inzake begrotingsaanrekening.

Het gaat hier om overwegingen van algemene aard, die geenszins als richtlijnen dienen beschouwd te worden.

Votre rapporteur est d'avis qu'en imposant le système de la gestion et en laissant le soin au Pouvoir exécutif de fixer les règles d'imputation proprement dites, les auteurs du projet de loi ont fait preuve d'une circonspection tout à fait justifiée.

Il importe, en effet, qu'il y ait dans toute la mesure du possible, correspondance entre les données figurant dans la comptabilité budgétaire et celles reprises dans la comptabilité générale des organismes. Or, que se passe-t-il?

Certains organismes d'intérêt public constituent de véritables exploitations et tiennent une comptabilité commerciale et industrielle. Celle-ci n'enregistre pas simplement les opérations financières découlant des faits économiques, comme c'est le cas pour la comptabilité budgétaire axée sur les paiements. Elle ne comptabilise pas non plus les engagements qui ne sont qu'à l'état potentiel, qui peuvent parfaitement n'être pas exécutés ou être modifiés et qui n'affectent pas encore le patrimoine de l'organisme, comme c'est le cas pour la comptabilité budgétaire axée sur les engagements. Elle enregistre les faits économiques dès qu'ils affectent le patrimoine de l'organisme, c'est-à-dire au moment où il y a fourniture d'un bien ou prestation d'un service et partant, naissance d'une dette ou d'une créance, comme c'est le cas pour la comptabilité budgétaire axée sur les dettes et les créances.

D'autres organismes d'intérêt public, par contre, ont un caractère purement administratif et ne tiennent qu'une comptabilité de caisse, d'entrée et de sortie de fonds.

Il n'est donc pas certain qu'il faille prévoir pour des organismes d'une nature si différente, des règles d'imputation identiques. On pourrait, par exemple, appliquer le système de la gestion axée sur les dettes et les créances aux organismes à caractère commercial, industriel ou financier (exemple: la Régie des T.T., etc.) et le système de la gestion axée sur les engagements aux organismes à caractère administratif (exemple: les parastataux de la Sécurité sociale). La solution consistant à fixer deux systèmes d'imputation différents, selon que l'on a affaire à des organismes administratifs ou économiques, est d'ailleurs envisagée dans un rapport récent du Département des questions économiques de l'O.N.U. (Structure des budgets et classification des comptes publics, février 1951, p. 37).

Telles sont les réflexions que votre rapporteur a tenu à vous présenter au sujet du problème de la fixation des règles d'imputation budgétaire.

Il s'agit, en l'occurrence, de considérations d'ordre tout à fait général, n'ayant nullement le caractère de directives.

ARTIKELSGEWIJZE ONDERZOEK.**Algemene bespreking.**

Nadat de Voorzitter van uw Commissie de aandacht had gevestigd op het apolitek karakter van het ontwerp, gaf de Eerste-Minister een uiteenzetting waarin hij de memorie van toelichting hernam en commentarieerde.

Uw verslaggever acht het niet nodig de tussenkomst van de Minister hier opnieuw weer te geven, aangezien de voornaamste gedachten ervan in het inleidend gedeelte van het huidige verslag zijn opgenomen.

Een commissielid stelt voor, een subcommissie in te stellen waarin parlementsleden, vertegenwoordigers van het Rekenhof en ambtenaren van de parastatalen zitting zouden hebben, teneinde een definitie op te stellen en het wetsontwerp eveneens op andere punten aan te vullen. Dit voorstel werd met 5 tegen 2 stemmen verworpen.

Verscheidene commissieleden vatten het vraagstuk van de definitie van de parastatale instellingen aan. Hun tussenkomst wordt hieronder in de commentaar op artikel 1 omstandig weergegeven. Zijnerzijds heeft uw verslaggever in het inleidend gedeelte over dit onderwerp uitgeweid.

Een ander commissielid interesseert zich voor het vraagstuk van het vaststellen der regelen van de begrotingsaanrekening van de verrichtingen der onder de rubrieken A en B van artikel 1 vermelde instellingen. De hoofdzaken van de gedachtenwisseling hier omtrent zijn verder, ter gelegenheid van het onderzoek van lid 3 van artikel 2, weergegeven. De kwestie werd ten andere door uw verslaggever in het inleidend gedeelte uitvoerig behandeld.

Eerste Artikel.

Het probleem van de inlassing van een definitie in het wetsontwerp werd langdurig in de Bijzondere Kamercommissie besproken (Zie verslag van de h. Paris, blz. 2 tot 7).

De Kamer deelt de mening van de Regering om van een dergelijke definitie af te zien wegens de moeilijkheden die rijzen wanneer het gaat om er een op te stellen die de doctrine met de noodwendigheden van het toezicht verzoent.

Harerzijds heeft uw Commissie het probleem aandachtig onderzocht. In het inleidend gedeelte van het huidige bescheid heeft uw verslaggever eveneens over dit onderwerp uitgeweid (blz. 5 tot 8).

Het zal hier bijgevolg voldoende zijn te herinneren aan een zeker aantal voorstellen die geformuleerd werden.

EXAMEN DES ARTICLES.**Discussion générale.**

Après que le Président de votre Commission eut attiré l'attention sur le caractère apolitique du projet, le Premier Ministre fit un exposé dans lequel il reprit et commenta l'exposé des motifs.

Votre rapporteur ne croit pas nécessaire de reproduire ici l'intervention du Ministre, attendu que les idées essentielles de celui-ci sont reprises dans la partie introductive du présent rapport.

Un commissaire proposa la création d'une sous-commission comprenant des parlementaires, des représentants de la Cour des comptes et des fonctionnaires des parastataux, en vue de mettre au point une définition et de compléter également le projet de loi sur d'autres points. Cette proposition fut rejetée par 5 voix contre 2.

Plusieurs commissaires abordèrent la question de la définition des organismes parastataux. Le détail de leur intervention figure, ci-après, dans le commentaire de l'article 1^{er}. Votre rapporteur s'est, de son côté, étendu sur ce sujet dans la partie introductive.

Un autre commissaire s'intéressa au problème de la fixation des règles d'imputation budgétaire des opérations des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}. L'essentiel de l'échange de vues qui eut lieu à ce sujet est reproduit plus loin, à l'occasion de l'examen du 3^e alinéa de l'article 2. Cette question a fait, par ailleurs, l'objet de développements de la part de votre rapporteur dans la partie introductive.

Article Premier.

Le problème de l'insertion d'une définition dans le projet de loi a été longuement débattu à la Commission spéciale de la Chambre (Voir rapport de M. Paris, pp. 2 à 7).

La Chambre s'est rangée à l'avis du Gouvernement tendant à renoncer à une pareille définition, vu les difficultés rencontrées d'en établir une qui concilie la doctrine avec les nécessités du contrôle.

Votre Commission a, de son côté, examiné très attentivement ce problème. Dans la partie introductive du présent document, votre rapporteur s'est également étendu sur ce sujet (voir pp. 5 à 8).

Il suffira, par conséquent, de rappeler ici un certain nombre de propositions qui ont été formulées.

Een commissaris stelt voor *de rangschikking onder vier rubrieken* af te schaffen. Hij verantwoordt dit als volgt :

Het ontwerp van wet strekt hoofdzakelijk tot het onderwerpen van de parastatale instellingen aan de controle door de Regering en, gedeeltelijk althans, door het Parlement.

Indien het ontwerp dus alleen de controle wil versterken, doch niet de organisatie en de werkwijze van de bewuste instellingen verbeteren, ziet men niet in om welke gewichtige reden de Regering of het Parlement een min of meer strenge controle zou moeten uitoefenen, al naar de parastatale instellingen onder de rubriek A, B, C of D vallen. De voorwendselen, die de Regering in de memorie van toelichting aanvoert om die indeling van de instellingen in rubrieken te rechtvaardigen, zijn geenszins overtuigend.

Is de controle noodzakelijk, dan moet zij even streng zijn voor alle instellingen en onder dezelfde voorwaarden worden uitgeoefend en in dat geval dienen wij vooral de parlementaire controle op het oog te hebben.

Is die controle niet noodzakelijk, dan mag de behandeling van het wetsontwerp worden uitgesteld tot de Regering ons een volledig ontwerpstatuut der parastatalen voorlegt.

Dit voorstel werd door de Commissie verworpen met 6 stemmen tegen 1 stem, bij 2 onthoudingen.

Een ander commissielid is van mening dat het niet onnuttig zou zijn te bepalen wat een parastatale instelling is. Aldus zou het mogelijk zijn de jurisdictionele bevoegdheid van de Raad van State vast te stellen en de controle van het Rekenhof en van het Parlement te rechtvaardigen.

Zijns inziens zijn als parastatale instelling te beschouwen de instellingen welke ontstaan zijn uit een verbrokkeling van de Staat, als bv. de lichamen onder A en B van artikel 1 van het regeringsontwerp.

De gemengde verenigingen kunnen echter niet als parastatale instellingen worden aangemerkt.

Het lid is voorstander van een politieke controle wanneer een instelling met een openbare dienst is belast. Die controle zal geschieden door het veto van de regeringscommissaris. Ten aanzien van het financieel beheer van zulke instellingen moet een controlestelsel worden aangewend dat niet overtollig is. Waar die instellingen in de vorm van een naamloze vennootschap werkzaam zijn, oefenen er reeds commissarissen controle uit voor rekening van de aandeelhouders. Wel dra zal daarbij ook die van de boekhoudingsrevisoren komen. Het ware niet aan te nemen daar ook die van het Rekenhof aan toe te voegen, welke tot de echte « parastatale » instellingen moet beperkt blijven.

Un commissaire propose de *supprimer la classification en quatre rubrique*. Il justifie cette suggestion comme suit :

Le projet de loi vise en ordre principal, la soumission des organismes parastataux au contrôle du gouvernement et, en partie du moins, du Parlement.

Si le projet tend donc simplement à renforcer le contrôle et non à améliorer l'organisation et le fonctionnement des établissements en question, on n'aperçoit nullement pour quelles raisons majeures il y a lieu, soit pour le Gouvernement, soit pour le Parlement, d'exercer un contrôle plus ou moins approfondi suivant que les parastataux appartiennent à la rubrique A, B, C ou D. Les prétextes que le Gouvernement avance dans l'exposé des motifs pour justifier cette répartition des organismes en rubriques ne sont pas du tout déterminants.

Si le contrôle est nécessaire, il faut l'imposer à tous dans la même mesure et dans les mêmes conditions et alors c'est avant toute chose le contrôle parlementaire dont nous devons nous occuper.

Si ce contrôle ne s'avère pas nécessaire, le projet de loi peut être remis jusqu'à l'heure où le Gouvernement nous présentera un projet complet de statut des parastataux.

Cette suggestion a été rejetée par la Commission par 6 voix contre 1 et 2 abstentions.

Un autre commissaire est intervenu pour dire que l'adoption d'une définition des organismes paraétatiques n'est point dépourvue d'utilité. Elle permettrait d'établir l'autorité juridictionnelle du Conseil d'Etat, et de justifier le contrôle de la Cour des Comptes et du Parlement.

A son avis, sont à considérer comme paraétatiques, les organismes issus d'un démembrement de l'Etat, tels qu'on en trouve sous les rubriques A et B de l'article premier du projet gouvernemental.

Quant aux associations d'économie mixte, on ne saurait les considérer comme des parastataux.

Ce commissaire est partisan d'un contrôle politique lorsqu'un organisme quelconque est chargé d'un service public. Ce contrôle s'effectuera par le veto du commissaire du gouvernement. Pour ce qui concerne la gestion financière de pareils organismes, il conviendra d'adopter un mode de contrôle qui ne soit pas superfétatoire. Dans ceux qui fonctionnent en tant que sociétés anonymes, des commissaires exercent déjà un contrôle pour compte des actionnaires. Bientôt s'y ajoutera celui des réviseurs-comptables. Il serait inadmissible d'ajouter à ces contrôles celui de la Cour des Comptes, lequel doit être réservé aux véritables « paraétatiques ».

De tegenstrijdigheid tussen beide standpunten springt in het oog. Enerzijds wordt voorgesteld eenvoudige toezichtsregelen op alle instellingen van openbaar nut toe te passen; anderzijds wordt gesuggereerd alleen de instellingen, vermeld onder de rubrieken A en B van artikel 1, als parastatalen te beschouwen.

Uw verslaggever is gelukkig dat uw Commissie instemt met de tekst van artikel 1, zoals het door de Kamer werd aangenomen. Trouwens, niets belet dat het probleem later opnieuw gesteld wordt, wanneer de huidige wet haar deugdelijkheid zal bewezen hebben en dat, in het licht van de ondervinding, het Parlement het vraagstuk van het uitwerken van een algemeen statuut der instellingen van openbaar nut zal kunnen aanvatten.

Sommige commissieleden hebben gevraagd waarom:

- 1° Het H.I.B. onder de rubriek A van artikel 1 voorkomt en de Sociale Dienst van het Leger niet;
- 2° De Dienst der Scheepvaart onder de rubriek B voorkomt.

Het antwoord van de Eerste-Minister luidde als volgt:

Hulp- en informatiebureau voor gezinnen van militairen (H.I.B.).

In afwachting dat het ontwerp van wet houdende instelling van de Sociale Dienst van het Leger wordt goedgekeurd, werd het bestaan van het H.I.B. verlengd bij achtereenvolgende wetten, waarvan de laatste dateert van 12 Juni 1952 (*Staatsblad* van 18 Juli 1952). Dit verklaart dan ook waarom het ontwerp van wet betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut in de rubriek A van artikel 1 niet de Sociale Dienst van het Leger maar wel het H.I.B. vermeldt.

Dienst der Scheepvaart.

Het opnemen van de Dienst onder de rubriek A van artikel 1 van het ontwerp van wet zou de afschaffing medegebracht hebben van zijn bestuursraad, waarin tevens afgevaardigden van de Staat en vertegenwoordigers van de gebruikers der waterwegen zetelen. De organismen der categorie A zijn immers onder het rechtstreeks gezag van de Minister geplaatst en mogen dus geen organen van autonoom beheer behelzen. Doch de afschaffing van de bestuursraad zou indruisen tegen het doel nagestreefd door de wetgever, wanneer hij de Dienst heeft opgericht. Derhalve werd deze Dienst ondergebracht in de rubriek B van artikel 1 van het ontwerp van wet.

Art. 2.

Artikel 2 bepaalt de aard van de begroting der instellingen onder de rubrieken A en B van artikel 1 vermeld.

L'antinomie qui existe entre ces deux thèses saute aux yeux. D'un côté, il est proposé d'appliquer des règles de contrôle uniformes à tous les organismes d'intérêt public; d'un autre côté, il est suggéré de ne considérer comme paraétatiques que les seuls organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}.

Votre rapporteur se félicite, dès lors, que votre Commission se soit ralliée au texte de l'article premier tel qu'il a été adopté par la Chambre. Rien n'empêche d'ailleurs que ce problème soit resoulevé ultérieurement, lorsque la présente loi aura fait ses preuves et qu'à la lumière de l'expérience le Parlement pourra aborder la question de l'élaboration d'un statut général des organismes d'intérêt public.

Des commissaires se sont enquis des raisons pour lesquelles:

- 1° l'O.R.A.F. figure sous la rubrique A de l'article 1^{er} et non pas le Service social de l'armée;
- 2° l'Office de la navigation figure sous la rubrique B.

La réponse du Premier Ministre a été la suivante:

Office de renseignements et d'aide aux familles des militaires (O.R.A.F.).

En attendant le vote du projet de loi créant le Service social de l'Armée, l'existence de l'O.R.A.F. a été prorogée par des lois successives dont la dernière remonte au 12 juillet 1952 (*Moniteur* du 18 juillet 1952). Ceci explique pourquoi le projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public mentionne à la rubrique A de l'article 1^{er}, non pas le Service social de l'Armée, mais l'O.R.A.F.

Office de la Navigation.

L'inclusion de l'Office sous la rubrique A de l'article 1^{er} du projet de loi aurait entraîné la suppression de son Conseil d'Administration, au sein duquel sont associés des délégués de l'Etat et des représentants des usagers des voies navigables. En effet, les organismes de la catégorie A sont placés sous l'autorité directe du Ministre et ne peuvent donc comporter des organes de gestion autonomes. Or, la suppression du Conseil d'Administration serait allée à l'encontre du but poursuivi par le législateur lorsqu'il a créé l'Office. C'est pourquoi celui-ci a été classé sous la rubrique B de l'article 1^{er} du projet de loi.

Art. 2.

L'article 2 définit la nature du budget des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}.

Eerste lid.

Door in het eerste lid van artikel 2 aan te stippen, dat de jaarlijkse begroting moet behelzen de « opgave van alle ontvangsten en alle uitgaven, welke de herkomst en de oorzaak er van ook mogen zijn », heeft de regering het beginsel der universaliteit willen uitbreiden tot de begroting der onder de rubrieken A en B van het eerste artikel opgesomde organismen.

De gegrondheid van dit beginsel wordt sedert meer dan een eeuw erkend door al degenen die zich met openbare financiën bezighouden.

Indien de gezamenlijke ontvangsten en uitgaven niet in de begroting werden ingeschreven, zouden organismen er kunnen toe gebracht worden sommen, die voortkomen uit andere bronnen dan de Rijksbegroting, aan te wenden voor uitgaven welke het Parlement en de Regering zouden afkeuren zo zij in de begrotingsramingen voorkwamen.

De toepassing van het beginsel der universaliteit op de begroting der organismen van openbaar nut is nog om een andere reden gewettigd : het Parlement zou de financiële toestand van een organisme niet kunnen beoordelen zo de voorgelegde begroting niet de gezamenlijke ontvangsten en uitgaven behelst.

Een commissielid heeft de vrees uitgedrukt dat de toepassing van het beginsel der universaliteit op de begroting van sommige organismen van openbaar nut, die giften vanwege de particuliere sector ontvangen, een schadelijke weerslag zou kunnen hebben op de edelmoedigheid van het publiek. Deze vrees steunt op een misverstand. Inderdaad, het in behandeling genomen ontwerp van wet strekt er geenszins toe aan deze organismen de vrije beschikking over giften die zij mochten verkrijgen, te ontnemen. Alleen wordt bepaald dat deze gelden in de begroting op een post « ad hoc » moeten uitgetrokken worden. Dergelijke publiciteit zou in het geheel het particulier initiatief niet ontmoedigen, maar daarentegen hetzelfde aanwakkeren, vermits de betrokken milieu's zich aldus beter dan vroeger rekening kunnen geven van de belangrijkheid der door de organismen ontvangen gelden en van dezer aanwending.

Tweede lid.

Het *tweede lid* van artikel 2 bepaalt, dat de begroting van de onder de rubrieken A en B van artikel 1 vermelde instellingen, *niet-limitatieve kredieten* mag omvatten.

Een commissielid stelt voor het tweede lid te vervangen door de formule : « begrotingswijzigingen mogen tijdens het dienstjaar ter goedkeuring worden voorgelegd. » Hij trekt dit amendement later in, daar de uitleg over de draagwijdte van artikel 5 hem voldoening heeft geschonken.

Premier alinéa.

En précisant au premier alinéa de l'article 2 que le budget annuel doit comprendre « toutes les recettes et toutes les dépenses, quelles qu'en soient l'origine et la cause », le Gouvernement a voulu étendre au budget des organismes énumérés sous les rubriques A et B de l'article premier, le principe de l'universalité.

Le bien-fondé de ce principe est reconnu depuis plus d'un siècle par tous ceux qui s'occupent de finances publiques.

Faute de porter dans le budget l'ensemble des recettes et des dépenses, des organismes pourraient être amenés à affecter des sommes provenant d'autres sources que du budget de l'Etat, à des dépenses que le Parlement et le Gouvernement critiqueraient, si elles figuraient dans les propositions budgétaires.

L'application du principe de l'universalité au budget des organismes d'intérêt public se justifie encore pour une autre raison : le Parlement ne pourrait apprécier la situation financière d'un organisme si le budget qui lui est soumis n'embrasse pas l'ensemble des recettes et des dépenses.

Un commissaire a exprimé la crainte, que l'application du principe de l'universalité au budget de certains organismes d'intérêt public bénéficiant de dons provenant du secteur privé, pourrait tarir les sources de la générosité du public. Cette appréhension repose sur un malentendu. En effet, le projet de loi en discussion ne tend nullement à enlever à ces organismes la libre disposition des dons qu'ils pourraient recevoir. Il est uniquement prévu que, dans les budgets, ces fonds figureraient à un poste ad hoc. Loin de décourager les initiatives privées, une telle publicité devrait plutôt favoriser celles-ci, puisque les milieux intéressés pourront, de cette manière, se rendre mieux compte que dans le passé, de l'importance des fonds reçus par les organismes et de l'affectation qui leur est donnée.

Deuxième alinéa.

Le *deuxième alinéa* de l'article 2 prévoit que le budget des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article premier, peut comporter des *crédits non limitatifs*.

Un commissaire propose de remplacer l'alinéa 2 par la formule : « des modifications budgétaires peuvent être présentées à l'approbation en cours d'exercice. » Il retire ultérieurement cet amendement, les explications relatives à la portée de l'article 5 lui ayant donné satisfaction.

Een commissielid oefent kritiek uit op deze bepaling en oordeelt dat de op een begroting uitgetrokken kredieten limitatief moeten zijn, zoniet heeft de goedstemming er van geen zin. Waartoe dient het kredieten goed te stemmen, indien men bij de uitvoering van de begroting niet gebonden is door de op de kredieten gestelde grens? De kredieten geven trouwens niet alleen het bedrag aan van de eventuele uitgaven, maar zijn tevens een machtiging tot het doen van uitgaven, met formeel verbod de perken van die machtiging te overschrijden. Als de begroting niet aldus is opgevat, als ze niet blijft wat ze altijd in de openbare financiën is geweest, dan dient ze tot niets.

Derhalve stelt hij een amendement voor, luidende :

« Voor elk van de organismen, genoemd in artikel 1, wordt een jaarlijks programma opgemaakt met de geraamde ontvangsten en uitgaven voor het volgend jaar. Het begrotingsjaar valt samen met het kalenderjaar. »

Een ander commissielid dringt aan opdat er in de begroting nauwkeurig zou aangegeven worden of een krediet limitatief of niet-limitatief moet zijn.

De Eerste-Minister doet opmerken dat deze bepaling, welke niet-limitatieve kredieten, m.a.w. loutere ramingskredieten toestaat, onontbeerlijk is voor de organismen van economische aard. Inderdaad hun actie en derhalve het tempo en de omvang van hun exploitatieontvangsten en -uitgaven ondergaan de invloed van de economische conjunctuur en van de factoren van technische aard die vaak moeilijk met voldoende nauwkeurigheid kunnen voorzien worden om een actieprogramma uit te werken dat een beperking van de omvang der verrichtingen zou behelzen. De formule van niet-limitatieve kredieten zou overigens het evenwicht van de Rijksbegroting niet kunnen in het gedrang brengen, vermits deze kredieten principieel slechts uitgaven dekken die gecompenseerd worden door de ontvangsten zelf van het organisme.

Trouwens, daar het niet-limitatief karakter van een krediet uitdrukkelijk moet vermeld worden in de begroting van het betrokken organisme, zal het Parlement of eventueel de voorgedijvoerende minister steeds bij machte zijn zich te verzetten tegen elk misbruik ten deze.

Welke begrotingskredieten kunnen op het eerste gezicht het voordeel van deze bepaling bekomen? Bij wijze van voorbeeld kan men wijzen op sommige exploitatieuitgaven bij de organismen van economische aard, die schommelen naar gelang van de conjunctuur, zoals daar zijn de aankoop van grondstoffen, het gebruik van nijverheidsstroom, de bewerkingskosten, enz...

Wat de personeelsuitgaven betreft kan de formule der niet-limitatieve kredieten natuurlijk slechts van toepassing zijn op de bezoldigingen van seizoen- en aanvullingspersoneel.

Un commissaire critique cette disposition. Il estime que dans un budget les crédits doivent être limitatifs, sinon le vote du budget devient illusoire. A quoi sert-il de voter des crédits si celui qui exécutera le budget n'est pas tenu par la limite des crédits? Les crédits ne comportent d'ailleurs pas seulement un montant de dépenses éventuelles à faire, mais une autorisation de dépenser avec défense formelle de dépasser les limites de cette autorisation. Si le budget n'est pas cela, si le budget ne reste pas ce qu'il a toujours été au sens qui lui est donné par les finances publiques, il ne sert à rien du tout.

En conséquence il propose l'amendement ci-après :

Pour chacun des organismes énumérés sous l'article premier il est établi un programme annuel comprenant les prévisions de recettes et de dépenses de l'année suivante. L'exercice social coïncide avec l'année civile.

Un autre commissaire insiste pour qu'il soit précisé dans les budgets si un crédit doit être limitatif ou non limitatif.

Le Premier Ministre fait observer que cette disposition qui autorise des crédits non limitatifs, c'est-à-dire simplement évaluatifs, est indispensable pour des organismes à caractère économique. En effet, leur activité et, par conséquent, le rythme et l'ampleur de leurs recettes et de leurs dépenses d'exploitation, sont conditionnées par la conjoncture économique et des facteurs d'ordre technique, qu'il est souvent impossible de prévoir avec une précision suffisante pour fonder un programme d'action impliquant une limitation du volume des opérations. La formule des crédits non limitatifs ne saurait d'ailleurs compromettre l'équilibre du budget de l'Etat, puisque ces crédits couvrent, en principe, des dépenses qui trouvent leur compensation dans les recettes mêmes de l'organisme.

Par le fait que le caractère non limitatif d'un crédit doit être mentionné expressément dans le budget de l'organisme intéressé, le Parlement ou, le cas échéant, le ministre de tutelle sera d'ailleurs toujours en mesure de s'opposer à toute pratique abusive en la matière.

Quels sont les crédits budgétaires qui, à première vue, pourront bénéficier de cette disposition? On peut citer, à titre d'exemple, certaines dépenses d'exploitation des organismes à caractère économique, variant suivant la conjoncture, tels que l'achat de matières premières, l'utilisation de courant électrique industriel, les frais de manutention, etc...

En ce qui concerne les dépenses de personnel, la formule des crédits non limitatifs ne pourra évidemment s'appliquer qu'aux rémunérations du personnel saisonnier et de complément.

Derde lid.

Artikel 2, *derde lid*, schrijft voor, dat « *het begrotingsjaar samenvalt met het kalenderjaar* » en dat « *de comptabiliteit gevoerd wordt volgens het stelsel van het beheer* ».

Uw verslaggever heeft in het inleidend gedeelte (zie blz. 16 tot 20) uitgelegd wat onder stelsel van het beheer moet verstaan worden. Hij heeft er eveneens op gewezen dat het wetsontwerp zelf de regels van de begrotingsaanrekening niet vaststelt, doch dit aan de Uitvoerende Macht overlaat (art. 7). Hij heeft hiervoor de redenen opgegeven.

Het lid in kwestie werd aan een diepgaand onderzoek onderworpen. Talrijke vragen werden aan de Regering gesteld en door haar omstandig beantwoord.

Volgens een commissielid weerspiegelt de bepaling van artikel 2, welke voorschrijft dat « *de comptabiliteit volgens het stelsel van het beheer gevoerd wordt* », de bedoeling van de Regering een comptabiliteit in te voeren gegrondvest op vastleggingen, dit laatste woord in de zin van « *gewone beloften* » of van « *zuivere veronderstellingen* ».

De Eerste-Minister heeft doen opmerken dat zulks geenszins de bedoeling van de Regering is.

Welk stelsel van verbinding van de ontvangsten en uitgaven aan de begroting ook moge aangenomen worden, toch zal de begrotingsaanrekening altijd plaats grijpen op grond van een bewijsstuk bestemd voor of uitgaande van een derde en waarbij een bestelling, een overeenkomst, een aanbesteding, enz..., vastgesteld wordt.

Een commissielid vreest dat het stelsel van het beheer aanleiding zal geven tot alle mogelijke vormen van bedrog. Het zal volstaan, beweert hij, enkele ontvangsten of uitgaven op het einde van het jaar te verschuiven, om de uitslagen van het dienstjaar sterk te beïnvloeden. Het is het klassiek bedrog en een van de voornaamste bezwaren van het stelsel van het beheer.

Uw verslaggever acht deze vrees slechts gegrond indien het stelsel van het beheer op de betalingen zou gegrondvest zijn. Want dan zouden de ministers of de beheersorganen daadwerkelijk aanzienlijke ontvangsten en uitgaven in verband met tijdens het lopende jaar ontvangen prestatie, tot het volgende begrotingsjaar kunnen verschuiven. Integendeel zou dit geenszins het geval zijn bij een beheer gegrondvest hetzij op de vastleggingen of op de schulden en schuldverdringen, hetzij op een combinatie van beide stelsels, zoals dit thans bij de Regie van T.T. bestaat (1).

(1) De begrotende rekeningen van de Regie zijn onderworpen aan het stelsel van het beheer (art. 18 van de wet van 19 Juli 1930 houdende oprichting van de Regie van T.T.). De begrotingswet van het Ministerie van Verkeerswezen behelst terzelfder tijd vastleggingskredieten en vereffeningskredieten ten bate van de Regie.

Troisième alinéa.

L'article 2, *troisième alinéa*, prescrit que « *l'année budgétaire coïncide avec l'année civile* » et que « *la comptabilité est tenue selon le système de la gestion* ».

Votre rapporteur a expliqué dans la partie introductive (voir pp. 16 à 20) ce qu'il faut entendre par système de la gestion. Il y a également signalé que le projet de loi ne fixe pas lui-même les règles d'imputation budgétaire, cette question étant laissée à l'appréciation du Pouvoir exécutif (art. 7), et il en a fourni les raisons.

L'alinéa sous revue a fait l'objet d'un examen très approfondi. De nombreuses questions ont été posées au Gouvernement, questions auxquelles celui-ci a répondu d'une manière circonstanciée.

D'après un commissaire, la disposition de l'article 2, qui dispose que « *la comptabilité est tenue selon le système de la gestion* », reflète l'intention du Gouvernement d'instituer une comptabilité dont la base serait constituée par des engagements, ce dernier terme étant pris dans le sens de « *simples promesses* » ou de « *pures hypothèses* ».

Le Premier Ministre a fait observer que telle n'est évidemment pas l'intention du Gouvernement.

Quel que soit le système de rattachement des recettes et des dépenses au budget qui sera adopté, l'imputation budgétaire aura toujours lieu sur la base d'un document probant, destiné à un tiers ou émanant de lui et enregistrant une commande, un marché, une adjudication, etc...

Un commissaire craint que le système de la gestion n'ouvre la voie à toutes les fraudes. Il suffirait, dit-il, de postposer à la fin de l'année quelques recettes ou dépenses pour influencer sensiblement les résultats de l'exercice. C'est la fraude classique et c'est un des plus importants inconvénients du système de la gestion.

Cette crainte ne paraît fondée à votre rapporteur que dans le cas où le système de la gestion serait axé sur les paiements. Car, dans cette éventualité, les ministres ou les organes de gestion pourraient effectivement postposer à l'année budgétaire suivante des recettes et des dépenses importantes se rapportant à des prestations réceptionnées pendant l'année en cours. Il n'en serait, par contre, nullement ainsi dans le cas de gestion axée, soit sur les engagements ou les dettes et les créances, soit encore sur une combinaison de ces deux systèmes, comme c'est le cas à l'heure actuelle à la Régie des T.T. (1).

(1) Les comptes de prévision de la Régie sont régis par le système de la gestion (art. 18 de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des T.T.). La loi de budget du Ministère des Communications comporte à la fois des crédits d'engagement et des crédits de liquidation en faveur de la Régie.

Er zij opgemerkt dat de organieke wetten van een vijftiental instellingen van openbaar nut, vermeld onder artikel 1 van het wetsontwerp, het stelsel van het beheer voorschrijven.

Het stelsel van het beheer is zeker niet volmaakt. Het heeft nochtans een tweevoudig voordeel op het stelsel van het dienstjaar :

- a) het maakt een snellere overlegging van de rekeningen mogelijk ;
- b) het schaft het gelijktijdig houden van twee begrotingscomptabiliteiten, gedurende de bijkomende periode, af.

Door het te aanvaarden heeft uw Commissie gehoor gegeven aan de wens, die zowel door vele auteurs als door de pratici uitgedrukt werd, waarbij namelijk wordt aangedrongen op een gelijkschakeling, in de mate van het mogelijke, van de comptabiliteit der instellingen van openbaar nut met die welke in de private sector gehouden wordt.

Alvorens dit punt af te handelen wenst uw verslaggever er de nadruk op te leggen dat opstellen van de regelen van de begrotingsaanrekening toevertrouwd is aan een commissie van ambtenaren, voorgezeten door de Eerste-Voorzitter van het Rekenhof. De tegenwoordigheid van deze hoge magistraat in de Commissie is een waarborg voor het Parlement, dat de regelen die aan de Regering zullen voorgesteld worden, op een passende wijze de eisen van een soepel beheer van de instellingen zullen weten te verzoenen met de bezorgdheid om het karakter van *machtigingsdaad* van de begroting te bewaren.

Artikel 2 is aangenomen met 3 tegen 2 stemmen bij 1 onthouding.

Art. 3.

Dit artikel heeft betrekking op de modaliteiten van het opmaken en goedkeuren van de begroting der instellingen vermeld onder de rubrieken A en B van artikel 1.

Een commissielid oefent krietiek uit op het feit dat alleen de begrotingen van de instellingen van categorie A door de Kamers dienen goedgekeurd, terwijl de begrotingen van categorie B hun enkel worden medegedeeld. Hij oordeelt, anderzijds, dat de instellingen van categorie A eveneens over zelfstandige beheersorganen zouden moeten beschikken.

Een ander lid is integendeel van oordeel dat het Parlement zich niet met de begrotingen van de parastatalen zou dienen in te laten, maar dat het er kennis zou dienen van te nemen, waardoor het beter toezicht zou kunnen uitoefenen.

De Eerste-Minister doet opmerken dat het instellen van het parlementair toezicht voor alle zou neerkomen op overbelasting van het Parlement, dat zich zijnerzijds tot een zuiver platonisch gebaar zou moeten be-

A noter que les lois organiques d'une quinzaine d'organismes d'intérêt public repris à l'article 1^{er} du projet de loi prescrivent le système de la gestion.

Le système de la gestion n'est certes pas parfait. Il comporte, toutefois, ce double avantage par rapport au système de l'exercice :

- a) de permettre une reddition plus prompte des comptes ;
- b) de supprimer la tenue simultanée, pendant la période complémentaire, de deux comptabilités budgétaires.

En l'adoptant, votre Commission s'est conformée au vœu exprimé aussi bien par maints auteurs que par les praticiens, préconisant l'alignement, dans la mesure du possible, de la comptabilité des organismes d'intérêt public sur celle en vigueur dans le privé.

Avant d'en terminer sur ce point, votre rapporteur tient à souligner que la mise au point des règles d'imputation budgétaire est confiée à une Commission de fonctionnaires présidée par le Premier Président de la Cour des Comptes. La présence de ce haut magistrat au sein de la Commission est une garantie pour le Parlement que les règles, qui seront proposées au Gouvernement, concilieront d'une manière adéquate les exigences d'une gestion souple des organismes avec le souci de conserver au budget son caractère d'*acte d'autorisation*.

L'article 2 est adopté par 3 voix contre 2 et 1 abstention.

Art. 3.

Cet article a trait aux modalités d'établissement et d'approbation du budget des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}.

Un commissaire critique que seuls les budgets des organismes de la catégorie A doivent être approuvés par les Chambres, tandis que les budgets de la catégorie B leur sont seulement communiqués. Il estime, d'autre part, que les organismes de la catégorie A devraient également être pourvus d'organes de gestion autonomes.

Un autre commissaire, par contre, est d'avis que le Parlement ne devrait pas s'occuper du budget des parastataux, mais qu'il devrait en avoir connaissance ce qui lui permettrait de mieux exercer son contrôle.

Le Premier Ministre observe qu'instaurer le contrôle parlementaire pour tous reviendrait à surcharger le Parlement, qui devrait d'autre part se contenter d'un geste purement platonique. Si certains orga-

perken. Indien sommige instellingen over zelfstandige beheersorganen beschikken, en andere niet, dan is dit wegens een beslissing van het Parlement waarbij hun statuten vastgesteld werden.

Een derde commissielid legt er de nadruk op dat het Parlement, zelfs tegenover de instellingen van de categorie B, toch nog sommige van zijn rechten handhaaft: wijziging der statuten, interpellatie, verwerpen van de begroting door de minister onder wie de instelling ressorteert, enz.

Een ander commissielid merkt nog op, dat de invloed van de minister op de instellingen van de categorie B erg groot is, wat ernstige nadelen kan berokkenen. Hij vraagt aan de Regering de aard van de controleopdracht van de minister ten opzichte van de instellingen van de categorie B nader te willen aanduiden en te verklaren hoe de toelagen zullen gebruikt worden.

De Eerste-Minister antwoordt dat de controleopdracht van de minister vastgesteld wordt door de organieke wet van de instellingen. Deze zullen de toelagen gebruiken die hun in het raam van hun statutaire opdracht toekomen. De Minister kan zich verzetten tegen elke uitgave die in strijd is met de wet, de statuten of het algemeen welzijn. Te dien einde beschikt hij over een regeringscommissaris met opschortend vetorecht.

Een amendement, met het oog op het verstrekken van beheersorganen aan de categorie A, is met 6 stemmen tegen 1 stem bij 2 onthoudingen verworpen.

Een amendement tot afschaffing van § 2 van artikel 3 is ingetrokken.

Art. 4.

Het komt vaak voor dat de begrotingen niet bijtijds worden goedgekeurd. Dit kan veel ernstiger bezwaren medebrengen voor de organismen met handels- of nijverheidskarakter — zoals daar zijn het merendeel der instellingen voorkomend onder de rubriek A van artikel 1 van het wetsontwerp — dan voor de gezagdiensten of de Staatsdiensten met sociale inslag.

Daarom werd dan ook in artikel 4 van het wetsontwerp een bepaling ingelast volgens welke de ontstentenis van goedkeuring door het Parlement of door de Minister, naargelang van het geval, van een begroting op de eerste dag van het begrotingsjaar niet belet dat kredieten aangewend worden.

Deze bepaling is ontleend aan het stelsel dat reeds van kracht is bij het Nationaal Bureau voor de voltooiing der Noord-Zuidverbinding, bij de Regie van Telegraaf en Telefoon en bij de Regie der luchtwegen. De formule is evenwel soepeler en komt de prerogatieven van het Parlement en van de minister beter na.

De mogelijkheid een aanvang te maken met de verwezenlijking der in het ontwerp van begroting be-

nismes sont pourvus d'organes de gestion autonomes alors que d'autres n'en ont pas, c'est en raison d'une décision du Parlement qui fixe leurs statuts.

Un troisième commissaire souligne que même vis-à-vis des organismes de la catégorie B le Parlement maintient quand même certains de ses droits: modification des statuts, interpellation, rejet du budget du ministre dont l'organisme relève, etc.

Un autre commissaire encore fait remarquer que dans les organismes de la catégorie B l'influence du ministre est fort grande, ce qui peut présenter de sérieux inconvénients. Il demande au Gouvernement de préciser la nature de la mission de contrôle du ministre envers les organismes de la catégorie B et de dire comment les subventions seront utilisées.

Le Premier Ministre répond que la mission de contrôle du ministre est fixée par la loi organique des organismes. Ceux-ci utiliseront les subventions qui leur sont allouées dans le cadre de leur mission statutaire. Le ministre peut s'opposer à toute dépense, du moment qu'elle est contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Il dispose, à cet effet, d'un commissaire du Gouvernement armé d'un droit de veto suspensif.

Un amendement, visant à doter les organismes de la catégorie A d'organes de gestion, est rejeté par six voix contre une et deux abstentions.

Un amendement, tendant à la suppression du § 2 de l'article 3, est retiré.

Art. 4.

Il arrive très souvent que les budgets ne soient pas approuvés à temps. Ceci peut présenter des inconvénients beaucoup plus graves pour des organismes de nature commerciale ou industrielle — tels que la plupart de ceux qui figurent sous la rubrique A de l'article 1^{er} du projet de loi — que pour des services d'autorité ou à caractère social de l'Etat.

D'où, l'insertion, à l'article 4 du projet de loi, d'une disposition prévoyant que le défaut d'approbation du budget au premier jour de l'année budgétaire, par le Parlement ou par le ministre, selon le cas, ne fait pas obstacle à l'utilisation des crédits.

Cette disposition s'inspire du système déjà en vigueur à l'Office national pour l'achèvement de la jonction Nord-Midi, à la Régie des télégraphes et des téléphones et à la Régie des Voies aériennes. Cependant, la formule est plus souple et plus respectueuse des prérogatives du Parlement et du ministre.

En effet, la faculté d'entamer la réalisation des opérations prévues au projet de budget ne préjuge en

doelde verrichtingen loopt immers in niets vooruit op de beslissingen van de Wetgevende Kamers, wanneer de begroting later besproken zal worden.

Daarentegen wordt de begroting der drie voormelde organismen krachtens hun organieke wetten beschouwd als van rechtwege aangenomen wanneer de Kamers nagelaten hebben ze goed te keuren vóór 1 Januari.

Artikel 4 van het ontwerp betekent derhalve een gevoelige vooruitgang.

Enige commissieleden drukten de vrees uit dat artikel 4, zoals het goedgestemd werd door de Kamer, aan de organismen, die vermeld zijn onder de rubrieken A en B van artikel 1, zou toelaten met nieuwsoortige uitgaven te beginnen vóór de goedkeuring van hun begroting.

Om iedere mogelijkheid van misbruik op dit gebied te voorkomen, stelde de Eerste-Minister voor, aan het slot van artikel 4, toe te voegen wat volgt :

«... tenzij het nieuwsoortige uitgaven betreft waarvoor geen machtiging is verleend bij de begroting van het vorig jaar ».

Vanzelfsprekend, zegt de Eerste-Minister, kan men van de regel welke in het tweede gedeelte van artikel 4 is neergelegd, afwijken ten gunste van sommige nieuwe uitgaven die uiterst dringend zijn.

Hiertoe volstaat de inlassing van een vermelding ad hoc in de wet der voorlopige kredieten, zoals nu reeds geschiedt voor sommige uitgaven van de ministeriële departementen.

Het amendement is aangenomen met eenparigheid van stemmen en artikel 4 met 5 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

Art. 5.

Artikel 5 regelt het vraagstuk der overdrachten en overschrijdingen der limitatieve kredieten, welke opgenomen zijn in de begrotingen van de organismen van de rubriek A van het artikel 1.

Het overdragen van limitatieve kredieten wordt toegestaan door de minister van wie de organismen afhangen. Op eensluidend advies van de minister onder wie de organismen ressorteren en van de Minister van Financiën of zijn afgevaardigde, wordt het overschrijden van kredieten toegestaan. Slechts de kredietoverschrijding die een hogere Staatstussenkomst vergen, dan op de begroting is uitgetrokken, moeten vóór door de Kamers goedgekeurd worden.

Een commissielid brengt kritiek uit op deze bepaling. Hij merkt op dat een begroting een toelating is tot het doen van sommige zowel naar aard als bedrag voorafgaandelijk vastgestelde uitgaven.

Uw verslaggever acht deze afwijkingen van de traditionele begrotingsregelen verantwoord. Zij beogen immers het volgende tweeledige doel :

rien les décisions des Chambres législatives, lors de la discussion ultérieure du budget.

Par contre, en vertu des lois organiques des trois organismes susmentionnés, leur budget est sensé être adopté de plein droit, à défaut pour les Chambres de l'avoir voté avant le 1^{er} janvier.

L'article 4 du projet représente, par conséquent, un progrès sensible par rapport à la situation actuelle.

Des commissaires ont formulé la crainte que l'article 4, tel qu'il a été voté par la Chambre, pourrait permettre aux organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er} d'entamer des dépenses d'un principe nouveau avant l'approbation de leur budget.

En vue de prévenir toute possibilité d'abus dans ce domaine, le Premier Ministre proposa d'ajouter, in fine de l'article 4, ce qui suit :

«... à moins qu'il ne s'agisse de dépenses d'un principe nouveau, non autorisées par le budget de l'année précédente ».

Il va de soi, fit remarquer le Premier Ministre, que l'on pourrait déroger à la règle énoncée dans la deuxième partie de l'article 4 au profit de certaines dépenses nouvelles d'un caractère particulièrement urgent.

Il suffira pour cela d'insérer une mention ad hoc dans la loi ouvrant des crédits provisoires, comme on le fait déjà à l'heure actuelle pour certaines dépenses des départements ministériels.

L'amendement a été adopté à l'unanimité et l'article 4 par 5 voix contre 3 et 1 abstention.

Art. 5.

L'article 5 règle la question des transferts et des dépassements des crédits limitatifs portés au budget des organismes repris sous la rubrique A de l'article 1^{er}.

Les transferts de crédits limitatifs sont autorisés par le ministre dont les organismes relèvent. Les dépassements de crédits sont autorisés par le ministre dont les organismes relèvent, de l'avis conforme du Ministre des Finances ou de son délégué. Seuls les dépassements de crédits susceptibles d'entraîner une intervention financière de l'Etat, supérieure à celle prévue au budget, doivent être préalablement approuvés par les Chambres.

Un commissaire critique ces dispositions. Il fait observer qu'un budget est une autorisation de faire certaines dépenses fixées préalablement tant en ce qui concerne leur nature que leur montant.

Votre rapporteur estime que ces dérogations aux règles budgétaires traditionnelles sont justifiées. Elles poursuivent, en effet, le double but que voici :

- de werkzaamheden van de Kamers niet nutteloos overladen. Deze laatste zullen slechts optreden wanneer de wijzigingen, in de begroting van de betrokken instellingen gebracht, het evenwicht van de Rijksbegroting kunnen beïnvloeden ;
- de procedure zoveel mogelijk vereenvoudigen en versnellen, wanneer de omstandigheden een wijziging van bijkomstig belang in de begroting van deze organismen noodzakelijk maken.

Het spreekt vanzelf dat dezelfde procedure toegepast wordt op de overdrachten en overschrijdingen van de kredieten uitgetrokken op de begrotingen van de onder rubriek B gerangschikte organismen.

Ten opzichte van deze organismen komt de goedkeuringsmacht over de begroting, volgens § 2 van artikel 3, toe aan de minister die de voogdij uitoefent. De minister hoort dan ook iedere wijziging van de oorspronkelijke begroting goed te keuren.

Artikel 5 is aangenomen met 5 tegen 4 stemmen bij 1 onthouding.

Art. 6.

Artikel 6 heeft betrekking op de periodieke toestandsgaven, het jaarverslag en de overlegging van de rekeningen.

§ 1 bepaalt dat alle instellingen zonder onderscheid aan de ministers waaronder ze ressorteren periodieke toestandsgaven evenals een jaarlijks verslag van hun werking dienen over te maken.

Zekere Commissieleden vragen wat men onder « periodieke toestandsgaven » verstaat en welk het ritme van deze periodiciteit zou wezen.

De Eerste-Minister heeft op deze vraag als volgt geantwoord :

Thans reeds zijn de instellingen van openbaar nut, hetzij krachtens hun statuten, hetzij naar aanleiding van eenvoudige beslissingen der ministers onder wie zij horen, er toe gehouden aan laatstbedoelden omtrent hun beheer inlichtingen te verschaffen, waarvan de aard en de periodiciteit veranderen naargelang van het karakter en de belangrijkheid der instellingen.

Wanneer het gaat om financiële instellingen slaan de periodieke inlichtingen op de financiële verrichtingen. Geldt het daarentegen instellingen van commerciële of industriële aard, dan zijn het gegevens betreffende de uitslagen van de bedrijfsvoering die regelmatig medegedeeld worden. Ten slotte hebben de periodieke toestandsgaven van sociale of louter administratieve instellingen betrekking op hun bijzondere activiteit.

De periodiciteit van het overleggen dezer inlichtingen door de instellingen aan de betrokken minister is zeer verschillend.

Aldus zendt de Nationale Bank dagelijks aan de Minister van Financiën, de stand over van het bedrag

— ne pas encombrer inutilement les travaux des Chambres. Celles-ci n'interviendront que lorsque les modifications apportées au budget des organismes en cause sont de nature à affecter l'équilibre du budget de l'Etat ;

— simplifier et accélérer autant que possible la procédure lorsque les circonstances nécessitent une modification d'importance secondaire des budgets de ces grands organismes.

Il va sans dire que la même procédure est applicable aux transferts et aux dépassements des crédits prévus aux budgets des organismes classés sous la rubrique B.

Pour ceux-ci, le pouvoir d'approuver le budget est dévolu au ministre de tutelle par le § 2 de l'article 3. C'est donc à ce ministre qu'il appartient également d'approuver toute modification au budget primitif.

L'article 5 est adopté par 5 voix contre 4 et 1 abstention.

Art. 6.

L'article 6 a trait aux situations périodiques, au rapport annuel et à la reddition des comptes.

Le § 1^{er} prévoit que tous les organismes indistinctement présentent aux ministres dont ils relèvent des situations périodiques, ainsi qu'un rapport annuel sur leur activité.

Des commissaires demandent ce qu'on entend par « situations périodiques » et quelle serait la cadence de cette périodicité.

Le Premier Ministre a répondu comme suit à cette question :

Déjà, à l'heure actuelle, les organismes d'intérêt public sont tenus, soit en vertu de leurs statuts, soit par suite de simples décisions des ministres dont ils relèvent, de fournir à ces derniers des renseignements sur leur gestion, dont la nature et la périodicité varient suivant le caractère et l'importance de ces organismes.

Lorsqu'il s'agit d'organismes financiers, les renseignements périodiques portent sur les opérations financières. Quand on a, par contre, affaire à des organismes à caractère commercial ou industriel, ce sont des données concernant les résultats de l'exploitation qui sont communiquées régulièrement. Enfin, dans le cas d'institutions sociales ou purement administratives, les situations périodiques ont trait à leur activité particulière.

La fréquence avec laquelle ces renseignements doivent être transmis par les organismes aux ministres intéressés est fort variable.

C'est ainsi que la Banque Nationale adresse quotidiennement au Ministre des Finances la situation du

zonder dekking van de Schatkist, alsmede wekelijks de stand van haar verrichtingen, die overigens bovendien in het Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Talrijke instellingen van openbaar nut zijn gehouden maandelijks mededeling te doen van hun toestand aan de ministers onder wie zij horen. Dit is het geval voor de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet, de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen, de Regie van Telegraaf en Telefoon, al de instellingen voor Maatschappelijke Zekerheid, enz. Andere instellingen nog, zoals daar zij het Herdisconterings- en Waarborginstituut, het Centraal Bureau voor Kleine Spaarders en de Nationale Delcrederedienst, moeten slechts om de drie maanden mededeling van hun toestandopgave verstrekken. Ten slotte is de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen, ingericht als naamloze vennootschap, krachtens artikel 65 van het Wetboek van Koophandel, Boek I, Titel IX, onderworpen aan de verplichting elk halfjaar een staat op te maken waarin de activa- en passivatoestand wordt samengevat.

Uit de hiervoren verstrekte toelichtingen vloeit voort dat het om zo te zeggen onmogelijk is in een wettekst, zoals die welke de vastlegging beoogt van de algemene regelen in zake contrôle op instellingen van openbaar nut, het voorwerp en de periodiciteit van de toestandopgaven te bepalen.

Derhalve draagt artikel 7 van het wetsontwerp aan de minister van wie de instellingen afhangen en aan de Minister van Financiën de zorg op, het voorwerp en de periodiciteit van de toestandopgaven, welke door de organismen moeten verstrekt worden, vast te stellen.

§ 1 van artikel 6 is aangenomen met 5 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

§ 2 van artikel 6 bepaalt dat de instellingen bedoeld in artikel 1 jaarlijks, uiterlijk op 31 Maart, hun rekeningen opmaken. Het schrijft bovendien voor, dat de instellingen, die, overeenkomstig hun statuten, op het gebied van handel, financiën of nijverheid werkzaam zijn, jaarlijks en binnen dezelfde termijn een balans en een resultatenrekening opmaken.

Een commissielid stelt voor, dat de Regering in artikel 6 zou preciseren, door ze bij name aan te duiden, welke instellingen een balans en een resultatenrekening dienen op te maken. Naar zijn oordeel kunnen de andere zich tot het overleggen van een rekening van beheer, een rekening van ontvangsten en uitgaven beperken.

De Eerste-Minister heeft hieraan de volgende beschouwingen gewijd :

Het is zeer moeilijk een bepaling te geven van de woorden « werkzaam zijn op het gebied van handel, financiën of nijverheid », die voorkomen in het wetsontwerp.

découvert du Trésor auprès de celle-ci, ainsi qu'hebdomadairement, une situation de ses opérations, laquelle est d'ailleurs publiée, en outre, au Moniteur.

De nombreux organismes d'intérêt public sont tenus à une communication mensuelle de leur situation aux ministres dont ils relèvent. Il en est ainsi pour la Caisse générale d'épargne et de retraite, l'Institut national de crédit agricole, la Société nationale des Chemins de fer belges; la Régie des télégraphes et des téléphones, l'ensemble des organismes de la Sécurité sociale, etc. D'autres organismes encore, tels que l'Institut de réescompte et de garantie, l'Office central de la petite épargne et l'Office national du ducroire, doivent seulement communiquer des situations tous les trois mois. Enfin, la Société nationale des Chemins de fer belges, constituée sous forme de société anonyme, est soumise, en vertu de l'article 65 du Code de Commerce, Livre I^{er}, Titre IX, à l'obligation de dresser chaque semestre un état résumant la situation active et passive.

Il résulte des explications fournies ci-dessus, qu'il est pour ainsi dire impossible de définir dans un texte de loi, tel que celui ayant pour objet la fixation des règles générales relatives au contrôle des organismes d'intérêt public, l'objet ou la périodicité des situations périodiques.

C'est pour ces raisons que l'article 7 du projet de loi confie au ministre dont les organismes relèvent et au Ministre des Finances, le soin de fixer l'objet et la périodicité des situations périodiques à fournir par les organismes.

Le § 1^{er} de l'article 6 est adopté par 5 voix contre 3 et 1 abstention.

Le § 2 de l'article 6 stipule que les organismes visés à l'article 1^{er} dressent leurs comptes annuellement pour le 31 mars au plus tard. Il prévoit, en outre, que les organismes qui exercent, conformément à leurs statuts, une activité commerciale, industrielle ou financière établissent annuellement, dans le même délai, un bilan et un compte de résultats.

Un commissaire propose que le Gouvernement précise dans l'article 6, en les désignant nominativement, quels sont les organismes qui doivent établir un bilan et un compte de résultats. Les autres, à son avis, pourront se contenter d'un compte de gestion, d'un compte de recettes et de dépenses.

Le Premier Ministre a développé, à ce sujet, les considérations suivantes :

Il est fort malaisé de fournir une définition des termes « activité commerciale, industrielle ou financière » figurant dans le projet de loi.

De opdracht der instellingen van openbaar nut van economische aard slaat inderdaad op objecten die zeer uitgebreid en ingewikkeld zijn. Zij gaat vaak een der drie hiervoren opgesomde bedrijvigheden, afzonderlijk genomen, te buiten, zonder te spreken over de taken van administratieve aard welke tevens op de instellingen berusten.

Welke zijn, onder deze omstandigheden, de instellingen, die krachtens § 2 van artikel 6 jaarlijks een balans en een resultatenrekening moeten opmaken?

Om deze vraag te beantwoorden moet men naar hun statuten teruggaan. Deze statuten beperken er zich trouwens meestal niet toe de opdracht der instellingen te bepalen. Zij behelzen eveneens zeer vaak, wanneer het er gaat om economische instellingen, een clause waarbij de jaarlijkse bekendmaking van een balans en een resultatenrekening voorgeschreven wordt.

Ziehier de lijst van die instellingen :

- Regie der Belgische Rijkskoel- en -vriesdiensten.
- Regie van Telegraaf en Telefoon.
- Regie der Luchtwegen.
- Dienst voor Economische Recuperatie.
- Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen.
- Autonome haven van Luik.
- Naamloze Vennootschap « Zeekanaal en haveninrichtingen van Brussel ».
- Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom.
- Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen.
- Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen.
- Nationale Maatschappij der Waterleidingen.
- Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken.
- Algemene Spaar- en Lijfrentekas.
- Nationale Kas voor Beroepskrediet.
- Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet.
- Centraal Bureau voor Kleine Spaarders.
- Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet.
- Nationale Delcrederedienst.

§ 2 van artikel 6 is aangenomen met 5 tegen 3 stemmen bij 1 onthouding.

De §§ 3, 4 en 5 van artikel 6 hebben betrekking op het toezicht op de rekeningen der instellingen.

Een commissielid heeft verscheidene vragen nopens deze drie paragrafen gesteld :

1° Is de tussenkomst van de Minister van Financiën noodzakelijk?

De §§ 3 en 4 bepalen dat de rekeningen der instellingen onder de rubrieken A en B van artikel 1 vermeld, aan het Rekenhof worden overgelegd door tussenkomst van de Minister van Financiën. Volgens dit commissielid dient de tussenkomst van de Minister van Financiën tot niets; dus zou het wenselijk zijn

La mission des organismes d'intérêt public à caractère économique porte, en effet, sur des objets fort étendus et complexes. Elle dépasse très souvent les limites de l'une des trois activités énumérées ci-dessus, prise isolément, sans parler des tâches d'ordre administratif qui sont confiées concurremment aux organismes.

Quels sont, dans ces conditions, les organismes qui, en vertu du § 2 de l'article 6, devront établir annuellement un bilan et un compte de résultats?

Pour répondre à cette question, on doit se reporter à leurs statuts. Ceux-ci ne se contentent d'ailleurs pas, la plupart du temps, de définir la mission des institutions. Ils comportent également très souvent, lorsqu'il s'agit d'organismes économiques, une clause prévoyant la publication annuelle d'un bilan et d'un compte de résultats.

Ci-après, la liste de ces organismes :

- Régie des services frigorifiques de l'Etat belge.
- Régie des télégraphes et des téléphones.
- Régie des voies aériennes.
- Office de récupération économique.
- Compagnie des installations maritimes de Bruges.
- Port autonome de Liège.
- Société anonyme du canal et des installations maritimes de Bruxelles.
- Société nationale de la petite propriété terrienne.
- Société nationale des chemins de fer belges.
- Société nationale des chemins de fer vicinaux.
- Société nationale des distributions d'eau.
- Société nationale des habitations et logements à bon marché.
- Caisse générale d'épargne et de retraite.
- Caisse nationale de crédit professionnel.
- Institut national de crédit agricole.
- Office central de la petite épargne.
- Office central du crédit hypothécaire.
- Office national du ducroire.

Le § 2 de l'article 6 est adopté par 5 voix contre 3 et 1 abstention.

Les §§ 3, 4 et 5 de l'article 6 traitent du contrôle des comptes des organismes.

Un commissaire pose plusieurs questions au sujet de ces trois paragraphes :

1° L'intervention du Ministre des Finances est-elle nécessaire?

Les §§ 3 et 4 prévoient que les comptes des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er} sont transmis à la Cour des comptes par l'entremise du Ministre des Finances. D'après ce commissaire, l'intervention du Ministre des Finances ne sert à rien; mieux vaudrait donc établir des rapports directs entre

rechtstreekse betrekkingen tussen de minister onder wie een instelling ressorteert en het Rekenhof mogelijk te maken. Hij stelt de twee volgende amendementen voor :

De woorden : « De Minister van Financiën » te vervangen door « deze laatste », zodat § 3 zou luiden : « De rekeningen van de organismen... onder het gezag van de ministers van wie ze afhangen. Dezen leggen ze, uiterlijk op 30 April... ».

Artikel 6, § 4, zou luiden als volgt :

« De rekeningen van de organismen onder de rubriek B van artikel 1 vermeld, worden opgemaakt door de beheersorganen en goedgekeurd door de minister van wie het organisme afhangt. Deze legt ze uiterlijk... ».

Het eerste van deze twee amendementen werd verworpen met 8 tegen 2 stemmen, het tweede met 11 tegen 2 stemmen.

De Eerste-Minister heeft geantwoord dat de tussenkomst van de Minister van Financiën verantwoord is door het feit dat hij krachtens de wet van 15 Mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit belast is met het opmaken van de algemene rekening van de Staat, waarbij de rekeningen van onderwerpelijke instellingen moeten gevoegd worden.

2° Met wie zal het Rekenhof corresponderen als de rekeningen aanleiding geven tot opmerkingen ?

Uw verslaggever oordeelt dat er een onderscheid dient gemaakt te worden. Vóór de overlegging der eindejaarsrekeningen zal het Rekenhof rechtstreeks in verbinding treden met de minister onder wie de instellingen ressorteren ; na de overlegging der rekeningen, door tussenkomst van de Minister van Financiën. De tussenkomst van deze laatste is in het tweede geval verantwoord door het feit dat hij krachtens hoofdstuk V van de wet op de Rijkscomptabiliteit, belast is met het opmaken van de algemene rekening van de Staat, waarbij de rekeningen van de instellingen van openbaar nut zullen gevoegd worden. Dezelfde procedure wordt op dit ogenblik aangenomen voor de betrekkingen van het Rekenhof met de ministers. Behalve in uitzonderlijke gevallen geeft deze processus volledige voldoening en veroorzaakt hij geen vertragingen.

3° Is een dubbele boekhouding, waarvan de ene budgetair en de andere industrieel is, nuttig ?

De zes organismen van rubriek A die bij het Parlement een begroting hebben ingediend volgens de voorschriften van artikel 3, zullen een dubbele boekhouding, een budgetaire en een industriële, moeten voeren en tevens, eensdeels, een rekening over de begroting en, anderdeels, een balans en een resultatenrekening moeten voorleggen. De organismen oefenen inderdaad een nijverheids- of handelsbedrijvigheid uit en de combi-

le ministre dont relève un organisme et la Cour des comptes. Il propose les deux amendements suivants :

Supprimer les mots : « Le Ministre des Finances » et les remplacer par « ceux-ci » en sorte que le § 3 serait rédigé : « Les comptes des organismes visés... sous l'autorité des Ministres dont ils relèvent. Ceux-ci le soumettent au plus tard le 30 avril... ».

L'article 6, § 4, serait libellé comme suit :

« Les comptes des organismes visés sous la rubrique B de l'article 1^{er} sont établis par les organes de gestion et approuvés par le Ministre dont l'organisme relève. Celui-ci les soumet au plus tard... ».

Le premier de ces deux amendements a été rejeté par 8 voix contre 2, le second par 11 voix contre 2.

Le Premier Ministre a répondu que l'intervention du Ministre des Finances se justifie par le fait que c'est lui qui est chargé, en vertu de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, de dresser le compte général de l'Etat, document auquel les comptes des organismes sous revue devront être annexés.

2° Avec qui la Cour des comptes va-t-elle correspondre s'il y a lieu à observation concernant des comptes ?

Votre rapporteur estime qu'il convient de faire une distinction. Avant la reddition des comptes de fin d'année, la Cour des comptes correspondra directement avec les ministres dont les organismes relèvent ; après la reddition des comptes, par l'entremise du Ministre des Finances. L'intervention de ce dernier se justifie dans le deuxième cas par le fait qu'il est chargé, en vertu du chapitre V de la loi sur la comptabilité de l'Etat, de dresser le compte général de l'Etat auquel les comptes des organismes d'intérêt public seront annexés. La même procédure est adoptée à l'heure actuelle dans les relations de la Cour des comptes avec les ministres. Sauf dans des cas exceptionnels ce processus donne pleine satisfaction et n'occasionne pas de retards.

3° Une double comptabilité, dont l'une budgétaire et l'autre industrielle, est-elle utile ?

Les six organismes de la rubrique A qui ont soumis au Parlement un budget selon les prescriptions de l'article 3, devront tenir une double comptabilité, l'une budgétaire et l'autre industrielle et devront aussi soumettre, d'une part, un compte du budget et, d'autre part, un bilan et un compte de résultats. Les organismes exercent, en effet, une activité industrielle ou financière et dès lors, la combinaison des articles 3 et 6,

natie van de artikelen 3 en 6, § 2 en § 3, leidt noodzakelijkerwijze tot die verplichting. Is dit geen kostelijke verwickeling? Is die dubbele boekhouding wel nuttig?

Uw verslaggever kan de Commissie hierover geruststellen. Aldus bestaat de dienst van de begrotingscomptabiliteit bij de Regie van T.T., waar reeds op dit ogenblik een dubbele boekhouding gehouden wordt, slechts uit drie personeelsleden en brengt het voeren van deze boekhouding geen enkele verwickeling mede. Dus zou de begrotingscomptabiliteit, voor zover ze goed ingericht is, bij de minder belangrijke en minder complexe economische organismen slechts onbetekende onkosten veroorzaken.

4° Welke opvatting houdt de regering er op na inzake het toezicht van het Rekenhof op de verrichtingen van de instellingen van openbaar nut?

Dit vergt nadere uitleg, meent een commissielid.

Indien al de rekeningen van al de bij dit ontwerp bedoelde instellingen op 30 April aan het Rekenhof worden overgelegd en dit College dan pas met de verificatie kan beginnen, zou er een ongelooflijke vertraging ontstaan, want het is niet mogelijk al die boekhoudingen na te zien en de afrekeningsontwerpen van de begroting voor te bereiden vóór de daaropvolgende maand September, te meer daar dat werk gedurende de normale verlofperiode zal moeten plaats vinden.

Volgens dit commissielid zou de verificatie anders moeten geschieden. Het Rekenhof zou reeds gedurende het dienstjaar zijn accountants of verificateurs — op de naam komt het niet aan — geregeld ter plaatse moeten sturen en dezen moeten aan het Rekenhof voortdurend de op- en aanmerkingen kunnen mededelen waartoe de verificatie aanleiding zou geven, terwijl ook reeds tijdens het dienstjaar de twistpunten moeten kunnen worden beslecht, zodat de verificatie bij het einde van het dienstjaar volledig af is en het Rekenhof zijn opmerkingen en eindconclusiën aan de bevoegde Minister kan overleggen.

De deugdelijkheid van de werkwijze is reeds gebleken ten aanzien van de Regie T.T., het N.I.R. en de intercommunale verenigingen.

De Eerste-Minister gaat akkoord met deze overwegingen maar legt er de nadruk op dat het Rekenhof zelf zijn toezicht in volle vrijheid zal dienen in te richten.

Tijdens de bespreking van artikel 6, heeft de Eerste-Minister de oogmerken van de Regering nader omschreven wat betreft respectievelijk de publicatie, in het Boek met opmerkingen van het Rekenhof, van de rekeningen van de instellingen onder de rubrieken A en B van artikel 1 vermeld en de goedkeuring, door het Parlement, van een wet houdende regeling van de begroting der onder rubriek A vermelde instellingen.

§ 2 et § 3, entraînent forcément cette obligation. N'est-ce pas là une complication coûteuse? Cette double comptabilité est-elle bien utile?

Votre rapporteur est en mesure de rassurer la Commission à ce sujet. C'est ainsi qu'à la Régie des T.T., où l'on tient déjà une double comptabilité à l'heure actuelle, le service de la comptabilité budgétaire n'occupe que trois agents et la tenue de cette comptabilité n'entraîne aucune complication. Dans les organismes économiques moins importants et moins complexes, la comptabilité budgétaire ne pourra, dès lors, occasionner que des frais insignifiants, pour peu qu'elle soit bien organisée.

4° Quelle est la conception du gouvernement en ce qui concerne le contrôle des opérations des organismes d'intérêt public par la Cour des comptes?

Ceci aussi appelle une précision, fait remarquer le commissaire.

Si on transmet le 30 avril tous les comptes de tous les organismes visés par le présent projet à la Cour des Comptes et que ce collège doit alors en entamer la vérification, il va se produire là un retard incroyable, car il est impossible de vérifier toutes ces comptabilités et de préparer les projets de règlement du budget pour le mois de septembre suivant, d'autant plus que ce travail devra se faire pendant la période normale des congés réguliers.

D'après ce commissaire, cette vérification devrait s'opérer d'une autre façon. Il faudrait que dans le courant de l'exercice la Cour des Comptes envoie régulièrement, sur place, ses experts comptables ou verificateurs, peu importe la dénomination, que ceux-ci fassent connaître à la Cour au fur et à mesure les constatations, les remarques et observations que le contrôle révélerait et que les litiges soient aplanis en cours d'exercice, de telle sorte qu'à la fin de l'exercice la vérification totale soit accomplie et que la Cour puisse transmettre ses observations et conclusions finales au Ministre compétent.

C'est le procédé qui a fait ses preuves pour la Régie des T.T., l'I.N.R. et des intercommunales; il s'est révélé très expédient.

Le Premier Ministre marque son accord sur ces considérations, tout en soulignant qu'il appartiendra à la Cour des comptes elle-même d'organiser son contrôle en toute indépendance.

Au cours de la discussion de l'article 6, le Premier Ministre a précisé les vues du Gouvernement en ce qui concerne, respectivement, la publication des comptes des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er} dans le Cahier d'observations de la Cour des comptes et le vote par le Parlement d'une loi de règlement du budget des organismes repris à la rubrique A.

De rekeningen der organismen opgenomen onder de rubrieken A en B van artikel 1, moeten principieel bekendgemaakt worden in hetzelfde Boek met opmerkingen van het Rekenhof als dat waarin de rekening van de algemene Rijksbegroting van het overeenstemmende jaar voorkomt. Aldus zal men een algemeen overzicht van het openbaar beheer bekomen.

Zolang de bekendmaking van de rekeningen van de Staat in het Boek der opmerkingen niet binnen de wettelijke termijnen kan geschieden, belet niets dat de rekeningen der instellingen van openbaar nut op een vroegere datum worden bekendgemaakt. De Regering heeft overigens de verbintenis aangegaan de achterstand, die bestaat in zake rekening- en verantwoordingsaflegging over de rekeningen van de Staat, tegen het einde van het jaar 1954 in te halen.

Zo zou ook het ontwerp van wet tot regeling van de begroting der organismen bedoeld onder de rubriek A moeten voorkomen in het wetsontwerp houdende eindregeling van de Rijksbegroting. Zolang laatstbedoeld stuk niet zal ingediend worden binnen de wettelijke termijnen, zouden de rekeningen der begroting van de organismen van deze categorie kunnen neergelegd worden in een afzonderlijk wetsontwerp dat ten gepaste tijde ter goedkeuring aan het Parlement zou voorgelegd worden.

5° Waarom worden de rekeningen van de onder rubriek B vermelde instellingen niet overgemaakt aan het Parlement ?

Het commissielid is erover verbaasd dat de begrotingen voor de instellingen van rubriek B, volgens het bepaalde in artikel 3, § 2, aan het Parlement worden medegedeeld, doch niet de rekeningen. Die rekeningen worden opgemaakt door de beheersorganen en goedgekeurd door de bevoegde minister, en vervolgens door de Minister van Financiën overgezonden aan het Rekenhof. Dat is alles.

De begrotingen die het Parlement ontvangen en onderzocht heeft, krijgen dus hun beslag niet, tenzij vanwege de minister. En de controle heeft plaats na de goedkeuring ; deze controle van het Rekenhof blijft zonder sanctie.

De Eerste-Minister antwoordt dat krachtens artikel 3, § 2, de begroting van de instellingen van categorie B eenvoudig aan de Kamers wordt overgemaakt en door deze laatste niet dient goedgekeurd zoals zulks voor de begroting van de instellingen van categorie A wel het geval is. Onder deze omstandigheden is het onnodig de rekeningen van de instellingen van categorie B door de Kamers te laten goedkeuren. Deze zullen nochtans inzage krijgen van de rekeningen aangezien deze aan het Rekenhof worden onderworpen en door dit laatste in zijn Boek met opmerkingen gepubliceerd worden. Deze procedure wordt heden toegepast in talrijke gevallen (zie 109° Boek met opmerkingen van het Rekenhof, Deel I/B, Rekeningen der parastatale openbare rechtspersonen).

Les comptes des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er} devront, en principe, être publiés dans le même Cahier d'observations de la Cour des comptes que celui qui fournira le compte du budget général de l'Etat de l'année correspondante. On obtiendra ainsi une vue d'ensemble de la gestion publique.

Aussi longtemps que la publication des comptes de l'Etat, dans le Cahier d'observations, ne pourra être effectuée dans les délais légaux, rien n'empêche cependant de publier les comptes des organismes d'intérêt public à une date plus rapprochée. Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé à combler le retard existant en ce qui concerne la reddition des comptes de l'Etat, pour la fin de l'année 1954.

De même, le projet de loi de règlement du budget des organismes visés sous la rubrique A devrait également être compris dans le projet de loi portant règlement définitif du budget de l'Etat. Aussi longtemps que ce dernier document ne sera pas introduit dans les délais légaux, les comptes du budget des organismes de cette catégorie pourraient faire l'objet d'un projet de loi distinct, soumis en temps utile à l'approbation du Parlement.

5° Pourquoi les comptes des organismes repris sous la rubrique B ne sont-ils pas communiqués au Parlement ?

Le commissaire s'étonne que, recevant communication des budgets pour les établissements de la rubrique B selon les termes de l'article 3, § 2, le Parlement ne reçoive pas communication des comptes. Ces comptes sont dressés par les organes de gestion et approuvés par le Ministre compétent et puis ils sont transmis par le Ministre des Finances à la Cour des comptes, qui les contrôle. C'est tout.

Les budgets que le Parlement a reçus et examinés ne reçoivent donc pas de conclusion, si ce n'est de la part du Ministre. Et le contrôle s'effectue après l'approbation ; ce contrôle de la Cour des comptes reste sans aucune sanction.

Le Premier Ministre répond qu'en vertu de l'article 3, § 2, le budget des organismes de la catégorie B est simplement communiqué aux Chambres et non pas approuvé par celles-ci comme c'est le cas pour le budget des organismes de la catégorie A. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de faire approuver les comptes des organismes de la catégorie B par les Chambres. Celles-ci auront cependant connaissance des comptes puisque ceux-ci sont soumis à la Cour des comptes et publiés par elle dans son Cahier d'observations. Telle est déjà à l'heure actuelle, la procédure adoptée dans le nombreux cas (voir 109° Cahier d'observations de la Cour des comptes, Fascicule I/B, Comptes des personnes publiques parastatales).

6° Waarom worden de rekeningen der onder de rubrieken C en D vermelde instellingen alleen aan de ministers waaronder ze ressorteren overgemaakt? Wat doet deze ermee? Welke sanctie bestaat er voor deze verzending?

De Eerste-Minister verklaart dat de instellingen van de categorieën C en D geen begroting moeten overleggen. Onder deze omstandigheden volstaat de overmaking van hun rekeningen aan de ministers. Deze zullen ze niet moeten goedkeuren. Ze kunnen nochtans al de nodige opmerkingen maken aan de beheersorganen en ze beschikken bij deze gelegenheid over de medewerking van de Regeringscommissarissen en van de revisoren. Het gezag dat de ministers verkrijgen door het wetsontwerp zal hen in staat stellen de punctuele overlegging der rekeningen te bekomen. (Zie inzonderheid art. 7.)

Impliciet handhaaft § 5 nochtans het toezicht van het Rekenhof op de rekeningen van die organismen waarvoor het eigen statuut zulks voorziet wegens de een of andere bijzondere omstandigheid waarop de wetgever de nadruk heeft willen leggen (zie Memorie van toelichting, blz. 10). Dit punt werd tijdens de bespreking bevestigd.

§§ 3, 4 en 5 zijn aangenomen respectievelijk met 8 tegen 2, 11 tegen 2 en 11 tegen 2 stemmen.

Art. 7.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de boekhouding der instellingen die een commerciële, financiële of industriële activiteit uitoefenen krachtens hun statuten volgens commerciële methodes ingericht wordt.

Evenals bij artikel 6, stelt een commissielid ook hier voor nader te bepalen, voor welke organismen de boekhouding geschiedt volgens de handelsmethodes. Dank zij die verduidelijking zou men kunnen aanwijzen welke organismen een handels- en welke andere een industriële boekhouding moeten hebben; de Regie van T.T. bv. bezit geen handelsboekhouding en behoeft er ook geen te hebben, maar wel een industriële boekhouding.

Naar het oordeel van dit commissielid, is het tweede lid dus verkeerd, vermits er nog verscheidene andere parastatale organismen in artikel 1 voorkomen, die industrieën zijn in de volle zin des woords, zodat zij een industriële boekhouding zouden moeten voeren.

De Eerste-Minister antwoordde op deze opmerking dat het opzettelijk is dat artikel 7 slechts preciseert dat de comptabiliteit van de instellingen, die overeenkomstig hun statuten een commerciële, financiële of industriële werking uitoefenen, volgens commerciële methoden ingericht wordt.

6° Pourquoi les comptes des organismes visés sous les rubriques C et D sont-ils uniquement transmis aux ministres dont ils relèvent? Qu'est-ce qu'il en a fait? Quelle sanction y a-t-il à cette transmission?

Le Premier Ministre explique que les organismes des catégories C et D ne sont pas tenus à produire un budget. Il suffit dans ces conditions que leurs comptes soient transmis aux ministres. Ceux-ci ne devront pas les approuver. Ils pourront cependant formuler toutes les remarques nécessaires aux organes de gestion et ils disposeront à cette occasion du concours des commissaires du Gouvernement et des reviseurs. Les pouvoirs conférés aux ministres par le projet de loi les mettront à même d'obtenir la transmission ponctuelle des comptes. (Voir notamment art. 7)

Le § 5 maintient cependant implicitement le contrôle de la Cour des comptes pour les comptes de ceux des organismes dont le statut particulier le prévoit en raison de l'une ou l'autre circonstance particulière retenue par le législateur (Voir exposé des motifs, p. 10.) Ce point a été confirmé au cours de la discussion.

Les §§ 3, 4 et 5 sont respectivement adoptés par 8 voix contre 2, 11 voix contre 2 et 11 voix contre 2.

Art. 7.

Le deuxième alinéa de cet article stipule que la comptabilité des organismes qui exercent une activité commerciale, financière ou industrielle en vertu de leurs statuts, est organisée selon des méthodes commerciales.

De même qu'à l'article 6, un commissaire propose de préciser quels sont les organismes dont la comptabilité est organisée selon des méthodes commerciales. Cette précision permettrait d'indiquer quels organismes doivent avoir une comptabilité commerciale et quels autres doivent avoir une comptabilité industrielle. La Régie des T.T. par exemple n'a pas et ne doit pas avoir une comptabilité commerciale, mais bien une comptabilité industrielle.

D'après ce commissaire, le deuxième alinéa n'est donc pas exact, car il y a plusieurs autres parastataux figurant à l'article 1^{er} qui sont des industries au sens propre du mot et devraient à ce titre tenir une comptabilité industrielle.

Le Premier Ministre répondit à cette observation que c'est de propos délibéré que l'article 7 se borne à préciser que la comptabilité des organismes qui exercent, conformément à leurs statuts, une activité commerciale, financière ou industrielle, est organisée selon les méthodes commerciales.

Deze bepaling behelst dat de instellingen die zich alleen bezighouden met aan- en verkoopverrichtingen van goederen en diensten, een handelsboekhouding zullen voeren, terwijl die welke zich daarenboven met de bewerking der gekochte goederen en diensten bezighouden alvorens ze te verkopen ook een industriële boekhouding, bestemd tot het berekenen der productieprijzen, zullen moeten hebben.

Deze problemen worden door de Koning geregeld op voordracht van de ministers onder wie de instellingen ressorteren en van de Minister van Financiën.

Artikel 7 is aangenomen met 11 tegen 2 stemmen.

Art. 8, 9 et 10.

Deze drie artikelen hebben betrekking op de controle van de instellingen van openbaar nut door de ministers.

Artikel 8, stipuleert dat de instellingen vermeld onder de rubriek A van artikel 1 onderworpen zijn aan het gezag van de minister onder wie zij ressorteren en dat de Minister van Financiën er toezicht op uitoefent door middel van de Inspectie van Financiën.

De artikelen 9 en 10 schrijven voor dat de instellingen vermeld onder de rubrieken B, C en D van artikel 1 onderworpen zijn aan de controle van de minister(s) onder wie zij ressorteren. Dit toezicht geschiedt door middel van de regeringscommissarissen, die over een recht van beroep of over opschortend vetorecht beschikken. Bij gebrek aan regeringscommissarissen, aangewezen door de Minister van Financiën, zal deze toezicht uitoefenen door middel van een afgevaardigde die eveneens over het recht van beroep of opschortend veto beschikt tegen al de beslissingen, die een budgetaire of financiële weerslag hebben.

Een commissielid verzet zich tegen deze bepalingen. Volgens hem zullen zij de vernietiging van de zelfstandigheid van de instellingen, het belemmeren van hun beheer en het afschaffen van de verantwoordelijkheid der leiding tengevolge hebben.

De Eerste-Minister antwoordde hierop door er de nadruk op te leggen dat in werkelijkheid de voorschriften van de artikelen 8, 9 en 10, de bestaande ondergeschiktheid van de instellingen van openbaar nut ten opzichte van de Regering, in niets wijzigen.

De onder de rubriek A van artikel 1 vermelde instellingen zijn op dit ogenblik reeds alle, zonder onderscheid, onderworpen aan het gezag van de minister onder wie zij ressorteren. Wat de Inspectie van Financiën aangaat, het nut van het toezicht dat zij zal moeten uitoefenen op de instellingen van de rubriek A dient niet meer bewezen.

Cette disposition comporte l'idée que les organismes qui se livrent simplement à des opérations d'achat et de vente de biens et de services tiendront une comptabilité commerciale, tandis que ceux qui se livrent, en outre, à une transformation des biens et des services achetés avant de les revendre, devront, en outre, tenir une comptabilité industrielle destinée à calculer les prix de revient.

Ces problèmes seront réglés par le Roi sur proposition des ministres dont les organismes relèvent et du Ministre des Finances.

L'article 7 est adopté par 11 voix contre 2.

Art. 8, 9 en 10.

Ces trois articles ont trait au contrôle des organismes d'intérêt public par les ministres.

L'article 8 stipule que les organismes repris sous la rubrique A de l'article 1^{er} est soumis à l'autorité du Ministre dont ils relèvent et que le Ministre des Finances exerce sur eux un contrôle par le truchement des inspecteurs des Finances.

Les articles 9 et 10 prescrivent que les organismes repris sous les rubriques B, C et D de l'article 1^{er} sont soumis au pouvoir de contrôle du ou des ministres dont ils relèvent. Ce contrôle s'opère par le canal de Commissaires de Gouvernement dotés d'un droit de recours ou de veto suspensif. A défaut de Commissaires de Gouvernement désignés par le Ministre des Finances, celui-ci exercera son contrôle par la voie d'un délégué doté également d'un droit de recours ou de veto suspensif pour toutes les décisions qui ont une incidence budgétaire ou financière.

Un commissaire s'insurge contre ces dispositions. Il fait valoir qu'elles auront pour conséquence de détruire l'autonomie des organismes, d'entraver leur gestion et d'annihiler la responsabilité des dirigeants.

Le Premier Ministre répond à cette intervention en soulignant qu'en réalité, les prescriptions des articles 8, 9 et 10 ne modifient en rien les liens de subordination actuelle des organismes d'intérêt public vis-à-vis du Gouvernement.

Les organismes repris sous la rubrique A de l'article 1^{er} sont déjà, à l'heure présente, indistinctement soumis à l'autorité du ministre dont ils relèvent. Quant à l'Inspection des Finances, l'utilité du contrôle qu'elle est appelée à exercer sur les organismes de la rubrique A ne doit plus être démontrée.

Het spreekt vanzelf — en artikel 8 van het wetsontwerp onderlijnt het trouwens zorgvuldig — dat bij dit toezicht dient rekening gehouden met de commerciële, financiële of industriële activiteit van de instellingen. Bijzondere regels zullen de tussenkomsten van de inspecteurs van Financiën, in de betrokken organismen, beheersen.

De instellingen, vermeld onder de rubrieken B, C en D van artikel 1 zijn alle reeds, op dit ogenblik, onderworpen aan het toezicht van de Minister(s) waaronder zij ressorteren. Dit toezicht geschiedt hetzij door tussenkomst van een regeringscommissaris, hetzij door bemiddeling van door de Regering aangewezen of voordragen beheerders of commissarissen.

Door de artt. 9 en 10 in het wetsontwerp in te lassen heeft de Regering ernaar gestreefd de procedure van tussenkomst van de regeringscommissarissen eenvormig en systematisch te maken en hen bij al de instellingen een opschortende beroepsmacht te verlenen. Deze regels, die reeds bij een groot aantal instellingen van openbaar nut van kracht zijn, zijn geenszins overdreven. Kan men werkelijk aan de Regering het recht ontzeggen in de schoot der openbare instellingen vertegenwoordigd te zijn door afgevaardigden, over een opschortend recht van beroep beschikkend, wanneer het beheer van deze instellingen meestal de gelden van de Staat of het algemeen welzijn, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks, betreft en anderzijds de ministers ten opzichte van het Parlement politiek verantwoordelijk zijn voor het beheer van deze instellingen.

Een commissielid wenst de diverse punten te kennen waartegen de regeringscommissarissen beroep hebben gedaan en de gevolgen die aan dit beroep werden gegeven sedert de laatste twee jaar. De bijzondere Commissie van de Senaat zou aldus, meent hij, zich een idee kunnen vormen over de doelmatigheid van deze commissarissen.

De Eerste-Minister antwoordde dat dit recht van beroep in werkelijkheid bijna nooit uitgeoefend wordt door de regeringscommissarissen. Het is vóórdat de beslissingen van de beheersorganen getroffen worden dat de nodige contactname met de regeringscommissarissen geschiedt, wanneer belangrijke problemen zich voordoen, teneinde rekening te houden met het advies van de Regering en eventueel een terrein van overeenkomst te zoeken wanneer de meningen verschillen. Is dat niet het beste bewijs van de soepelheid van de instelling?

De artikelen 8, 9 en 10 zijn respectievelijk aangenomen met 7 tegen 5 stemmen, 10 tegen 2 stemmen en 10 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Il va sans dire — et l'article 8 du projet de loi a bien soin de le souligner — que ce contrôle doit être exercé en tenant compte de l'activité commerciale, financière ou industrielle des organismes. Aussi des règles spéciales régiront-elles les interventions des inspecteurs des Finances dans les organismes sous revue.

Les organismes repris sous les rubriques B, C et D de l'article 1^{er} sont eux aussi, déjà en ce moment, soumis au contrôle des ministres dont ils relèvent. Ce contrôle s'exerce soit par l'entremise d'un commissaire du Gouvernement, soit par le truchement d'administrateurs ou de commissaires désignés ou présentés par le Gouvernement.

En insérant dans le projet de loi les articles 9 et 10, le Gouvernement s'est simplement attaché à uniformiser et à systématiser la procédure d'intervention des commissaires du Gouvernement et à leur conférer dans tous les organismes un pouvoir de recours suspensif. Ces règles, déjà en vigueur dans un grand nombre d'organismes d'intérêt public, n'ont rien d'excessif. Peut-on vraiment contester au Gouvernement le droit d'être représenté au sein des organismes d'intérêt public par des délégués disposant d'un droit de recours suspensif, alors que la gestion de ces organismes met en question, la plupart du temps, soit directement, soit indirectement, les deniers de l'Etat ou l'intérêt général et que, d'autre part, les ministres sont politiquement responsables de la gestion de ces organismes devant le Parlement?

Un commissaire aimerait connaître les divers points sur lesquels des recours ont été exercés par les commissaires du Gouvernement et les suites données à ces recours pendant les deux dernières années. La Commission spéciale du Sénat pourrait, estime-t-il, se faire ainsi une opinion quant à l'efficacité des Commissaires.

Le Premier Ministre répond qu'en réalité, ce droit de recours n'est pour ainsi dire jamais exercé par les commissaires du Gouvernement. C'est préalablement aux décisions des organes de gestion que les contacts nécessaires ont lieu avec le commissaire du Gouvernement, lorsque des problèmes importants se posent, en vue de tenir compte de l'avis du Gouvernement et pour rechercher éventuellement un terrain d'entente quand les opinions divergent. N'est-ce pas là la meilleure preuve de la souplesse de l'institution?

Les articles 8, 9 et 10 sont respectivement adoptés par 7 voix contre 5 et 1 abstention, 10 voix contre 2 et 10 voix contre 1 et 1 abstentoin.

Art. 11.

Dit artikel schrijft voor dat het kader en het statuut van het personeel van de onder de rubrieken A en B van artikel 1 vermelde instellingen dienen goedgekeurd door de minister onder wie de instellingen ressorteren.

Een commissielid merkt op dat artikel 11 laat veronderstellen dat de Regering zich waarborgen heeft willen verzekeren omtrent de regelen welke op het personeel der parastatale instellingen van toepassing zullen zijn.

Het wil hem voorkomen dat een eenvoudige ministeriële goedkeuring van het kader en de rechtstoestand van het personeel ontoereikend is en dat de tekst van het voorgestelde artikel niet nauwkeurig genoeg is.

Immers :

1° Wanneer een instelling van verscheidene departementen afhangt, bepaalt het ontwerp niet welke Minister eventueel het initiatief moet nemen tot goedkeuring van het kader en de rechtstoestand van het personeel.

2° Zoals het thans is gesteld bepaalt artikel 11 niet nader wie het kader en de rechtstoestand moet vaststellen en voorziet het daarenboven niet dat de raad van beheer zich daaromtrent verplicht uit te spreken heeft.

Hij stelt volgend amendement voor :

« De Koning stelt, op advies of voorstel van de Raad die de bewuste instelling beheert, het kader en het administratieve en geldelijke statuut vast van het personeel der instellingen onder A en B van artikel 1. Bij de vaststelling van dat statuut wordt eventueel gelet op de commerciële, financiële of industriële werkzaamheden van die instellingen.

» De Koning benoemt, op advies of voorstel van de Raad die de belanghebbende instelling beheert, de persoon belast met de leiding en het dagelijks bestuur van elke instelling van de reeksen A en B van artikel 1, en eventueel zijn adjunct. Hij stelt hun administratieve en geldelijke rechtstoestand vast.

» Wanneer de controle op de werkzaamheden van een instelling van verscheidene departementen afhangt, neemt de Minister die de voogdij in hoofdzaak uitoefent, het initiatief voor de toepassing van de voorenstaande leden. »

Bij het amendement zit de bedoeling voor aan de Koning het initiatief op dat gebied toe te kennen en nader de vaststellingswijze van het kader en de rechtstoestand van het personeel te bepalen.

De nieuwe redactie zal het ook mogelijk maken de kaders, de administratieve en geldelijke toestand en de rechtspositie van het personeel der verschillende organismen in overeenstemming te brengen.

Art. 11.

Cet article prescrit que le cadre et le statut du personnel des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er} sont approuvés par le ministre dont les organismes relèvent.

Un commissaire fait remarquer que l'article 11 laisse supposer que le Gouvernement a voulu s'assurer des garanties au sujet des règles qui seront appliquées au personnel des parastataux.

Il lui paraît qu'une simple approbation ministérielle du cadre et du statut du personnel est insuffisante et que le texte de l'article proposé manque de précision.

En effet :

1° Lorsqu'un organisme relève de plusieurs Départements, le projet ne détermine pas lequel des Ministres intéressés devra éventuellement prendre l'initiative de l'approbation du cadre et du statut du personnel.

2° Par sa rédaction actuelle, l'article 11 ne précise pas qui doit établir le cadre et le statut et, au surplus, ne prévoit pas l'obligation pour le Conseil de gestion de se prononcer à ce sujet.

Il propose l'amendement suivant :

« Le Roi, après avis ou sur proposition du Conseil qui assure l'administration de l'organisme intéressé, fixe le cadre, le statut administratif et pécuniaire du personnel des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article premier. Ces statuts seront élaborés en tenant éventuellement compte de l'activité commerciale, financière ou industrielle de ces organismes.

» Le Roi, après avis ou sur proposition du Conseil qui assure l'administration de l'organisme intéressé, nomme la personne chargée de la direction et de la gestion journalière de chacun des organismes prévus dans les catégories A et B de l'article premier et éventuellement son adjoint. Il établit leur statut administratif et pécuniaire.

» Lorsque le contrôle de l'activité d'un organisme relève de plusieurs départements, il appartient au Ministre exerçant la tutelle en ordre principal de prendre l'initiative pour l'application des alinéas précédents. »

Le but de l'amendement est de donner au Roi l'initiative en la matière et de préciser le processus d'établissement des cadres et statuts du personnel.

La nouvelle rédaction permettrait aussi d'harmoniser les cadres, les statuts administratifs et pécuniaires, ainsi que la situation juridique du personnel des différents organismes.

De Eerste-Minister gaat principiëel akkoord met de inhoud van dit amendement. Hij stelt evenwel voor deze te concretiseren als volgt :

« De Koning stelt het kader en het statuut van het personeel vast van de instellingen onder de rubrieken A en B van het eerste artikel vermeld, op de voordracht van de minister of van de ministers van wie ze afhangen en van de minister die het Algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft of van het Begrotingscomité, wanneer laatstgenoemde minister niet gunstig geadviseerd heeft. »

De Regering oordeelt namelijk dat het amendement van het commissielid een aantal omschrijvingen bevat, die niet noodzakelijk in de wet zelf dienen voor te komen.

Terwijl de tekst overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers de uitdrukking « statuut van het personeel » gebruikt, staat in de tekst, voorgesteld door het commissielid, de uitdrukking « het administratief en geldelijk statuut van het personeel ».

Zoals nu echter de Raad van State gepreciseerd heeft hebben de woorden « statuut van het personeel » voldoende algemene draagwijdte en slaan zij terzelfder tijd op het administratief en geldelijk statuut van het personeel. Het is dus niet nodig de huidige tekst van artikel 11 te wijzigen.

Het eerste lid van het amendement van het commissielid preciseert daarenboven dat de statuten uitgewerkt worden, eventueel met inachtneming van de commerciële, financiële of industriële activiteit van de instellingen. Dergelijke bepalingen lijken ook niet nodig. Het spreekt echter vanzelf dat de Ministers het kader en het statuut van het personeel aan het eigen karakter van elk der instellingen zullen aanpassen.

Het tweede lid van het voorstel van het commissielid geeft aan de Koning het recht tot benoeming van de ambtenaren belast met de leiding en het dagelijks beheer van elk der instellingen voorzien in de categorieën A en B, alsmede de macht om hun administratieve en geldelijke statuten vast te stellen. Deze bepaling lijkt eveneens overbodig.

Het is immers de Koning, die krachtens het merendeel van de huidige statuten, de leidende ambtenaren benoemt. Wat de bepalingen betreffende het administratief en geldelijk regime van de leidende ambtenaren betreft, deze kunnen heel gemakkelijk opgenomen worden in het algemeen statuut van het personeel, zoals dit ook bij de Staat gebeurt.

Het laatste lid van het amendement stipuleert, dat wanneer de controle van de werking van een instelling van meerdere departementen afhangt, de minister, die de voornaamste uitvoerder van de voogdijmacht is, het initiatief tot toepassing van de bepalingen betreffende de vaststelling van het kader en het statuut van het personeel hoort te nemen.

Le Premier Ministre se rallie, en principe, aux idées contenues dans cet amendement. Il propose, toutefois, de concrétiser celles-ci sous la forme suivante :

« Le Roi fixe le cadre et le statut du personnel des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}, sur proposition du ou des ministres dont ils relèvent et du ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions ou du Comité du Budget, lorsque ce dernier ministre n'a pas émis un avis favorable. »

Le Gouvernement estime, en effet, que l'amendement du commissaire contient un certain nombre de précisions qu'il est inutile d'insérer dans le corps de la loi elle-même.

Alors que le texte transmis par la Chambre des Représentants utilise les termes « le statut du personnel », celui proposé par le commissaire emploie les termes « le statut administratif et pécuniaire du personnel ».

Or, ainsi que l'a précisé le Conseil d'Etat, les mots « statut du personnel » ont une portée suffisamment générale et visent à la fois le statut administratif et pécuniaire du personnel. Point n'est donc nécessaire de retoucher, en la matière, le texte actuel de l'article 11.

Le premier alinéa de l'amendement du commissaire précise, en outre, que les statuts seront élaborés en tenant compte éventuellement de l'activité commerciale, financière ou industrielle des organismes. Une pareille précision ne paraît pas non plus nécessaire. Il va en effet de soi que les ministres adapteront le cadre et le statut du personnel au caractère particulier de chacun des organismes.

Le deuxième alinéa de la proposition du commissaire confie au Roi le droit de nomination du fonctionnaire chargé de la direction et de la gestion journalière de chacun des organismes prévus dans les catégories A et B, ainsi que le pouvoir d'établir leur statut administratif et pécuniaire. Cette disposition paraît également superflue.

En effet, en vertu de la plupart des statuts actuels, c'est le Roi qui nomme les fonctionnaires dirigeants. Quant aux dispositions ayant trait au régime administratif et pécuniaire des fonctionnaires dirigeants, elles peuvent parfaitement être insérées dans le statut général du personnel, à l'instar de ce qu'on fait à l'Etat.

Le dernier alinéa de l'amendement stipule que lorsque le contrôle de l'activité d'un organisme relève de plusieurs départements, il appartient au Ministre exerçant la tutelle en ordre principal de prendre l'initiative de l'application des dispositions ayant trait à la fixation du cadre et du statut du personnel.

Een gelijkaardig voorstel werd door de Regering aan de Bijzondere Commissie van de Kamer der Volksvertegenwoordigers onderworpen (Gedr. St. Kamer, zitting 1951-1952, n° 494), teneinde de moeilijkheden te weren die zouden kunnen oprijzen indien meerdere regeringscommissarissen bij een zelfde instelling zouden aangewezen worden. Dit amendement werd door de Commissie verworpen. Inderdaad heeft men opgeworpen dat « het aan de ministers hoort om onder elkaar de overeenkomsten, die hen aanbelangen, aan te gaan. » (Gedr. St. Kamer, zitting 1952-1953, n° 25, blz. 20.)

De nieuwe tekst van de Regering wijkt in werkelijkheid van die van het commissielid op een enkel punt af. De Koning zou het kader en het statuut van het personeel vaststellen, niet op voordracht van één enkele minister, die het gezag of het toezicht op een instelling uitoefent, maar op de gezamenlijke voordracht van deze minister en de minister die het algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft of van het Begrotingscomité, wanneer deze minister over dit voorstel niet gunstig geadviseerd heeft.

Door de tussenkomst te voorzien van de Minister die het Algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft, naast de minister onder wie het organisme ressorteert of het Begrotingscomité in geval van onenigheid tussen de twee ministers, heeft de Regering dezelfde oogmerken als het commissielid waar het verlangt « de kaders, het administratief en juridisch statuut van de instellingen harmonieus te maken ». Maar de variante welke zij voorstelt lijkt haar beter dit doel te bereiken.

Het spreekt vanzelf dat de tussenkomst van de Minister, die het Algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft, slechts zou betrekking hebben op de grote lijnen die bij het vaststellen van de kaders en het statuut van het personeel dienen in acht genomen te worden. Binnen de aldus afgebakende grenzen zou ieder der ministers natuurlijk alleen te oordelen hebben over de aanpassing van het kader en van het statuut van het personeel aan het bijzonder karakter van elk der organismen.

Een ander commissielid vraagt zich af waarom de wet deze aangelegenheid slechts regelt voor de instellingen vermeld onder de rubrieken A en B van artikel 1 en niet voor de andere.

De Regering verstrekt hierover de volgende uitleg :

De rubrieken A en B omvatten hetzij diensten, die alhoewel bekleed met de rechtspersoonlijkheid, toch onder het gezag van de Minister staan, hetzij instellingen opgericht door de Staat en voor zijn rekening of onder zijn onverdeelde verantwoordelijkheid door beheersorganen bestuurd.

De rubrieken C en D, integendeel, groeperen de instellingen die merendeels in de vorm van een vereniging van de Staat met andere openbare of private personen opgericht werden,

Une proposition analogue avait été soumise par le Gouvernement, à la Commission spéciale de la Chambre des Représentants (Doc. Chambre, session 1951-1952, n° 494), en vue de parer aux difficultés qui pourraient naître dans l'éventualité où plusieurs commissaires du Gouvernement sont désignés auprès du même établissement. Cet amendement a été rejeté par la Commission. En effet, on a fait valoir que « c'est aux Ministres à prendre entre eux les conventions qui les concernent ». (Doc. Chambre, session 1952-53, n° 25, p. 20.)

Le nouveau texte du Gouvernement diffère en réalité de celui proposé par le commissaire sur un seul point. Le Roi fixerait le cadre et le statut du personnel, non pas sur proposition du seul ministre qui exerce l'autorité ou le contrôle sur un organisme, mais sur proposition conjointe de ce ministre et du ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions, ou du Comité du Budget, lorsque ce dernier ministre n'a pas émis un avis favorable sur cette proposition.

En prévoyant l'intervention du ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions à côté du ministre dont relève un organisme, ou du Comité du Budget en cas de désaccord entre ces deux ministres, le Gouvernement a en vue le même objectif qui a inspiré le commissaire, savoir : le désir d'« harmoniser les cadres, le statut administratif et juridique des organismes ». Mais la variante qu'il propose lui paraît mieux réaliser cet objectif.

Il va de soi que l'intervention du ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions ne porterait que sur les grandes lignes qui doivent présider à la fixation des cadres et du statut du personnel. Dans les limites ainsi tracées, chacun des ministres resterait évidemment seul juge de l'adaptation du cadre et du statut du personnel au caractère particulier de chacun des organismes.

Un autre commissaire se demande pourquoi la loi ne règle ces matières que pour les organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er} et non pas pour les autres.

Le Gouvernement fournit à ce sujet les explications que voici :

Les rubriques A et B comprennent, soit des services qui, bien que dotés de la personnalité juridique, relèvent de l'autorité du ministre, soit des organismes créés par l'Etat et administrés pour son compte ou sous sa seule responsabilité par des organes de gestion.

Les rubriques C et D, par contre, groupent des organismes constitués pour la plupart sur la base d'une association de l'Etat et d'autres personnes publiques ou privées.

Deze bijzonderheid rechtvaardigt een speciaal regime waarbij de verschillende betrokken belangen een passende invloed uitoefenen. In dit geval is het dus niet wenselijk aan de minister alleen het recht over te behouden over de personeelsvraagstukken te oordelen.

Dit betekent nochtans niet dat de betrokken minister in de onmogelijkheid zal zijn zijn opvattingen inzake kader en statuut van het personeel te laten gelden in de instellingen van de categorieën C en D. Hij beschikt immers over de regeringscommissaris met opschortend vetorecht tegen de uitvoering van elke beslissing die strijdig zou zijn met het algemeen belang.

Een commissielid merkt op dat volgens het verslag van de h. Parisis (blz. 24) de Regering te kennen geeft dat artikel 11 niet slaat op de instellingen met een industriële bedrijvigheid.

Het betreft hier een misverstand. Omdat de rubriek C een groot aantal organismen met industrieel karakter omvat, heeft men kunnen geloven dat al de instellingen van dien aard zouden onttrokken worden aan de bepalingen van artikel 11.

Daar is niets van. Aldus zijn de Regie van T.T., de Regie van de Belgische Rijkskoel- en Vriesdiensten en de Regie der luchtwegen, onder de rubriek A gerangschikt, aan artikel 11 onderworpen.

Een andere vraag werd gesteld: welke minister zal bevoegd zijn inzake kader en statuut van het personeel wanneer de instelling van openbaar nut van meerdere ministers afhangt?

Dit gebrek aan nauwkeurigheid heeft tot nu toe nog geen moeilijkheden opgeleverd, daar de betrokken ministers zich zo nodig op de statuten van het organisme kunnen beroepen. Bij gebrek aan bijzondere bepalingen worden de beslissingen solidair getroffen.

Wat de Minister van Financiën betreft, deze zal tussenkomen in de onder de rubriek A vermelde instellingen door middel van de Inspecteur van Financiën en in de onder de rubriek B vermelde instellingen door middel van de regeringscommissaris die hem vertegenwoordigt of bij gebrek aan deze laatste door zijn afgevaardigde waarvan sprake in artikel 10.

Een commissielid heeft eveneens gevraagd welke overheid het ontwerp van kader en statuut dient uit te werken?

Het ontwerp van kader en statuut zal uitgewerkt worden, wat betreft de instellingen onder de rubrieken B, C en D van artikel 1 vermeld, door de beheersorganen en vervolgens ter goedkeuring aan de Minister overgelegd. In geval van onenigheid tussen de beheersorganen en de minister zal deze laatste natuurlijk het laatste woord hebben.

In de onder de rubriek A vermelde, onder het gezag van de minister geplaatste instellingen, zal men inzake de in de staatsdiensten vigerende procedure aan-

Cette particularité justifie un régime spécial permettant aux différents intérêts en présence d'exercer une influence adéquate. Dans ce cas, il n'est donc pas indiqué de réserver au seul ministre le droit de se prononcer sur les problèmes de personnel.

Ceci ne signifie cependant pas que le ministre intéressé sera dans l'impossibilité de faire prévaloir ses vues en matière de cadre et de statut du personnel, dans les organismes des catégories C et D. Il dispose, en effet, d'un commissaire du Gouvernement ayant le pouvoir d'émettre un veto suspensif contre l'exécution de toute décision qui serait contraire à l'intérêt général.

Un commissaire fait observer que selon le rapport de M. Parisis (p. 24) le Gouvernement a fait remarquer que l'article 11 ne vise pas les établissements à activité industrielle.

Il s'agit, en l'occurrence, d'un malentendu. C'est parce que la rubrique C comprend un grand nombre d'organismes à caractère industriel qu'on a pu croire que tous les organismes de cette nature sont soustraits aux dispositions de l'article 11.

Il n'en est rien. C'est ainsi que la Régie des T.T., la Régie des services frigorifiques de l'Etat belge et la Régie des voies aériennes, rangées sous la rubrique A, sont soumises aux dispositions de l'article 11.

Une autre question a été posée: quel sera le ministre compétent en matière de cadre et de statut du personnel lorsque l'organisme d'intérêt public relève de plusieurs ministres?

Ce défaut de précision n'a jusqu'à présent jamais soulevé de difficultés, les ministres intéressés se référant, en l'occurrence, aux statuts des organismes. En l'absence de dispositions spéciales, les décisions sont prises solidairement.

Quant au Ministre des Finances il interviendra, dans les organismes repris sous la rubrique A, par le truchement de l'Inspecteur des Finances et dans les organismes repris dans la rubrique B, par la voie du commissaire du Gouvernement qui le représente ou, à défaut de celui-ci, de son délégué visé à l'article 10.

Un commissaire a également demandé quel est l'autorité qui doit élaborer le projet de cadre et de statut?

Le projet de cadre et de statut sera élaboré, en ce qui concerne les organismes figurant sous les rubriques B, C et D de l'article 1^{er}, par les organes de gestion et soumis ensuite à l'approbation du ministre. En cas de conflit entre l'organe de gestion et le ministre, c'est évidemment celui-ci qui aura le dernier mot.

Dans les organismes repris sous la rubrique A et placés sous l'autorité du ministre, on adoptera en la matière la procédure en vigueur dans les services de

nemen. Het spreekt vanzelf dat de Minister de leidende ambtenaren van de instellingen van de categorie A zal raadplegen.

Wat de tussenkomst van de syndikaten betreft wijzigt het wetsontwerp in niets de huidige toestand.

Ten slotte wordt gevraagd of het geldelijk regime het systeem der pensioenen behelst.

Op deze vraag kan bevestigend geantwoord worden. Wat het invoeren van het pensioenregime in de instellingen van openbaar nut betreft, is de Regering in de onmogelijkheid zich thans hierover uit te spreken. Het probleem is op dit ogenblik immers aan de Gemengde Commissie, belast met het instuderen van de hervorming van het pensioenregime, onderworpen.

Artikel 11 (nieuwe door de Regering voorgestelde tekst) is op één onthouding na aangenomen met eenparigheid van stemmen.

Art. 12.

Dit artikel stelt de controlemaatregelen vast op het gebied van de thesaurie. De leningen van de instellingen, vermeld onder artikel 1 hangen af van de toelating van de minister waaronder zij ressorteren en van de Minister van Financiën. De beschikbare gelden moeten geïnvesteerd worden in door de Staat uitgegeven of gewaarborgde waarden of in openbare fondsen. In sommige gevallen kan de Minister van Financiën nochtans andere modaliteiten vaststellen voor het beleggen der beschikbare gelden.

Het betreft hier bepalingen die men op dit ogenblik reeds vindt in de statuten van het merendeel der instellingen.

Een commissielid is van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor een zaak de vrijheid van keus van de financieringsmiddelen vooronderstelt. Hij haalt het geval aan van de Regie van T.T., die bij de uitgifte van leningen meerdere malen moeilijkheden ondervonden had om de toelating van de Minister van Financiën te bekomen.

De Eerste-Minister legt de nadruk op de noodzakelijkheid van medezeggenschap van de Regering in de leningen van de parastatalen. Hij merkt op :

- dat de Staat zich vaak terugtrekt voor de parastatalen op de leningmarkt ;
- dat de politiek van interestverlaging door de parastatalen, geneigd tot het betalen van voordelige rentevoeten, kan gehinderd worden ;
- dat gevaarlijke speculatieve investeringen vanwege de parastatalen moeten vermeden worden.

Een commissielid verheugt zich over de door de Regering gevoerde politiek van interestverlaging. Hij verkiest dat de parastatalen solide genoeg zouden zijn om geen staatswaarborg te vragen.

l'Etat. Il va de soi que le ministre consultera le fonctionnaire dirigeant des organismes de la catégorie A.

En ce qui concerne l'intervention des syndicats, le projet de loi ne modifie en rien la situation actuelle.

Il est, enfin, demandé si le régime pécuniaire comprend le système des pensions.

Cette question comporte une réponse affirmative. Pour ce qui a trait à l'établissement du régime des pensions dans les organismes d'intérêt public, il n'est pas possible au Gouvernement de se prononcer à l'heure actuelle. En effet, le problème est soumis, en ce moment, à la Commission mixte chargée de l'étude de la réforme du régime des pensions.

L'article 11 (texte nouveau proposé par le Gouvernement) est adopté à l'unanimité moins une abstention.

Art. 12.

Cet article fixe les règles de contrôle dans le domaine de la trésorerie. Les emprunts des organismes visés à l'article 1^{er} sont subordonnés à l'autorisation du ministre dont ils relèvent et du Ministre des Finances. Les disponibilités doivent être investies en valeurs émises ou garanties par l'Etat ou en fonds publics. Dans certains cas, le Ministre des Finances peut, cependant, arrêter d'autres modalités pour le placement des disponibilités.

Il s'agit, en l'occurrence, de dispositions que l'on trouve déjà à l'heure actuelle dans les statuts de la plupart des organismes.

Un commissaire est d'avis que la responsabilité d'une affaire implique la liberté dans le choix des moyens de financement. Il cite le cas de la Régie des T.T. qui, lors de l'émission d'emprunts aurait, à plusieurs reprises, éprouvé des difficultés à obtenir l'autorisation du Ministre des Finances.

Le Premier Ministre insiste sur la nécessité d'un droit de regard du Gouvernement sur les emprunts des parastataux. Il fait remarquer :

- que souvent l'Etat s'efface devant les parastataux sur le marché de l'emprunt ;
- que la politique de baisse du taux d'intérêt peut être entravée par les parastataux enclins à accorder des taux avantageux ;
- qu'il faut éviter des placements spéculatifs dangereux par les parastataux.

Un commissaire se réjouit de la politique de baisse du taux d'intérêt pratiquée par le Gouvernement. Il préférerait que les parastataux soient assez solides pour ne pas demander la garantie de l'Etat.

De parastatalen zouden over een vernieuwingsfonds moeten beschikken.

De Eerste-Minister antwoordde dat hieraan in artikel 7 tegemoet wordt gekomen.

Artikel 12 werd aangenomen met 12 stemmen bij 1 onthouding.

Art. 13.

Artikel 13, § 1, voorziet dat de betrokken minister en de Minister van Financiën, na gezamenlijk overleg, één of meer revisoren, waarvan het aantal niet hoger mag gaan dan vijf per instelling, mogen aanduiden.

§§ 2 en 3 van artikel 13 regelen hun opdracht.

Het betrokken artikel werd grondig besproken inzonderheid wat betreft volgende punten :

- 1° de tussenkomst van de Minister van Financiën bij het aanduiden der revisoren ;
- 2° het aantal revisoren dat bij een organisme kan benoemd worden ;
- 3° de aard van de functies der revisoren ;
- 4° de opdracht van de revisoren ;
- 5° de weerslag van artikel 13 op de bevoegdheden van het Rekenhof.

1. Voorstel van benoeming der revisoren door de minister onder wie de instellingen ressorteren alleen.

Een commissielid heeft voorgesteld dat de revisoren alleen zouden aangeduid worden door de minister onder wie de instellingen ressorteren. Hij oordeelt dat de tussenkomst van de Minister van Financiën in dat opzicht nutteloos is aangezien deze minister reeds in de schoot van de instellingen van openbaar nut vertegenwoordigd is door een commissaris of door een afgevaardigde (zie art. 9 en 10).

Hij stelt dan ook het volgende amendement voor op § 1 van artikel 13 :

te schrappen : « *De Minister van Financiën* » en « *na gezamenlijk overleg* ».

In zijn antwoord op dit voorstel rechtvaardigt de Eerste-Minister de tussenkomst van de Minister van Financiën bij het aanduiden van de revisoren als volgt :

- a) De werkzaamheid van de revisoren moet door een minister worden gecoördineerd en deze moet ook voor een billijke taakverdeling waken.

Daartoe is de Minister van Financiën de aangewezen persoon.

- b) Artikel 16 van het wetsontwerp heft de contrôle van de rekenplichtige der aangewende uitgaven in veel in het wetsontwerp bedoelde organismen

Il faudrait que les parastataux disposent d'un fonds de renouvellement.

Le Premier Ministre répond que c'est dit à l'article 7.

L'article 12 est adopté par douze voix et une abstention.

Art. 13.

L'article 13, § 1^{er}, stipule que le ministre intéressé et le Ministre des Finances peuvent désigner, de commun accord, un ou plusieurs reviseurs dont le nombre ne peut dépasser cinq par organisme.

Les §§ 2 et 3 de l'article 13 organisent leur mission.

L'article en question a fait l'objet d'une discussion approfondie portant, notamment, sur les points suivants :

- 1° L'intervention du Ministre des Finances lors de la désignation des reviseurs ;
- 2° Le nombre des reviseurs pouvant être désignés auprès d'un organisme ;
- 3° Le caractère des fonctions de reviseurs ;
- 4° La mission des reviseurs ;
- 5° L'incidence de l'article 13 sur les attributions de la Cour des Comptes.

1° Proposition de désignation des reviseurs par le seul ministre dont les organismes relèvent.

Un commissaire a proposé que les reviseurs soient désignés par le seul ministre dont les organismes relèvent. Il estime que l'intervention du Ministre des Finances est inutile, en l'occurrence, puisque ce ministre est déjà représenté au sein des organismes d'intérêt public par un commissaire ou par un délégué (voir art. 9 et 10).

Il propose, dès lors, l'amendement suivant au § 1^{er} de l'article 13 :

supprimer : « *le Ministre des Finances* » et « *de commun accord* ».

Répondant à cette proposition, le Premier Ministre justifie comme suit l'intervention du Ministre des Finances, à l'occasion de la désignation des reviseurs :

- a) Il importe que l'activité des reviseurs soit coordonnée par un ministre et que celui-ci veille également à une répartition équitable des tâches.

Cette mission, le Ministre des Finances est tout désigné pour la remplir.

- b) L'article 16 du projet de loi supprime le contrôle des comptes des dépenses engagées dans un grand nombre d'organismes visés par le projet de

op. Het is derhalve niet meer dan billijk, dat de Minister van Financiën medezeggenschap heeft bij de aanwijzing van de revisoren, die de rekenplichtigen der aangewende uitgaven vervangen.

- c) De revisoren moeten zeer onderlegd zijn inzake begroting en boekhouding. De gezamenlijke aanwijzing van de revisoren door de Minister van Financiën en de Minister onder wie de organismen ressorteren, is derhalve een waarborg te meer.

Het amendement werd verworpen met 6 stemmen tegen 1 stem bij 4 onthoudingen.

2. Voorstel om het maximum aantal revisoren dat bij een instelling mag benoemd worden tot vier te beperken.

Een commissielid heeft voorgesteld *het maximum aantal revisoren dat bij een instelling mag aangeduid worden tot vier te beperken*. Hij vreest dat de gevallen van ambtenaren, die een mandaat bij een instelling van openbaar nut cumuleren, nog zouden aangroeien en verwijst naar de bijlage 3 van het verslag van de h. Parisis. Voortgaande op deze opmerking stelt het commissielid voor het woord « vijf » door « vier » te vervangen in § 1 van artikel 13.

De Eerste-Minister legt er de nadruk op dat door het aantal revisoren die bij een organisme kunnen worden aangewezen op maximum vijf te stellen, de indieners van het ontwerp alleen een grens hebben willen trekken. In werkelijkheid voorziet de Regering slechts in de aanwijzing van één of twee en als uitzondering in drie revisoren bij een bepaald organisme. In sommige gevallen zal eenzelfde revisor bij verscheidene organismen werkzaam kunnen zijn. De taak van revisor moet niet noodzakelijk voltijds worden uitgeoefend.

Dit amendement is verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem.

3. Voorstel om aan de opdracht van de revisoren een uitsluitend karakter te verlenen.

Een commissielid merkt op dat het wetsontwerp niets zegt over de kring waaruit de revisoren gekozen zullen worden: ambtenaren of leden van de Orde der Revisoren. De Eerste-Minister heeft verklaard (zie verslag Parisis, blz. 26), dat de Regering de keuze heeft tussen de twee oplossingen.

Het lid is van mening dat, zo de Regering leden van de Orde der Revisoren benoemt, dezen met een uitsluitende en tijdelijke opdracht belast moeten worden, waarbij het hun verboden is zich tevens in te laten met de controle in private zaken. De Administratie mag slechts bij hoge uitzondering en tijdelijk een beroep doen op personen uit de private sector. Zulks sluit natuurlijk de leden van de Orde der Revisoren niet uit van de in artikel 13 bedoelde functies, maar

loi. Il n'est, dès lors, que juste que le Ministre des Finances puisse intervenir dans la désignation des réviseurs qui remplacent les comptables des dépenses engagées.

- c) Les réviseurs devront posséder une très haute qualification professionnelle dans le domaine budgétaire et comptable. L'intervention conjointe du Ministre des Finances et du Ministre dont relèvent les organismes, pour la désignation des réviseurs, présentera, dès lors, une garantie supplémentaire.

L'amendement a été rejeté par 6 voix contre 1 et 4 abstentions.

2. Proposition de ramener à quatre le nombre maximum de réviseurs qui peuvent être désignés auprès d'un organisme.

Un commissaire a suggéré de *ramener à quatre le nombre maximum des réviseurs qui peuvent être désignés auprès d'un organisme*. Il craint, en effet, la multiplication inutile des cas de fonctionnaires qui exercent, en cumul, un mandat auprès des organismes d'intérêt public et s'en réfère, à ce sujet, à l'annexe 3 du rapport de M. Parisis. A l'appui de cette observation, ce commissaire propose de *remplacer le mot « cinq » par « quatre » au § 1^{er} de l'article 13*.

Le Premier Ministre souligne qu'en fixant à cinq le nombre maximum des réviseurs qui peuvent être désignés auprès d'un organisme, les auteurs du projet de loi ont voulu simplement tracer une limite. En réalité, le Gouvernement prévoit de ne désigner qu'un ou deux réviseurs auprès d'un organisme déterminé et exceptionnellement trois. Dans certains cas, un même réviseur pourra être attaché auprès de plusieurs organismes. La mission du réviseur ne constituera pas nécessairement une fonction à temps plein.

Cet amendement a été rejeté par 10 voix contre 1.

3. Proposition de conférer à la mission des réviseurs un caractère exclusif.

Un commissaire fait remarquer que le projet de loi ne précise rien quant au milieu dans lequel les réviseurs seront choisis: fonctionnaires ou membres de l'ordre des réviseurs. Le Premier Ministre a déclaré (voir rapport Parisis, p. 26), que le Gouvernement a le choix entre les deux solutions.

Le commissaire estime personnellement, que si le Gouvernement nomme des membres de l'ordre des réviseurs, ceux-ci doivent être chargés d'une mission exclusive et à terme, leur interdisant de s'occuper en même temps de contrôle dans les affaires privées. L'Administration ne doit avoir recours qu'à titre tout à fait exceptionnel et temporaire à des personnes appartenant au secteur privé. Cela n'exclut nullement les membres de l'ordre des réviseurs des fonctions prévues par l'arti-

indien deze er mede worden belast, zijn zij door dit feit zelf met een openbaar ambt bekleed, waardoor zij zich niet meer gelijktijdig in dienst van private belangen kunnen stellen. Men moet vermijden dat een persoon zich in de mogelijkheid zou kunnen bevinden, ten bate van particuliere belangen gebruik te maken van inlichtingen die hij, op grond van zijn functies, uit de openbare sector kan putten.

Als antwoord op deze opmerkingen geeft de Eerste-Minister volgende uitleg :

De keuze van de revisoren is een ingewikkelde zaak, waarvoor de Regering verscheidene oplossingen kan overwegen :

- een beroep doen op bedrijfsrevisoren, zoals de Regering ter vergadering van 28 Januari 1953, bij de behandeling van artikel 13 in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, heeft verklaard ;
- de commissarissen of revisoren die thans reeds tot algehele voldoening bij sommige instellingen van openbaar nut werkzaam zijn, met die taak belasten ;
- een beroep doen op voltijds werkzame ambtenaren, wanneer zulks vereist mocht zijn.

Opmerking verdient in dit verband dat de deugdelijkheid van de wet van 22 Juli 1953 houdende oprichting van een Instituut der Bedrijfsrevisoren nog niet kon getoetst worden en dat nog niets bekend is omtrent het aantal en de bekwaamheid van de aanstaande bedrijfsrevisoren.

De Regering zal in elk geval rekening houden met de door de Commissie uitgedrukte wens dat geleidelijk beroep worde gedaan op revisoren van het Instituut.

De Regering is besloten de candidaat-revisoren voor de instellingen van openbaar nut streng te schiften en ze aan een zeer strenge reglementering te onderwerpen, om tot een keurkorps te geraken.

De Commissie besluit met eenparigheid tot het vervangen, in § 1, van de woorden « mogen aanwijzen » door « wijzen aan ».

4. Opdracht der revisoren.

Een commissielid heeft de vrees geuit dat de bestuurders van die instellingen de in het derde lid van § 2 van artikel 13 voorkomende zinsnede volgens welke de revisoren « zich niet met het beheer van de organismen mogen bemoeien », als voorwendsel zullen gebruiken om de bewegingsvrijheid van de revisoren in te perken. Hij stelt een aantal vragen op dat stuk.

Naar het oordeel van de Regering zijn de revisoren in de door het Commissielid genoemde gevallen ten volle gerechtigd de bedoelde onregelmatigheden mede te delen, zowel aan de belanghebbende minister als aan de leidinggevende ambtenaren of aan de beheersli-

cle 13, mais si ceux-ci en sont chargés, par le fait même ils sont revêtus d'une fonction publique, ce qui exclut qu'ils peuvent se mettre en même temps au service d'intérêts privés. Il faut éviter les situations dans lesquelles une personne peut se trouver dans la possibilité d'utiliser en faveur d'intérêts particuliers les renseignements qu'il est à même de puiser, en raison de ses fonctions, dans les affaires du secteur public.

En réponse à ces observations, le Premier Ministre fournit les explications suivantes :

Le choix des réviseurs est un problème complexe ; le Gouvernement peut recourir à plusieurs solutions :

- faire appel à des réviseurs d'entreprises, ainsi que le Gouvernement l'a déclaré en séance du 28 janvier 1953 de la Chambre des Représentants, lors de la discussion de l'article 13 ;
- charger de cette mission les commissaires ou réviseurs déjà actuellement en fonction dans certains organismes d'intérêt public lorsque leur intervention donne pleine satisfaction ;
- recourir à des fonctionnaires full-time quand les circonstances l'exigent.

Il importe de signaler, à cet égard, que la loi du 22 juillet 1953 créant un Institut de réviseurs d'entreprises n'a pas encore fait ses preuves et qu'on est dans l'ignorance quant au nombre et à la qualité des futurs réviseurs d'entreprises.

Le Gouvernement tiendra de toute manière compte du vœu exprimé par la Commission qu'il soit fait appel progressivement à des réviseurs de l'Institut.

Le Gouvernement est décidé à opérer une sélection très sévère parmi les candidats réviseurs des organismes d'intérêt public et à soumettre ceux-ci à une réglementation fort stricte, afin que ces agents deviennent un corps d'élite.

La Commission unanime décide de remplacer au § 1^{er} les mots « peuvent désigner » par « désignent ».

4. Mission des réviseurs.

Un commissaire a émis la crainte que la phrase figurant au troisième alinéa du § 2 de l'article 13 et disant que les réviseurs « ne peuvent s'immiscer dans la gestion des organismes » ne puisse servir de prétexte aux dirigeants des organismes, en vue de limiter la liberté d'action des réviseurs. Il pose à ce sujet un certain nombre de questions.

Dans les cas cités par ce commissaire, le Gouvernement estime que les réviseurs sont parfaitement en droit de signaler les anomalies en cause, aussi bien au ministre intéressé qu'aux fonctionnaires dirigeants ou aux organes de gestion des organismes, ainsi que, selon

chamen van de instellingen alsmede, al naar het geval, aan de Inspectie van Financiën of aan de Regeringscommissaris. Artikel 13, § 3, is trouwens formeel.

Wel zijn de revisoren gehouden elk verzuim, elke onregelmatigheid en, in het algemeen, elke toestand die de solvabiliteit en de liquiditeit van het organisme in het gedrang kan brengen, aan de bevoegde overheden mede te delen, maar het is hun verboden zelf die handelingen te beletten.

Het komt eventueel aan de Inspecteurs van Financiën, aan de Regeringscommissarissen of, bij ontstentenis van Regeringscommissaris die de Minister van Financiën vertegenwoordigt, aan diens afgevaardigde toe om binnen de perken van hun bevoegdheid in te grijpen ten einde aan de door de revisoren medege-deelde onregelmatigheden een einde te maken.

Het is wellicht niet ondienstig bij deze gelegenheid de wederzijdse opdracht van de afgevaardigden van de Minister van Financiën en van de Inspecteurs van Financiën en die van de revisoren nader te bepalen.

De afgevaardigden van de Minister van Financiën en de Inspecteurs van Financiën zijn vertegenwoordigers van de Minister van Financiën bij die instellingen. Zij zijn financiële en budgetaire adviseurs die, in naam van de Minister, al naar het geval, advies uitbrengen aan de minister waaronder de instellingen ressorteren of aan de beheersorganen.

Zij oefenen bovendien bij die instellingen een algemene controletoek uit.

De revisoren echter controleren de schrifturen, zien de samenstelling na van de goederen en de waarden die in de inventaris zijn opgenomen, en gaan na of de balans de toestand van de onderneming juist weergeeft. Zij dienen ook de juistheid en de echtheid van de schrifturen te waarmerken. Ten slotte hebben zij tot taak aan de bevoegde overheden elke toestand bekend te maken die de solvabiliteit en de liquiditeit van het organisme in gevaar kan brengen.

De respectieve opdrachten van de afgevaardigden van de Minister van Financiën en van de revisoren vergen een voortdurende onderlinge samenwerking. Die samenwerking moet natuurlijk ook bestaan tussen de vorengenoemde controle-instanties en de regeringscommissarissen.

5. Weerslag van artikel 13 op de bevoegdheid van het Rekenhof ten opzichte van de onder artikel 1 van het wetsontwerp vermelde instellingen van openbaar nut.

Een commissielid vreest dat artikel 13 zou uitlopen op een versterking van de controle van de Uitvoerende Macht en meer bijzonder van de Minister van Financiën en op een verzwakking van de parlementaire con-

le cas, à l'Inspection des Finances ou au Commissaire du Gouvernement. Le § 3 de l'article 13 est d'ailleurs formel à cet égard.

Si les reviseurs sont tenus à signaler aux autorités compétentes toute négligence, toutes irrégularités et, en général, toute situation susceptible de compromettre la solvabilité ou la liquidité de l'organisme, il leur est, par contre, interdit d'empêcher eux-mêmes ces actes.

Il appartiendra, éventuellement, aux Inspecteurs des Finances, aux Commissaires du Gouvernement et, à défaut d'un commissaire du Gouvernement représentant le Ministre des Finances, au délégué de celui-ci, d'intervenir dans la limite de leurs pouvoirs afin qu'il soit mis un terme aux irrégularités signalées par les reviseurs.

Il n'est peut-être pas inutile de tracer, à cette occasion, une ligne de démarcation entre la mission des délégués du Ministre des Finances ainsi que des Inspecteurs des Finances et celle des reviseurs.

Les délégués du Ministre des Finances et les Inspecteurs des Finances constituent les représentants du Ministre des Finances auprès des organismes. Ils sont des conseillers financiers et budgétaires qui expriment, au nom de ce ministre, selon le cas, des avis au ministre dont les organismes relèvent ou aux organes de gestion.

Ils exercent, en outre, auprès des organismes, une mission générale de contrôle.

Les reviseurs, de leur côté, sont chargés de contrôler les écritures, de vérifier la consistance des biens et des valeurs repris à l'inventaire et d'examiner si le bilan reflète correctement la situation de l'entreprise. Il leur incombe aussi de certifier l'exactitude et la sincérité des écritures. Enfin, ils ont pour mission de signaler aux autorités compétentes toute situation susceptible de compromettre la solvabilité et la liquidité de l'organisme.

Les missions respectives des délégués du Ministre des Finances ainsi que les Inspecteurs des Finances et des reviseurs nécessitent une coopération constante entre eux. Cette coopération doit évidemment exister aussi entre les organes de contrôle susmentionnés et les Commissaires du Gouvernement.

5. Incidence de l'article 13 sur les attributions de la Cour des Comptes à l'égard des organismes d'intérêt public visés à l'article 1^{er} du projet de loi.

Un commissaire craint que l'article 13 n'aboutisse à un renforcement du contrôle de l'Exécutif et plus particulièrement du Ministre des Finances et à une réduction du contrôle parlementaire. L'intention du

trôle. De bedoeling van de Regering, de contrôle niet te vermenigvuldigen, is uitstekend, maar dan voor haar contrôles en niet voor de parlementaire contrôle, welke wij integraal moeten handhaven. Er kan geen sprake zijn van een beperking van de contrôle van het Rekenhof, die een voorbereiding is voor de onze. Het geldt trouwens twee geheel verschillende zaken: de contrôle van de Uitvoerende Macht en de parlementaire contrôle. Er kan geen sprake van zijn deze afhankelijk te maken van gene. Wij moeten streven naar een volledige parlementaire contrôle; de contrôle van de Uitvoerende Macht wordt uitgebreid door het wetsontwerp en juist die contrôle zou eventueel minder scherp moeten worden.

Antwoordend op deze opmerkingen verklaart de Eerste-Minister dat de Regering niet voornemens is ook maar iets te wijzigen aan de bevoegdheid van het Rekenhof. Alleen heeft zij het aan dat Hoog Rechtscollege wettelijk mogelijk willen maken, telkens wanneer het zulks dienstig acht, ter plaatse contrôle uit te oefenen.

In dat verband zij herinnerd aan de volgende passus uit de memorie van toelichting bij de wet:

« Het is begrijpelijk dat, voor het nazien der comptabiliteit der betrokken organismen, het Rekenhof, volgens modaliteiten waarover het alleen beslist, een van zijn leden of een agent van zijn diensten ter plaatse kan zenden met opdracht de juistheid van zekere bescheiden na te gaan, en daarenboven de gegevens doen overleggen die het voor het gronden van het onderzoek over de rekeningen noodzakelijk zou achten. Ondervinding en traditie zullen ras een techniek van onderzoek scheppen die voldoening zal geven en toch de grondwettelijke beginselen zal eerbiedigen en het verplaatsen van de bescheiden zal vermijden.

» Verre van het toezicht dat voor rekening van de Wetgevende Kamers uitgeoefend wordt, te verzwakken, zal deze beschikking het versoepelen en het zo volledig mogelijk maken. »

Artikel 13 is aangenomen met 8 stemmen bij 2 onthoudingen.

Art. 14.

Artikel 14 bepaalt dat *de onder artikel 1 vermelde instellingen aan de Schatkist de uitgaven veroorzaakt door het toezicht op hun verrichtingen terugbetalen.*

Een commissielid is tegenstander van deze bepaling.

De contrôle-uitgaven worden door de Staat opgelegd in zijn eigen voordeel. Het zijn loutere Staatsuitgaven, en zij moeten derhalve door de Rijksbegroting gedragen worden.

Hij stelt voor artikel 14 af te schaffen. Het wordt nochtans met 8 stemmen tegen 1 stem aangenomen.

Gouvernement de ne pas multiplier les contrôles est excellente, fait-il remarquer, mais c'est de ses contrôles qu'il doit s'agir et non pas du contrôle parlementaire, que nous devons vouloir intégral. Il ne peut être question de réduire le contrôle de la Cour des comptes, lequel prépare le nôtre. Il y a d'ailleurs deux plans absolument différents: le contrôle de l'exécutif et le contrôle parlementaire. Il ne peut être question de soumettre celui-ci à celui-là. Nous devons vouloir un contrôle parlementaire complet, c'est celui de l'exécutif qui se trouve multiplié par le projet de loi que nous examinons en ce moment et c'est ce contrôle qui doit éventuellement subir des atténuations.

En réponse à ces remarques, le Premier Ministre déclare que le Gouvernement n'a nullement l'intention de modifier en quoi que ce soit les attributions de la Cour des comptes par le projet de loi à l'examen. Il a simplement voulu créer, pour ce Haut Collège, la possibilité légale d'organiser un contrôle sur place chaque fois qu'il le juge utile.

Il convient de rappeler, à cet égard, le passage suivant de l'exposé des motifs de la loi:

« Il se conçoit très bien que, pour les comptabilités des organismes en question, la Cour puisse envoyer sur place suivant des modalités dont elle sera juge, soit un de ses membres, soit un agent de ses services avec mission de constater l'exactitude de certains documents, quitte à se faire produire les éléments qu'elle estimerait indispensables pour appuyer l'examen des comptes. L'expérience et la tradition créeront rapidement une technique d'investigation qui donnera satisfaction, tout en sauvegardant les principes constitutionnels et en évitant des managements considérables de pièces.

» Loin d'affaiblir le contrôle qui s'effectue pour le compte des Chambres législatives, cette disposition, en l'assouplissant, tend à lui donner son entière efficacité. »

L'article 13 est adopté par 8 voix et 2 abstentions.

Art. 14.

L'article 14 prévoit que *les organismes visés à l'article 1^{er} remboursement au Trésor les dépenses résultant du contrôle de leurs opérations.*

Un commissaire est adversaire de cette disposition.

Les dépenses de contrôle sont des dépenses imposées par l'Etat à son bénéfice. Ce sont des dépenses purement étatiques et qui incombent au budget de l'Etat.

Il propose de supprimer l'article 14. Celui-ci est néanmoins adopté par 8 voix contre 1.

Art. 15.

Artikel 15 stelt een leeftijdsgrens voor de bestuurders der in artikel 1 opgesomde instellingen van openbaar nut en voor de regeringsambtenaren, welke die instellingen controleren.

Een lid heeft gevraagd of het artikel mede van toepassing is op de N.M.B.S., niettegenstaande het gewijzigde artikel 17, § 2, niet meer in de opheffing voorziet van de commissarissen, die krachtens artikel 8 der wet van 23 Juli 1926, door de Wetgevende Kamers bij die maatschappij worden aangewezen.

De Eerste-Minister heeft hierop bevestigend geantwoord.

Artikel 15 is met eenparigheid aangenomen.

Art. 16.

De oorspronkelijke tekst van *artikel 16* wordt met eenparigheid aangenomen.

Art. 17.

Het wetsontwerp wijzigt het statuut van de onder artikel 1 vermelde instellingen op budgetair, administratief, boekhoudkundig en financieel gebied.

Op grond van artikel 17, § 1, kan de Koning deze wijzigingen opnemen in de eigen statuten van de instellingen en zo nodig voorzien in de coördinatie van de aldus gewijzigde teksten.

De h. Parisi heeft, op blz. 27 van zijn verslag, de draagwijdte van § 1 goed omschreven :

« de Regering kan, door middel van een koninklijk besluit, niet al hetgeen zij overbodig mocht achten in de statuten van de instellingen van openbaar nut, weglaten. Zij kan slechts de onbetwistbare tegenstrijdigheden weglaten : beter nog, zij moet deze weglaten. Artikel 17 is gebiedend, de regeringsmacht wordt door deze twee voorwaarden beperkt : er dient een duidelijke tegenspraak te bestaan en de Regering dient tusschen te komen. »

De Commissie heeft zich eveneens beziggehouden met de kritiek uitgebracht door de Raad van State op de oorspronkelijke versie van artikel 17.

De Raad van State had doen opmerken dat er tegenstrijdigheid bestond tussen de tekst van § 1 en sommige vroegere regeringsverklaringen : Krachtens § 1 zullen de wijzigingen van de statuten van de publiekrechtelijke verenigingen opgelegd worden *zonder dat de uitdrukkelijke toestemming van de bij de openbare macht betrokken partij bij de wet vereist is*. Doch naar aanleiding van een wijziging van het koninklijk besluit tot oprichting van het Herdisconterings- en Waarborginstituut en ingevolg het door de Raad van State hierover uitgebrachte advies had de Minister van Financiën bevestigd dat het noodzakelijk was dat de Staat de tussen hem en de banken vrij aangegane contractuele schikkingen zou naleven. (Kamer, zitting 1950-1951, Gedr. St. n° 564.)

Art. 15

L'article 15 fixe une limite d'âge pour les dirigeants des organismes d'intérêt public repris à l'article premier et pour les agents du Gouvernement qui contrôlent ces organismes.

Un commissaire a demandé si l'article en question s'appliquait également à la S.N.C.F.B., nonobstant le fait que l'article 17, § 2 amendé ne prévoit plus la suppression des commissaires désignés, en vertu de l'article 8 de la loi du 23 juillet 1926, par les Chambres législatives auprès de cette société.

Le Premier Ministre a répondu par l'affirmative.

L'article 15 est adopté à l'unanimité.

Art. 16.

L'article 16 est adopté à l'unanimité dans son texte primitif.

Art. 17.

Le projet de loi modifie le statut des organismes repris à l'article 1^{er} dans le domaine budgétaire, administratif, comptable et financier.

L'article 17, § 1^{er}, permet au Roi d'intégrer ces modifications dans les statuts particuliers des organismes et de pourvoir, le cas échéant, à la coordination des textes ainsi modifiés.

M. Parisi, p. 27 de son rapport, a fort bien précisé la portée exacte du § 1^{er} :

« le Gouvernement ne peut supprimer, par voie d'arrêté royal, tout ce qu'il estimerait superflu dans les statuts des organismes d'intérêt public. Il ne peut supprimer que les contradictions indiscutables, mieux encore, il doit les supprimer. L'article 17 est impératif, le pouvoir du Gouvernement est restreint par ces deux conditions : il faut qu'existe une contradiction précise, et le Gouvernement doit intervenir. »

La Commission s'est également préoccupée des critiques émises par le Conseil d'Etat au sujet de la version initiale de l'article 17.

Le Conseil d'Etat avait fait remarquer qu'il existe une contradiction entre le texte du § 1^{er} et certaines déclarations antérieures du Gouvernement : En vertu du § 1^{er}, les modifications aux statuts des associations de droit publics seront imposées *sans que l'assentiment exprès de la partie associée à la puissance publique soit prévue par la loi*. Or, à l'occasion d'une modification apportée à l'arrêté royal portant création de l'Institut de Réescompte et de Garantie et à la suite de l'avis émis par le Conseil d'Etat à ce sujet, le Ministre des Finances avait affirmé la nécessité pour l'Etat de respecter les dispositions contractuelles librement consenties entre lui et les banques (Chambre des Représentants, session 1950-1951, Doc. Parl. n° 564.)

Om aan deze tegenwerping tegemoet te komen heeft de Bijzondere Kamercommissie de tekst aangenomen van een nieuw lid voorgesteld door de Regering (Gedr. St. n° 460), dat tussen het eerste en tweede lid van § 1 van artikel 17 diende te komen en luidende als volgt :

« Wanneer het kapitaal van de instelling van openbaar nut geheel of gedeeltelijk werd onderschreven door openbare of privaatrechtelijke lichamen, krachtens een overeenkomst van samenwerking tussen deze lichamen en de Staat, worden de statuten van dit organisme slechts gewijzigd volgens de bepalingen van zijn organieke wet, van zijn oprichtingsakte en zijn statuten. »

De Eerste-Minister heeft opnieuw voor de Bijzondere Senaatscommissie de bedoeling te kennen gegeven van de Regering om met deze organismen te onderhandelen.

§ 2 van artikel 17 schaft sommige controlelichamen af, die door hun respectieve organieke wetten bij het N.I.R., de R.T.T., de D.E.R., het I.W.O.N.L. en de R.L.W. waren opgericht en waarvan de handhaving naast de door de nieuwe wet ingestelde controles niet verantwoord is. Aangezien deze organen niet van de Uitvoerende Macht afhangen, kan hun afschaffing niet geschieden in het raam van de machten door § 1 aan de Koning verleend.

De oorspronkelijke tekst van deze paragraaf schafte zowel de door het Parlement benoemde commissarissen bij de N.M.B.S. af als de revisoren of commissarissen, die door het Rekenhof worden aangewezen bij een aantal andere in artikel 1 opgesomde instellingen van openbaar nut.

Bij de behandeling van het ontwerp van wet in de Bijzondere Kamercommissie heeft de regering haar instemming betuigd met het voorstel om de commissarissen bij de N.M.B.S. te handhaven. De Eerste-Minister heeft echter nader bepaald « dat de bevoegde Ministers vrij moeten blijven om andere revisoren of ambtenaren, dan de door de Kamer aangewezen commissarissen te benoemen. »

De Bijzondere Kamercommissie heeft zich er mede verenigd dat de Regering de door het Rekenhof aangewezen controleambtenaren zou afschaffen, omdat die controle naast de in het wetsontwerp bepaalde controle niet gerechtvaardigd is. De bekwaamheid van die controleambtenaren integendeel is niet in het gedrang gebracht.

Een commissielid vreest dat aldus de parlementaire controle via de door het Rekenhof, d.w.z. indirect door het Parlement, benoemde organen, voortaan zou uitgevoerd worden door revisoren, die ambtenaren zijn van de Uitvoerende Macht.

De Eerste-Minister antwoordt dat zulks natuurlijk het plan van de Regering niet kan noch kon zijn. Zij is niet voornemens door het behandelde wetsontwerp

C'est pour répondre à cette objection que la Commission spéciale de la Chambre a adopté le texte d'un nouvel alinéa proposé par le Gouvernement (Doc. n° 460) et à insérer entre le premier et le deuxième alinéa du § 1^{er} de l'article 17, ainsi rédigé :

« Lorsque le capital de l'organisme d'intérêt public a été totalement ou partiellement souscrit par des personnes publiques ou de droit privé, en vertu d'une convention d'association intervenue entre ces personnes et l'Etat, les statuts de cet organisme ne sont modifiés que selon les dispositions de sa loi organique, de ses actes constitutifs et de ses statuts. »

Le Premier Ministre a exprimé de nouveau, devant la Commission spéciale du Sénat, l'intention du Gouvernement de négocier avec ces organismes.

Le § 2 de l'article 17 supprime certains organes de contrôle, institués par leurs lois organiques respectives auprès de l'I.N.R., la R.T.T., l'O.R.E., l'I.R.S.I.A. et la R.V.A., dont le maintien ne se justifie pas concurremment aux contrôles prévus par la nouvelle loi. Ces organes ne dépendant pas de l'Exécutif, leur suppression ne peut donc se réaliser dans le cadre des pouvoirs que le § 1^{er} attribue au Roi.

Le texte initial de ce paragraphe prévoyait aussi bien la suppression des commissaires nommés par le Parlement près de la S.N.C.F.B., que celle des reviseurs ou commissaires désignés par la Cour des comptes auprès d'un certain nombre d'autres organismes d'intérêt public repris à l'article premier.

Le Gouvernement s'est rallié, lors de la discussion du projet de loi à la Commission spéciale de la Chambre, à la proposition tendant au maintien des commissaires auprès de la S.N.C.F.B. Le premier Ministre précisa, cependant, que « les Ministres compétents doivent rester libres de nommer d'autres reviseurs ou agents distincts des commissaires désignés par la Chambre. »

La Commission spéciale de la Chambre s'est rangée à l'avis du Gouvernement de supprimer les agents de contrôle désignés par la Cour des comptes, en raison du fait que leur maintien ne se justifie pas concurremment au contrôle prévu par le projet de loi. La compétence de ces agents de contrôle n'a, par contre, nullement été mise en cause.

Un commissaire craint que, de ce fait, le contrôle parlementaire exercé par des organes nommés par la Cour des comptes, c'est-à-dire en somme indirectement par le Parlement, serait effectué, à l'avenir, par des reviseurs, agents de l'exécutif.

Le Premier Ministre répond que telles ne sont et ne pouvaient évidemment pas être les intentions du Gouvernement. Celui-ci n'envisage nullement de ré-

ook maar iets te wijzigen aan de bevoegdheid van het Rekenhof. Zij heeft het integendeel aan dat Hoog Rechtscollege wettelijk mogelijk willen maken, telkens wanneer het zulks dienstig acht, ter plaatse controle uit te oefenen in al de bij het ontwerp bedoelde instellingen, waarop het heeft toe te zien.

In de Commissie die met de voorbereiding van het wetsontwerp betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut was belast, had een bevoegd vertegenwoordiger van het Rekenhof zitting. Deze zou zeker hebben gereageerd, indien de bepalingen van het wetsontwerp van die aard waren dat ze de bevoegdheid van het Rekenhof beknotten. Dit is echter niet het geval geweest.

Een lid merkt op dat het Rekenhof, met het oog op een doeltreffende controle op de instellingen van openbaar nut, wellicht bevoegd personeel zal moeten aanwerven en zelfs een bijzondere directie oprichten voor de controle op de instellingen van openbaar nut. De Eerste-Minister antwoordt dat de Regering zich natuurlijk hierover niet heeft uit te spreken, aangezien dat Hoog Rechtscollege zelf voor de inrichting van zijn diensten bevoegd is.

De vorenstaande uitleg sluit echter in niets een samenwerking uit tussen het Rekenhof en de in artikel 13 van het wetsontwerp bedoelde revisoren.

Artikel 13, § 2, eerste lid, bepaalt immers dat de revisoren belast zijn met de controle op de geschriften en deze juist en echt verklaren. Deze bepaling kan het overleggen van de bewijsstukken aan het Rekenhof aanzienlijk vergemakkelijken. Ook de periodieke staten waarvan sprake is in artikel 6, § 1, kunnen door de revisoren echt worden verklaard vooraleer ze aan het Hof worden overgelegd. Deze stukken, welke aan de eisen van het Rekenhof zouden voldoen, zouden de taak van dat College eveneens zeer vergemakkelijken.

Zulk een samenwerking is niets nieuws. Thans reeds eist het Rekenhof dat de verificatie der rekeningen van de rekenplichtigen der Rijksadministraties door de inspecteurs en de toezichthoudende ambtenaren, echt wordt verklaard.

Kan het Rekenhof de verslagen en echtverklaringen van de revisoren nuttig gebruiken, zo blijft het toch goed verstaan dat het niet gehouden is met die controle genoeg te nemen. Want zoals hiervoren reeds is gezegd, regelt het Hof de controle naar eigen goedvinden en buiten elke inmenging van de Uitvoerende Macht om.

Artikel 17 is aangenomen met 7 stemmen bij 3 onthoudingen.

Art. 18.

Artikel 18, waarin overgangsbepalingen voorkomen, is met eenparigheid aangenomen.

duire, en quoi que ce soit, les attributions de la Cour des comptes par le projet de loi à l'examen. Il a, tout au contraire, voulu créer, pour la Cour, la possibilité légale d'organiser, chaque fois qu'elle le juge utile, un contrôle sur place dans tous les organismes visés par le projet et soumis à sa surveillance.

La Commission chargée de la préparation du projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public comprenait, en son sein, un représentant qualifié de la Cour des comptes. Celui-ci aurait certainement réagi si les dispositions du projet de loi devaient être de nature à réduire les attributions de la Cour. Or, il n'en a rien été.

Un commissaire fait observer qu'en vue d'opérer un contrôle efficace sur les organismes d'intérêt public, la Cour des comptes devra sans doute recruter un personnel qualifié, voire créer une direction spéciale ayant dans ses attributions le contrôle des organismes d'intérêt public. Le Premier Ministre réplique que ce sont évidemment là des problèmes sur lesquels le Gouvernement n'a pas à se prononcer, l'organisation des services de ce Haut Collège sortant de ses attributions.

Les explications qui précèdent n'excluent cependant en rien une collaboration entre la Cour des comptes et les reviseurs visés à l'article 13 du projet de loi.

Le § 2, alinéa premier, de l'article 13 prévoit, en effet, que les reviseurs sont chargés de contrôler les écritures et d'en certifier l'exactitude et la sincérité. Cette disposition pourra faciliter, dans une large mesure, la production des justifications à la Cour des comptes. Les situations périodiques, dont question au § 1^{er} de l'article 6, pourraient de même faire l'objet d'une certification de la part des reviseurs avant leur transmission à la Cour. Grâce à ces documents qui seraient adaptés aux exigences de ce Haut Collège, la mission de celui-ci serait également facilitée.

Une collaboration de ce genre ne constituerait nullement une innovation. Déjà, à l'heure actuelle, pour les comptes des comptables des administrations de l'Etat, la Cour exige une certification des vérifications effectuées par les inspecteurs et agents de surveillance.

Si la Cour des comptes peut utilement se servir des rapports et des certificats des reviseurs, il est, d'autre part, évident qu'elle n'est nullement tenue de se contenter de ce seul contrôle. Car, ainsi qu'il a déjà été mentionné plus haut, la Cour organise son contrôle comme bon lui semble et en dehors de toute intervention du Pouvoir exécutif.

L'article 17 est adopté par sept voix et trois abstentions.

Art. 18.

L'article 18, contenant des dispositions transitoires, est adopté à l'unanimité.

Art. 19 (nieuw)

De terugbetaling aan de Schatkist door de instellingen van openbaar nut van de uitgaven voortvloeiende uit de controle er van is voorgeschreven voor :

- de meeste openbare instellingen met een financiële inslag, door een koninklijk besluit van 22 October 1937 (Staatsblad van 30 October 1937) getroffen ter uitvoering van de wet van 10 Juni 1937 (Staatsblad van 24 Juni 1937), betreffende de coördinatie van de werking, de inrichting en de bevoegdheden van sommige instellingen van openbaar nut ;
- de instellingen van openbaar nut, waarvan sprake in het eerste artikel van het wetsontwerp, door artikel 14 van dit ontwerp.

Bovengemelde bepalingen zijn niet toepasselijk op het Herdisconterings- en Waarborginstituut. Daaruit volgt dat de uitgaven voortvloeiende uit de controle van de verrichtingen van het Instituut niet aan de Uitvoerende Macht terugbetaald worden.

Om een einde te maken aan deze anomalie heeft de Eerste-Minister aan de Commissie voorgesteld het wetsontwerp aan te vullen met een artikel 19 (nieuw), luidende :

« Het bepaalde in artikel 14 van deze wet is mede van toepassing op het Herdisconterings- en Waarborginstituut. »

Wegens de inlassing van artikel 19 (nieuw) wordt de ondertitel « Overgangsbepalingen » die artikel 18 voorafgaat gewijzigd in : « *Overgangsbepalingen en diverse bepalingen* ».

Een commissielid acht een afzonderlijk ontwerp voor deze bepaling wenselijk. De Eerste-Minister gaat akkoord maar voegt er bij dat het gaat om het herstellen van de gevolgen van een vergetelheid.

Artikel 19 (nieuw) evenals de wijziging van de ondertitel zijn aangenomen.

* * *

Het ontwerp is in zijn geheel aangenomen met 8 tegen 3 stemmen.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

H. DELPORT.

De Voorzitter,

Pierre DE SMET.

Art. 19 (nouveau).

Le remboursement au Trésor par les organismes d'intérêt public des dépenses résultant de leur contrôle est prévu, en ce qui concerne :

- la plupart des organismes d'intérêt public à caractère financier, par un arrêté royal du 22 octobre 1937 (Moniteur du 30 octobre 1937) pris en exécution de la loi du 10 juin 1937 (Moniteur du 24 juin 1937), relative à la coordination de l'activité, de l'organisation et des attributions de certaines institutions d'intérêt public ;
- les organismes d'intérêt public visés à l'article premier du projet de loi, par l'article 4 de celui-ci.

Les dispositions rappelées ci-dessus ne s'appliquent pas à l'Institut de réescompte et de garantie. Il s'en suit que les dépenses du Pouvoir exécutif découlant du contrôle des opérations de l'Institut ne lui sont pas remboursées.

Pour mettre un terme à cette anomalie, le Premier Ministre a proposé à la Commission de compléter le projet de loi par un article 19 (nouveau) libellé comme suit :

« Les dispositions de l'article 14 de la présente loi s'appliquent également à l'Institut de réescompte et de garantie. »

En raison de l'insertion de l'article 19 (nouveau) le sous-titre « Dispositions transitoires » qui précède l'article 18 devient : « *Dispositions transitoires et diverses* ».

Un commissaire estime qu'il faudrait un projet distinct pour cette disposition. Le Premier Ministre est d'accord, mais ajoute qu'il s'agit de réparer les conséquences d'un oubli.

L'article 19 (nouveau), ainsi que la modification du sous-titre, sont adoptés.

* * *

L'ensemble du projet est adopté par 8 voix contre 3.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,

H. DELPORT.

Le Président,

Pierre DE SMET.

ARTIKELN GEWIJZIGD DOOR DE COMMISSIE.

Art. 4.

Indien op de eerste dag van het begrotingsjaar geen goedkeuring is gegeven, belet zulks niet de aanwending van de kredieten die op het ontwerp van begroting der organismen, vermeld in de rubrieken A en B van artikel 1, zijn geplaatst, *tenzij het principieel nieuwe uitgaven betreft, waartoe geen machtiging is verleend bij de begroting van het vorig jaar.*

Art. 11.

De Koning stelt het kader en het statuut van het personeel der onder de rubrieken A en B van artikel 1 vermelde organismen vast op de voordracht van de minister of de ministers onder wie zij ressorteren en van de Minister die het Algemeen Bestuur in zijn bevoegdheid heeft of van het Begrotingscomité, wanneer laatstgenoemde minister niet gunstig geadviseerd heeft.

Art. 13, § 1.

De betrokken minister en de Minister van Financiën wijzen, in onderlinge overeenstemming, bij de in artikel 1 opgesomde organismen één of meer revisoren aan, wier aantal per organisme niet hoger mag zijn dan vijf.

Art. 19 (nieuw)

Het bepaalde in artikel 14 van deze wet is mede van toepassing op het Herdisconterings- en Waarborginstuut.

NOTA VAN DE MINDERHEID.

De noodzakelijkheid van de zgn. « parastatale » instellingen wordt niet meer betwist. Zij zijn ontstaan ingevolge de evolutie van het begrip openbare dienst gedurende de jongste vijftig jaren. De structuur van de administratie heeft zich noodgedwongen moeten aanpassen aan de nieuwe taken van de Staat.

De liberale Staat, waarvan de bevoegdheden beperkt waren, verzorgde de openbare dienst door een sterk gecentraliseerde administratie. Deze openbare dienst bepaalde zich er toe, de binnenlandse en buitenlandse vrede te bewaren, recht te spreken, en daartoe een minimum aan belastingen te heffen. De misbruiken van het liberalisme en het onbeperkt winstbejag noopten de Staat evenwel tot ingrijpen om een einde te maken aan de al te schreeuwende sociale ongelijkheden. De Staat wordt sociaal. Daarnaast deed zich een

ARTICLES AMENDES PAR LA COMMISSION.

Art. 4.

Le défaut d'approbation au premier jour de l'année budgétaire ne fait pas obstacle à l'utilisation des crédits prévus au projet de budget des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}, à moins qu'il ne s'agisse de dépenses d'un principe nouveau, non autorisées par le budget de l'année précédente.

Art. 11.

Le Roi fixe le cadre et le statut du personnel des organismes repris sous les rubriques A et B de l'article 1^{er}, sur proposition du ou des ministres dont ils relèvent et du ministre qui a l'Administration générale dans ses attributions ou du Comité du Budget, lorsque ce dernier ministre n'a pas émis un avis favorable.

Art. 13, § 1^{er}.

Le ministre intéressé et le Ministre des Finances désignent, de commun accord, auprès des organismes énumérés à l'article premier, un ou plusieurs réviseurs dont le nombre ne peut dépasser cinq par organisme.

Art. 19 (nouveau).

Les dispositions de l'article 14 de la présente loi s'appliquent également à l'Institut de Réesc compte et de Garantie.

NOTE DE LA MINORITE.

La nécessité des organismes dits « parastataux » n'est plus guère contestée. Leur création procède de l'évolution de la notion de service public dont nous constatons le développement au cours des cinquante dernières années. La structure de l'administration s'est nécessairement adaptée aux nouvelles fonctions assumées par l'Etat.

L'Etat libéral, dont les attributions étaient limitées, assurait le service public par une administration très centralisée. Ce service public se limitait à assurer la paix extérieure et intérieure, à rendre la justice et à lever, à cet effet, un minimum d'impôts. Cependant les abus du libéralisme et la recherche du profit illimité ont amené l'Etat à l'intervention, en vue de corriger les inégalités sociales trop criantes. L'Etat devient social. Un autre évolution s'est développée à la même époque : les crises économiques, les guerres, la répa-

andere ontwikkeling voor: de economische crisissen, de oorlogen, de wederopbouw van het puin dat deze hadden opgehoopt, verplichtten de Staat zich met de economie te bemoeien.

Hij heeft niet zonder ongemak een economische taak op zich genomen.

Al spoedig bleek dat de gecentraliseerde administratie niet op haar nieuwe taak was berekend. Reeds in de tweede helft van de vorige eeuw kwamen er, buiten de traditionele administratie, instellingen van openbaar nut tot stand, zoals de Nationale Bank van België, de Algemene Spaar- en Lijfrentekas onder Staatswaarborg, de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen.

Dit waren uitzonderingen.

Vooraf na de eerste wereldoorlog leidde die ontwikkeling tot de instelling van een reeks lichamen van openbaar nut volgens het beginsel van de decentralisatie per dienst. Overheidsdiensten splinterden af en sommige industriële, commerciële, financiële of sociale taken, die de Staat op zich had genomen, werden opgedragen aan instellingen met een meerdere of mindere zelfstandigheid.

In beginsel zijn wij voorstander van deze nieuwe beheerswijze van de openbare diensten, die trouwens in de lijn ligt van de anti-etatistische traditie van het socialisme.

Waarom keuren wij dan het regeringsontwerp niet goed? Om de hierna beknopt uiteengezette redenen:

1° Wij erkennen de noodzakelijkheid van een wet tot vaststelling van de algemene beginselen van de administratieve, juridische, financiële en boekhoudkundige organisatie van de instellingen van openbaar nut.

De Kamer- en de Senaatscommissie van Financiën hebben herhaaldelijk gewezen op de noodzakelijkheid van een wet tot regeling van deze aangelegenheid. Het Belgisch Instituut voor openbare financiën en het Belgisch Instituut voor bestuurswetenschappen hebben hieraan merkwaardige studiën gewijd en zelfs een voorontwerp van wet opgemaakt. De Regering verklaarde op 28 Juni 1950 dat het haar eerste zorg was « een *algemeen* wetsontwerp op de parastatale instellingen » voor te bereiden. De zaak is door talrijke dagblad- en tijdschriftartikelen aan de publieke opinie voorgelegd. Kortom, men is het eens over de noodzakelijkheid van een dringende algemene oplossing. Nu blijkt echter dat het behandelde ontwerp in het geheel niet beantwoordt aan de algemene verwachting, noch aan de belofte die de Regering in haar verklaring van 28 Juni 1950 aflegde.

Het ontwerp geeft geen begripsbepaling van de parastatale instellingen. En zo komt het dat de Rege-

ration des ruines que celles-ci ont accumulées, ont obligé l'Etat à intervenir dans l'économie.

Il a assumé, bien péniblement encore, une fonction économique.

On a rapidement constaté que l'Administration centralisée n'était nullement adaptée à ces nouvelles fonctions. Déjà dans le courant de la seconde moitié du siècle dernier des organismes d'intérêt public avaient été créés en dehors du cadre de l'Administration traditionnelle, telles la Banque Nationale de Belgique, la Caisse générale d'épargne et de retraite sous la garantie de l'Etat, la Société nationale des chemins de fer vicinaux.

C'étaient des exceptions.

C'est particulièrement après la première guerre mondiale que l'évolution a provoqué la création d'une série d'organismes d'intérêt public selon le procédé de la décentralisation par services. Les services publics ont été démembrés et certaines fonctions industrielles, commerciales, financières ou sociales, que l'Etat avait assumées, ont été confiées à des établissements dotés d'une autonomie plus ou moins large.

Nous posons en principe que nous sommes partisans de ces nouveaux modes de gestion des services publics, qui sont d'ailleurs dans la tradition anti-étatiste du socialisme.

Pourquoi ne voterons-nous pas dès lors le projet gouvernemental? Nous allons l'exposer succinctement ci-après:

1° Nous reconnaissons la nécessité de l'intervention d'une loi pour fixer les principes généraux de l'organisation administrative, juridique, financière et comptable des organismes d'intérêt public.

La Commission des Finances de la Chambre des Représentants et celle du Sénat ont à maintes reprises insisté sur la nécessité de l'intervention d'une loi pour régler ces matières. L'Institut Belge des Finances publiques et l'Institut Belge des Sciences administratives ont consacré des études remarquables, et même, un avant-projet de loi à ce problème. Le 28 juin 1950 le Gouvernement a déclaré qu'il portait au rang de ses premières préoccupations « l'établissement d'un projet de loi *d'ensemble* sur les organismes parastataux ». L'opinion publique a été saisie de la question par le truchement de nombreux articles de journaux et de revues. Bref, il y a unanimité pour exprimer la nécessité urgente d'une solution d'ensemble. Or, nous devons constater que le projet de loi à l'examen ne répond nullement à l'attente générale, ni à la promesse faite par le Gouvernement dans sa déclaration du 28 juin 1950.

Le projet ne donne aucune définition des organismes parastataux. De ce fait le Gouvernement, a

ring, bij gemis van een basis die een goede begripsbepaling zou verschaffen, een vijftigtal instellingen afzonderlijk moet opsommen, die zij in vier categorieën indeelt. Waarom deze instellingen en sommige andere niet? Het antwoord van de Regering is niet afdoende. Haar ontwerp is fragmentair en laat het vraagstuk ten dele onopgelost.

Het maakt zelfs geen gewag van fundamentele aangelegenheden als de organisatie en de werkwijze van deze vijftig parastatale instellingen. Het spreekt namelijk met geen woord van de instellingswijze, van de gevolgen der verleende rechtspersoonlijkheid, van de administratie- en beheersorganen, hun bevoegdheid en verantwoordelijkheid, van de onverenigbaarheden, de vorming van het patrimonium, enz., welke aangelegenheden nochtans essentieel zijn en noodzakelijkerwijze eenmaal zullen moeten aangepakt worden om tot een zekere eenmaking te komen.

Die — hoogst belangrijke — punten worden door de Regering opzettelijk terzijde gelaten (zie memorie van toelichting, blz. 3 en 4); zij beperkt zich tot de controle, die zij dringender en essentieel acht.

De Regering rangschikt de vijftig parastatale instellingen dus op grond van de controle waaraan deze onderworpen zullen zijn. Welnu, controle is een criterium van ondergeschikt belang, dat onaanvaardbaar is voor de organische en rationele rangschikking van bedoelde instellingen. De voorgestelde rangschikking blijkt trouwens willekeurig.

Na de dringende noodzakelijkheid van een algemeen organiek, administratief en financieel statuut te hebben vastgesteld voor de instellingen van openbaar nut is de Regering voor de moeilijkheden achteruit gedeinsd. Zij verklaart dat « het hier om een werk gaat dat veel tijd zal vragen en waarbij de tragsgewijze verwezenlijking de enige juiste is » (memorie van toelichting, blz. 3).

Wij moeten nochtans vaststellen dat het regeringswerk misschien wel een etappe inluidt, maar dat het juist met de laatste begint. Immers de controle-organisatie kan niet de enige grondslag vormen van een dergelijk juridisch gebouw. Pas wanneer de beginselen inzake organisatie en werking zijn bepaald, rijst het vraagstuk van de controle. De controle is geen begin, maar een einde.

In dit opzicht is het regeringsontwerp werkelijk onbevredigend.

2° Het opbouwende gedeelte van het ontwerp, nl. de organisatie van de controle, kan evenmin onze goedkeuring wegdragen.

Wij merken dat de Regering het voornemen heeft, de verschillende organismen aan een zwaar en duur toezicht te onderwerpen, uitsluitend om een al te verregaande centralisatie in handen van de Minister van Financiën te bewerken, zodat deze in feite een superminister wordt. De Regering tracht dit niet te verbergen; om haar initiatief te rechtvaardigen be-

défaut de la base que fournirait une bonne définition, se voit obligé de citer individuellement une cinquantaine d'organismes qu'il classe en quatre catégories. Pourquoi ces organismes-là? Pourquoi pas certains autres? Les réponses du Gouvernement sont inadéquates. C'est donc une solution fragmentaire et qui laisse le problème partiellement irrésolu.

Le projet ne fait même aucune allusion aux questions fondamentales d'organisation et de fonctionnement de ces cinquante parastataux. Il ne s'occupe notamment pas des modalités de création, des effets de la personnification conférée, des organes d'administration et de gestion et de leurs pouvoirs et responsabilités, des incompatibilités, de la formation du patrimoine, etc., questions cependant essentielles et qui devront forcément être abordées un jour en vue d'une certaine unification.

Ces points, d'importance capitale, sont délibérément écartés par le Gouvernement (voir exposé des motifs, pp. 3 et 4), qui s'en tient au seul contrôle, qualifié de plus urgent et d'essentiel.

Le Gouvernement opère ainsi le classement des cinquante parastataux, sur la base de contrôle auquel ils vont être soumis. Or, le contrôle est un critère d'ordre mineur, qui est inacceptable pour la classification organique et rationnelle des établissements envisagés. Le classement proposé s'avère d'ailleurs arbitraire.

Le Gouvernement, après avoir constaté la nécessité urgente de l'intervention d'un statut organique général, administratif et financier, des organismes d'intérêt public a reculé devant les difficultés. Il déclare qu'il s'agit « d'une œuvre de longue haleine excluant toute improvisation et qui justifie de procéder par étapes. » (Exposé des motifs, page 3.)

Cependant force nous est de constater que l'œuvre gouvernementale, si elle marque une étape, débute précisément par la dernière; ce n'est évidemment pas la seule organisation du contrôle qui peut constituer la base d'un pareil édifice juridique. C'est quand les principes d'organisation et de fonctionnement ont été établis que surgit le problème du contrôle. Le contrôle n'est pas le début, mais bien le terme final.

Sous ces aspects, le projet du Gouvernement est franchement insuffisant.

2° La partie constructive du projet, à savoir l'organisation du contrôle, ne peut davantage obtenir notre adhésion.

Nous observons que le dessein du Gouvernement est de soumettre les organismes à une surveillance lourde et dispendieuse dans la seule préoccupation d'une centralisation outrancière entre les mains du Ministre des Finances qui devient en fait, un superministre. Le Gouvernement ne s'en cache pas; il justifie même son initiative par les nécessités de sa politi-

roept zij zich zelfs op de eisen van haar financiële politiek en van het financieel evenwicht. Maar waarom dan zelfstandige organismen instellen?

Door het optreden van de regeringscommissarissen, revisoren, ministers die buiten de instelling staan, zullen de organismen van openbaar nut ernstig belemmerd worden en zullen zij grotendeels het voordeel verliezen van de autonomie welke hun door hun organiek statuut was verleend. Het staat immers vast dat, als het ontwerp niet tot doel had hun vrijheid van handelen sterk te beknotten, men zich kan afvragen waartoe al de overwogen maatregelen wel zouden kunnen dienen.

Trouwens, door de leidende organen te onderwerpen aan verschillende ministers, onder wie steeds de Minister van Financiën, wordt het beginsel van de verantwoordelijkheid ontzenuwd. Wie zegt verantwoordelijkheid, zegt ook vrijheid in de keuze van de actiemiddelen. Deze afhankelijkheid betekent voor bepaalde instellingen, zoals de Regie van Telegraaf en Telefoon, welke onder meer is opgericht om deze tak van de openbare diensten aan de wisselvalligheden van de politiek te onttrekken, een stap achteruit vergeleken bij de organisatie, die ingesteld werd bij de wet van 19 Juli 1930. Dit is hoogst betreurenswaardig.

Wij erkennen de noodzakelijkheid van een controle in de openbare diensten, ja zelfs van een zeer strenge controle. Doch zoals de geachte volksvertegenwoordiger Spinoy verklaart in de minderheidsnota bij het verslag van de h. Parisis over het hier besproken ontwerp, « behoort de controletaak tot de prerogatieven van de wetgevende macht (Grondwet, art. 110 v.v.) ». De controle moet hoofdzakelijk worden uitgeoefend door de voorlichter van de Openbare Macht welke de nationale gemeenschap vertegenwoordigt.

Wij zijn gerechtigd een volledige parlementaire controle te eisen, welke in het eerste stadium wordt uitgevoerd door het Rekenhof, als grondwettelijk mandataris van het Parlement.

Deze controle moet steunen op concrete en nauwkeurige wetteksten. Er kan niet worden volstaan met voornemens of vage beschouwingen; alleen de teksten tellen, en deze ontbreken: artikel 6 beperkt zich tot de bepaling dat de rekeningen worden overgemaakt aan het Rekenhof, hetwelk plaatselijk controle kan oefenen, maar alleen voor de categorieën A en B.

Onzes inziens moeten de *wetteksten* aan het Rekenhof bevoegdheid geven om de verrichtingen te volgen naargelang van hun uitvoering, en om zijn taak ter plaatse uit te oefenen, niet onmiddellijk na de afsluiting van het dienstjaar maar gedurende geheel het jaar. Elke andere werkwijze is ondoeltreffend en zal grote vertraging veroorzaken bij het nazicht dat, wil het niet ondoelmatig zijn, terzelfder tijd als de feiten moet kunnen geschieden.

De Regering heeft geen uitdrukkelijke tekst dien-aangaande opgenomen en die leemte dreigt een bron van conflicten te worden.

que financière et de la réalisation de l'équilibre financier. Pourquoi, dès lors, créer des organismes autonomes?

Par le fait de ces interventions de commissaires du Gouvernement, de reviseurs, de ministres étrangers à l'établissement, les organismes d'intérêt public se trouveront entravés sérieusement dans leurs activités et perdront pour une grande partie, le bénéfice de l'autonomie qui leur a été accordée par leur statut organique. Il est de fait que si le projet ne devait pas avoir pour effet de les priver d'une grosse partie de leur liberté d'action, on se demande à quoi pourraient servir toutes les mesures prévues.

La soumission des organes dirigeants à plusieurs ministres, dont toujours le Ministre des Finances, énerve d'ailleurs le principe de la responsabilité. Qui dit responsabilité, dit forcément liberté dans le choix des moyens d'action. Cette sujétion constitue pour certains établissements, comme la Régie des Télégraphes et Téléphones, créée entre autres pour soustraire cette branche du service public aux aléas de la politique, un pas en arrière sur l'organisation instituée par la loi du 19 juillet 1930. C'est profondément regrettable.

Nous reconnaissons la nécessité du contrôle dans les services publics, d'un contrôle très sévère même. Toutefois, ainsi que le rappelle l'honorable représentant Spinoy dans la note de la minorité annexée au rapport de M. Parisis concernant le projet à l'examen, « le devoir du contrôle est une prérogative du pouvoir législatif (Constitution, art. 110 et suivants) ». Le contrôleur doit être essentiellement l'informateur des Pouvoirs publics représentant la collectivité nationale.

Nous sommes en droit d'exiger un contrôle parlementaire complet intégral exercé au premier stade à l'intervention de la Cour des Comptes, mandataire du Parlement prévu par la Constitution.

Ce contrôle doit reposer sur des textes législatifs concrets et précis; il ne suffit pas d'exprimer des intentions ou de vagues considérations, seules les textes comptent. Ces textes font défaut: l'article 6 se borne à prévoir la transmission des comptes à la Cour des Comptes qui peut en prévoir un contrôle sur place et ce uniquement pour les catégories A et B.

A notre avis, *les textes législatifs* doivent prévoir la faculté pour la Cour des Comptes de suivre les opérations au fur et à mesure de leur réalisation, la possibilité pour ce Collège d'exercer sa mission sur place, non pas dès la clôture de l'exercice, mais tout le long de l'année. Toute autre méthode est inefficace et provoquera d'énormes retards dans la vérification, laquelle doit être contemporaine des faits sous peine de rester sans effet.

Le Gouvernement ne prévoit aucun texte formel à cet égard et cette lacune risque d'être la source de conflits.

Nog een ander aspect van het ontwerp heeft onze aandacht getrokken. Thans vertegenwoordigen talrijke hoge ambtenaren de Staat bij de parastatale instellingen. Aan het verslag van de h. Volksvertegenwoordiger Parisis is een indrukwekkende lijst toegevoegd (Gedr. St. Kamer, n° 25, 1952-1953, blz. 57 tot 75). Uit de behandeling van het ontwerp in de Senaatscommissie (zie verslag van de h. Delpont) blijkt dat de Regering nog altijd niet weet in welke kringen ze de revisoren zal kiezen. In de Kamer der Volksvertegenwoordigers (zie verslag van de h. Parisis, blz. 26) heeft de h. Eerste-Minister verklaard dat hij de keuze had tussen *twee* oplossingen; in de Senaat sprak hij van drie oplossingen. Het is alleszins vreemd dat het Parlement over zulk een belangrijk onderwerp zo weinig opheldering krijgt.

Met betrekking tot de organisatie van de boekhouding verleent het wetsontwerp machtiging aan de Koning (art. 7), behoudens het in artikel 2 vervatte beginsel, luidende: « De comptabiliteit wordt gevoerd volgens het stelsel van het beheer ».

De boekhoudkundige beginselen zijn van kapitaal belang bij de contrôle; zij behoren bij de wet te worden vastgesteld, mits een reglement wordt uitgewerkt, niet door de Koning, zoals thans in het ontwerp is bepaald, maar door de instelling zelf. Ook ten deze is het ontwerp trouwens onbevredigend en de verslaggever erkent zulks waar hij schrijft: « Het begrip beheer of dienstjaar is te algemeen om daaruit alleen het stelsel van begrotingsaanrekening af te leiden. » Juist omdat dit begrip te ruim is heeft de Regering er tijdens de behandeling in de Senaatscommissie het begrip « *beheer gegrondvest op de vastleggingen* » aan toegevoegd.

Maar dit begrip is niet aan de beoordeling van de Kamer der Volksvertegenwoordigers onderworpen en is ook niet vervat in de wettekst. Wij kunnen met deze leemte op dit wezenlijk punt niet instemmen, zoals wij er ons ook niet kunnen mee verenigen dat de Regering in deze kapitale aangelegenheid nu eens het ene dan weer het andere stelsel kiest. Deze keuze dreigt een verdraaiing te veroorzaken in de boekhoudingen, die naderhand in een nationale boekhouding zullen ingeschakeld worden.

Ten slotte maken wij voorbehoud omtrent de bepaling dat de toezichtskosten ten laste zullen komen van de gecontrôleerde instelling, wat onzes inziens een ongelukkige oplossing is. Naar ons oordeel moet deze uitgaaf ten bezware zijn van een Rijksbegroting, aangezien de Regering het toezicht heeft uitgelokt, hiermee haar voordeel doet en de toezichthoudende ambtenaar aanwijst.

Om al deze redenen, die wij overigens zullen uiteenzetten bij de artikelsgewijze bespreking, weigeren wij onze goedkeuring aan het ontwerp te geven.

Un autre aspect du projet a retenu notre attention. De nombreux hauts fonctionnaires représentent actuellement l'Etat dans les organismes parastataux. Une liste impressionnante est annexée au rapport de M. le Représentant Parisis (Doc. de la Chambre des Représentants, n° 25 de la session 1952-1953, pp. 57 à 75). Il résulte de la discussion du projet en Commission du Sénat (voir rapport de M. Delpont) qu'à l'heure actuelle le Gouvernement ne sait pas encore dans quel milieu il choisira les reviseurs. A la Chambre des Représentants (voir rapport de M. Parisis, p. 26) M. le Premier Ministre a déclaré qu'il avait le choix entre *deux* solutions; au Sénat M. le Premier Ministre a parlé de trois solutions. Il est pour le moins extraordinaire que dans une question aussi importante le Parlement obtienne si peu de précisions.

Quant à l'organisation de la comptabilité, le projet de loi accorde délégation au Roi (art. 7), sauf un principe formulé à l'article 2 et libellé comme suit: « La comptabilité est tenue selon le système de la gestion ».

Les principes comptables constituent un point capital du contrôle; il importerait qu'ils soient fixés par la loi sous réserve de l'élaboration d'un règlement non point par le Roi ainsi que le prévoit le projet, mais par l'organisme lui-même. A ce point de vue d'ailleurs le projet est également insuffisant et le rapporteur le reconnaît quand il écrit « le concept de gestion et d'exercice est trop large pour caractériser à lui seul un système d'imputation ». C'est parce que ce concept est trop large, que le Gouvernement y a ajouté au cours de la discussion en commission au Sénat, la notion « *gestion axée sur les engagements* ».

Mais c'est une notion qui n'a pas été soumise à l'appréciation de la Chambre des Représentants et qui ne se trouve pas dans le texte légal. Nous ne pouvons admettre cette lacune sur ce point essentiel, comme nous ne pouvons admettre que dans cette matière capitale, le Gouvernement choisira tantôt un régime, tantôt un autre. Ce choix risque de fausser les comptabilités, lesquelles seront à intégrer plus tard dans une comptabilité nationale.

Enfin, nous faisons toutes nos réserves quant à la mise à charge de l'organisme sous contrôle du coût de la surveillance, qui nous semble une solution peu heureuse. Cette dépense incombe, à notre avis, à un budget de l'Etat attendu que c'est le Gouvernement qui la provoque, en bénéficie et qui désigne les contrôleurs.

Pour toutes ces raisons que nous développerons d'ailleurs au cours de l'examen des articles, nous refusons notre adhésion à ce projet.