

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 maart 2003

WETSONTWERP

houdende organisatie van de begroting en
van de comptabiliteit van de federale Staat

WETSONTWERP

tot vaststelling van de algemene bepalingen
die gelden voor de begrotingen, de controle
op de subsidies en voor de boekhouding van
de gemeenschappen en de gewesten, alsook
voor de organisaties van de controle door het
Rekenhof

WETSONTWERP

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN EN BEGROTING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Peter VANHOUTTE** EN **Dirk PIETERS**

Voorgaande documenten :

Doc 50 **1870/ (2001/2002)** :

001 : Wetsontwerp.
002 en 003 : Amendementen.

Zie ook :

005 : Tekst verbeterd door de commissie.

Doc 50 **1871/ (2001/2002)** :

001 : Wetsontwerp.
002 tot 007 : Amendementen.
008 : Verslag.

Zie ook :

009 : Tekst aangenomen door de commissie.

Doc 50 **1872/ (2001/2002)** :

001 : Wetsontwerp.
002 tot 007 : Amendementen.
008 : Verslag.

Zie ook :

009 : Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

13 mars 2003

PROJET DE LOI

portant organisation du budget et
de la comptabilité de l'Etat fédéral

PROJET DE LOI

fixant les dispositions générales applicables
aux budgets, au contrôle des subventions
et à la comptabilité des communautés
et des régions, ainsi qu'à l'organisation
du contrôle de la Cour des comptes

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative
à l'organisation de la Cour des comptes

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET
PAR
MM. **Peter VANHOUTTE** ET **Dirk PIETERS**

Documents précédents :

Doc 50 **1870/ (2001/2002)** :

001 : Projet de loi.
002 et 003 : Amendements.

Voir aussi:

005 : Texte corrigé par la commission.

Doc 50 **1871/ (2001/2002)** :

001 : Projet de loi.
002 à 007 : Amendements.
008 : Rapport.

Voir aussi:

009 : Texte adopté par la commission.

Doc 50 **1872/ (2001/2002)** :

001 : Projet de loi.
002 à 007 : Amendements.
008 : Rapport.

Voir aussi:

009 : Texte adopté par la commission.

Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/

Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :

Voorzitter / Président : Olivier Maingain

A. — Vaste leden / Membres titulaires :

VLD	Fientje Moerman, Ludo Van Campenhout, Karel Pinxten.
CD&V	Greta D'hondt, Yves Leterme, Dirk Pieters.
Agalev-Ecolo	Peter Vanhoutte, Gérard Gobert.
PS	Jacques Chabot, François Dufour.
MR	Olivier Maingain, Eric van Weddingen.
Vlaams Blok	Alexandra Colen, Hagen Goyvaerts.
SPA	Peter Vanvelthoven.
CDH	Jean-Jacques Viseur.
VU&ID	Alfons Borginon.

B. — Plaatsvervangers / Membres suppléants :

Willy Cortois, Pierre Lano, Georges Lenssen, Tony Smets.
Mark Eyskens, Trees Pieters, Daniël Vanpoucke, Herman Van Rompuy, Trees Pieters.
Zoé Genot, Muriel Gerkens, Lode Vanoost.
Claude Eerdeken, Bruno Van Grootenbrulle, Léon Campstein.
François Bellot, Philippe Collard, Serge Van Overtveldt.
Gerolf Annemans, Roger Bouteica, Francis Van den Eynde.
Ludwig Vandenhove, Henk Verlinde.
Raymond Langendries, Joseph Arens.
Danny Pieters, Karel Van Hoorebeke.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
MR	:	Mouvement Réformateur
PS	:	Parti socialiste
CDH	:	Centre démocrate Humaniste
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : publicaties@deKamer.be	e-mail : publications@laChambre.be

INHOUD

I. Procedure	4
II. Inleidende uiteenzetting van de minister van Financiën	4
III. Toelichting bij het advies van de subcommissie «Rekenhof»	4
IV. Hoorzittingen	7
V. Algemene bespreking	48
VI. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	85
Bijlage : Advies van de subcommissie «Rekenhof»	

SOMMAIRE

I. Procédure	4
II. Exposé introductif du ministre des Finances	4
III. Explication de l'avis de la sous-commission «Cour des comptes»	4
IV. Auditions	7
V. Discussion générale	48
VI. Discussion des articles et votes	85
Annexe : Avis de la sous-commission «Cour des comptes»	

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft deze wetsontwerpen besproken op haar vergaderingen van 7, 14, 21 en 29 januari, 11, 25 en 26 februari en 11 en 13 maart 2003.

Tijdens de vergadering van 7 januari 2003 heeft de commissie beslist de wetsontwerpen DOC 50 1870/001, 50 1871/001 en 50 1872/001 gezamenlijk te bespreken.

I. — PROCEDURE

Tijdens haar vergaderingen van 12 november, 26 november en 11 december 2003 heeft de subcommissie «Rekenhof» een advies opgesteld over de wetsontwerpen DOC 50 1870/001, 50 1871/001 en 50 1872/001. De aanbevelingen van de subcommissie «Rekenhof» zijn samen met het verslag over de besprekingen die in de subcommissie hebben plaatsgevonden, als bijlage bij dit verslag opgenomen.

Op verzoek van de heren Peter Vanvelthoven (S.P.A.), Yves Leterme (C.D.&V) en Geert Bourgeois (V.U.&I.D) heeft commissie voor de Financien en de Begroting op 14 januari 2003 beslist om bijkomende hoorzittingen te organiseren met de vertegenwoordigers van de gewesten en de gemeenschappen en met professor Herman Matthijs als externe deskundige. Op deze hoorzittingen waren ook vertegenwoordigers van het Rekenhof aanwezig. Deze hoorzittingen vonden plaats op dinsdag 21 januari 2003.

De minister van Financien heeft voorgesteld dat de subcommissie «Rekenhof» de invoering van de nieuwe boekhoudingssystemen en begrotingsprocessen nauwgezet zou opvolgen.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Er wordt verwezen naar de memorie van toelichting (zie DOC 50 1870/001, pp. 5-162, DOC 50 1871/001, pp. 5-16 en DOC 50 1872/001, pp. 5-18).

III. — TOELICHTING BIJ HET ADVIES DAT WERD UITGEBRACHT DOOR DE SUBCOMMISSIE «REKENHOF»

De heer Alfons Borginon (V.U.&I.D), rapporteur van de subcommissie, vestigt de aandacht erop dat zowel ambtenaren van de FOD Financien en de FOD Budget en Beheerscontrole als vertegenwoordigers van het Rekenhof tijdens hoorzittingen een uitvoerige toelichting over

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ces projets de loi au cours de ses réunions des 7, 14, 21 et 29 janvier, 11, 25 et 26 février et 11 et 13 mars 2003.

Au cours de sa réunion du 7 janvier 2003, la commission a décidé de joindre les projets de loi DOC 50 1870/001, 50 1871/001 et 50 1872/001 en vue de leur examen.

I. — PROCÉDURE

Au cours de ses réunions des 12 novembre, 26 novembre et 11 décembre 2003, la sous-commission «Cour des comptes» a rédigé un avis sur les projets de loi DOC 50 1870/001, 50 1871/001 et 50 1872/001. Les recommandations de la sous-commission «Cour des comptes» ont été annexées au présent rapport, ainsi que le rapport des discussions qui se sont tenues en son sein.

À la demande de MM. Peter Vanvelthoven (S.P.A.), Yves Leterme (C.D.&V) et Geert Bourgeois (V.U.&I.D), la commission des Finances et du Budget a décidé, le 14 janvier 2003, d'organiser des auditions supplémentaires et de procéder dès lors à l'audition des représentants des Régions, des représentants des Communautés, et du professeur Herman Matthijs en qualité d'expert externe. Ces auditions, qui ont eu lieu le mardi 21 janvier 2003, devaient également se tenir en présence des représentants de la Cour des comptes.

Le ministre des Finances a proposé que la sous-commission «Cour des comptes» suive attentivement la mise en œuvre des nouveaux systèmes comptables et des nouveaux processus budgétaires.

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE DES FINANCES

Il est renvoyé à l'exposé des motifs (voir DOC 50 1870/001, pp. 5-162, DOC 50 1871/001, pp. 5-16 et DOC 50 1872/001, pp. 5-18).

III. — COMMENTAIRE SUR L'AVIS FORMULÉ PAR LA SOUS-COMMISSION «COUR DES COMPTES»

M. Alfons Borginon (V.U.&I.D), rapporteur de la sous-commission, attire l'attention sur le fait que, dans le cadre des auditions, tant des fonctionnaires du SPF Finances et du SPF Budget et Contrôle de gestion que des représentants de la Cour des comptes ont commenté

de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen hebben gegeven.

De bespreking in de subcommissie «Rekenhof» heeft zich toegespitst op twee essentiële vraagstukken : de invoering van een genormaliseerd rekeningstelsel van dubbel boekhouden en het sneller wegwerken van de opgelopen achterstand (vijf jaar in 2001) bij de opmaak van de algemene rekening van de Staat. Door het gebruik van moderne informaticasystemen moet het mogelijk binnen de eerste zes maanden na het beëindigen van het begrotingsjaar de eindrekening op te stellen.

De subcommissie «Rekenhof» heeft twee voorstellen van amendementen opgesteld.

Het eerste voorstel heeft betrekking op artikel 10, § 3 van het wetsontwerp DOC 50 1871/001 waarin de algemene bepalingen zijn opgenomen die gelden voor alle gefedereerde entiteiten. De huidige formulering zou de indruk kunnen wekken dat een arrest van het Rekenhof ten aanzien van een rekenplichtige van een gefedereerde entiteit, dat in cassatie werd verbroken, zou kunnen worden verwezen naar een ad hoc commissie die binnen de federale Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingericht. Het voorstel van amendement strekt ertoe de zaak te verwijzen naar een ad hoc commissie samengesteld uit leden van de wetgevende assemblee van de gefedereerde autoriteit waartoe de rekenplichtige in kwestie behoort.

De tweede suggestie tot amendering heeft betrekking op het wetsontwerp DOC 50 1872/001 dat tot doel heeft de bestaande inrichtingswet van het Rekenhof in overeenstemming te brengen met de filosofie van het nieuwe boekhoudsysteem en met de algemene bepalingen die voortaan zullen gelden voor de gefedereerde entiteiten.

Tijdens de bespreking in de subcommissie heeft een uitvoerig debat plaatsgevonden over de afschaffing van het voorafgaand visum. Sommige leden meenden dat deze afschaffing de parlementaire controle op de begroting zou verzwakken. Na afloop van een gedachte-wisseling met vertegenwoordigers van het Rekenhof bleek dat het voorafgaand visum toch een minder sterk controle-instrument is dan algemeen wordt gedacht.

De afschaffing van het visum wordt trouwens meer dan gecompenseerd door de permanente on line toegang die het Rekenhof zal hebben tot het volledige geïnformatiseerde boekhoudsysteem.

Tijdens de bespreking is ook gebleken dat er niet wordt geraakt aan het individuele inzage-recht van de parlementsleden. Via de on line toegang beschikt het Reken-

en détail les projets de loi à l'examen.

Les débats au sein de la sous-commission «Cour des comptes» se sont focalisés sur deux questions essentielles : l'instauration d'un plan comptable normalisé fondé sur les principes de la comptabilité en partie double et la résorption accélérée du retard accumulé (cinq ans) dans l'établissement du compte général de l'État. L'utilisation de systèmes informatiques modernes doit permettre d'arrêter la loi de comptes dans les six premiers mois suivant la clôture de l'année budgétaire.

La sous-commission «Cour des comptes» a rédigé deux propositions d'amendement.

La première proposition porte sur l'article 10, § 3, du projet de loi DOC 50 1871/001, qui comprend des dispositions générales applicables à toutes les entités fédérées. La formulation actuelle pourrait laisser penser qu'un arrêt de la Cour des comptes, relatif à un comptable des entités fédérées, cassé en cassation pourrait être renvoyé devant la commission *ad hoc* organisée au sein de la Chambre des représentants. La proposition d'amendement vise à renvoyer l'affaire à une commission *ad hoc*, formée dans le sein de l'assemblée législative de l'entité fédérée à laquelle appartient le comptable en cause.

La deuxième suggestion d'amendement concerne le projet de loi DOC 50 1872/001, qui a pour but de mettre l'actuelle loi organique de la Cour des comptes en concordance avec la philosophie du nouveau système comptable et avec les dispositions générales qui s'appliqueront dorénavant aux entités fédérées.

Au cours de la discussion au sein de la sous-commission a eu lieu un débat approfondi sur la suppression du visa préalable. Certains membres ont estimé que cette suppression affaiblirait la contrôle parlementaire qui s'exerce sur le budget. À l'issue d'un échange de vues avec des représentants de la Cour des comptes, il s'est avéré que le visa préalable était malgré tout un instrument de contrôle moins puissant qu'on ne le pensait généralement.

La suppression de ce visa est d'ailleurs plus que compensée par le fait que la Cour des comptes aura un accès permanent en ligne à l'ensemble du système comptable informatisé.

Au cours de la discussion, il s'est également avéré qu'il ne sera pas porté atteinte au droit de regard à titre individuel des parlementaires. Grâce à l'accès en ligne, la Cour

hof over alle informatie om antwoorden te kunnen verstrekken op individuele vragen van kamerleden.

De subcommissie acht het evenwel nuttig dat de Kamer het Rekenhof zou kunnen gelasten een onderzoek in te stellen naar de wettigheid en de regelmatigheid van specifieke uitgavenprogramma's.

De heer Éric van Weddingen (MR), voorzitter van de subcommissie, wenst de commissieleden attent te maken op de problematiek van de inwerkingtreding van het wetsontwerp DOC 50 1871/001. De Vlaamse Gemeenschap, die reeds het verst gevorderd is in het ontwerpen van een nieuwe comptabiliteit, dringt er bovendien op aan dat de algemene bepalingen zo snel mogelijk in werking zouden treden.

Terwijl de inwerkingtreding van de wetsontwerpen DOC 50 1870/001 en 1872/001 is vastgesteld op 1 januari 2004, kan het wetsontwerp DOC 50 1871/001 met de algemene bepalingen die gelden voor de gefedereerde entiteiten op grond van het artikel 17 in principe reeds in werking treden op 1 januari 2003, waardoor de wet terugwerkende kracht zou krijgen. Er is evenwel voorzien in de mogelijkheid voor de gefedereerde entiteiten om een verzoek tot uitstel in te dienen. Hoe kan men evenwel uitstel verlenen als de inwerkingtreding reeds met terugwerkende kracht tot stand komt? Zou het daarom niet beter te stellen dat de wet pas in werking treedt twee maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*?

De minister van Financiën merkt op dat er twee mogelijke oplossingen zijn voor het vraagstuk van de inwerkingtreding van het wetsontwerp DOC 50 1871/001.

Het eerste denkspoor bestaat erin de huidige formulering van artikel 17 te behouden en de wet in werking te laten treden op 1 januari 2003. Tegelijkertijd met de bekendmaking van de wet in het *Belgisch Staatsblad* kan men evenwel een koninklijk besluit publiceren dat voorziet in een uitstel van de inwerkingtreding voor de gefedereerde entiteiten die hiertoe een verzoek hebben ingediend. Aangezien het wetsontwerp DOC 50 1871/001 ressorteert onder de bicamerale procedure (artikel 77 van de Grondwet), zal het ook nog in de Senaat moeten worden besproken: na de stemming in de Kamer beschikken de gefedereerde entiteiten dus nog over voldoende tijd om een verzoek tot uitstel in te dienen.

De andere optie bestaat erin de inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2004 waarbij wordt voorzien in de mogelijkheid om een uitstel te verkrijgen tot 1 januari 2005. De drie wetsontwerpen treden dan tegelijkertijd in werking op 1 januari 2004.

des comptes disposera de toutes les informations nécessaires pour pouvoir répondre aux questions posées à titre individuel par des membres de la Chambre.

La sous-commission estime cependant utile que la Chambre puisse charger la Cour des comptes de procéder à un contrôle de légalité et de régularité de certains programmes de dépenses.

M. Éric van Weddingen (MR), président de la sous-commission, tient à attirer l'attention des membres de la commission sur la problématique de l'entrée en vigueur du projet de loi DOC 50 1871/001. La Communauté flamande, qui est déjà la plus avancée en ce qui concerne l'élaboration d'une nouvelle comptabilité, insiste en outre pour que les dispositions générales entrent en vigueur dans les délais les plus brefs.

Alors que l'entrée en vigueur des projets de loi DOC 50 1870/001 et 1872/001 est fixée au 1^{er} janvier 2004, le projet de loi DOC 50 1871/001, qui contient les dispositions générales applicables aux entités fédérées, peut, en vertu de l'article 17, entrer en principe en vigueur dès le 1^{er} janvier 2003, de sorte que la loi aurait un effet rétroactif. Il est cependant prévu que les entités fédérées peuvent introduire une demande de report. Comment pourrait-on cependant accorder un report si l'entrée en vigueur intervenait avec effet rétroactif? Ne serait-il dès lors pas préférable de prévoir que la loi n'entre en vigueur que deux mois après sa publication au *Moniteur belge*?

Le ministre des Finances fait observer qu'il y a deux solutions possibles au problème de l'entrée en vigueur du projet de loi DOC 50 1871/001.

La première solution consiste à maintenir la formulation de l'article 17 et à faire entrer la loi en vigueur le 1^{er} janvier 2003. En même temps que la publication de la loi au *Moniteur belge*, on pourrait cependant publier un arrêté royal prévoyant un report de l'entrée en vigueur de cette loi pour les entités fédérées qui en ont fait la demande. Étant donné que le projet de loi DOC 50 1871/001 relève de la procédure bicamérale (article 77 de la Constitution), il devra encore être examiné par le Sénat: après le vote à la Chambre, les entités fédérées auront donc suffisamment de temps pour introduire une demande de report.

L'autre solution consiste à reporter au 1^{er} janvier 2004 l'entrée en vigueur de la loi précitée, en prévoyant la possibilité d'obtenir un report au 1^{er} janvier 2005. Les trois projets de loi entreraient donc tous en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

Het is evenwel uitgesloten dat het wetsontwerp DOC 50 1871/001 in de loop van een jaar in werking zou treden. De inwerkingtreding moet steeds op 1 januari plaatsvinden.

IV. — HOORZITTINGEN

A. Vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten

1. *Hoorzitting met de heer Leo Victor – secretaris-generaal van het Departement Algemene Zaken en Financiën van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*

Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) is het grootscheepse vernieuwingsproject om de Vlaamse overheid nog transparanter en slagvaardiger te maken. Het kaderdecreet *Bestuurlijk beleid* steunt op de volgende uitgangspunten :

- het primaat van de politiek ;
- deugdelijk bestuur, gebaseerd op de volgende principes :

- rechtmatigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid;
- zuinigheid, efficiëntie, effectiviteit en ethiek.

- het Vlaams comptabiliteitsdecreet, dat gekenmerkt wordt door de volgende essentiële elementen :

- algemene boekhouding op basis van een genormaliseerd rekeningstelsel ;
- begrotingsboekhouding ;
- analytische boekhouding.

De bestaande structuur van de Vlaamse administratie, die is onderverdeeld in 7 departementen, zal grondig gewijzigd worden. In het nieuwe organisatiemodel zal er één-op-één relatie zijn tussen de minister en de administratieve entiteiten. Hierdoor wordt de relatie tussen de bevoegde minister en de ambtelijke leidinggeven- den geoptimaliseerd.

Er zal een evolutief proces worden opgestart van de traditionele comptabiliteitsbenadering (begrotingsboekhouding) naar een economische boekhouding waaruit een begrotingsrapportering kan worden afgeleid en die een analytische benadering van de kosten mogelijk moet maken.

Bedoeling is over te gaan van een «middelen»-begroting (*input*) naar een «prestatie»-begroting (*output*). Hiervoor moet men vanuit een economische boekhouding een analytische boekhouding opstellen, waardoor er een groter kosten- en efficiëntiebewijstzijn tot stand zal komen. In de traditionele rijkscomptabiliteit is een dergelijke overstap niet te realiseren.

Il est toutefois exclu que le projet de loi DOC 50 1871/001 entre en vigueur en cours d'année. L'entrée en vigueur doit toujours avoir lieu le 1^{er} janvier.

IV. — AUDITIONS

A. Représentants des communautés et des régions

1. *Audition de M. Leo Victor – Secrétaire général du département des Affaires générales et des Finances du ministère de la communauté flamande*

Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) (Meilleure politique administrative) est le grand projet destiné à rendre les autorités flamandes plus transparentes et plus dynamiques encore. Le décret-cadre *Bestuurlijk Beleid* se fonde sur les principes suivants :

- primauté de la politique ;
- administration de qualité, basée sur les principes suivants :

- respect des règles, sécurité et égalité juridiques ;
- économie, efficacité, efficience et éthique.

- le décret flamand sur la comptabilité, qui est caractérisé par les éléments essentiels suivants :

- comptabilité générale sur la base d'un système de comptes normalisés ;
- comptabilité budgétaire ;
- comptabilité analytique.

La structure actuelle de l'administration flamande, qui est subdivisée en 7 départements, sera modifiée en profondeur. Dans le nouveau modèle organisationnel, la relation entre le ministre et les entités administratives sera une relation *one-to-one*. La relation entre le ministre compétent et les dirigeants de l'administration s'en trouve optimisée.

On initiera un processus évolutif afin de passer de l'approche traditionnelle de la comptabilité (comptabilité budgétaire) à une comptabilité économique permettant d'établir un rapportage budgétaire et devant permettre une approche analytique des coûts.

L'objectif est de passer d'un budget de « moyens » (*input*) à un budget de « prestations » (*output*). Il est nécessaire de mettre au point une comptabilité analytique à partir d'une comptabilité économique pour que l'on prenne mieux conscience de l'efficacité et des frais. Une telle transition n'est pas nécessaire dans la comptabilité de l'État.

Het *Budget Control System* moet dus omgevormd worden tot een *Activity Based Management System*. Vanuit een analytische boekhouding, die reeds een inzicht in de kosten verschaft, zal men verder moeten evolueren naar prestatie management, dat een inzicht verstrekt in de effectiviteit. Zowel de uitvoerende als de wetgevende macht zullen over meer informatie beschikken, waardoor de opvolging van het beleid accurater zal kunnen verlopen.

Op dit ogenblik hanteert de boekhouding van de Vlaamse Gemeenschap reeds twee invalshoeken : een benadering via basisallocaties en een algemene rekening op basis van het CNOC-stelsel ¹.

De optimale transactie classificatie moet er uiteindelijk toe leiden dat er enkel nog een aanrekening plaatsvindt op een economische rekening (CNOC of ESER²).

Om een geïntegreerde budgettaire economische boekhouding tot stand te kunnen brengen, moet er eerst een wettelijk kader worden gecreëerd. Voor Vlaanderen is het dan ook van cruciaal belang dat de algemene beginselenwet ³ zo snel mogelijk wordt aangenomen door het federale parlement. Op grond van deze algemene beginselenwet wordt ook de afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof mogelijk, waardoor de implementatie van de boekhouding in het ERP-pakket ⁴ wordt vereenvoudigd.

De spreker betreurt het dat in de artikelen 8 en 9 van de algemene beginselenwet enkel gesproken wordt over een begrotingsboekhouding. De techniek van de begrotingsrapportering op basis van een economische boekhouding biedt technisch immers meer mogelijkheden om de integratie tussen begroting en algemene boekhouding te verwezenlijken zonder hierbij afbreuk te doen aan de mogelijkheid om de parlementaire machtiging op te volgen. Bijkomend voordeel is ook dat er dan geen twee boekhoudingen (zowel een begrotingsboekhouding als een economische boekhouding) naast elkaar moeten worden gevoerd.

¹ CNOC : Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit.

² ESER : Europees Stelsel van Geïntegreerde Economische Rekeningen.

³ Het wetsontwerp nr. 1871 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof wordt in de uiteenzetting van de heer Victor aangeduid als de algemene beginselenwet.

⁴ ERP-pakket : ERP-pakketten (*Enterprise Resource Planning*) integreren gegevens, functies en processen van verschillende diensten van een organisatie in één groot overkoepelend informaticasysteem. De implementatie van zo'n systeem is een complex gegeven en de impact op de organisatie is over het algemeen vrij groot.

Le *Budget Control System* doit être transformé en *Activity Based Management System*. À partir d'une comptabilité analytique, qui donne déjà un aperçu des coûts, il faudra évoluer vers une gestion de prestation, qui donne un aperçu de l'effectivité. Le pouvoir législatif comme le pouvoir exécutif disposeront de plus d'informations, ce qui permettra un suivi plus précis de la politique mise en œuvre.

Pour l'instant, la comptabilité de la Communauté flamande utilise déjà deux axes : une approche par le biais d'allocations de base et un calcul général sur la base du système de la C.N.C.P.¹

La classification optimale de la transaction doit permettre de ne plus imputer le montant concerné que sur un compte économique (CNCP ou SEC²).

Si l'on entend instaurer une comptabilité économique et budgétaire intégrée, il convient d'abord de créer un cadre légal. Pour la Flandre, il est dès lors capital que le parlement fédéral adopte aussi vite que possible la « loi générale de principes » ³. Cette « loi générale de principes » permet également de supprimer le visa préalable de la Cour des comptes, ce qui simplifie la mise en œuvre de la comptabilité dans le cadre du progiciel ERP⁴.

L'intervenant déplore qu'il ne soit question que de la comptabilité budgétaire dans les articles 8 et 9 de la « loi générale de principes ». La technique du rapport budgétaire sur la base d'une comptabilité économique offre en effet plus de possibilités d'intégrer le budget et la comptabilité générale, et ce, sans compromettre la possibilité d'assurer le suivi de l'habilitation parlementaire. Un autre avantage de cette technique est qu'il n'est pas nécessaire de tenir une double comptabilité (à la fois budgétaire et économique).

¹ C.N.C.P. : Commission de normalisation de la comptabilité publique

² SEC : Système européen des comptes économiques intégrés.

³ Dans son exposé, M. Victor désigne le projet de loi n° 1871 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour de comptes comme la loi générale de principes.

⁴ Progiciel ERP : les progiciels ERP (*Enterprise Resource Planning*) intègrent des données, des fonctions et des processus de différents services d'une organisation dans un seul grand système informatique. La mise en œuvre d'un tel système est complexe et l'impact sur l'organisation est généralement assez important.

Het grondwettelijk verankerd begrip rekenplichtigheid dateert uit de beginperiode van de Belgische staat waarin de financiële transacties hoofdzakelijk kasverrichtingen waren. In een modern instrumentarium biedt dit als beheers- en controle-instrument geen toegevoegde waarde. Het bemoeilijkt evenwel het gebruik van een standaard ERP-pakket.

Het nieuwe Vlaamse comptabiliteitsdecreet zal een duidelijk evenwicht moeten tot stand brengen tussen parlementaire machtiging en management-responsabilisering.

Responsabilisering, primaat van de politiek en *accountability* zullen eveneens met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Er zal ook rekening gehouden moeten worden met de ervaringen die reeds werden opgedaan met het dubbel boekhouden. De invoering van een economische boekhouding verloopt immers niet altijd van een leien dakje. Een dergelijke operatie moet op een grondige manier worden voorbereid.

Er zal ook nieuwe boekhoudorganisatie moeten worden ingevoerd met onder meer functiescheiding, specialisatie en processtandaardisatie. De bedoeling is dat de boekhouding een echt managementinstrument wordt dat het kostenbewustzijn van de managers verhoogt.

In het midden van de jaren negentig werden binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de eerste initiatieven ontwikkeld rond de invoering van een economische boekhouding. Op dit ogenblik beschikt het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap over een economische boekhouding. De implementatiefase is evenwel nog niet afgerond.

Er werd vastgesteld dat door de integratie van de budgettaire en economische boekhouding de flexibiliteit verminderde. Dit is bijkomend argument om te pleiten voor een begrotingsrapportering. In de toekomst zullen er permanent aanpassingen moeten worden aangebracht aan de economische boekhouding.

Bij de invoering van een economische boekhouding werd gekozen voor het standaard ERP-pakket Oracle. Dit standaardpakket onderging evenwel grondige wijzigingen vanwege de vereiste wettelijke en management-rapporteringen. Door dit maatwerk verhoogde de complexiteit van het systeem aanzienlijk. Bovendien werd invoering van nieuwe versies hierdoor bijzonder ingewikkeld, aangezien ook het maatwerk moest worden aangepast.

Bij de keuze voor een systeem moet voldoende aandacht besteed worden aan de rapportering. Een systeem zonder rapportering is waardeloos in een overheids-omgeving. Het systeem moet dus integraal worden opgeleverd.

Ten slotte wijst de spreker erop dat men moet vermijden om een systeem in de loop van een jaar op te starten.

La notion de responsabilité comptable, ancrée dans la constitution, date de la période où l'État belge venait d'être créé et où les transactions financières étaient essentiellement des opérations de caisse. Dans un système moderne, cette notion n'apporte aucune plus-value en tant qu'instrument de gestion et de contrôle. Elle ne fait que compliquer l'utilisation du progiciel ERP.

Le nouveau décret flamand sur la comptabilité devra établir un équilibre manifeste entre l'habilitation parlementaire et la responsabilisation en matière de gestion.

La responsabilisation, le primat du politique et l'*accountability* devront également être harmonisés. Il faudra aussi tenir compte des expériences acquises en ce qui concerne la double comptabilité. L'instauration d'une comptabilité économique n'est en effet pas toujours aisée. Une telle opération doit être préparée de manière approfondie.

Il faudra aussi instaurer une nouvelle organisation comptable, prévoyant notamment une séparation des fonctions, une spécialisation et une standardisation du processus. L'objectif est que la comptabilité devienne un véritable instrument de gestion qui accroît la conscience des coûts chez les gestionnaires.

Au milieu des années nonante, le ministère de la Communauté flamande a pris les premières initiatives en matière d'instauration d'une comptabilité économique. À l'heure actuelle, le ministère de la Communauté flamande dispose d'une comptabilité économique. La phase de mise en œuvre n'est cependant pas encore achevée.

Il a été constaté que l'intégration de la comptabilité budgétaire et économique réduisait la flexibilité. C'est là un argument supplémentaire en faveur de l'établissement d'un rapport sur le budget. À l'avenir, il faudra apporter en permanence des adaptations à la comptabilité économique.

Lors de l'instauration d'une comptabilité économique, il a été opté pour le *package ERP* Oracle. Ce *package* standard a cependant subi de profondes modifications en raison de l'exigence d'établir des rapports légaux et de gestion. Ce travail « sur mesure » a accru de manière considérable la complexité du système. L'instauration de nouvelles versions a de ce fait été particulièrement compliquée, étant donné qu'il a également fallu adapter ce travail « sur mesure ».

Lors du choix d'un système, il faut accorder une attention suffisante à l'établissement de rapports. Un système qui ne s'accompagne pas de l'établissement de rapports n'a aucune valeur dans un environnement public. Le système doit donc être livré dans son intégralité.

Enfin, l'intervenant fait observer qu'il faut éviter de lancer un système dans le courant d'une année.

2. *Hoorzitting met mevrouw Suzanne Desille, eerste auditeur bij het Rekenhof, expert bij het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap (Mission budget comptabilité contrôle)*

De gefedereerde entiteiten zijn vooral betrokken bij het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (DOC 50 1871/001).

Teneinde zich op die hervorming voor te bereiden, zijn het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap overeengekomen nauw samen te werken. Om te beginnen hebben ze beslist twee ambtenaren-experts die gedetacheerd zijn vanuit de Inspectie van Financiën en van het Rekenhof te belasten met een studieopdracht. De doelstellingen en de verwachtingen van die opdracht zijn bepaald in een brief die de minister van Begroting van het Waals Gewest en die van de Franse Gemeenschap in mei hebben ondertekend.

Die opdracht omvat drie onderdelen:

1° de toepassing onderzoeken van de algemene bepalingen die inzake begrotingen, boekhouding en controle van de subsidies gelden voor de gewesten en de gemeenschappen (artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten);

2° een samenhangend systeem van evaluatie en controle analyseren en voorstellen;

3° aanbevelingen formuleren in het kader van de externe voortgangsbewaking inzake de evolutie en het verloop van het project WALCOMFIN. Dat project werd opgezet in 1998 en moest leiden tot het bepalen van de functionaliteiten van een nieuw informaticasysteem voor het beheer van de begroting en de boekhouding, ter vervanging van het huidige GCOM-systeem. Het was destijds de bedoeling het instrument te moderniseren om het gebruiksvriendelijker te maken, en bepaalde taken nog meer te automatiseren. Het WALCOMFIN-onderzoek behelst weliswaar een methodologische reflectie voor de overgang naar de algemene boekhouding, maar het berust tevens op de inachtneming van de regels inzake begroting en boekhouding die thans nog steeds gelden. Onder meer wegens het kostenplaatje moet worden voorkomen dat in de overgangsfase een informaticatoepassing wordt gebruikt die nog altijd berust op de wetgeving die moet worden hervormd; daartoe zal het WALCOMFIN-project binnenkort worden bijgestuurd, met het oog op de inachtneming van de nieuwe bepalingen nog vóór het project uitvoering krijgt.

2. *Audition de Mme Suzanne Desille, première auditrice à la Cour des comptes, expert auprès de la Région wallonne et de la Communauté française (Mission budget comptabilité contrôle)*

Les entités fédérées sont essentiellement concernées par le projet de loi fixant les dispositions générales relatives aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (DOC 50 187/001).

Pour se préparer à cette réforme, la Région wallonne et la Communauté française ont convenu de travailler en étroite collaboration et en premier lieu, elles ont décidé de confier une mission d'études à deux fonctionnaires experts, détachés de l'Inspection des Finances et de la Cour des comptes. Une lettre de mission, signée en mai dernier par les ministres du Budget de la Région wallonne et de la Communauté française, a fixé les objectifs et les attentes de cette mission, qui comporte trois volets, à savoir :

1° l'étude de la mise en œuvre des dispositions générales applicables aux régions et aux communautés en matière de budgets, de comptabilité et de contrôle des subventions (art. 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions) ;

2° l'analyse et la proposition d'un système cohérent d'évaluation et de contrôle ;

3° la formulation de recommandations dans le cadre du suivi extérieur de l'évolution et du déroulement du projet WALCOMFIN. Initié en 1998, ce projet devait aboutir à fixer les fonctionnalités d'un nouveau système informatique de gestion budgétaire et comptable, en remplacement du système GCOM actuel. L'intention était à l'époque de moderniser l'outil, pour le rendre plus convivial, et d'automatiser davantage encore certaines tâches. Même si elle inclut une réflexion méthodologique pour le passage à la comptabilité générale, l'étude WALCOMFIN repose encore sur le respect des règles budgétaires et comptables toujours en vigueur maintenant. Afin d'éviter, pour des raisons de coûts notamment, la mise en œuvre, à titre transitoire, d'une application informatique toujours basée sur la législation à réformer, le projet WALCOMFIN sera prochainement réorienté pour respecter les nouvelles dispositions avant toute mise en œuvre.

De experts die werden belast met de opdracht inzake de controle van begroting en boekhouding worden bijgestaan door een sturingscomité bestaande uit leden van de betrokken administraties en van de ministeriële kabinetten Begroting. De experts hebben bij hun werkzaamheden van meet af rekening gehouden met het voorontwerp (en vervolgens het voormelde wetsontwerp) tot vaststelling van de algemene bepalingen; daarbij zijn ze er van uitgegaan dat die tekst de grondslag was voor de nieuwe decretale bepalingen.

De toepassing van die algemene bepalingen doet voor het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap geen echte moeilijkheden rijzen.

Die bevoegdheidsniveaus wensen niettemin de volgende commentaren te formuleren.

1° De toepassing van dezelfde algemene regels inzake begroting en boekhouding door de federale Staat en de gefedereerde entiteiten wordt in de verklarende teksten gerechtvaardigd door voornamelijk juridische argumenten, zonder dat de principes daarvan in het wetsontwerp zijn aangegeven, en door de noodzaak de rekeningen te consolideren op het niveau van de Belgische Staat. Elke gemeenschap of gewest zal dus in zijn eigen recht de voorwaarden moeten bepalen om te voldoen aan de verplichtingen ten aanzien van het Instituut voor de Nationale Rekeningen.

2° In artikel 4 van het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen worden de kredieten opgesomd die in de begroting moeten worden opgenomen. Hoewel de regel wordt versoepeld door de mogelijkheid om in de begroting de uitgaven aan te wijzen die er niet aan onderworpen zijn, staat de beperking van de vereffeningskredieten haaks op het principe van de verplichte en onmiddellijke opvoering in de algemene boekhouding van de vastgestelde rechten als aan de voorwaarden voldaan is, en van de gelijktijdige aanrekening ervan in de begrotingsboekhouding. Indien de uitgave niet onder de afwijkende regeling valt en de bovengrens van de vereffeningskredieten overschreden is, moet de betaling bovendien in principe worden uitgesteld tot een toereikend krediet wordt toegestaan. Die verhindering te betalen zal leiden tot een loggere regeling inzake boeking en beheer (er zal moeten worden voorzien in een tijdelijke blokkering van die uitgaven, ofschoon dergelijke situaties zich in principe niet vaak zullen voordoen). Die verhindering is tevens niet verdedigbaar voor de rechtbanken aangezien het gemeen recht voorrang heeft op het begrotingsrecht, en ze is evenmin financieel wenselijk aangezien interesten in rekening kunnen worden gebracht. De beperking van de vastleggingskredieten, waaraan de parlementaire assemblees voortaan meer aandacht zullen moeten besteden, kan

Dès le début, les experts de la mission, dite budget comptabilité contrôle, encadrée par un comité d'orientation composé de membres des administrations concernées et des cabinets ministériels du Budget, ont intégré l'avant-projet et ensuite le projet de loi susvisé contenant les dispositions générales dans leurs travaux, comme étant le socle sur lequel les nouvelles dispositions décrétales devaient se construire.

L'application de ces dispositions générales ne cause pas de véritables difficultés pour la Région wallonne et la Communauté française.

Néanmoins, celles-ci souhaitent formuler les quelques commentaires suivants :

1° L'application des mêmes règles générales par l'Etat fédéral et les entités fédérées en matière de budget et de comptabilité est justifiée, dans les textes explicatifs, par des arguments essentiellement d'ordre juridique et sans que l'on en précise les principes dans le projet de loi, par la nécessité de consolider les comptes au niveau de l'Etat belge. Chaque communauté ou région devra donc fixer dans son propre droit les conditions pour satisfaire aux obligations à l'égard de l'Institut des comptes nationaux.

2° L'article 4 du projet de loi portant les dispositions générales énumère les crédits à inscrire au budget. Bien que la règle soit tempérée par la possibilité de désigner dans le budget les dépenses qui n'y sont pas soumises, la limitation des crédits de liquidation se heurte au principe d'enregistrement obligatoire et immédiat en comptabilité générale des droits constatés, dès lors que les conditions sont réunies, et de leur imputation simultanée en comptabilité budgétaire. De plus, si la dépense ne bénéficie pas du régime dérogatoire et que le plafond des crédits de liquidation est dépassé, le paiement doit, en principe, être reporté jusqu'au moment où un crédit suffisant sera autorisé. Outre l'alourdissement du système de comptabilisation et de gestion, qui va devoir prévoir un traitement d'attente pour ces dépenses, alors qu'en principe, pareilles situations ne devraient pas se produire régulièrement, cet empêchement de payer n'est pas défendable devant les tribunaux puisque le droit commun prime le droit budgétaire et n'est pas non plus financièrement souhaitable puisque des intérêts pourront être portés en compte. Il semble que la limitation des crédits d'engagement, sur lesquels les assemblées parlementaires devront dorénavant concentrer davantage leur attention, peut satisfaire à la nécessité d'encadrer la gestion des politiques publiques, dès lors que ces crédits sont frappés de réels engagements juridi-

kennelijk tegemoet komen aan de noodzaak om het beheer van het overheidsbeleid te flankeren; die kredieten gaan immers gepaard met werkelijke juridische verbintenissen, die voorafgaan aan de vereffening, en het bedrag van die verbintenissen wordt nauwgezet beheerd. De modernisering van de besturen houdt een systeem van verantwoordelijkheidstoedeling en een programmering van de doelstellingen in; zulks vereist dan ook soepelheid in het beheer van de vereffeningskredieten die bestemd zijn om de regelmatig aangegane verbintenissen te doen vervallen. Daarom zullen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap de regel van de beperking van de vereffeningskredieten in acht nemen, maar zullen ze in ruime mate gebruik maken van de afwijkende regeling.

3° Wat het boekhoudplan betreft, dat onder meer berust op het ESER 1995, is het nut van de klassen van de begrotingsrekeningen alleen gerechtvaardigd als de begroting niet wordt vastgesteld op grond van de economische classificatie ESER 1995, wat niet door de algemene bepalingen aan de gemeenschappen en de gewesten wordt opgelegd. In het tegenovergestelde geval zullen de klassen van de begrotingsrekeningen een overlapping zijn van de klassen van de rekeningen van de kosten en de opbrengsten en van enkele balansrekeningen. Het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap overwegen om, zoals nu reeds wordt gedaan, hun budgettaire ontvangsten en uitgaven te blijven voorstellen volgens de nomenclatuur van het ESER 1995, wat de mogelijkheid biedt om aldus de boekhoudkundige behandeling te verlichten.

4° Wat hoofdstuk 4 van het wetsontwerp betreffende de controlebevoegdheden van het Rekenhof betreft, wordt aan de gemeenschappen en de gewesten een ruime autonomie verleend om de nadere regels van die controle te bepalen. Het principe van de controle van de rekeningen van de overheidsinstellingen is weliswaar duidelijk ingeschreven, maar het feit dat niet duidelijk wordt bepaald om welke instellingen het gaat, geeft geen duidelijkheid over het geldingsgebied, ook al geeft de commentaar bij het artikel enigszins aan wat daaronder moet worden verstaan. De vraag zal onder meer rijzen of de controle van het Rekenhof moet worden uitgebreid tot de instellingen die, overeenkomstig hun organiek decreet of hun statuut, reeds worden gecontroleerd door een college van commissarissen.

5° In hoofdstuk 5, dat de algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de subsidies omvat, worden nagenoeg alle thans bestaande regels overgenomen. Dat hoofdstuk is uitvoeriger dan de voorgaande, maar de toepassing ervan doet geen probleem rijzen.

ques, préalables à la liquidation, et que l'encours de ces engagements fait l'objet d'une gestion minutieuse. La modernisation des administrations incluant un système de responsabilisation et une programmation des objectifs à atteindre plaide également en faveur d'une souplesse dans la gestion des crédits de liquidation destinés à éteindre des engagements régulièrement contractés. C'est pourquoi, la Région wallonne et la Communauté française respecteront la règle de la limitation des crédits de liquidation mais feront un large usage du régime dérogatoire.

3° En ce qui concerne le plan comptable, dont l'un des référentiels est le SEC 95, l'utilité des classes des comptes budgétaires ne se justifie que si le budget n'est pas établi en suivant la classification économique SEC 95, ce qui n'est pas imposé aux communautés et aux régions par les dispositions générales. Dans le cas contraire, les classes des comptes budgétaires constitueront un doublon des classes des comptes de charges et de produits et de quelques comptes du bilan. Comme cela se pratique déjà actuellement, la Région wallonne et la Communauté française envisagent de poursuivre la présentation de leurs recettes et de leurs dépenses budgétaires selon la nomenclature du SEC 95, ce qui leur permettra ainsi d'alléger le traitement comptable.

4° En ce qui concerne le chapitre 4 du projet de loi consacré aux compétences de contrôle de la Cour des comptes, une large autonomie est laissée aux communautés et aux régions pour déterminer les modalités de ces contrôles. Si le principe du contrôle des comptes des organismes publics est bien inscrit, l'absence de définition de ces organismes, même si les commentaires de l'article précise quelque peu ce qu'il faut entendre, n'est pas de nature à cerner le champ précis d'application. La question se posera notamment de savoir si le contrôle de la Cour doit être étendu aux organismes déjà contrôlés, conformément à leur décret organique ou leur statut, par un collège de commissaires.

5° Le chapitre 5 comportant les dispositions générales relatives au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions reproduit la quasi-totalité des règles qui existent actuellement. Bien que ce chapitre soit plus détaillé que les précédents, son application ne crée pas de problème.

6° Hoofdstuk 6 handelt over de verjaringen en veralgemeent de regels ervan door te verwijzen naar die van het gemeen recht, behalve voor de bijzondere terugvorderingen. Die aangelegenheid maakt geen deel uit van de domeinen die onderworpen zijn aan algemene bepalingen volgens artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet, maar het initiatief om bepaalde betrekkingen met de burgers op uniforme wijze te regelen, is niet betwistbaar.

7° In verband met de bepalingen die de inwerkingtreding van de wet regelen, wensen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap dat de algemene bepalingen zo snel mogelijk worden aangenomen. Indien zulks het geval is, zijn zij echter van oordeel dat de uiterste datum voor de inwerkingtreding moet worden verdaagd tot 1 januari 2007, teneinde de goedkeuring van de nodige decreten en toepassingsbesluiten mogelijk te maken, alsmede de totstandkoming van het nieuw informaticasysteem voor het beheer. Bovendien staan ze voor dat elke decentrale overheid binnen de door de wet bepaalde termijn zelf kan beslissen wanneer de algemene bepalingen in werking treden, zodat de tenuitvoerlegging van alle bestanddelen van de hervorming gelijktijdig kan gebeuren.

Tot slot zullen het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap dezelfde regels inzake begroting en boekhouding vaststellen op grond van de algemene bepalingen. Daarbij zal het wetsontwerp inzake het nieuw federaal recht model staan. Er zal tevens worden verwezen naar internationale normen en wetgevingen van buurlanden die hun praktijk reeds hebben hervormd; ook zal worden gekozen voor een vereenvoudiging en een modernisering van de bestaande regeling.

Ten slotte zal de algemene boekhouding volgens de gebruikelijke regels van het dubbel boekhouden worden beschouwd als een instrument voor het verkrijgen van de vereiste financiële en patrimoniale inlichtingen in de nieuwe beheersomgeving en niet als de inachtneming van een loutere wettelijke vereiste. Elke boekhouding zal haar eigen nut hebben.

3. Hoorzitting met de heer Daniel Gruson, Directeur van de Dienst Financieel Beheer bij het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het standpunt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan in zes punten worden samengevat.

1. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft geen fundamentele bezwaren tegen wetsontwerp DOC 50 1871/001.

6° Quant au chapitre 6, qui traite des prescriptions, il en généralise les règles en se référant à celles du droit commun, excepté pour des récupérations particulières. Cette matière n'est pas reprise parmi les domaines soumis à dispositions générales selon l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement, mais l'initiative de régler, d'une manière uniforme, certaines relations avec les citoyens n'est pas contestable.

7° Pour ce qui est des dispositions qui règlent l'entrée en vigueur de la loi, la Région wallonne et la Communauté française souhaitent que les dispositions générales soient votées dans les meilleurs délais. Si tel est le cas, elles considèrent toutefois que la date extrême du délai d'entrée en vigueur doit être postposée au 1^{er} janvier 2007, de manière à permettre le vote des décrets nécessaires et des arrêtés d'application ainsi que la mise en place du nouveau système informatique de gestion. Par ailleurs, elles préconisent que chaque entité fédérée puisse elle-même décider, dans le délai fixé dans la loi, de l'entrée en vigueur des dispositions générales en vue de synchroniser la mise en application de l'ensemble des composantes de la réforme.

En conclusion, la Région wallonne et la Communauté française élaboreront, de manière identique pour les deux entités, leurs règles budgétaires et comptables sur la base des dispositions générales, en s'inspirant du projet de loi de nouveau droit fédéral, mais également en se référant à des normes internationales et à des législations de pays voisins, qui ont déjà réformé leur pratique, et en optant pour une simplification et une modernisation par rapport au dispositif existant.

Enfin, la comptabilité générale selon les principes de la partie double sera envisagée comme un outil d'informations financières et patrimoniales indispensables dans le nouvel environnement de gestion et non, comme le respect d'une simple exigence légale. Chaque comptabilité aura son utilité propre.

3. Audition de M. Daniel Gruson, Directeur du Service Gestion financière auprès du ministère de la Région de Bruxelles-capitale.

Le point de vue de la Région de Bruxelles-Capitale peut être résumé en six points synthétiques:

1. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas de remarques fondamentales à l'encontre du projet de loi DOC 50 1871/001.

2. De vereiste ontwerpen van ordonnantie zullen nog vóór het einde van de zittingsperiode worden uitgewerkt en aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad ter goedkeuring worden voorgelegd.

3. Wat de technische aspecten met het oog op de toepassing van het dubbele boekhoudingssysteem betreft, heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest al sinds 1999, na een algemene analyse en met inachtneming van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991, een programmatuurpakket van het type ERP uitgewerkt, dat volgens het hier toepasbare beginsel functioneert. Daartoe was het niet alleen nodig de gebruikers op te leiden, maar bijvoorbeeld ook bepaalde procedures te wijzigen en te zorgen voor een werkverdelingssysteem en een systeem voor elektronische goedkeuring.

4. Wat meer bepaald de toekomstige rol van het Rekenhof betreft, werd tot dusver nog geen definitieve politieke beslissing genomen.

5. Rekening houdend met het nog te verrichten werk (informatica-aanpassingen, politieke beslissingen, ontwerpen van ordonnantie, opleiding van de ambtenaren,...) is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van plan de hervorming tijdens de volgende zittingsperiode in werking te doen treden, dat wil zeggen op 1 januari 2005. Daartoe zal een afwijking worden aangevraagd, overeenkomstig het ontworpen artikel 17.

6. Wel vindt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat over een aantal fundamentele knelpunten nog overleg nodig is tussen de federale overheid en de deelgebieden. Zo rijst de vraag hoe en of de nieuwe normen zullen worden toegepast op de instellingen van openbaar nut (ION); ook is onduidelijk hoe zal worden overgegaan tot de vaststelling van de rechten inzake de ontvangsten van de federale Staat ten behoeve van de gewesten; dat geldt in het bijzonder voor de gewestbelastingen.

4. Hoorzitting met de heer Guido Reuter - adviseur bij het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap

De Duitstalige Gemeenschap werd van in het begin betrokken bij de werkzaamheden van de commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit.

De algemene regels die zijn vervat in dit aan uw commissie voorgelegde wetsontwerp zullen uiteraard door de Duitstalige Gemeenschap in acht worden genomen.

Het enige knelpunt in het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen is de datum van inwerkingtreding en/of de mogelijke verdaging met twee jaar.

De Duitstalige Gemeenschap wacht met de uitwerking van een eigen regelgeving terzake tot de ontwor-

2. Les projets d'ordonnance requis seront élaborés et soumis au Conseil régional bruxellois avant la fin de la législature.

3. Au niveau technique, pour la mise en application du système de comptabilité à partie double, la Région de Bruxelles-Capitale a déjà procédé, depuis 1999 et après une analyse globale, et tout en restant dans le cadre des lois coordonnées de 1991 sur la comptabilité de l'Etat, à la mise en oeuvre d'un progiciel de type ERP fonctionnant selon ce principe, ce qui a entraîné, outre la nécessaire formation des utilisateurs, la modification de certaines procédures et l'introduction d'un système de workflow et d'approbation électronique, par exemple.

4. Au niveau politique, et notamment en ce qui concerne le rôle que la Cour des Comptes est appelée à jouer dans le futur, aucune décision définitive n'a été prise jusqu'à présent.

5. Tenant compte du travail encore à effectuer (adaptations informatiques, décisions politiques, projets d'ordonnance, formation du personnel de l'administration,...), la Région de Bruxelles Capitale envisage l'entrée en vigueur de la réforme lors de la prochaine législature, c'est-à-dire au 1er janvier 2005. Une demande de dérogation, comme prévue dans l'article 17, sera introduite en ce sens.

6. Certaines questions fondamentales doivent, selon la Région de Bruxelles-Capitale, encore être discutées conjointement avec l'autorité fédérale et les entités fédérées, comme par exemple, qu'en est-il de l'application des nouvelles normes aux organismes d'intérêts publics (OIP), ou encore, comment seront définis les droits constatés pour les recettes des régions en provenance de l'Etat fédéral, et plus particulièrement les impôts régionaux?

4. Audition de M. Guido Reuter – conseiller auprès du Ministère de la Communauté germanophone.

La Communauté germanophone a été associée depuis le début aux travaux de la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

Il va de soi qu'elle veillera à respecter les règles générales telles qu'elles sont fixées dans le projet de loi qui vous a été soumis.

Le seul problème dans le projet de loi fixant les dispositions générales concerne la date d'entrée en vigueur et/ou le report possible de 2 ans.

La Communauté germanophone attend l'approbation du texte proposé au niveau fédéral pour proposer sa

pen tekst op federaal niveau is goedgekeurd. Pas dan is het mogelijk alle praktische problemen (organisatie, informatica, opleiding van het personeel) concreet aan te pakken.

In het voorjaar van 2002 is een werkgroep opgericht waarin de administratie, de Inspectie van Financiën en het Rekenhof vertegenwoordigd zijn. Tot dusver hebben we langs die weg een beeld gekregen van de evolutie in dit dossier, zowel op federaal vlak als bij de andere gemeenschappen en gewesten.

Afhankelijk van de ingeslagen weg zal de rol van de diverse actoren (administratie, Inspectie van Financiën, Rekenhof) duidelijk moeten worden omschreven. De tenuitvoerlegging van de nieuwe regeling zal onvermijdelijk een aantal jaar in beslag nemen.

Daarom wenst de Duitstalige Gemeenschap dat artikel 17 wordt aangepast, zodat het mogelijk wordt de nieuwe regeling uiterlijk op 1 januari 2007 van start te doen gaan. Een en ander is mogelijk door 1 januari 2005 als datum van inwerkingtreding te nemen, of door de toegestane verdragingsperiode te verlengen.

5. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Alfons Borginon (VU&ID) vraagt welk soort bijkomende informatie in de huidige stand van zaken aan het Vlaams Parlement kan worden verstrekt in het kader van een rapportering op basis van een economische boekhouding. Zijn er verschilpunten met de gegevens die vroeger werden medegedeeld?

Bestaat er geen gevaar dat tijdens de inloophase de controlemogelijkheden zullen verminderen: de oude controle-instrumenten zijn reeds afgeschaft, terwijl de informaticacontrolesystemen nog niet volledig operationeel zijn.

De heer Leo Victor antwoordt dat er zich op het vlak van de informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement nog geen wijzigingen hebben voorgedaan ten opzichte van vroeger. De informatie wordt nog steeds verstrekt op grond van de begrotingsboekhouding. Op dit ogenblik bevindt men zich nog in een tussenfase.

Pas wanneer men kan rapporteren vanuit een economische boekhouding met een analytische invalshoek, zal de informatieverstrekking aan het parlement geoptimaliseerd kunnen worden.

Het is van cruciaal belang dat er eerst een algemeen kader wordt geschetst, waarin de verschillende uitvoeringsfasen duidelijk zijn afgebakend.

De overgang van een begrotingsboekhouding naar een begrotingsrapportering moet bijzonder zorgvuldig worden voorbereid. Anders bestaat er een reëel risico dat er problemen op het vlak van een accurate informatieverstrekking aan het parlement zullen ontstaan.

propre réglementation en la matière. C'est seulement à ce moment là que toutes les questions pratiques d'organisation, d'informatique, de formation de personnel peuvent être abordées concrètement.

En printemps 2002 on a créé un groupe de réflexion dont font partie l'administration, l'Inspection des Finances et la Cour des comptes. On s'est formé jusqu'à présent une image de l'évolution des travaux chez l'État fédéral et chez les autres communautés et régions.

En vue des orientations qu'on prendra, les rôles des différents acteurs (administration, Inspection des Finances, Cour des comptes) devront être clairement définies. La mise en place de ce nouveau système prendra inévitablement quelques années.

C'est pour cela que la Communauté germanophone souhaite que l'article 17 soit adaptée dans un sens qui permettra de commencer le nouveau système au plus tard le 1^{er} janvier 2007. Ceci pourrait être fait en mettant comme date d'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 où en prolongeant la période de report autorisée.

5. Questions et observations des membres

M. Afons Borginon (VU&ID) s'enquiert du type d'informations qui peut, en l'état actuel des choses, être transmis au Parlement flamand dans le cadre du rapportage basé sur une comptabilité économique. Observe-t-on des différences par rapport aux données communiquées précédemment?

Les possibilités de contrôle ne risquent-elles pas d'être réduites au cours de la phase de démarrage: les anciens instruments de contrôle sont déjà supprimés, alors que les systèmes de contrôle informatique ne sont pas encore tout à fait opérationnels?

M. Leo Victor répond qu'en matière de communication d'informations au Parlement flamand aucun changement n'est encore intervenu par rapport à la situation antérieure. L'information est toujours communiquée sur la base de la comptabilité budgétaire. Pour l'instant, on se trouve encore dans une phase intermédiaire.

La communication d'informations au parlement ne pourra être optimisée que lorsqu'on pourra rapporter sur la base d'une comptabilité économique offrant un point de vue analytique.

Il est crucial de créer avant tout un cadre général permettant une délimitation précise des différentes phases d'exécution.

Le passage d'une comptabilité budgétaire à un rapportage budgétaire demande une préparation particulièrement minutieuse. À défaut, le risque est réel que des problèmes surgissent dans la transmission d'informations précises au parlement.

De spreker wijst in dit verband nog eens op het essentiële belang van de rapportering : een systeem zonder een degelijke rapportering is waardeloos.

De heer Dirk Pieters (CD&V) is van mening dat de begrotingsboekhouding een belangrijk controle-instrument blijft voor het parlement. Het invoeren van een begrotingsrapportering hoeft toch niet noodzakelijk te leiden tot de afschaffing van de begrotingsboekhouding.

De heer Leo Victor antwoordt dat er een keuze moet worden gemaakt tussen twee fundamentele benaderingen. Enerzijds kan men opteren voor een economische boekhouding op basis waarvan een begrotingsrapportering wordt opgesteld, anderzijds kan er zowel een begrotingsboekhouding als een economische boekhouding worden opgesteld. De laatste optie leidt ongetwijfeld tot een complex beheer, aangezien er twee systemen naast elkaar moeten worden beheerd. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet blijkt dat men nog steeds vertrekt vanuit een begrotingsboekhouding, waarbij er evenwel ook elementen van een economische boekhouding zijn opgenomen.

Persoonlijk blijft de spreker ervan overtuigd dat er op basis van een begrotingsrapportering meer informatie aan het parlement kan worden verstrekt.

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) vraagt of er enige bijkomende duiding kan worden gegeven omtrent de ervaring die op het niveau van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap werd opgedaan op het vlak van interne audit.

De heer Leo Victor antwoordt dat de eerste resultaten van de interne audit bijzonder positief waren. Een interne auditor treedt namelijk niet repressief op, maar geeft in de eerste plaats suggesties inzake procesverbetering.

In het kader van het *Beter Bestuurlijk Beleid* hebben er een reeks denkoefeningen plaatsgevonden. De resultaten hiervan zijn evenwel nog niet geïmplementeerd.

De controle op macro-niveau wordt toevertrouwd aan de Inspectie van Financiën, terwijl de interne controle een managementinstrument wordt van de leidinggevende ambtenaren. Cruciaal is dat alle vormen van controle op elkaar worden afgestemd om te vermijden dat elke controle opnieuw van nul moet beginnen. Bovendien moeten de verschillende controleniveaus elkaar controleren: *interne controle* wordt gecontroleerd door de *interne audit*, terwijl de *interne audit* het voorwerp uitmaakt van een controle door *het Rekenhof*. Met het oog op een efficiënte en effectieve controle moeten de verschillende

L'intervenant attire une fois de plus l'attention sur l'importance capitale du rapportage : un système sans rapportage sérieux n'a aucune valeur.

M. Dirk Pieters (CD&V) estime que la comptabilité budgétaire demeure un instrument de contrôle important pour le parlement, et que l'instauration d'une procédure de rapport budgétaire ne doit pas nécessairement entraîner la disparition de la comptabilité budgétaire.

M. Leo Victor répond qu'il faut choisir entre deux approches fondamentalement différentes. On peut, d'une part, opter pour une comptabilité économique donnant lieu à l'établissement d'un rapport budgétaire, ou choisir, d'autre part, d'établir non seulement une comptabilité budgétaire, mais aussi une comptabilité économique. Cependant, il est indéniable que cette dernière possibilité rend la gestion plus complexe, et ce, dès lors qu'elle impose d'appliquer deux systèmes en parallèle. Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret sur la comptabilité qu'il est toujours basé sur la logique de la comptabilité budgétaire, certains éléments de la comptabilité économique ayant néanmoins été pris en considération.

À titre personnel, l'orateur reste convaincu que la procédure de rapport permet de fournir davantage d'informations au parlement.

M. Geert Bourgeois (VU&ID) demande des éclaircissements concernant l'expérience acquise au ministère de la Communauté flamande en ce qui concerne l'audit interne.

M. Leo Victor répond que les premiers résultats de l'audit interne ont été particulièrement positifs. Le rôle de l'auditeur interne n'est pas, en effet, d'intervenir de manière répressive. Il consiste avant tout à formuler des suggestions d'amélioration du processus examiné.

Le débat visant à développer une meilleure gouvernance administrative a fait l'objet de différentes réflexions dont les résultats n'ont toutefois pas encore été mis en œuvre.

Le «macro-contrôle» est confié à l'Inspection des Finances, tandis que le contrôle interne devient un instrument managérial qui est mis à la disposition des fonctionnaires dirigeants. Il est essentiel, à cet égard, que toutes les formes de contrôle soient harmonisées si l'on veut éviter que chaque contrôle doive recommencer à zéro. De plus, les différents niveaux de contrôle doivent se contrôler mutuellement : le *contrôle interne* est contrôlé par l'*audit interne*, qui est à son tour contrôlé par la *Cour des comptes*. Pour que le contrôle soit réel et efficace, il y a lieu que les activités des différentes instan-

controle-instanties op elkaar afgestemd worden. Wanneer dit is gerealiseerd, kan het voorafgaand visum afgeschaft worden.

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) vraagt wanneer deze nieuwe controlestructuren op het Vlaams niveau ingevoerd zullen worden. Hangt de interne controle rechtstreeks af van het management van een departement of ressorteert zij onder het departement Financiën ?

De heer Leo Victor antwoordt dat de nieuwe organisatiestructuur in het kader van het *Beter Bestuurlijk Beleid* op 1 januari 2004 operationeel zal zijn. Binnen de verschillende beleidsterreinen zullen er beleidsondersteunende departementen worden opgericht. Uitvoeringsgerichte taken zullen toevertrouwd worden aan intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) en extern verzelfstandigde agentschappen (EVA).

De interne controle is een managementinstrument en bevindt zich dus op het niveau van zowel een departement als een intern of extern verzelfstandigd agentschap.

In het voorlopig organogram van het beleidsterrein Financiën & Begroting wordt voorzien in de oprichting van een agentschap *Controlling*, dat in een eerste fase zal bestaan uit de Inspectie van Financiën die zal werken onder de bevoegdheid van de minister van Financiën en Begroting. Bedoeling is wel een synergie tot stand te brengen tussen de bestaande afdeling Budgettering en de Inspectie van Financiën. De interne audit is ondergebracht bij de diensten van de minister-president.

De spreker wijst erop dat deze interne controle-systemen volledig operationeel moeten zijn vooraleer het voorafgaand visum wordt afgeschaft.

De heer Yves Leterme (CD&V) vestigt de aandacht erop dat de interne controle in deze beleidsvisie een volledig departementale aangelegenheid blijft, die hiërarchisch onderschikt is aan de leidinggevende ambtenaren van het departement. De spreker betwijfelt of deze controle steeds over voldoende autonomie zal beschikken.

De heer Leo Victor merkt op dat de interne audit inderdaad ondergebracht is in het organigram van de diensten van de minister-president. Essentieel is evenwel dat de interne audit gestuurd wordt door een auditcomité dat onder meer is samengesteld uit externe onafhankelijke deskundigen (professoren en bedrijfsrevisor).

De vergoeding van de externe deskundigen wordt betaald door de Vlaamse Gemeenschap.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) meent dat de overheid met het oog op een efficiënte besteding van haar middelen moet kunnen beschikken over een sterk uitgebouwde en betrouwbare interne audit. Op dit ogenblik

ces de contrôle soient harmonisées. Dans ce cas, la visa préalable peut être supprimé.

M. Geert Bourgeois (VU&ID) demande quand ces nouvelles structures de contrôle seront instaurées au niveau flamand. Le contrôle interne dépend-il directement du management d'un département ou relève-t-il du département des Finances ?

M. Leo Victor répond que dans le cadre du projet « *Beter Bestuurlijk Beleid* », la nouvelle structure organisationnelle sera opérationnelle le 1^{er} janvier 2004. Au sein des différents secteurs politiques, des départements d'appui de la politique seront institués. Les missions d'exécution seront confiées à des agences autonomisées internes (AAI) et à des agences autonomisées externes (AAE).

Le contrôle interne est un instrument de management et se situe donc tant au niveau d'un département qu'au niveau d'une agence autonomisée interne ou externe.

Dans l'organigramme provisoire des Finances et du Budget, il est prévu de créer une agence *Controlling*, qui consistera, dans une première phase, en l'Inspection des Finances et qui relèvera de la compétence du ministre des Finances et du Budget. Le but est de réaliser une synergie entre la section existante « *Budgettering* » et l'Inspection des Finances. L'audit interne fait partie des services du ministre président.

L'intervenant attire l'attention sur le fait que ces systèmes de contrôle internes doivent être tout à fait opérationnels avant la suppression du visa préalable.

M. Yves Leterme (CD&V) attire l'attention sur le fait que dans cette optique, le contrôle interne reste une matière tout à fait départementale, qui est subordonnée, d'un point de vue hiérarchique, aux fonctionnaires dirigeants du département. L'intervenant se demande si ce contrôle sera toujours suffisamment autonome.

M. Leo Victor confirme que l'audit interne figure en effet dans l'organigramme des services du ministre président. Il faut toutefois noter que l'audit interne est dirigé par un comité d'audit, qui est notamment composé d'experts externes indépendants (professeurs et réviseurs d'entreprises).

L'indemnité des experts externes est payée par la communauté flamande.

M. Alfons Borginon (VU&ID) estime que les pouvoirs publics doivent pouvoir disposer d'un audit interne bien développé et fiable afin d'affecter efficacement leurs moyens. À l'heure actuelle, ces mécanismes de contrôle

vertonen deze interne controlemechanismen grote lacunes. Deze interne controle staat evenwel los van de externe parlementaire controle. Vanuit parlementair standpunt is het dan ook essentieel om voldoende waarborgen te krijgen dat de nieuwe informaticasystemen ervoor zullen zorgen dat de parlementaire controle op de besteding van de middelen door de uitvoerende macht sterker zal worden dan in het bestaande systeem van het voorafgaand visum.

De heer Leo Victor is ervan overtuigd dat het parlement met behulp van de nieuwe controlemechanismen zowel beleids- als beheersmatig over meer relevante gestructureerde informatie zal beschikken. Zowel op het vlak van de efficiëntie (*output*) als de effectiviteit (*outcome*) zal de parlementaire controle grondiger kunnen verlopen.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) merkt op dat sommige gefedereerde entiteiten de datum van inwerkingtreding van de algemene beginselenwet wensen uit te stellen tot 1 januari 2007. Hierdoor wordt de overgangsperiode, waarin het voorafgaand visum is afgeschaft zonder dat de nieuwe controlemechanismen operationeel zijn, wel bijzonder lang. Heeft de Vlaamse Gemeenschap er bezwaren tegen dat de inwerkingtreding voor andere gefedereerde entiteiten wordt uitgesteld? Is het bovendien verstandig de inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2007? Zal dit er niet toe leiden dat de druk om tijdig de nodige beleidsmaatregelen te nemen, volledig wegvalt?

Voorzitter Olivier Maingain (MR) sluit zich hierbij aan. Hij was enigszins verrast de vertegenwoordigers van de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest te horen pleiten om de inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2007. Op basis van welke argumenten verzoeken zij de inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2007?

De heer Leo Victor is er niet tegen gekant om de inwerkingtreding met een jaar uit te stellen. Wat betreft het voorafgaand visum, moeten er wel de nodige overgangsmaatregelen worden genomen.

De heer Alain Bouchat, inspecteur-generaal van Financiën alsook expert bij het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap, maakt de commissie erop attent dat een dergelijk verzoek tot uitstel ook werd geformuleerd door de vertegenwoordiger van de Duitstalige Gemeenschap. Nochtans heeft er over deze kwestie geen voorafgaand overleg plaatsgevonden tussen de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest.

Zowel in de Vlaamse Gemeenschap als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hanteert men reeds een

internes présentent d'importantes lacunes. Ce contrôle interne est toutefois indépendant du contrôle parlementaire externe. Du point de vue parlementaire, il est dès lors essentiel d'avoir suffisamment de garanties que les nouveaux systèmes informatiques feront en sorte que le contrôle parlementaire sur l'affectation des moyens par le pouvoir exécutif sera plus strict que dans le système existant du visa préalable.

M. Leo Victor est convaincu que le parlement disposera, grâce aux nouveaux mécanismes de contrôle, de plus d'informations utiles et structurées pour remplir sa mission de manière méthodique. Le contrôle parlementaire pourra être plus approfondi tant sur le plan de l'efficacité (*output*) que sur celui de l'efficience (*outcome*).

M. Alfons Borginon (VU&ID) fait observer que certaines entités fédérées veulent reporter la date d'entrée en vigueur de la loi de principes au 1^{er} janvier 2007. De ce fait, la période transitoire, au cours de laquelle le visa préalable est supprimé sans que les nouveaux mécanismes de contrôle soient opérationnels, est particulièrement longue. La Communauté flamande voit-elle des inconvénients à ce que la date d'entrée en vigueur soit reportée pour d'autres entités fédérées? Est-ce en outre sensé de reporter la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007? Cela n'aura-t-il pas pour effet de supprimer toute pression pour prendre les mesures nécessaires à temps?

M. Olivier Maingain (MR), président, partage ce point de vue. Il était quelque peu étonné d'entendre les représentants de la Communauté française et de la Région wallonne plaider en faveur d'un report de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007. Sur la base de quels arguments demandent-ils de reporter l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007?

M. Leo Victor ne s'oppose pas à ce que la date d'entrée en vigueur soit reportée d'un an. En ce qui concerne le visa préalable, il y toutefois lieu de prendre les mesures transitoires qui s'imposent.

M. Alain Bouchat, Inspecteur général des Finances et expert auprès de la Région wallonne et de la Communauté française, attire l'attention de la commission sur le fait que le représentant de la Communauté germanophone a également demandé un tel report. Aucune concertation préalable n'a pourtant eu lieu à ce sujet entre la Communauté germanophone, la Communauté française et la Région wallonne.

Tant la Communauté flamande que la Région de Bruxelles-Capitale utilisent déjà le paquet ERP. Elles

ERP-pakket. Ze hebben dus reeds een aanzienlijke voor-
sprong opgebouwd ten opzichte van de overige gewes-
ten en gemeenschappen.

Om de invoering van een nieuw comptabiliteits-
systeem vlekkeloos te laten verlopen, moet men over
voldoende tijd kunnen beschikken. Het volstaat niet dat
het parlement de vereiste reglementaire bepalingen aan-
neemt. De informatisering moet voltooid zijn. De interne
administratieve organisatie moet grondig worden herzien
en alle betrokken ambtenaren moeten een opleiding
hebben gekregen. Indien men overhaast te werk gaat,
bestaat bovendien het gevaar dat er een informatica-
systeem wordt ingevoerd dat snel veroudert.

Voorzitter Olivier Maingain (MR) merkt op dat alle
gefedereerde entiteiten toch een duidelijk beeld hebben
van de te bereiken doelstellingen. De vereiste software-
programma's kunnen nu reeds worden aangekocht en
de ambtenaren kunnen worden bijgeschoold.

Zou het niet wenselijk zijn dat de algemene
beginselenwet op hetzelfde tijdstip in werking treedt voor
alle gefedereerde entiteiten? Zou het bijvoorbeeld niet
mogelijk zijn om de algemene beginselen voor alle
gefedereerde entiteiten in werking te laten treden op 1
januari 2006? Hierdoor zouden alle gefedereerde enti-
teiten zich steeds in eenzelfde situatie bevinden ten op-
zichte van de controlerende instanties.

De heer Guido Reuter merkt op dat de huidige formu-
lering van het artikel 17 van het wetsontwerp nr. 1871
ook voorziet in de mogelijkheid om de inwerkingtreding
met twee jaar uit te stellen. Het principe van een gediffe-
rentieerde inwerkingtreding is dus reeds opgenomen in
het ontwerp.

Een optie is 1 januari 2005 als datum van inwerking-
treding te nemen, waarbij de mogelijkheid om de inwer-
kingtreding met twee jaar uit te stellen, behouden blijft.
Een ander alternatief is om de algemene bepalingenwet
vóór 1 januari 2005 in werking te laten treden, waarbij
de inwerkingtreding evenwel ten laatste tot 1 januari 2007
kan worden uitgesteld.

Voor de Duitstalige Gemeenschap is het absoluut
onmogelijk om deze belangrijke hervorming vóór 1 ja-
nuari 2007 af te ronden.

Mevrouw Zoé Genot (Agalev-Ecolo) vraagt of het con-
trole-instrument van het voorafgaand visum ook niet kan
worden gehanteerd bij een systeem van dubbele boek-
houding. Is het voorafgaand visum incompatibel met de
dubbele boekhouding? De indruk ontstaat dat de con-
trole wordt vervangen door loutere informatieverstrekking.

De spreekster staat sceptisch tegenover de interne
controle, aangezien ze heeft vastgesteld dat sommige
ministers nauwelijks rekening houden met de adviezen
van de Inspectie van Financiën.

ont donc déjà pris une avance considérable par rapport
aux autres régions et communautés.

Pour pouvoir introduire un nouveau système comp-
table de façon irréprochable, il faut disposer de suffisam-
ment de temps. Il ne suffit pas que le parlement adopte
les dispositions réglementaires requises. L'informatisa-
tion doit être achevée. L'organisation administrative in-
terne doit être revue de façon approfondie et tous les
agents concernés doivent avoir reçu une formation.

Si l'on fait preuve de précipitation, on risque en outre
d'introduire un système informatique qui vieillit rapide-
ment.

M. Olivier Maingain (MR), président, fait observer que
toutes les entités fédérées ont une image précise des
objectifs à atteindre. Les logiciels requis peuvent déjà
être achetés et les agents peuvent bénéficier d'une for-
mation.

Ne serait-il pas opportun que la loi générale de princi-
pes entre simultanément en vigueur pour toutes les en-
tités fédérées? Ne serait-il, par exemple, pas possible
de fixer l'entrée en vigueur des principes généraux pour
toutes les entités fédérées au 1^{er} janvier 2006? Dans
ces conditions, les entités fédérées se trouveraient tou-
jours dans une situation identique face aux instances de
contrôle.

M. Guido Reuter fait observer que, dans sa formula-
tion actuelle, l'article 17 du projet de loi n° 1871 prévoit
également la possibilité de reporter l'entrée en vigueur
de deux ans. Le principe de l'entrée en vigueur différen-
tiée est, par conséquent, déjà inscrit dans le projet.

On pourrait fixer la date d'entrée en vigueur au 1^{er}
janvier 2005, tout en maintenant la possibilité de repor-
ter l'entrée en vigueur de deux ans. Mais on pourrait
aussi faire entrer la loi contenant les dispositions géné-
rales en vigueur avant le 1^{er} janvier 2005. Dans ce cas,
l'entrée en vigueur pourra être reportée au 1^{er} janvier
2007 au plus tard.

En ce qui concerne la Communauté germanophone,
il est tout à fait impossible de terminer cette importante
réforme avant le 1^{er} janvier 2007.

Mme Zoé Genot (Agalev-Ecolo) demande si l'instru-
ment de contrôle que constitue le visa préalable ne peut
pas non plus être utilisé dans le cadre d'une comptabi-
lité en partie double. Y a-t-il une incompatibilité entre le
visa préalable et la comptabilité en partie double? On a
l'impression que le contrôle est remplacé par un simple
processus d'information.

L'intervenante se montre sceptique à l'égard du con-
trôle interne, et ce, dès lors qu'elle a constaté que cer-
tains ministres ne tenaient pratiquement pas compte des
avis de l'Inspection des finances.

Ten slotte vestigt de spreekster de aandacht erop dat een aantal Waalse gemeenten en OCMW's geconfronteerd werden met informaticaproblemen naar aanleiding van het faillissement van een softwareproducent, wiens bron-code geheim was. Zal bij de aankoop van een ERP-pakket gekozen worden voor een software waarvan bron-code niet geheim is ?

De heer Alain Bouchat, inspecteur-generaal van Financiën alsook expert bij het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap wijst erop dat zowel de controle- als boekhoudingsystemen nauw verbonden zijn met de managementomgeving.

In de Europese Unie is België het enige land waar de overheidsbegrotingen nog gekenmerkt zijn door een cascade van a priori controles (Inspectie van Financiën, controleurs van de vastleggingen, voorafgaand visum van het Rekenhof). Bij de overschakeling naar een ERP-pakket worden evenwel automatisch een aantal controles opgenomen in het systeem, waardoor de noodzaak voor specifieke a priori controles aanzienlijk afneemt.

In de toekomst zullen leidinggevende ambtenaren van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap aangesteld worden op grond van een mandaatsysteem. De leidinggevendenden zullen beoordeeld worden op basis van de resultaten die ze hebben geboekt. Een dergelijk mandaatsysteem met een resultaatverbintenis vereist ook nieuwe controlemechanismen.

Bij de keuze van een ERP-pakket zal een beroep worden gedaan op een softwareproducent die op internationaal vlak reeds heeft bewezen in staat te zijn dergelijke projecten vlot te kunnen beheren. Er moeten voldoende waarborgen en controlemechanismen in het systeem zijn ingebouwd, waardoor een instrument als voorafgaand visum overbodig wordt.

Voorzitter Olivier Maingain (MR) wenst een toelichting bij de controle op de Instellingen van Openbaar Nut (ION). Welke Instellingen van Openbaar Nut van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap worden op dit ogenblik gecontroleerd door een college van commissarissen ? Komt de controle door het Rekenhof hierdoor in het gedrang ? Heeft een dergelijk college dezelfde controlebevoegdheden als het Rekenhof ?

Mevrouw Suzanne Desille deelt mee dat volgende instellingen worden gecontroleerd door een college van commissarissen. Voor het Waals Gewest : *la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO), la Société wallonne des Eaux (SWDE) en la Société publique de gestion de l'Eau (SPGE)*, voor de Franse Gemeenschap : *de RTBF*.

Enfin, l'intervenante souligne que plusieurs communes et CPAS wallons sont confrontés à des problèmes informatiques depuis la faillite d'un producteur de logiciels dont le code source était secret. Choisira-t-on, lors de l'achat de l'ensemble ERP, un logiciel dont le code source n'est pas secret ?

M. Alain Bouchat, Inspecteur général des Finances et expert auprès de la Région wallonne et de la Communauté française, fait observer que tant les systèmes de contrôle que les systèmes de comptabilité sont étroitement liés à l'environnement de gestion.

Dans l'Union européenne, la Belgique est le seul pays où les budgets des pouvoirs publics se caractérisent encore par une cascade de contrôles a priori (Inspection des Finances, contrôleurs des engagements, visa préalable de la Cour des comptes). Lors du passage au *package ERP*, une série de contrôles sont cependant intégrés dans le système, de sorte que la nécessité de contrôles spécifiques a priori diminue sensiblement.

À l'avenir, les fonctionnaires dirigeants de la Région wallonne et de la Communauté française seront désignés sur la base d'un système de mandats. Les dirigeants seront évalués sur la base des résultats qu'ils auront obtenus. Un tel système de mandats assorti d'une obligation de résultat requiert aussi de nouveaux mécanismes de contrôle.

Lors du choix d'un *package ERP*, il sera fait appel à un producteur de logiciel ayant déjà prouvé, à l'échelon international, qu'il est en mesure de gérer aisément de tels projets. Des garanties et des mécanismes de contrôle suffisants doivent être prévus dans le système, de sorte qu'un instrument tel que le visa préalable devienne superflu.

Le président, M. Olivier Maingain (MR), demande des explications concernant le contrôle des organismes d'intérêt public (OIP). Quels organismes d'intérêt public de la Région wallonne et de la Communauté française sont actuellement contrôlés par un collège de commissaires ? Le contrôle exercé par la Cour des comptes est-il de ce fait compromis ? Un tel collège a-t-il les mêmes pouvoirs de contrôle que la Cour des comptes ?

Mme Suzanne Desille fait savoir que les institutions suivantes sont contrôlées par un collège de commissaires. Pour la région wallonne : *la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO), la Société wallonne des Eaux (SWDE) et la Société publique de gestion de l'Eau (SPGE)*, pour la Communauté française : *la RTBF*.

Een raadsheer van het Rekenhof maakt deel uit van deze colleges van commissarissen. Wanneer de rekeningen van instellingen die gecontroleerd worden door een college van commissarissen, worden voorgelegd aan het Rekenhof, kan dit aanleiding geven tot een belangenconflict: de rekeningen zijn immers reeds gecontroleerd door het college van commissarissen waarin ook een raadsheer van het Rekenhof zitting heeft. De raadsheer van Rekenhof heeft zitting in het college van commissarissen op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van het Rekenhof. Binnen de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest is er een duidelijke tendens om de controle over Instellingen van Openbaar Nut toe te vertrouwen aan een college van commissarissen.

De controle door een college van commissarissen vertoont grote gelijkenissen met de controle-opdrachten van het Rekenhof. Het college controleert onder meer de wettigheid en de regelmatigheid van de rekeningen en de naleving van het comptabel recht.

De heer Pierre Rion, raadsheer in het Rekenhof vestigt de aandacht erop dat artikel 25 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven de controle op de financiële toestand, op de jaarrekening en op de regelmatigheid van de verrichtingen weer te geven in de jaarrekening van een aantal federale overheidsbedrijven toevertrouwt aan een college van commissarissen dat paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Rekenhof en van het Instituut der Bedrijfsrevisoren.

Het Rekenhof heeft evenwel haar algemene bevoegdheid inzake de controle op deze federale overheidsbedrijven behouden. Op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het Rekenhof onlangs nog een onderzoek uitgevoerd bij de NMBS op het vlak van het goede beheer van de overheidsmiddelen.

Het college van commissarissen is daarentegen niet bevoegd om een controle in te stellen naar de goede besteding van de rijksmiddelen. De wet van 21 maart 1991 heeft de opdrachten van het college van commissarissen strikt afgebakend: de taak van het college van commissarissen blijft in essentie beperkt tot een controle op de geldigheid van de rekeningen die werden neergelegd door de raad van bestuur en die voorgelegd moeten worden aan de algemene vergadering. Naar analogie van de wet van 21 maart 1991 die van toepassing is op de federale overheidsbedrijven, hebben het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap voor een aantal instellingen van openbaar nut de controle toevertrouwd aan een college van commissarissen. Het grote verschil met de federale regelgeving is even-

Un conseiller de la Cour des comptes fait partie de ces collèges de commissaires. Lorsque les comptes d'institutions qui sont contrôlés par un collège de commissaires sont soumis à la Cour des comptes, ceci peut donner lieu à un conflit d'intérêt: les comptes ont en effet déjà été contrôlés par le collège de commissaires au sein duquel siège aussi un conseiller de la Cour des comptes. Le conseiller de la Cour des comptes siège au collège de commissaires à titre personnel et non en tant que représentant de la Cour des comptes. Au sein de la Communauté française et de la Région wallonne, la tendance consiste à confier le contrôle sur des institutions d'utilité publique à un collège de commissaires.

Le contrôle exercé par un collège de commissaires présente de grandes similitudes avec les missions de contrôle de la Cour des comptes. Le collège contrôle notamment la légalité et la régularité des comptes et vérifie si le droit comptable a été respecté.

M. Pierre Rion, conseiller à la Cour des comptes, souligne que l'article 25 de la loi du 21 mars 1991 portant réformes de certaines entreprises publiques économiques confie le contrôle de la situation financière, des comptes annuels, de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels d'un certain nombre d'entreprises publiques à un collège de commissaires composé paritairément de représentants de la Cour des comptes et de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

La Cour des comptes a toutefois conservé sa compétence générale en ce qui concerne le contrôle de ces entreprises publiques fédérales. À la demande de la Chambre des représentants, la Cour des comptes a récemment effectué une enquête sur la bonne gestion des deniers publics au sein de la SNCB.

Par contre, le collège des commissaires n'a pas le pouvoir de contrôler la bonne utilisation des deniers publics. La loi du 21 mars 1991 a délimité strictement les missions du collège des commissaires: la mission du collège des commissaires se limite essentiellement au contrôle de la validité des comptes qui ont été déposés par le conseil d'administration et qui doivent être soumis à l'assemblée générale. Par analogie avec la loi du 21 mars 1991 qui s'applique aux entreprises publiques fédérales, le parlement wallon et le parlement de la Communauté française ont confié le contrôle d'un certain nombre d'organismes d'intérêt public à un collège de commissaires. Il existe toutefois une grande différence avec la réglementation fédérale: la Cour des comptes n'est plus informée des comptes déposés par ces orga-

wel dat het Rekenhof niet meer op de hoogte wordt gebracht van de rekeningen die door deze ION's worden neergelegd, waardoor de controle dus volledig berust bij het college van commissarissen.

Artikel 10 van het wetsontwerp DOC 50 1871/001 voorziet evenwel ondubbelzinnig in een algemene controle van het Rekenhof. De regionale parlementen kunnen in hun uitvoeringsdecreten natuurlijk bepalingen opnemen die hiervan afwijken. De Raad van State zal dan een oordeel moeten vellen over het toepassingsgebied van deze afwijkende bepalingen.

Over de correcte definitie van het begrip «openbare instelling» zijn de in Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit talrijke besprekingen gevoerd.

Ook in de basiswet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut wordt geen abstracte juridische gegeven van het begrip «instelling van openbaar nut». Bij de voorbereiding van deze wet had men namelijk vastgesteld dat het bijna onmogelijk was om een allesomvattende definitie op te stellen.

In plaats van een algemeen geldende definitie werd er dus gekozen voor een opsomming, waarbij de parastatalen werden ondergebracht in verschillende categorieën (A, B, C en D). Voor elke categorie geldt een specifieke controle.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (zie DOC 50 1871/001, p. 13), werd het begrip «openbare instelling» bijzonder ruim gedefinieerd door te stellen dat de controle van het Rekenhof van toepassing is op alle instellingen die door de wetgever van Gewest of Gemeenschap zijn opgericht, tenzij de gemeenschaps- of gewestraden een afwijkende bepaling hebben aangenomen. De Raad van State heeft hierover geen enkele opmerking gemaakt.

In zijn advies bij het wetsontwerp nr. 1872 bracht de Raad van State het vraagstuk van de algemene controle van het Rekenhof ook ter sprake (zie DOC 50 1872/001, p. 23). De Raad van State verwees hierbij naar de specifieke controle die op grond van de wet van 21 maart 1991 van toepassing is op sommige overheidsbedrijven zoals Belgacom en de NMBS :

«Thans zijn er een aantal door de Staat opgerichte of onder de Staat ressorterende instellingen waarvoor de organieke wetten niet bepalen dat ze door het Rekenhof worden gecontroleerd of waarvoor die wetten een controle organiseren die eenvoudiger is dan die welke het Rekenhof ten aanzien van de Staat uitoefent.

nismes d'intérêt public, comptes qui sont donc entièrement contrôlés par le collège des commissaires.

Cependant, l'article 10 du projet de loi DOC 50 1871/001 prévoit clairement un contrôle général par la Cour des comptes. Il est clair que les parlements régionaux peuvent adopter, dans leurs décrets d'exécution, des dispositions qui dérogent à cette disposition. Le Conseil d'État devra, dans ce cas, se prononcer sur le champ d'application de ces dispositions dérogatoires.

La Commission de normalisation de la comptabilité publique a débattu à maintes reprises du sens exact à donner à la notion d'organisme public.

La loi de base du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ne fournit pas non plus d'élément juridique abstrait pour l'interprétation de la notion d'« institution d'intérêt publique ». Au cours de la phase préparatoire de cette loi, on avait en effet constaté qu'il était pratiquement impossible de définir cette notion de manière exhaustive.

On a donc opté, au lieu d'élaborer une définition générale, pour une énumération classant les parastataux dans différentes catégories (A, B, C et D). Un contrôle spécifique est appliqué à chaque catégorie.

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs (cf. DOC 50 1871/001, p. 13), la notion d'« organisme public » a été définie de manière particulièrement large en précisant que le contrôle de la Cour des comptes s'applique à tous les organismes créés par le législateur d'une région ou d'une communauté, tandis que les conseils de région ou de communauté ont adopté une disposition dérogatoire. Le Conseil d'État n'a formulé aucune observation à cet égard.

Dans son avis sur le projet de loi n° 1872, le Conseil d'État a abordé la question du contrôle général de la Cour des comptes (cf. DOC 50 1872/001, p. 23). Le Conseil d'État s'est référé à cet égard au contrôle spécifique qui, conformément à la loi du 21 mars 1991, s'applique à certaines entreprises publiques comme Belgacom ou la SNCB :

«Il existe actuellement un certain nombre d'organismes publics créés par l'État ou qui dépendent de lui et dont les lois organiques ne prévoient pas qu'ils fassent l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes, ou organisent un contrôle simplifié par rapport à celui que la Cour exerce à l'égard de l'État.

Dat is bijvoorbeeld het geval met de overheidsinstellingen die onder de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven vallen.

De steller van het voorontwerp moet duidelijk maken wat zijn bedoeling is : wil hij de controle die in het onderhavige voorontwerp van wet wordt ingevoerd in de plaats stellen van de controle die bij bijzondere wetten wordt geregeld of zal het voorontwerp alleen toepassing vinden wanneer die bijzondere wetten er niet van afwijken ?

In het eerste geval zou het beter zijn de bepalingen die de controle door het Rekenhof uitsluiten of die in een andere controleregeling voorzien dan die welke bij het voorontwerp wordt ingevoerd, uitdrukkelijk op te heffen. In het tweede geval behoort te worden gepreciseerd dat de bepaling alleen van toepassing is als bijzondere wetten er niet van afwijken.»

In de memorie van toelichting (zie DOC 50 1872/001, pp. 14 en 15) heeft de regering erop gewezen dat als algemeen principe wordt voorzien in een algemene controle vanwege het Rekenhof, tenzij de wetgever hierover specifieke afwijkende bepalingen heeft aangenomen :

«In reactie op een opmerking van de Raad van State heeft de Regering trouwens het voorontwerp gewijzigd om goed tot uiting te brengen dat het voorliggende ontwerp slechts van toepassing is wanneer er niet van wordt afgeweken door specifieke wetten. »

Op de vraag van de heer *Éric van Weddingen (MR)* of de Vlaamse Gemeenschap akkoord kan gaan met een uitstel tot 1 januari 2005 van de inwerkingtreding van het wetsontwerp nr. 1871 waarin de algemene bepalingen zijn opgenomen die gelden voor de gefedereerde entiteiten, antwoordt de heer *Leo Victor* dat een uitstel tot 2005 problemen zal opleveren bij de uitvoering van de bestuurlijke hervormingen die de Vlaamse regering tot stand wil brengen. Het vernieuwingsproject *Beter Bestuurlijk Beleid* is decretaal vertaald in drie voorontwerpen van decreet : *het voorontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid (organisatorische aspecten)*, *het voorontwerp van Comptabiliteitsdecreet (nieuw budgetterings- en boekhoudingssysteem)* en *het voorontwerp van kaderdecreet Strategische Adviesraden (hervorming van het overleg- en adviesstelsel)*. Deze drie voorontwerpen van decreet hangen nauw met elkaar samen. Aangezien de Raad van State onlangs een advies heeft uitgebracht over het voorontwerp van kaderdecreet *Bestuurlijk Beleid*, kan dit voorontwerp alleszins vóór 1 januari 2004 worden aangenomen door het Vlaams Parlement. Indien het voorontwerp van Comptabiliteitsdecreet pas in 2005 zou kunnen worden

Tel est le cas, par exemple, des organismes publics régis par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

L'auteur de l'avant-projet doit préciser ses intentions : entend-il substituer le contrôle prévu par le présent avant-projet à celui prévu par des lois particulières ou bien l'avant-projet ne trouvera-t-il à s'appliquer que lorsque ces lois particulières n'y dérogeront pas ?

Dans le premier cas, mieux vaut abroger expressément les dispositions qui excluent le contrôle de la Cour ou qui prévoient un autre régime de contrôle que celui prévu par l'avant-projet. Dans le deuxième cas, il convient de préciser que la disposition ne s'applique que si des lois particulières n'y dérogent pas.»

Dans l'exposé des motifs (voir DOC 50 1872/001, p. 14 et 15), le gouvernement a souligné que le principe général retenu est celui du contrôle général exercé par la Cour des comptes, sauf si le législateur a adopté des dispositions dérogatoires spécifiques en la matière :

« Par ailleurs, pour répondre à une remarque du Conseil d'État, le Gouvernement a modifié son avant-projet pour bien faire ressortir que le présent projet ne trouve à s'appliquer en la matière que lorsque des lois particulières n'y dérogent pas».

M. Éric van Weddingen (MR) lui demandant si la Communauté flamande peut marquer son accord sur un report jusqu'au 1^{er} janvier 2005 de l'entrée en vigueur du projet de loi n° 1871, qui contient les dispositions générales applicables aux entités fédérées, *M. Leo Victor* répond qu'un report jusqu'en 2005 posera des problèmes lors de la mise en œuvre des réformes administratives que le gouvernement flamand entend réaliser. Le projet de rénovation «*Beter Bestuurlijk Beleid*» est coulé dans trois avant-projets de décret : l'avant-projet de décret-cadre «*Bestuurlijk Beleid*» (aspects organisationnels), l'avant-projet de décret sur la comptabilité (nouveau système de budgétisation et de comptabilité) et l'avant-projet de décret-cadre «*Strategische Adviesraden*» (réforme du système de concertation et d'avis). Ces trois avant-projets sont étroitement liés. Étant donné que le Conseil d'État a émis récemment un avis sur l'avant-projet de décret-cadre «*Bestuurlijk Beleid*», cet avant-projet pourra en tout cas être adopté par le Parlement flamand avant le 1^{er} janvier 2004. Si l'avant-projet de décret sur la comptabilité ne pouvait être adopté qu'en 2005, cela poserait de gros problèmes d'organisation. L'objectif est la mise en œuvre des réformes organisationnelles et l'instaura-

aangenomen, zal dit aanleiding geven tot grote organisatorische problemen. Bedoeling is dat zowel de organisatorische hervormingen als de invoering van een budgetterings- en boekhoudingssysteem gelijktijdig van start kunnen gaan.

B. Hoorzitting met professor Herman Matthijs, hoogleraar aan de faculteit Economische, Sociale en Politieke wetenschappen van de VUB

*1. Uiteenzetting van professor Herman Matthijs**

De spreker formuleert volgende bedenkingen aangaande de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen over de hervorming van de rijkscomptabiliteit :

- nogal wat uitvoeringsbesluiten worden doorverwezen naar de regering. Dit is geen goede zaak voor de parlementaire democratie. In een parlementair stelsel dient de financiële en budgettaire macht bij het parlement te zitten ;
- elementaire begrotingsbeginselen (eenjarigheid, specialiteit) dienen gerespecteerd te worden ;

– met de invoering van de programmabegroting heeft men reeds een zeer technocratisch stelsel ingevoerd zonder dat dit enige gunstige invloed heeft gehad op een beter functioneren van de overheid;

– een begroting dient toegankelijk, overzichtelijk en leesbaar te zijn voor de verkozenen en het publiek. De voorkeur van de spreker gaat daarom uit naar de functionele begroting. Deze wordt trouwens ook gebruikt in het kader van de Europese Unie en de Verenigde Staten ;

– bij de invoering van een begrotingsstelsel gerelateerd met de wet van 1975 op het bedrijfsboekhouden kunnen diverse kanttekeningen worden geplaatst.

Een bedrijfsboekhouding is vooreerst een fiscaal instrument is, wat toch niet geëist kan worden van de overheidsboekhouding.

* Auteur van twee recente werken :

– *Handboek openbare financiën* (tweede uitgave), intersentia, 2001
– *Overheidsbegrotingen* (derde uitgave), die keure, 2002.

tion d'un système de budgétisation et de comptabilité puissent débiter simultanément.

B. Audition du Professeur Herman Matthijs, professeur à la faculté des Sciences économiques, politiques et sociales de la VUB

*1. Exposé du Professeur Herman Matthijs**

L'orateur émet les considérations suivantes au sujet des projets de loi à l'examen relatifs à la réforme de la comptabilité de l'État :

- bon nombre d'arrêtés d'exécution sont laissés aux bons soins du gouvernement. Dans une démocratie parlementaire, il ne s'agit pas d'une bonne chose. Dans un système parlementaire, le pouvoir financier et budgétaire doit relever du parlement ;
- les principes budgétaires élémentaires (annualité, spécialité) doivent être respectés ;

– en introduisant le budget par programme, on a introduit du même coup un système très technocratique sans que cela ne génère aucune influence positive en matière d'amélioration du fonctionnement des pouvoirs publics ;

– un budget doit être accessible, transparent et lisible pour les élus ainsi que pour le grand public. Le budget fonctionnel emporte donc la préférence de l'orateur. Ce genre de budget est d'ailleurs également utilisé par l'Union européenne et les États-Unis ;

– diverses observations marginales peuvent être émises en ce qui concerne l'introduction d'un système budgétaire en relation avec la loi de 1975 sur la comptabilité des entreprises.

Une comptabilité d'entreprise est avant tout un instrument fiscal, ce qui ne peut toutefois pas être exigé de la comptabilité publique.

* Auteur de deux ouvrages récents :

– *Handboek openbare financiën* (deuxième édition), intersentia, 2001
– *Overheidsbegrotingen* (troisième édition), die keure, 2002.

Ten tweede is het doel van de overheid het algemeen belang en dat van een privaat bedrijf winst te maken.

Vele goederen van de overheid hebben wel een grote historische aankoop prijs, maar in de praktijk hebben zij geen marktwaarde (bv. vliegtuigen van de luchtmacht, wegen enz.) De spreker pleit er dan ook voor om zeer omzichtig te zijn met private boekhoudregels bij de overheid (verlies/winst; afschrijvingen; dubbele boekhouding enz.) De nieuwe gemeentelijke boekhouding alsook de nieuwe OCMW-boekhouding hebben op dat vlak bewezen dat dit niets heeft bijgedragen ;

- het zou een veel betere oefening zijn om te beslissen wat strikt tot de overheidstaken behoort. Daarop is alleen een functionele kamerale boekhouding van toepassing ;

- het is een fictie om te geloven dat het vermogen van de Staat het tegengewicht zou kunnen zijn voor de staatsschuld ;

- de enorme bedragen over de sociale zekerheid blijven buiten de staatsbegroting en blijven ontsnappen aan de parlementaire controle ;

- er stelt zich ook een probleem met de budgettaire omkadering van het parlement. Een interessant denkspoor is de oprichting van een parlementair begrotingsbureau naar het voorbeeld van het *Congressional Budget Office (C.B.O.)* in de Verenigde Staten;

- op dit ogenblik moet het visum van het Rekenhof absoluut behouden blijven omdat het een van de weinige instrumenten is voor een budgettaire directe controle van het Rekenhof. Bovendien bestaan erop dit visum reeds diverse afwijkingen. De introductie van interne audits enz. doet afbreuk van de controle door het Rekenhof. Bovendien zijn interne audits een verschuiving van de bevoegdheden van de wetgevende naar de uitvoerende macht ;

- artikel 50 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten maakt de oprichting mogelijk van regionale rekenhoven. In het kader van een federale staat lijkt deze evolutie logisch. Bovendien is de interne controle reeds vastgelegd per decreet. Aangezien deze laatste evolutie heeft plaatsgevonden kan men zich ook vragen stellen bij het interfederaal beheerskader van de Inspectie van Financiën. Een gedefederaliseerde inspectie zou een logischer en homogener verhaal zijn.

Deuxièmement, l'objectif des pouvoirs publics est l'intérêt général et celui d'une entreprise privée est le profit.

De nombreux biens des pouvoirs publics ont un prix d'achat historique élevé, mais, dans la pratique, ils n'ont pas de valeur marchande (par exemple, les avions de la Force aérienne, les routes, etc.). L'orateur insiste dès lors pour que l'on fasse preuve de la plus grande prudence en appliquant des règles de la comptabilité privée à la comptabilité publique (pertes/profits, amortissements, comptabilité double, etc.). La nouvelle comptabilité communale et la nouvelle comptabilité des CPAS ont prouvé que cette méthode n'a pas donné de résultats ;

- il serait préférable de déterminer ce qui relève strictement des missions de service public. Celles-ci font exclusivement l'objet d'une comptabilité camérale fonctionnelle ;

- il est illusoire de croire que les avoirs de l'État pourraient contrebalancer la dette publique ;

- les montants énormes afférents à la sécurité sociale continuent à être exclus du budget de l'État et continuent à échapper au contrôle parlementaire ;

- un problème se pose également en ce qui concerne l'encadrement budgétaire du parlement. Il serait intéressant d'envisager l'institution d'un Bureau budgétaire parlementaire à l'image du *Congressional Budget Office (C.B.O.)* aux États-Unis ;

- le visa de la Cour des comptes doit absolument être maintenu, parce qu'il constitue l'un des rares instruments du contrôle budgétaire direct exercé par la Cour des comptes. De plus, il existe déjà diverses dérogations à ce visa. L'introduction d'audits internes, etc. porte préjudice au contrôle exercé par la Cour des comptes. En outre, les audits internes supposent un glissement des compétences du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif ;

- l'article 50 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions permet l'institution de cours des comptes régionales. Cette évolution est logique dans un État fédéral. De plus, le contrôle interne est déjà prévu par décret. Étant donné que cette dernière évolution a déjà eu lieu, on peut aussi se poser des questions à propos du cadre inter-fédéral de l'Inspection des Finances. Il serait plus logique de disposer d'une inspection défédéralisée, ce qui contribuerait à l'homogénéité.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) stelt vast dat de spreker een voorstander is van de oprichting van eigen rekenhoven door de deelstaten. Maakt de huidige formulering van art. 50 § 2 van de bijzondere financieringswet het mogelijk om dergelijke instellingen op te richten? Is de spreker van mening dat de formulering van artikel 180 van de Grondwet, waarin slechts sprake is van één Rekenhof, een hinderpaal vormt voor de oprichting van regionale rekenhoven?

Tijdens de besprekingen in de subcommissie is gebleken dat België een van de weinige Europese landen is waar het controle-instrument van het voorafgaand visum nog wordt gehanteerd. Wie dit argument aanwendt om te pleiten voor de afschaffing van het visum, gebruikt evenwel een gezagsargument.

De heer Bourgeois staat sceptisch tegenover het beoefde interne auditsysteem. Bovendien heeft hij de indruk dat de interne controlesystemen zich nog in een ontwikkelingsfase bevinden. Op het Vlaamse niveau is men het verst gevorderd. Op de federaal vlak is het risico reëel dat een operationeel intern auditsysteem nog moet ingevoerd worden op het ogenblik dat het voorafgaand visum reeds is afgeschaft.

Zal de parlementaire controle niet verzwakken indien men zich louter nog kan baseren op interne auditing? De informatiedoorstroming naar het parlement is onvoldoende gewaarborgd.

De Belgische overheidsadministratie is nog steeds sterk gepolitiseerd. Hoe onafhankelijk zal de interne audit zijn die wordt uitgevoerd door de uitvoerende macht? Zullen de ambtenaren zich niet moeten schikken naar de wensen van de bevoegde ministers?

Professor Herman Matthijs merkt op dat in het Nederlands een onderscheid wordt gemaakt tussen een rekenhof, dat beschikt over een jurisdictionele bevoegdheid, en een rekenkamer, dat niet over een dergelijke bevoegdheid beschikt. De spreker pleit ervoor om ook op het niveau van de deelstaten rekenhoven met jurisdictionele bevoegdheden op te richten.

Nederland en de Europese Unie beschikken over een rekenkamer. Wanneer een rekenkamer financiële fraude vaststelt, kan zij hierover alleen maar rapporteren. Zij is niet bevoegd om sanctionerend op te treden tegen rekenplichtigen. Rekenplichtigen van de Europese Commissie kunnen dus niet worden veroordeeld door de Europese Rekenkamer.

2. Questions et observations des membres

M. Geert Bourgeois (VU&ID) constate que l'orateur est partisan de la création par les entités fédérées de leurs propres cours des comptes. La formulation actuelle de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement permet-elle la création de telles institutions? L'orateur considère-t-il que la formulation de l'article 180 de la Constitution, dans lequel il n'est question que d'une seule Cour des comptes, est un obstacle à la création de cours des comptes régionales?

Pendant les débats au sein de la sous-commission, il est apparu que la Belgique est l'un des rares pays européens où l'instrument de contrôle du visa préalable est encore utilisé. Celui qui avance cet argument pour plaider pour une suppression du visa utilise toutefois un argument d'autorité.

M. Bourgeois se montre par ailleurs sceptique à l'égard du système d'audit interne promis. En outre, il a l'impression que les systèmes de contrôle interne se trouvent encore dans une phase de développement. C'est au niveau flamand que les travaux sont le plus avancés. Au niveau fédéral, en revanche, le risque est réel que le système d'audit interne ne soit pas encore opérationnel au moment de la suppression du visa préalable.

Le contrôle parlementaire ne sera-t-il pas affaibli si l'on ne peut plus se baser que sur l'audit interne? La transmission des informations au parlement n'est en effet pas suffisamment garantie.

Par ailleurs, l'administration publique belge est toujours fort politisée. Quel sera le degré d'indépendance de l'audit interne effectué par le pouvoir exécutif? Les fonctionnaires ne devront-ils pas se plier à la volonté des ministres compétents?

Le professeur Herman Matthijs fait observer qu'en néerlandais, une distinction est établie entre les termes «*rekenhof*», organe qui dispose d'une compétence juridictionnelle, et «*rekenkamer*», organe qui ne dispose pas d'une telle compétence. L'orateur préconise l'instauration, au niveau des États membres, de cours des comptes disposant d'une compétence juridictionnelle.

Les Pays-Bas et l'Union européenne ont une «*rekenkamer*». Lorsqu'une «*rekenkamer*» constate une fraude financière, elle ne peut qu'en faire rapport. Elle n'est pas compétente pour sanctionner des comptables. Les comptables de la Commission européenne ne peuvent donc pas être condamnés par la Cour des comptes européenne.

Het grondwetsartikel 180 wordt op een heel uiteenlopende wijze geïnterpreteerd. De spreker is van oordeel dat het grondwetsartikel 180 in elk geval de oprichting van de regionale rekenhoven niet verbiedt. Een herziening van artikel 50 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 is wel noodzakelijk. Tegelijkertijd zou men ook een aantal andere procedures moeten bijsturen in het licht van de federalisering. Als een arrest van het Rekenhof door het Hof van Cassatie wordt verboden, doet een *ad hoc* commissie bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers de finale rechtspraak, zonder enig verweer. Het is evenwel absurd dat deze *ad hoc* kamercommissie ook moet oordelen over rekenplichtigen van provincies, gewesten en gemeenschappen.

In de huidige stand van zaken pleit de spreker ervoor om het voorafgaand visum te behouden. Het is een van de weinige instrumenten waarmee het Rekenhof de uitgaven effectief kan controleren.

De bewering dat de afschaffing van het voorafgaand visum wordt opgevangen door de oprichting van een interne audit, is niet geloofwaardig. Bovendien verschuift de controle van de wetgevende macht naar de uitvoerende macht. De controle op de begroting is een van de kerntaken van een parlement. Uitholling van de budgettaire macht van het parlement leidt onherroepelijk tot een verzwakking van de parlementaire macht.

Mevrouw Zoé Genot (Agalev-Ecolo) vraagt of de spreker een toelichting kan geven bij zijn kritiek op de volgens hem gebrekkige controle van de parastalen. Op welke wijze kan deze controle worden aangescherpt?

Professor Herman Matthijs is van mening dat zowel de interne als de externe controle op de parastalen volstrekt ontoereikend is. Alleen de parastalen van de categorie A worden ernstig gecontroleerd.

Er kunnen vooral bedenkingen worden gemaakt bij de gebrekkige parlementaire controle op de parastalen van de categorie D, waartoe de openbare instellingen van sociale zekerheid behoren. Net zoals dit in Zweden het geval is, zouden de inkomsten en de uitgaven van de sociale zekerheid integraal opgenomen moeten worden in de staatsbegroting.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) heeft de indruk dat professor Matthijs het voorafgaand visum beschouwt als het enige instrument waarmee een efficiënte parlementaire, externe controle op de uitgaven tot stand kan worden gebracht. Heeft hij een principiële voorkeur voor het visum of verdedigt hij het behoud van het visum omdat er geen betrouwbare alternatieven voor handen zijn, aangezien het oprichten van een audit in de eerste plaats een verbetering is van de interne controle.

L'article 180 de la Constitution donne lieu à des interprétations très divergentes. L'orateur estime que cet article n'interdit aucunement la création de cours des comptes régionales. Cependant, il est nécessaire de revoir l'article 50 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Il convient également d'adapter un certain nombre d'autres procédures dans la perspective de la fédéralisation. Lorsqu'un arrêt de la Cour des comptes est cassé par la Cour de cassation, la décision finale appartient à une commission *ad hoc* instituée au sein de la Chambre des représentants, qui statue sans recours ultérieur. Il est cependant absurde que cette commission *ad hoc* doive juger les comptables des provinces, des régions et des communautés.

Dans l'état actuel des choses, l'orateur préconise le maintien du visa préalable. C'est l'un des rares instruments permettant à la Cour des comptes de contrôler effectivement les dépenses.

L'argument selon lequel la suppression du visa préalable est compensée par l'instauration d'un audit interne n'est pas crédible. Par ailleurs, il y a un glissement du contrôle exercé par le pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif. Le contrôle du budget est l'une des missions principales d'un parlement. Vider le contrôle budgétaire du parlement de sa substance même inéluctablement à un affaiblissement du pouvoir de ce parlement.

Mme Zoé Genot (Agalev-Ecolo) demande si l'orateur pourrait préciser sa critique relative au contrôle des parastataux qui, selon lui, est déficient. Comment peut-on améliorer ce contrôle?

Le professeur Herman Matthijs estime que le contrôle tant interne qu'externe des parastataux est tout à fait insuffisant. Seuls les parastataux de la catégorie A sont sévèrement contrôlés.

Les réserves que l'on peut formuler en la matière concernent surtout le caractère insuffisant du contrôle parlementaire exercé sur les parastataux de la catégorie D, à laquelle appartiennent les institutions publiques de sécurité sociale. À l'instar de ce qui se fait en Suède, il conviendrait d'inscrire intégralement les recettes et les dépenses de la sécurité sociale au budget de l'État.

M. Alfons Borginon (VU&ID) a l'impression que le professeur Matthijs considère le visa préalable comme l'unique instrument permettant au Parlement d'exercer efficacement un contrôle externe des dépenses. Marque-t-il une préférence de principe pour le visa ou plaide-t-il en faveur du maintien du visa parce qu'il n'existe, selon lui, aucune autre alternative fiable, étant donné que la mise sur pied d'un audit constitue principalement une amélioration du contrôle interne?

Professor Herman Matthijs wijst erop dat er in de huidige stand van zaken geen betrouwbaar alternatief is voor het voorafgaand visum. Door de afschaffing van het voorafgaand visum zal het parlement bij de uitoefening van zijn controletaken moeten vertrouwen op de interne audit van de uitvoerende macht, die het parlement geacht wordt te controleren.

Ten slotte maakt de spreker de commissieleden erop attent dat heel wat uitvoeringsbepalingen inzake de controle op grond van een koninklijk besluit worden geregeld. Alleen door een wettelijke regeling blijft de budgettaire macht van het parlement intact.

C. Het Rekenhof

1. Uiteenzetting door de vertegenwoordigers van het Rekenhof

De heer Éric van Weddingen (MR), voorzitter a.i., verzoekt de vertegenwoordigers van het Rekenhof te repliceren op de verschillende punten van kritiek die tijdens de voorgaande hoorzittingen zijn geformuleerd. Het ging met name over de afschaffing van het voorafgaand visum, de oprichting van Rekenkamers in de deelgebieden, de geringe bevattelijkheid van de uitermate technische begrotingsdocumenten (zowel voor het grote publiek als inzake de politieke controle) en het grote aantal bepalingen waarvoor een uitvoeringsbesluit nodig is.

De heer William Dumazy, Eerste voorzitter van het Rekenhof, vindt dat het de plicht van het Rekenhof is de Kamer van volksvertegenwoordigers te helpen vat te krijgen op alle technische aspecten van de begroting. De jongste jaren heeft het Rekenhof zich aanzienlijke inspanningen getroost om de leesbaarheid van haar publicaties aanmerkelijk te verbeteren (Boeken van het Rekenhof, allerlei rapporten voor de Kamer van volksvertegenwoordigers enzovoort), zodat de het parlement zo volledig mogelijk en zo duidelijk mogelijk wordt geïnformeerd.

De spreker vindt echter dat het verkeerd zou zijn niet mee te evolueren met de ontwikkeling van belangrijke en krachtige technologieën onder het voorwendsel de eenvoud van het systeem te willen voorstellen.

Volgens de heer Dumazy is het voorafgaand visum maar één controlemogelijkheid, het is geen doel op zich. Het Rekenhof zal ter zake de beslissingen van het parlement volgen.

Le professeur Herman Matthijs fait observer que, dans l'état actuel des choses, il n'existe aucune alternative fiable au visa préalable. En supprimant le visa préalable, le parlement devra, dans l'exercice de ses missions de contrôle, se fier à l'audit interne réalisé par le pouvoir exécutif, qui est censé contrôler le parlement.

Enfin, l'orateur attire l'attention des membres de la commission sur le fait que de nombreuses dispositions exécutoires en matière de contrôle sont réglementées par un arrêté royal. Le pouvoir exercé par le parlement en matière budgétaire ne pourra rester intact que s'il est réglé par la loi.

C. La Cour des comptes

1. Exposé des représentants de la Cour des comptes

M. Éric van Weddingen (MR), président a.i., invite les représentants de la Cour des comptes à s'exprimer sur les différents points de critique formulés lors des auditions précédentes concernant notamment la suppression du visa préalable, la création de chambres des comptes au niveau des entités fédérées, le manque d'accessibilité, tant pour le grand public que pour le contrôle politique, des documents budgétaires vu leur haut niveau de technicité, ainsi que le nombre (élevé) de dispositions requérant un arrêté d'exécution.

M. William Dumazy, Premier président de la Cour des comptes, considère qu'il appartient à la Cour d'aider les membres de la Chambre des représentants à appréhender tous les aspects techniques du budget. Ces dernières années, la Cour a fourni des efforts importants pour améliorer de manière sensible la lisibilité de ses publications (Cahiers d'observations, divers rapports à la Chambre des représentants, etc.) afin d'informer le parlement le plus complètement et le plus clairement possible.

L'intervenant estime qu'il serait cependant erroné de se couper de technologies importantes et performantes sous prétexte de vouloir privilégier la simplicité du système.

Selon M. Dumazy, le visa préalable n'est qu'une modalité de contrôle et non un objectif en soi. La Cour des comptes suivra les décisions du parlement en la matière.

In feite is de afschaffing van het voorafgaand visum het gevolg van de nieuwe regeling inzake comptabiliteit, die met de drie ter bespreking voorliggende wetsontwerpen in uitzicht wordt gesteld.

De spreker merkt voorts op dat het normaal is dat de controle van het Rekenhof op de parastatale instellingen van type A grondiger is dan die op de andere openbare instellingen, omdat de eerstgenoemde onderworpen blijven aan het gezag van de toezichhoudende minister. Het doel van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut is precies naar gelang van de graad van autonomie een onderscheid te maken tussen vier categorieën van instellingen (van type A tot D).

De wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven geeft die overheidsinstellingen (Belgacom, NMBS, De Post, BIAC enzovoort) ook een zekere autonomie en bepaalt dat een college van commissarissen, waaronder bedrijfsrevisoren en twee leden van het Rekenhof, belast is met de controle van de financiële toestand, van de jaarrekening en, in het licht van de wet en het organiek statuut, van de regelmatigheid van de in de jaarrekening vast te stellen verrichtingen.

Aangaande de aanzienlijke vertraging bij de indiening van de algemene rekening van de Staat merkt de heer Dumazy op dat zich de jongste jaren¹ een inhaalbeweging heeft voorgedaan. Hij sluit niet uit dat voor het begrotingsjaar 2002 de rekening inzake de uitvoering van de begroting binnen de daartoe bepaalde termijn, d.w.z. in de loop van de maand oktober 2003 (artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit), aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zal kunnen worden toegestuurd.

De heer Rion, raadsheer in het Rekenhof, merkt op dat het onderscheid tussen de benaming «Rekenhof» en «Rekenkamer» louter terminologisch is. Zo gebruikte het Rekenhof van het Groothertogdom Luxemburg lange tijd de benaming *Chambre des Comptes*. Anderhalf jaar geleden heeft de wetgever het statuut veranderd, waarbij die instantie *Cour des comptes* ging heten, zonder daaraan evenwel een jurisdictionele bevoegdheid te koppelen.

De spreker stelt ook vast dat krachtens artikel 5 van het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de

En fait, la suppression du visa préalable est la conséquence du nouveau système de comptabilité mis en place par les trois projets de loi à l'examen.

Par ailleurs, l'orateur fait remarquer qu'il est normal que le contrôle exercé par la Cour des comptes sur les organismes parastataux de type A soit plus approfondi que pour les autres organismes publics étant donné que les premiers restent soumis à l'autorité du ministre de tutelle. L'objectif de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public est précisément d'opérer une distinction, en termes de plus ou moins grande autonomie, entre quatre catégories d'organismes (numérotées de A à D).

La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques octroie également une certaine indépendance aux entreprises publiques autonomes (Belgacom, SNCB, La Poste, BIAC, etc.) et prévoit que le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité, au regard de la loi et du statut organique, des opérations à constater dans les comptes annuels, est confié à un collège de commissaires, comprenant des réviseurs d'entreprise et deux membres de la Cour des comptes.

Quant aux retards considérables enregistrés dans le dépôt du compte général de l'État, M. Dumazy observe qu'un rattrapage a eu lieu ces dernières années¹ et il n'exclut pas que pour l'année budgétaire 2002, le compte d'exécution du budget puisse être transmis à la Chambre des représentants dans les délais prévus (c'est-à-dire dans le courant du mois d'octobre 2003 (article 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État)).

M. Pierre Rion, Conseiller à la Cour des comptes, observe que la distinction opérée entre les termes «Cour des comptes» et «Chambre des comptes» est purement d'ordre terminologique. Ainsi, la Cour des comptes du Grand-Duché de Luxembourg s'est longtemps intitulée «Chambre des comptes». Il y a un an et demi, le législateur a modifié son statut pour l'intituler «Cour des comptes» sans toutefois lui attribuer une compétence juridictionnelle.

Par ailleurs, l'intervenant constate qu'en vertu de l'article 5 du projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et

¹ Het wetsontwerp houdende eindregeling van de begrotingen van de diensten van algemeen bestuur van de Staat en van de Staatsdienst met afzonderlijk beheer «Muntfonds» van het jaar 1999 (DOC 50 2086/001) is door de Kamer aangenomen op 18 december 2002.

¹ Le projet de loi contenant le règlement définitif des budgets des services d'administration générale de l'État et du Service de l'État à gestion séparée «Fonds Monétaire» pour l'année 1999 (DOC 50 2086/001) a été adopté par la Chambre le 18 décembre 2002.

subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (DOC 50 1871/001), elke instelling een algemene boekhouding voert op basis van een genormaliseerd boekhoudplan — een deels dubbele boekhouding —, vastgesteld door *een in Minister-raad overlegd koninklijk besluit* na advies van de regeringen van de deelgebieden. Dat boekhoudplan zal trouwens gelden voor alle Belgische overheidsinstellingen.

De Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit heeft het niet nodig geacht in het voornoemde wetsontwerp preciezere bepalingen met betrekking tot dat boekhoudplan op te nemen; de commissie ging ervan uit dat krachtens artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten het (bij delegatie door de bijzondere wetgever) de gewone wetgever toekomt de algemene beginselen vast te stellen die op begrotings- en boekhoudkundig vlak van toepassing zijn (duur van het begrotingsjaar, verplichte indiening van een begroting en van de rekeningen, soorten van uitgaven en ontvangsten, soorten van krediet enzovoort), waardoor elk deelgebied een minimaal gemeenschappelijk stramien in acht kan nemen.

Het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001) bevat tal van bepalingen inzake het voeren van de begrotingscomptabiliteit op federaal vlak.

De heer Rion verwijst naar de wet van 28 juni 1989 houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat, en tot opheffing van de wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten. Die wet strekte er in hoofdzaak toe een einde te maken aan de grote vertraging bij de indiening van de begrotingen door die op een nieuwe leest te schoeien, namelijk die van de programmabegroting. Sinds 1989 beschikt de Kamer van volksvertegenwoordigers binnen de bij de wet bepaalde termijnen over alle begrotingsdocumenten.

Professor Matthijs heeft opgemerkt dat het Amerikaans Congres zich laat bijstaan door een bijzondere dienst die ermee belast is het van advies te dienen over de door de uitvoerende macht ingediende begrotingen. Overeenkomstig artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit beschikt het Belgisch Parlement over een analoog orgaan, namelijk het Rekenhof.

à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (DOC 50 1871/001), chaque institution tient une comptabilité générale sur la base d'un plan comptable normalisé (comptabilité générale en partie double), établi par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres après avis des gouvernements des entités fédérées. Ce plan comptable trouvera en effet à s'appliquer à l'ensemble des pouvoirs publics belges.

La Commission de la normalisation de la comptabilité publique n'a pas estimé devoir insérer des dispositions plus précises relatives à ce plan comptable dans le projet de loi susvisé car elle a considéré qu'en application de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, il appartenait, par délégation du législateur spécial, au législateur ordinaire de fixer les principes généraux applicables sur le plan budgétaire et comptable (durée de l'année budgétaire, obligation de déposer un budget et des comptes, catégories de recettes et de dépenses, catégories de crédits, etc.), ce qui doit permettre à chacune des entités de respecter un canevas commun minimum.

Le projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001) contient, quant à lui, un nombre important de dispositions réglant la tenue de la comptabilité budgétaire au niveau fédéral.

La loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires, avait pour but essentiel de mettre fin au retard important dans le dépôt des budgets en introduisant une nouvelle organisation budgétaire basée sur le système des programmes. Depuis 1989, la Chambre des représentants dispose de l'ensemble des documents budgétaires dans les délais fixés par la loi.

Le professeur Matthijs a fait remarquer que le Congrès américain s'est adjoint l'assistance d'un service particulier chargé de lui rendre des avis sur les budgets déposés par le pouvoir exécutif. Conformément à l'article 16 de lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, le Parlement belge dispose d'un organe similaire, à savoir : la Cour des comptes.

Tot slot onderstreept de heer Rion dat de wet van 28 juni 1989 het mogelijk heeft gemaakt de parlementaire informatie in verband met de Rijkscomptabiliteit te verbeteren. Een van de doelstellingen van deze hervorming is inzake de overzending van de algemene rekening van de Staat hetzelfde te bereiken als de wet van 1989. Vanuit het standpunt van de democratische en parlementaire controle is het immers onaanvaardbaar dat de rekeningen in verband met de uitvoering van de begroting met vertraging worden ingediend. De kern van de parlementaire controle is immers zich uit te spreken over de aanwending door de uitvoerende macht van de door de wetgevende macht verleende budgettaire machtigheden.

De realisatie van deze hervorming, die een werk van lange adem is, veronderstelt aanzienlijke investeringen, zowel op het vlak van de administraties als op dat van de verschillende regeringen. Daarom verwachten die instellingen van het parlement nu een duidelijk signaal om te weten of zij de door de ontworpen hervorming vereiste financiële en personele middelen effectief mogen inzetten.

In verband met de overgangperiode tussen de aanname van de wetsontwerpen door het parlement en hun inwerkingtreding, blijkt uit de hoorzittingen dat voor bepaalde deelgebieden het in artikel 17 van wetsontwerp DOC 50 1871/001 in uitzicht gestelde tijdspad wat krap is. Een uitstel van een à twee jaar lijkt redelijk om elk deelgebied doeltreffender te laten werken.

Ongeacht de datum waarop de ontworpen wetten in werking zullen treden, blijft de huidige regeling (met inbegrip van het voorafgaand visum) van toepassing tot voormelde overgangperiode afloopt.

Volgens de heer Rion moeten de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Rekenhof een aansprekende rol trachten te spelen ten aanzien van de verschillende regeringen, opdat die werk zouden maken van een doeltreffend intern toezichts- en doorlichtingssysteem.

In zijn brief van 21 december 2001 aan de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie bijlage 1 bij het hiernavolgend verslag van de subcommissie «Rekenhof») voerde het Rekenhof aan dat de afschaffing van het voorafgaande visum gerechtvaardigd was, op voorwaarde dat de administratie organisatorisch op een nieuwe leest zou worden geschoeid en dat zij de hervormingen integraal, correct en tijdig verwezenlijkt. Die nieuwe werking berust op een coherente controlepiramide :

En conclusion, M. Rion souligne que la loi du 28 juin 1989 a permis d'améliorer l'information parlementaire relative à la comptabilité de l'État. Un des buts de la présente réforme est de réaliser le même objectif que la loi de 1989 en ce qui concerne la transmission du compte général de l'État. Il est en effet inacceptable, du point de vue du contrôle parlementaire et démocratique, que les comptes d'exécution du budget soient déposés avec retard. L'essence du contrôle parlementaire est en effet de se prononcer sur l'utilisation que le pouvoir exécutif a faite des autorisations budgétaires qui lui ont été accordées par le pouvoir législatif.

La réalisation de la présente réforme, qui représente un travail de longue haleine, implique des investissements importants tant au niveau des administrations que des différents gouvernements. C'est pourquoi ces institutions attendent aujourd'hui un signal clair de la part du parlement pour savoir s'ils peuvent effectivement investir les moyens financiers et humains requis par la réforme en projet.

Concernant la période intermédiaire entre l'adoption des projets de loi par le parlement et leur entrée en vigueur, il ressort des auditions que pour certaines entités fédérées, le calendrier prévu par l'article 17 du projet de loi DOC 50 1871/001 est un peu court. Un report d'un ou deux ans paraît raisonnable pour permettre à chaque entité de travailler de manière plus efficace.

Quelle que soit la date d'entrée en vigueur des lois en projet, le système actuel (y compris le visa préalable) restera d'application jusqu'à la fin de la période transitoire susvisée.

Selon M. Rion, la Chambre des représentants et la Cour des comptes doivent veiller à exercer un rôle incitatif à l'égard des différents gouvernements en vue de la mise en place d'un système de contrôle et d'audit internes performant.

Dans sa lettre adressée le 21 décembre 2001 au Président de la Chambre (voir annexe 1 au rapport de la sous-commission «Cour des comptes» figurant ci-après), la Cour des comptes a estimé que la suppression du visa préalable se justifie pour autant que l'administration s'organise sur de nouvelles bases et mette les réformes en pratique intégralement, correctement et en temps opportun. Cette organisation repose sur une pyramide de contrôle cohérente :

1) intern toezicht door de administraties en de beheerders zelf ;

2) een interne doorlichtingsdienst ;

3) extern toezicht door het Rekenhof, dat zou optreden namens de bevoegde parlementaire assemblee.

Die controlepiramide moet de informatiedoorstroming en de diverse acties op elk niveau coherenter maken. Tevens moet ze overlappings voorkomen, waarbij een controleniveau bevoegdheden zou uitoefenen die al door een lager niveau worden uitgeoefend, daardoor zou dat hogere niveau zich paradoxaal genoeg niet de eigen taken vervullen, maar eigenlijk het werk van het lagere niveau voor zijn rekening nemen of aantasten.

Zo die interne toezichts- en doorlichtingssystemen er komen, zal een voorafgaand visum niet veel zin meer hebben, want het zou ertoe leiden dat het Rekenhof een opdracht uitvoert die eigenlijk ressorteert onder het intern toezicht en zelfs de interne doorlichting. Eén en ander zou dan ten koste gaan van de echte taak van het Rekenhof, die erin bestaat het parlement te melden of de interne toezichts- en doorlichtingssystemen al dan niet naar behoren functioneren.

Zo dat niet het geval is, legt Titel II, Hoofdstuk IV, van het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001) de regering in dat verband een resultaatverbintenis op; derhalve krijgt het Rekenhof de vereiste juridische middelen om de tekortkomingen terzake van de regering aan het parlement te melden.

Die regeling betekent een grote stap vooruit ten opzichte van de huidige situatie, waarin de wet weliswaar verschillende actoren omschrijft, maar niets bepaalt over de doelstellingen van hun toezichtstaak of de wijze waarop zij daarover moeten rapporteren. De heer Rion geeft in dat verband het voorbeeld van de controleur der vastleggingen.

Tevens verwijst de spreker naar zijn uiteenzetting voor de subcommissie «Rekenhof» in verband met de nieuwe toezichtsbepalingen die de Europese Commissie heeft ingesteld (afschaffing van het intern toezicht vooraf, dat wordt vervangen door een veel coherenter intern toezichts- en doorlichtingssysteem dat bovendien veel beter is afgestemd op de huidige boekhoudkundige systemen).

1) contrôle interne organisé par les administrations et gestionnaires ;

2) service d'audit interne ;

3) contrôle externe exercé par la Cour des comptes pour compte de l'assemblée parlementaire compétente.

Cette pyramide de contrôle doit, d'une part, assurer une cohérence dans la filière de l'information et des actions menées à chaque niveau et, d'autre part, éviter des redondances par lesquelles un niveau de contrôle exercerait des compétences mises en œuvre par un niveau inférieur, ce qui aboutirait, en ce qui concerne le niveau supérieur, à la situation paradoxale suivante, qu'il n'effectuerait pas son véritable travail et se substituerait ou contaminerait en quelque sorte le travail d'un niveau inférieur.

Dans l'hypothèse où ces systèmes de contrôle et d'audit internes sont mis en place, le visa préalable n'a plus beaucoup de sens car il aboutirait à ce que la Cour des comptes exerce une mission qui ressortit du contrôle interne, voire de l'audit interne, au détriment de sa véritable mission qui est d'attester, vis-à-vis du parlement, que les systèmes de contrôle et d'audit internes fonctionnent correctement.

Si tel n'est pas le cas, le projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001), en son Titre II, chapitre IV, prévoit une obligation de résultat dans le chef du gouvernement et dès lors donne à la Cour des comptes les moyens juridiques requis pour dénoncer ces carences du gouvernement auprès du parlement.

Ce système représente une nette amélioration par rapport à la situation actuelle où la loi définit différents acteurs sans toutefois prévoir l'objectif et le mode de rapportage de leurs contrôles. M. Rion cite l'exemple du contrôleur des engagements.

L'intervenant renvoie également à son exposé en sous-commission «Cour des comptes» concernant le nouveau dispositif de contrôle mis en place par la Commission européenne (suppression des contrôles internes *a priori* pour les remplacer par un système de contrôle et d'audit internes beaucoup plus cohérent et beaucoup plus en phase avec les systèmes comptables actuels).

In de overgangperiode moet het Rekenhof erop toezien dat de regering de maatregelen neemt die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van die hervorming. Voorts behoort het Hof eventuele pijnpunten in de werking te melden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers, die dan de regering kan interpellieren aangaande de verplichtingen die de wet haar terzake heeft opgelegd.

Na afloop van de overgangperiode zal het nieuwe systeem voor de overheidsbegroting in werking treden en zal het voorafgaand visum worden afgeschaft, op voorwaarde dat werk is gemaakt van de vereiste interne controlesystemen en administratieve werkingsmaatregelen.

In die context pleit de heer Rion ervoor rekening te houden met de door de gewesten en de gemeenschappen geformuleerde opmerkingen inzake de datum van inwerkingtreding van de maatregel. Het heeft immers geen zin bij een zo belangrijke operatie overhaast te werk te gaan, want aldus ontstaat het gevaar dat men aan het einde van de overgangperiode nog een bijkomende wettelijke bepaling moet aannemen om de datum van inwerkingtreding te verdagen.

In verband met de jurisdictionele bevoegdheid van het Rekenhof ten aanzien van de rekenplichtigen van de Staat, herinnert de heer Rion eraan dat de subcommissie «Rekenhof» heeft gesuggereerd de terzake vigerende wetgeving te wijzigen. Als het Hof van Cassatie overgaat tot verbreking van een arrest van het Rekenhof met betrekking tot de rekenplichtige van de deelgebieden, wordt de zaak in de huidige stand van de wetgeving verwezen naar een commissie *ad hoc* van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Een dergelijke procedure is uiteraard zinloos en strookt niet met de geest van wetsontwerp DOC 50 1871/001. Ter voorkoming van elke dubbelzinnigheid ware het raadzaam te preciseren dat als het Hof van Cassatie een arrest van het Rekenhof verbreekt, de zaak behoort te worden verwezen naar de commissie *ad hoc* van de wetgevende assemblee van het deelgebied waartoe de betrokken rekenplichtige behoort. Voorts zou die commissie zonder verdere beroepsmogelijkheid moeten kunnen oordelen, met inachtneming van de voor het Rekenhof opgestelde vormvereisten.

Tot slot wenst de spreker te onderstrepen dat het Rekenhof een federale instantie blijft, overeenkomstig de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (de eerste «organieke» wet dateerde van 1830).

Artikel 26 van het reglement van orde van het Rekenhof, dat ter stemming was voorgelegd aan de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie Stuk nr. 1350/001 tot 3 - 1997/1998) bepaalt dat de

Le rôle de la Cour des comptes doit être, dans la période intermédiaire, de veiller à ce que le gouvernement prenne les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la réforme et d'informer la Chambre des représentants des éventuels dysfonctionnements. Celle-ci peut alors interpellier le gouvernement par rapport aux obligations que la loi lui a fixées en la matière.

Au terme de la période intermédiaire, le nouveau système de comptabilité publique entrera en vigueur et le visa préalable sera supprimé à la condition que les systèmes de contrôle interne et d'organisation administrative requis aient été mis en place.

Dans ce contexte, M. Rion plaide pour une prise en compte des remarques formulées par les régions et communautés concernant la date d'entrée en vigueur dans la mesure où il ne sert à rien, dans le cadre d'une opération aussi importante, de se précipiter au risque qu'au terme de la période transitoire, il faille prendre une disposition légale complémentaire en vue de reporter la date d'entrée en vigueur.

En ce qui concerne la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes à l'égard des comptables de l'État, M. Rion rappelle que la sous-commission «Cour des comptes» a suggéré de modifier la législation en la matière. Actuellement, un arrêt de la Cour des comptes relatif à un comptable des entités fédérées, cassé en cassation doit être renvoyé devant la commission *ad hoc* organisée au sein de la Chambre des représentants. Une telle procédure n'a évidemment pas de sens et ne correspond pas à l'esprit du projet de loi DOC 50 1871/001. Pour éviter toute ambiguïté, il y aurait lieu de préciser que si la Cour de Cassation casse un arrêt de la Cour des comptes, l'affaire est renvoyée à une commission *ad hoc* formée dans le sein de l'assemblée législative de l'entité fédérée à laquelle appartient le comptable en cause, et jugeant sans recours ultérieur, selon les formes établies pour la Cour des comptes.

Enfin, l'intervenant souhaite souligner que la Cour des comptes reste une instance fédérale conformément à sa loi organique du 29 octobre 1846 (la première loi organique datait de 1830).

L'article 26 du règlement d'ordre de la Cour des comptes, soumis au vote de la séance plénière de la Chambre des représentants (voir DOC 50 1350/001 à 3 - 1997/1998), dispose que les matières concernant les régions

gewest- en gemeenschapsaangelegenheden, naar gelang van het bedoelde deelgebied, onder de exclusieve bevoegdheid ressorteren van elk van de kamers die de algemene vergadering van het Hof vormen.

Onlangs heeft het Rekenhof een aantal bijzondere opdrachten gekregen, zoals de telling van het aantal leerlingen per gemeenschap (met toepassing van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten) en de uitbrenging van een advies over de fiscale loyaliteit van de Belgische deelgebieden. Hoe zou een rekenhof op gewest- of gemeenschapsniveau dergelijke opdrachten kunnen uitvoeren? Op dat vlak vormt de rechtspraak van het Rekenhof een zeer belangrijke factor, evenals de algemene vergadering van het Rekenhof, waar de Nederlandse en de Franse kamer elkaar ontmoeten.

2. Vragen van de leden

De heer Eric van Weddingen (MR) vindt dat het door de subcommissie «Rekenhof» voorgestelde amendement inzake de jurisdictionele bevoegdheid van het Hof ten aanzien van de rekenplichtigen van de Staat moet worden opgenomen in een afzonderlijk wetsvoorstel waarvan de goedkeuring een bijzondere meerderheid vereist. Wat is het standpunt van het Rekenhof daarover?

Voorts vraagt het lid zich af wie, vanaf de inwerking-treding van de ontworpen bepalingen, zal toezien op de kwaliteit van het intern toezicht.

Raadsheer Pierre Rion denkt niet dat de tweederde meerderheid écht vereist is, omdat de door de subcommissie voorgestelde bepaling een aanvulling vormt op de algemene bevoegdheid als bedoeld in artikel 50, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, op grond waarvan de parlementen van de deelgebieden ook een budgettaire bevoegdheid krijgen.

Het betreft echter een persoonsgebonden aangelegenheid (zo een rekenplichtige van de Staat wordt veroordeeld, dreigt zijn vermogen danig te worden aangetast). De spreker stipt derhalve aan dat een stemming met bijzondere meerderheid helpt te voorkomen dat bij het Arbitragehof beroep wordt ingesteld ter betwisting van de bevoegdheden die voornoemd artikel 50 toekent aan de gewone federale wetgever ten opzichte van de inzake begroting en comptabiliteit aan de deelgebieden toegekende bevoegdheden.

De heer Rion dringt erop aan deze wetswijziging op relatief korte termijn goed te keuren, om te voorkomen

et les communautés sont de la compétence exclusive de chacune des chambres composant l'assemblée générale de la Cour en fonction de l'entité visée.

La Cour des comptes s'est vu récemment confier des missions particulières, à savoir le comptage des élèves par communauté (en application de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989), d'une part, et la rédaction d'un avis sur la loyauté fiscale des entités composant l'État belge, d'autre part. Comment des cours des comptes régionales ou communautaires pourraient-elles effectuer un tel travail ? La jurisprudence élaborée par la Cour des comptes et le point de rencontre que constitue l'assemblée générale entre les chambres néerlandaise et française sont à cet égard des éléments importants.

2. Questions des membres

M. Éric van Weddingen (MR) est d'avis que l'amendement proposé par la sous-commission «Cour des comptes» concernant la compétence juridictionnelle de la Cour à l'égard des comptables de l'État devrait faire l'objet d'une proposition de loi distincte adoptée à la majorité spéciale. Quel est le sentiment de la Cour à ce propos ?

Par ailleurs, le membre se demande qui sera juge de la qualité du contrôle interne au moment de l'entrée en vigueur des dispositions en projet.

Le conseiller, M. Pierre Rion, estime que compte tenu du fait que la disposition proposée par la sous-commission est accessoire de la compétence générale visée à l'article 50, §1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui confie l'autorité budgétaire aux parlements des entités fédérées, un vote à la majorité des deux tiers n'est pas nécessairement requis.

Toutefois, comme il s'agit d'une matière relative au droit des personnes (en cas de condamnation d'un comptable de l'État, son patrimoine peut se trouver lourdement grevé), l'intervenant fait remarquer qu'un vote à la majorité spéciale permet d'éviter tout recours à la Cour d'arbitrage quant au champ de compétence que l'article 50 susvisé ouvre au pouvoir législatif fédéral ordinaire par rapport aux compétences confiées aux entités fédérées en matière budgétaire et comptable.

M. Rion insiste pour que cette modification soit adoptée dans des délais relativement courts afin d'éviter que

dat een eventueel door de bevoegde kamer van het Rekenhof veroordeelde rekenplichtige van een van de deelgebieden naar het Hof van Cassatie zou stappen, dat dan verplicht zou zijn de zaak te verwijzen naar de commissie *ad hoc* van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Eerste voorzitter William Dumazy merkt op dat het Rekenhof de kwaliteit van het door de overheidsdiensten ingestelde interne controlesysteem zal beoordelen.

Hij wijst erop dat het Hof de rekeningen van sommige overheidsbedrijven reeds onder voorbehoud heeft geattesteerd omdat het Hof de interne controle als gebrekkig had aangemerkt. Het is dus aan de politieke overheid om daarop te reageren.

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) maakt gewag van sommige bronnen die stellen dat het Rekenhof reeds op de hervorming zou hebben geanticipeerd, met name wat de afschaffing van het voorafgaand visum betreft. Klopt dat?

Raadsheer Pierre Rion bevestigt dat het voorafgaand visum zal worden behouden tot het nieuwe systeem van openbare comptabiliteit in werking treedt.

Wat de afschaffing van het voorafgaand visum betreft, vindt de *heer Geert Bourgeois (VU&ID)*, net als de *heer Dumazy*, dat dit visum alleen een vorm van controle - en geen doelstelling op zich - is. De Kamer moet inderdaad bepalen welke middelen het goede verloop van de parlementaire controle optimaal kunnen waarborgen.

Beschikt de Kamer over voldoende garanties dat de nieuwe controleprocedures en interne doorlichtingen doeltreffend worden uitgevoerd indien het voorafgaand visum wordt afgeschaft? Zullen zowel de overheidsdiensten als het Rekenhof over de nodige technische middelen beschikken voor de externe controle *on line*? Zijn daartoe voldoende financiële middelen in uitzicht gesteld? Werd een uitvoeringsschema voorbereid?

De spreker wil voorts weten of de met de dossiers belaste personeelsleden van het Rekenhof praktische bezwaren hebben gemaakt inzake het gebruik van het voorafgaand visum.

Biedt het nieuwe systeem van openbare compatibiliteit tot slot evenveel garanties als het huidige systeem op het stuk van de democratische controle?

Eerste voorzitter William Dumazy merkt op dat het Rekenhof organisatorisch momenteel alles in het werk stelt opdat de overgangperiode zo goed mogelijk ver-

dans l'hypothèse où un comptable d'une des entités fédérées serait condamné par la chambre compétente de la Cour des comptes, la Cour de Cassation, en cas de recours, ne soit obligée de renvoyer l'affaire devant la commission *ad hoc* de la Chambre des représentants.

Le Premier président, M. William Dumazy, indique que la Cour des comptes sera juge de la qualité du système de contrôle interne mis en place par les services publics.

Il signale que la Cour a déjà attesté les comptes de certaines entreprises publiques avec réserve parce que le contrôle interne lui semblait déficient. Il appartient alors au pouvoir politique de réagir.

M. Geert Bourgeois (VU&ID) fait état de certaines sources selon lesquelles la Cour des comptes aurait déjà anticipé la réforme, notamment la suppression du visa préalable. Qu'en est-il exactement?

Le conseiller, M. Pierre Rion, confirme que le visa préalable sera maintenu jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système de comptabilité publique.

Concernant la suppression du visa préalable, *M. Geert Bourgeois (VU&ID)* partage l'opinion de *M. Dumazy* selon laquelle le visa préalable n'est qu'une modalité de contrôle (et non un objectif en soi). Il appartient effectivement à la Chambre de définir les moyens permettant d'assurer de manière optimale le bon fonctionnement du contrôle parlementaire.

Si le visa préalable est supprimé, la Chambre disposera-t-elle de garanties suffisantes concernant l'efficacité des nouvelles procédures de contrôle et d'audit internes? Les moyens techniques nécessaires au contrôle externe *on line* seront-ils disponibles tant au niveau des services publics que de la Cour des comptes? Les moyens financiers nécessaires sont-ils prévus? Un calendrier d'exécution a-t-il été préparé?

Enfin, l'intervenant souhaiterait savoir si les membres du personnel de la Cour des comptes chargés des dossiers ont formulé des objections d'ordre pratique concernant l'utilisation du visa préalable.

Le nouveau système de comptabilité publique offrira-t-il autant de garanties que le système actuel du point de vue du contrôle démocratique?

Le Premier président, M. William Dumazy, indique que la Cour des comptes met actuellement tout en œuvre pour s'organiser afin que la période transitoire puisse se

loopt. Hij ontkent echter dat het Hof op de afschaffing van het voorafgaand visum heeft geanticipeerd en onderstreept dat hij in dat opzicht volledig achter het beoogd terzake van de heer Rion staat.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) stelt vast dat het Rekenhof door de hervorming procedures in plaats van dossiers zal moeten controleren. Op die manier kan een aantal materiële taken achterwege worden gelaten en kan meer personeel worden ingezet voor meer verstandelijke taken.

Wat zijn de praktische voordelen van de toepassing van het voorafgaand visum en hoe kan de afschaffing ervan worden opgevangen?

– Het voorafgaand visum biedt de mogelijkheid de wettelijkheid van de uitgave te controleren: die taak zal voortaan door de interne controlediensten van de besturen worden uitgevoerd.

– Het voorafgaand visum is een belangrijke bron van informatie voor de totstandkoming van het Boek met opmerkingen van het Rekenhof. In het nieuwe systeem zal het Hof normaliter kunnen uitgaan van de doorlichtingsverslagen, waardoor nog nauwkeuriger gegevens kunnen worden verstrekt.

– Het voorafgaand visum vestigt de aandacht van de parlementsleden (indirect) op bepaalde dossiers. In het nieuwe systeem wordt daartoe in geen enkele gelijkwaardige procedure voorzien.

Amendement nr. 1 (DOC 50 1872/002) van de heer van Weddingen c.s. bepaalt dat de Kamer het Rekenhof mag opdragen een meer diepgaande controle te verrichten (controle van de wettigheid en de regelmatigheid) van bepaalde uitgavenprogramma's (zoals de militaire uitgaven), maar het amendement reikt geen enkele oplossing aan voor het informatierecht van een individueel parlements lid of van een fractie in het parlement. Hoe moet dat vraagstuk worden opgelost? Moet het Reglement van de Kamer in een bepaling voorzien zodat een bepaald aantal leden een motie kan indienen waarin het Hof wordt verzocht bepaalde uitgaven te onderzoeken (cf. artikel 56 van het Reglement van de Kamer betreffende de procedure inzake verzoek om advies aan de Raad van State)? Moet men in een bepaling voorzien die een Kamerlid *on line* toegang geeft tot de geïnformatiseerde gegevens van het Rekenhof?

Raadsheer Pierre Rion verwijst naar de artikelen 33 tot 35 van het reglement van orde van het Rekenhof inzake het informatierecht van elk parlements lid (Stuk Kamer nr. 1350/003 - 1997/1998).

dérouler de la meilleure façon possible. Il dément toutefois toute anticipation de la suppression du visa préalable et souligne qu'il partage entièrement l'argumentation développée par M. Rion à ce propos.

M. Alfons Borginon (VU&ID) constate qu'au niveau de la Cour des comptes, la réforme suppose le passage d'un contrôle de dossiers vers un contrôle de processus. Elle permettra d'abandonner un certain nombre de tâches matérielles et d'affecter davantage de personnel à des tâches d'ordre plus intellectuel.

Quels sont les avantages pratiques de l'application du visa préalable et comment pallier à sa suppression?

– Il permet de contrôler la légalité de la dépense : cette tâche sera dorénavant assumée par les services de contrôle interne au sein des administrations ;

– Il s'agit d'une source d'information importante pour la réalisation des Cahiers d'observations de la Cour des comptes : dans le nouveau système, la Cour pourra normalement se baser sur les rapports d'audit, qui devraient pouvoir fournir des informations encore plus pertinentes.

– Il attire l'attention des parlementaires (de manière indirecte) sur certains dossiers. Aucune procédure équivalente n'est prévue à cet effet dans le nouveau système.

L'amendement n° 1 de M. van Weddingen et consorts (DOC 50 1872/002) prévoit que la Chambre peut charger la Cour des comptes d'assurer un contrôle plus approfondi (contrôle de légalité et de régularité) de certains programmes de dépenses (comme, par exemple, les dépenses militaires), mais il n'apporte aucune solution concernant le droit d'information d'un parlementaire à titre individuel ou d'un groupe parlementaire au sein du parlement. Comment résoudre ce problème? Le Règlement de la Chambre doit-il prévoir une disposition permettant à un nombre déterminé de membres d'introduire une motion demandant à la Cour d'examiner certaines dépenses (cf. l'article 56 du Règlement de la Chambre concernant la procédure de demande d'avis au Conseil d'État)? Faut-il prévoir une disposition permettant à un membre de la Chambre d'avoir accès aux données informatiques *on line* à la Cour des comptes?

Le conseiller, M. Pierre Rion, renvoie aux articles 33 à 35 du règlement d'ordre de la Cour des comptes relatifs au droit d'information individuel des parlementaires (Doc. n° 1350/003 – 1997/1998).

Artikel 33 bepaalt dat «iedere volksvertegenwoordiger voor de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers vallen, het recht heeft van elk dossier dat het Rekenhof heeft geopend, de notulen van de algemene vergadering en van de kamers van het Rekenhof, de briefwisseling, de budgettaire en financiële gegevens, alsook de boekhoudkundige stukken, persoonlijk te raadplegen of er afschriften van te verkrijgen.».

De eerste twee elementen worden door deze hervorming hoegenaamd niet gewijzigd, aangezien het Rekenhof notulen inzake de gecontroleerde dossiers zal blijven opstellen en met de betrokken instanties briefwisseling zal blijven uitwisselen.

Wat de budgettaire en financiële gegevens betreft, merkt de heer Rion op dat het Hof - in het kader van de procedure van het voorafgaand visum - een betalingsopdracht krijgt van het departement. Die opdracht wordt gestaafd met verantwoordingsstukken, die samen een dossier vormen waartoe het parlementslid toegang kan krijgen. Het nieuwe systeem verandert daar haast niets aan. Rekening houdend met het advies van de Raad van State (DOC 50 1870/001, blz. 207), werd artikel 61 van dat wetsontwerp aangevuld met een derde lid om het Rekenhof de permanente en onmiddellijke toegang tot alle begrotingsaanrekeningen te garanderen. De heer Rion verwijst in dat opzicht naar de brief van het Rekenhof van 20 november 2002 aan de heer Verkaeren, voorzitter van het directiecomité van de FOD Budget en Beheerscontrole (zie bijlage 2 van het verslag van de subcommissie «Rekenhof» op het einde van dit document).

Daarenboven bepaalt artikel 5 van wetsontwerp DOC 50 1872/001 uitdrukkelijk dat het Rekenhof zich «te allen tijde alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer en het budgettaire en comptabel proces van de diensten van de Staat en van de openbare instellingen die (...) aan zijn controle zijn onderworpen of die het nodig acht om zijn opdrachten te kunnen vervullen, kan doen verstrekken.».

Uitgaande van die vaststelling kan het Hof de gegevens waarover het beschikt onmiddellijk bezorgen aan een parlementslid dat informatie wil over een bepaalde begrotingsaanrekening. Het Hof beschikt dan weliswaar niet meer onmiddellijk over de stukken die aan de grondslag van het bedoelde dossier liggen, maar kan ze verschaffen op grond van het voornoemde artikel 5, dat het Hof de volledige en permanente toegang geeft tot alle documenten. Zonder die toegang zou de controle van het Rekenhof overigens weinig zin hebben.

Kortom, deze hervorming tast de reikwijdte van het individueel informatierecht waarover het parlementslid beschikt hoegenaamd niet aan.

L'article 33 dispose que «dans les matières qui relèvent des compétences de la Chambre des représentants, chaque représentant a le droit personnel de consulter et d'obtenir copie des procès-verbaux de l'assemblée générale et des chambres de la Cour des comptes, de la correspondance, des données budgétaires et financières, ainsi que des pièces comptables de tout dossier ouvert à la Cour des comptes. (...)».

La présente réforme ne modifie en rien les deux premiers éléments puisque la Cour continuera à rédiger des procès-verbaux sur les dossiers contrôlés et à échanger de la correspondance avec les instances concernées.

Pour ce qui est des données budgétaires et financières, M. Rion observe que dans le cadre de la procédure du visa préalable, la Cour reçoit une ordonnance de paiement du département, appuyée de pièces justificatives qui constituent un dossier auquel le parlementaire peut avoir accès. Le nouveau système ne modifie pratiquement en rien la situation. Pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État (DOC 50 1870/001, p. 99), l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 a été complété par un alinéa 3 qui garantit à la Cour des comptes un accès permanent et en temps réel à toutes les imputations budgétaires. M. Rion renvoie à cet égard à la lettre adressée le 20 novembre 2002 par la Cour des comptes à M. Verkaeren, président du Comité de direction du SPF Budget et Contrôle de la gestion (voir annexe 2 du rapport de la sous-commission «Cour des comptes», qui figure en fin du présent document).

En outre, l'article 5 du projet de loi DOC 50 1872/001 prévoit explicitement que «la Cour des comptes peut se faire communiquer à tout moment l'ensemble des documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle (...) ou qu'elle juge utiles à l'accomplissement de ses missions.».

Partant de cette constatation, si un parlementaire souhaite obtenir une information particulière sur une imputation budgétaire déterminée, la Cour pourra lui transmettre immédiatement les données dont elle dispose en temps réel. Certes, la Cour n'aura plus les pièces sous-jacentes au dossier visé à sa disposition immédiate mais elle pourra se les procurer en vertu de l'article 5 précité, qui lui donne un droit d'accès complet et permanent à l'ensemble des documents, hors duquel son contrôle n'aurait d'ailleurs pas beaucoup de sens.

En conclusion, la présente réforme n'entame en rien la portée du droit d'information individuel dont dispose le parlementaire.

Eerste voorzitter William Dumazy erkent dat het voorafgaand visum in sommige gevallen ontradend kan werken. De procedure van het voorafgaand visum vertoont evenwel een aantal belangrijke aspecten die onverenigbaar zijn met het nieuwe systeem dat voor het beheer van de openbare comptabiliteit zal worden gehanteerd.

Gelet op het grote aantal ordonnanties, voert het Hof steekproefsgewijs controles uit en verleent het voor de overige ordonnanties zonder verdere plichtplegingen een visum, aan de hand van een vooraf opgestelde «boordtabel». Die procedure werkt in feite beschermend voor de minister. Zo het Hof bij een latere controle op het behoorlijk gebruik van het overheidsgeld een aantal opmerkingen in verband met een of ander dossier formuleert, kan de minister immers zeer makkelijk opmerken dat het Hof de daarmee overeenstemmende ordonnanties reeds jaren tevoren bij visum heeft goedgekeurd.

In antwoord op een vraag van *de heer Geert Bourgeois (VU&ID)*, wijst *raadsheer Pierre Rion* erop dat het tijdpad dat bij de uitvoering van de hervorming zal worden aangehouden, afhangt van de beslissing die het parlement daaromtrent zal nemen.

Technisch gesproken zijn de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen inmiddels dermate voldragen, en werd terzake zoveel informatie ingewonnen, dat de diverse actoren bereid zijn een aantal initiatieven te nemen inzake organisatie en investeringen, maar vooral eer daartoe over te gaan, verwachten zij een duidelijk signaal van de wetgever.

Zoals ook de heer Pierre Verkaeren, voorzitter van het directiecomité van de FOD Budget en Controlebeheer heeft gesteld, werd al een en ander ondernomen met het oog op de inwerkingtreding van een ERP-informaticasysteem. Dat informatica-platform staat algemeen bekend als het meest performante systeem, dat het mogelijk maakt de nieuwe boekhoudkundige en controleprocedures technisch correct en volkomen veilig te beheren. Men gaat ervan uit dat het in uitzicht gestelde tijdpad min of meer is afgestemd op de in de drie ter bespreking voorliggende wetsontwerpen vastgestelde datum van inwerkingtreding.

De FEDCOM-werkgroep heeft alle belangrijke actoren in dit dossier gehoord; in die werkgroep hebben ambtenaren van diverse ministeriële departementen (waaronder de FOD Budget en Beheerscontrole en de FOD Financiën) alsmede een extern consultant zitting. In aansluiting op die hoorzittingen werd een reeks werkdocumenten opgesteld, die vervolgens ter goedkeuring aan de regering werden bezorgd.

Le Premier président, M. William Dumazy convient que le visa préalable peut dans certains cas avoir un effet dissuasif. Il fait toutefois remarquer que la procédure du visa préalable présente des aspects incompatibles importants avec le nouveau système de comptabilité publique.

Vu le nombre très élevé d'ordonnances, la Cour procède à un contrôle par coups de sonde et vise les autres ordonnances sans plus de formalités en fonction d'un tableau de bord préétabli. Cette procédure représente en fait une protection pour le ministre. En effet, si dans le cadre d'un contrôle ultérieur de la bonne gestion des deniers publics, la Cour formule certaines remarques concernant l'un ou l'autre dossier, il est très facile pour le ministre de faire remarquer que la Cour a visé les ordonnances y relatives depuis plusieurs années.

En réponse à une question de *M. Geert Bourgeois (VU&ID)*, le conseiller, *M. Pierre Rion* indique que le calendrier de mise en œuvre de la réforme dépend de la décision du parlement.

Sur le plan technique, les projets de loi à l'examen ont atteint un état de maturité et d'information tel que les différents acteurs sont prêts à prendre un certain nombre d'actions en termes d'organisation et d'investissements mais pour ce faire, ils attendent un signal clair du législateur.

Comme l'a indiqué M. Pierre Verkaeren, président du Comité de direction du SPF Budget et Contrôle de la gestion, des actions ont été entreprises en vue de la mise en œuvre d'un système informatique ERP. Cette plate-forme informatique est unanimement reconnue comme étant le meilleur système permettant de gérer techniquement et de manière certifiée les nouvelles procédures de comptabilité et de contrôle. Le calendrier prévu est supposé correspondre au plus près à la date d'entrée en vigueur fixée par les trois projets de loi à l'examen.

Le groupe de travail FEDCOM, qui réunit des fonctionnaires de divers départements ministériels, dont le SPF Budget et Contrôle de la gestion et le SPF Finances, et un consultant externe, a entendu l'ensemble des principaux acteurs dans ce dossier. Faisant suite à ces auditions, il a élaboré une série de documents de travail, qui ont été ensuite transmis au gouvernement pour approbation.

Tijdens die vergaderingen heeft het Rekenhof op een aantal punten gewezen :

- de informatie waarover het Hof noodzakelijkerwijs moet beschikken;

- het voor de tenuitvoerlegging van de hervorming aan te houden tijdspad, dat zal afhangen van de datum van inwerkingtreding van de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen, mits ze door het parlement worden goedgekeurd. Het is belangrijk daarvoor een voldoende lange testperiode in te bouwen om de nieuwe beheersinstrumenten behoorlijk op hun geldigheid te toetsen.

Zowel de regering als de FOD Budget en Beheerscontrole hebben terzake belangrijke initiatieven genomen. De «Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit», waarin vertegenwoordigers van het federale beleidsniveau en van de deelgebieden, alsmede een aantal externe experts en leden van het Rekenhof zitting hebben, ligt aan de basis van het plan tot hervorming, stroomlijnt de informatie die van de diverse actoren werd verkregen en volgt het dossier op.

De goedkeuring van de wetsontwerpen zal een nieuwe doorstartfase inluiden. Zoals boven aangegeven, behoort het tot de verantwoordelijkheid van het Rekenhof en van het parlement om ten opzichte van de diverse regeringen een stimulerende rol te spelen teneinde erop toe te zien dat tijdens de voorbereidende tussenperiode de vereiste initiatieven worden genomen.

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) gaat uit van de hypothese dat de wet op 1 januari 2005 in werking treedt en vraagt zich af of het Rekenhof op die datum bij machte zal zijn een deugdelijke controle ten behoeve van het parlement uit te voeren (zullen de *on-line* verbindingen werken, zullen de vereiste financiële en informatica-middelen beschikbaar zijn enzovoort?).

Eerste voorzitter William Dumazy wijst erop dat het Rekenhof, ter voorbereiding van de hervorming, reeds meer dan een jaar vergadersessies over de uit te stipelen strategie belegd. Tevens vond een tweedaags seminarie plaats om vooraf in te spelen op de belangrijke wijzigingen die op stapel staan.

Raadsheer Jan Debucquoy voegt daaraan toe dat reeds belangrijke inspanningen werden geleverd om zoveel mogelijk auditeurs en verificateurs naar de diverse departementen uit te sturen en het Rekenhof zo snel mogelijk elektronisch *on-line* met voormelde departementen te verbinden. Het feit of de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen al dan niet worden uitgevoerd, speelt terzake geen enkele rol.

Au cours de ces réunions, la Cour des comptes a mis en exergue un certain nombre de points :

- les informations dont la Cour doit pouvoir disposer impérativement ;

- le calendrier de mise en œuvre de la réforme, qui dépendra de la date d'entrée en vigueur des projets de loi à l'examen, pour autant que ceux-ci soient adoptés par le parlement. Il est important de permettre une phase d'expérimentation suffisamment longue pour pouvoir valider correctement les nouveaux instruments de gestion.

Des initiatives importantes ont déjà été prises en la matière tant par le gouvernement que par le SPF Budget et Contrôle de la gestion. La Commission de normalisation de la comptabilité publique, qui réunit des représentants du pouvoir fédéral et des entités fédérées ainsi que des experts externes et la Cour des comptes, est à la base de la conception de la réforme et organise l'information des différents acteurs et le suivi du dossier.

Si les projets de loi sont adoptés, une nouvelle phase de mise en œuvre devra débuter. Comme indiqué ci-dessus, il incombe à la Cour des comptes et au parlement de jouer un rôle incitatif vis-à-vis des différents gouvernements afin de veiller à ce que les actions requises soient entreprises durant la période intermédiaire préparatoire.

Dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2005, *M. Geert Bourgeois (VU&ID)* demande si la Cour des comptes sera en mesure d'assurer à cette date un contrôle adéquat au profit du parlement (liaisons *on line*, moyens financiers et informatiques, etc.).

Le Premier président, M. William Dumazy, indique que depuis plus d'un an, la Cour organise des assemblées de stratégie en vue de préparer la réforme. Un séminaire de deux jours a également eu lieu de manière à anticiper ces changements importants.

Le conseiller, M. Jan Debucquoy, ajoute que des efforts importants ont déjà été entrepris afin d'envoyer un maximum d'auditeurs et de vérificateurs dans les différents départements et d'établir aussi vite que possible des liaisons informatiques *on line* entre la Cour et ces départements, et ce indépendamment de la mise en œuvre des projets de loi à l'examen.

Er vond ook een interne reorganisatie plaats betreffende de controle van de visumdossiers. Beslist werd minder tijd te besteden aan en minder personeel in te zetten voor het onderzoek van de aan het voorafgaand visum voorgelegde dossiers. Voortaan zal de controle op de dossiers meer gebaseerd zijn op een risico-analyse; ook zal een evaluatie van de interne controle binnen de departementen plaatsvinden. Die ontwikkelingen kunnen de geruchten verklaren waarnaar de heer Bourgeois verwees. Dit zal de mogelijkheid bieden om meer mensen en middelen te besteden aan financiële audit en thematische onderzoeken.

Mevrouw Zoë Genot (Agalev-Ecolo) komt terug op de steekproefsgewijs uitgevoerde controles, waarnaar de heer Dumazy verwees, en naar de bescherming die deze manier van controleren voor de minister kan inhouden. Zij constateert dat in het nieuwe systeem een zelfde probleem kan rijzen. Voortaan zal het Rekenhof worden belast met de geldigverklaring van een aantal controleprocedures. De spreekster is evenwel van mening dat een toetsing van soortgelijke procedures moeilijker ligt dan die van resultaten.

Wat de controle op de openbare instellingen betreft, vraagt *de heer Éric van Weddingen (MR)* zich af of het klopt dat alle overheidsinstellingen die voldoen aan de (zeer ruime) definitie die artikel 10 van wetsontwerp DOC 50 1871/001 daaraan geeft, automatisch aan een controle door het Rekenhof zullen worden onderworpen, tenzij de wetgever die instellingen daarvan uitdrukkelijk uitsluit, wat een stap vooruit is ten opzichte van de thans geldende situatie.

Raadsheer Pierre Rion antwoordt daarop bevestigend. In het huidige systeem is een overheidsinstelling alleen onderworpen aan een controle door het Rekenhof als een specifieke wetsbepaling daarin voorziet.

De ontworpen wet keert die logica om: zowel voor de deelgebieden als voor het federale bevoegdheidsniveau, geldt als regel dat het Rekenhof hoe dan ook een controle uitvoert. De algemene controle door het Rekenhof is bijgevolg toepasselijk, tenzij de wet in een andersluidende bepaling voorziet.

Zoals blijkt uit het antwoord in de memorie van toelichting op een opmerking van de Raad van State, is «het voorliggende ontwerp slechts van toepassing (...) wanneer er niet van wordt afgeweken door specifieke wetten.». (DOC 50 1872/001, blz. 15)

De heer Alfons Borginon (VU&ID) informeert naar het soort van controles dat op de openbare instellingen van het type D – de socialezekerheidssector – van toepas-

Une réorganisation interne a également eu lieu pour le contrôle des dossiers de visa. Il a été décidé de consacrer moins de temps et de réduire le nombre de membres du personnel chargés de l'examen des dossiers soumis au visa préalable. Le contrôle des dossiers sera dorénavant davantage basé sur l'analyse de risques et il sera procédé à une évaluation du contrôle interne au sein des départements. Ces évolutions peuvent expliquer les rumeurs dont a fait état M. Bourgeois. Cela offrira la possibilité d'affecter plus d'agents et de moyens à l'audit financier et aux contrôles thématiques.

Concernant le contrôle par coups de sonde évoqué par M. Dumazy et la protection que ce mode de contrôle peut représenter pour le ministre, *Mme Zoë Genot (Agalev-Ecolo)* constate que dans le nouveau système, un même problème peut se poser. La Cour des comptes sera dorénavant amenée à valider des processus de contrôle. Or, l'intervenante estime qu'il est plus difficile de contrôler des processus que des résultats.

Pour ce qui est du contrôle des organismes publics, *M. Éric van Weddingen (MR)* demande s'il est exact que tous les organismes publics répondant à la définition (très large) qui en est donnée par l'article 10 du projet de loi DOC 50 1871/001, seront soumis d'office au contrôle de la Cour des comptes sauf s'ils en sont explicitement exclus par le législateur, ce qui représente un progrès par rapport à la situation actuelle.

Le conseiller, M. Pierre Rion répond par l'affirmative. Dans le système actuel, un organisme public n'est soumis au contrôle de la Cour des comptes que si une disposition légale spécifique le prévoit.

La loi en projet renverse la logique dans la mesure où, tant pour les entités fédérées que pour le pouvoir fédéral, le contrôle exercé par la Cour des comptes est fixé comme règle de base. Si la loi ne prévoit pas de disposition particulière, le contrôle général de la Cour trouve à s'appliquer.

Comme l'indique l'exposé des motifs (DOC 50 1872/001, p. 15) en réponse à une remarque du Conseil d'État, «le présent projet ne trouve à s'appliquer en la matière que lorsque des lois particulières n'y dérogent pas.».

À la question de *M. Alfons Borginon (VU&ID)* de savoir à quel type de contrôle sont soumis les organismes publics de type D – secteur de la sécurité sociale, le

sing is. *Raadsheer Jan Debucquoy* geeft aan dat de financiële controle die het Rekenhof op de rekeningen van de parastatale socialezekerheidsinstellingen uitvoert, dezelfde is als die voor de overige instellingen van openbaar nut. Het Hof voert ook een wettigheidstoetsing uit, alsmede een aantal thematische doorlichtingen met betrekking tot de uitgaven inzake de sociale zekerheid. Hij verwondert zich dan ook over wat professor Matthijs daarover heeft verklaard.

Gelet op de vergrijzing van de bevolking en de almaar stijgende uitgaven in de sector van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, is het Hof voornemens meer tijd en middelen vrij te maken voor de controle op die uitgaven.

De heer Dirk Pieters (CD&V) constateert dat de tegenwoordigers van het Rekenhof het belang van het voorafgaand visum zeer sterk relativeren. Geldt dat ook voor de personeelsleden die dagelijks met die dossiers te maken hebben ?

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) wenst meer inlichtingen over het gebruik van het voorafgaand visum. Hoe beoordelen de mensen uit de sector de werking van het voorafgaand visum ?

Het voorafgaand visum speelt een niet onbelangrijke preventieve rol. Hoe zal dat preventieve aspect worden behouden in de nieuwe regeling ?

De heer Jan Leunis, eerste auditeur-directeur (8^e directie – Federale aangelegenheden) bij het Rekenhof, geeft aan dat dagelijks duizenden schuldvorderingen met een door een ordonnateur ondertekende ordonnantie aan het Rekenhof worden voorgelegd om ze door dit Hof van zijn visum te voorzien.

Elke ordonnantie wordt eerst onderzocht door de aanrekeningsdienst, om zich ervan te vergewissen dat de kredieten waarin de basisallocaties voorzien niet worden overschreden. De ordonnantie (samen met de originele schuldvordering voorzien van de handtekeningen en de vereiste attesten) wordt vervolgens voorgelegd aan een controleur of auditeur teneinde de echtheid en de wettigheid van de uitgave na te gaan.

Gelet op de talrijke dossiers die aan het Rekenhof worden voorgelegd en op de beperkte informatie waarover het beschikt, betreft het een louter formele controle. Het Rekenhof is niet bij machte echt na te gaan of de ordonnateur alle vereiste maatregelen heeft genomen om de correctheid van de uitgaven te kunnen waarborgen.

Een tweede zwak punt in de procedure van het voorafgaand visum is dat de door het betrokken departe-

conseiller, M. Jan Debucquoy indique que le contrôle financier que la Cour des comptes effectue sur les comptes des organismes parastataux de sécurité sociale est le même que celui pour les autres organismes d'intérêt public. La Cour effectue aussi un contrôle de légalité ainsi que des audits thématiques portant sur les dépenses de sécurité sociale. Il s'étonne dès lors des déclarations formulées par le professeur Matthijs en la matière.

La Cour a l'intention de consacrer davantage de temps et de moyens au contrôle de ces dépenses vu le vieillissement de la population et la croissance des dépenses dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité.

M. Dirk Pieters (CD&V) constate que l'importance du visa préalable est très fortement relativisée par les représentants de la Cour des comptes. En est-il de même pour les membres du personnel confrontés journallement à ces dossiers ?

M. Geert Bourgeois (VU&ID) souhaiterait obtenir plus d'informations concernant la pratique du visa préalable. Comment les gens de terrain évaluent-ils le fonctionnement du visa préalable ?

Le visa préalable joue un rôle préventif non négligeable. Comment va-t-on préserver cet effet préventif dans le nouveau système ?

M. Jan Leunis, premier auditeur – directeur (8^{ème} direction – Affaires fédérales) à la Cour des comptes, indique que chaque jour des milliers de créances, accompagnées d'une ordonnance signée par un ordonnateur, sont présentées à la Cour des comptes pour que celle-ci y apporte son visa.

Chaque ordonnance est d'abord examinée par le service des imputations afin de s'assurer qu'il n'y a pas dépassement des crédits prévus au niveau des allocations de base. L'ordonnance (accompagnée de la créance originelle pourvue des signatures et des attestations requises) est ensuite soumise à un contrôleur ou auditeur afin de s'assurer de la réalité et de la légalité de la dépense.

Vu la masse des dossiers soumis à la Cour et l'information limitée dont elle dispose, il s'agit d'un contrôle purement formel. La Cour n'est pas en mesure de vérifier réellement si l'ordonnateur a pris toutes les mesures requises pour garantir la régularité des dépenses.

Un deuxième point faible de la procédure du visa préalable est que les informations justificatives fournies par

ment verstrekte inlichtingen tot staving afhangen van de goede wil van dat departement. Het Rekenhof voert geen controle uit ter plaatse en kan zich dus niet echt uitspreken over de echtheid en de wettigheid van de uitgave.

In de meeste gevallen waarin het Rekenhof het visum weigert, blijkt na bijkomend onderzoek door het college dat die weigering niet nodig zou zijn geweest indien het Rekenhof over meer inlichtingen had beschikt in verband met de betwiste uitgave. Dat is des te betreurenswaardiger omdat de aldus aangevatte procedure de betaling van de uitgave vertraagt, de betaling van moratoire interesten met zich brengt en herhaalde wederzijdse contacten vereist tussen het Rekenhof en het betrokken departement. Al die demarches zijn onnodig indien het aan het Rekenhof overgezonden dossier reeds van bij aanvang volledig is.

De spreker wijst erop dat thans elk dossier afzonderlijk wordt gecontroleerd, waardoor het Rekenhof geen algemeen beeld heeft van de werking van elk departement; overigens zijn slechts 20 à 30 % van de uitgaven onderworpen aan het voorafgaand visum.

Volgens de heer Leunis kan het Rekenhof geen echte mankementen achterhalen in de werking van de departementen omdat het geen analyse van de procedures en geen evaluatie van de interne controle kan uitvoeren. Dergelijke taken zouden veel interessanter zijn voor het personeel van het Rekenhof en zouden het voor het Hof mogelijk maken een echte meerwaarde te bieden aan de controle die ten behoeve van het parlement wordt uitgevoerd. Bovendien gaat het om taken die voor het personeel veel motiverender zijn dan de louter formele controle van een massa dossiers, waarvan meer dan 99 % in orde zijn en van het visum van het Rekenhof kunnen worden voorzien.

De heer Leunis is van mening dat het nieuwe systeem inzake openbare comptabiliteit het voor het Rekenhof mogelijk zal maken het parlement vollediger en beter in te lichten. Er zullen ook *in situ* controles kunnen worden uitgevoerd. Het Rekenhof zal toegang hebben tot alle computersystemen en alle interne documenten van de departementen. Op grond van wetenschappelijk gefundeerde risicoanalyses zou het Rekenhof bij machte moeten zijn om een betrouwbare beschrijving te geven van de interne controle en van het financieel beheer in de departementen.

De heer Alain Trosch, eerste-auditeur-directeur (5^e directie – Federale aangelegenheden) bij het Rekenhof, is van oordeel dat de afschaffing van het voorafgaand visum geen aanzienlijk verlies zal betekenen voor het geheel van de inlichtingen en opmerkingen die door het

le departement concerné sont fonction de son bon vouloir. La Cour n'effectue aucun contrôle sur place et ne peut donc pas véritablement se prononcer sur la réalité et la légalité de la dépense.

Dans la plupart des cas où le visa de la Cour est refusé, il apparaît après examen complémentaire par le collège que ce refus n'aurait pas été nécessaire si la Cour avait pu disposer de davantage d'informations concernant la dépense contestée. Ceci est d'autant plus regrettable que la procédure ainsi engagée retarde le paiement de la dépense, entraîne le versement d'intérêts de retard et nécessite des contacts répétés entre la Cour et le département concerné, démarches qui se seraient avérées inutiles si le dossier transmis à la Cour avait été complet dès le départ.

L'orateur observe qu'actuellement le contrôle a lieu dossier par dossier si bien que la Cour des comptes n'a pas de vue d'ensemble du fonctionnement de chaque département. En outre, seuls 20 à 30% des dépenses sont soumises au visa préalable.

Selon M. Leunis, la Cour n'est pas en mesure de détecter les réels manquements dans le fonctionnement des départements faute de pouvoir réaliser une analyse des processus et une évaluation du contrôle interne. De telles missions seraient beaucoup plus intéressantes pour le personnel de la Cour et permettraient à la Cour de fournir une réelle valeur ajoutée au contrôle exercé à l'attention du parlement. Il s'agit en outre de missions nettement plus motivantes pour le personnel que le contrôle purement formel d'une masse de dossiers dont plus de 99 % sont en règle et peuvent être revêtus du visa de la Cour.

Selon M. Leunis, le nouveau système de comptabilité publique permettra à la Cour de fournir une information plus complète et de meilleure qualité au parlement. Des contrôles pourront être assurés sur place. La Cour aura accès à l'ensemble des systèmes informatiques et des documents internes des départements. Sur la base d'analyses de risques scientifiquement fondées, la Cour devrait être en mesure de fournir une description fiable du contrôle interne et de la gestion financière au sein des départements.

M. Alain Trosch, premier auditeur-directeur, (5^{ème} direction - Affaires fédérales), de la Cour des comptes, estime à titre personnel que la suppression du visa préalable n'entraînera pas un vide considérable dans l'ensemble des informations et observations fournies par la

Rekenhof aan het parlement worden verstrekt, noch voor zijn actiemogelijkheden.

De meeste van de dossiers die het Rekenhof ter hand stelt van de Kamer berusten al ettelijke jaren op andere taken van het Rekenhof, niet omdat het Rekenhof de toepassing van het voorafgaand visum verwaarloosd heeft maar omdat de Kamer zelf het Rekenhof met andere taken heeft belast. De spreker geeft het voorbeeld van de controle op sommige instellingen van openbaar nut (wet van 16 maart 1954), de algemene controle op de verrichtingen met betrekking tot de vaststellingen en de invordering van de rechten verschuldigd aan de Staat en de provincies, met inbegrip van de fiscale ontvangsten (wet van 4 april 1995), de controle *a posteriori* van de goede besteding van de rijks gelden (wet van 10 maart 1998), de rol van het Rekenhof inzake budgettaire informatie (wet van 19 juli 1996) of de controle van de rekeningen van de rekenplichtigen van de Staat.

Dankzij het voorafgaand visum kunnen voornamelijk drie resultaten worden bereikt:

- zorgen voor een opvolging van de begroting, dus nagaan of er toereikende kredieten voorhanden zijn;
- een controle uitoefenen op de wettigheid van de uitgave;
- een voldoende ruime informatie verkrijgen over alle overheidsuitgaven zonder dat het Rekenhof zich ter plaatse moet begeven.

Dat alles draagt ontegenzeggelijk bij tot een efficiënte controle van de openbare verrichtingen. Een en ander kan door deze hervorming echter even goed of zelfs beter worden georganiseerd in een andere context.

– De opvolging van de begroting kan geschieden zonder het behoud van de procedure van het voorafgaand visum. Op verzoek van de Raad van State bepaalt artikel 61 van wetsontwerp DOC 50 1870/001 trouwens uitdrukkelijk dat het Rekenhof in de toekomst voor elke uitgave afzonderlijk systematisch en onmiddellijk het bestaan van de kredieten zal kunnen controleren.

– De wettigheid van de verrichtingen van een bestuur of een dienst controleren op grond van een onderzoek, voor elke uitgave afzonderlijk, naarmate de dossiers aan het Rekenhof worden voorgelegd om het visum te verkrijgen, is niet doeltreffend en economisch. De resultaten ervan zijn vrij teleurstellend. Een regeling waarbij de wettigheid van alle verrichtingen van een dienst periodiek wordt nagegaan is veel doeltreffender. Op grond van de controle van een beperkt aantal verrichtingen wordt het mogelijk besluiten te formuleren die relevant zijn voor ruimere verrichtingen.

Cour des comptes au parlement, ou dans ses possibilités d'action.

Depuis de nombreuses années déjà, l'essentiel des dossiers adressés par la Cour des comptes à la Chambre s'appuient sur d'autres missions de la Cour des comptes, non pas parce que la Cour a négligé l'application du visa préalable mais parce que la Chambre des représentants elle-même a chargé la Cour d'autres missions. L'intervenant cite le contrôle des organismes d'intérêt public (loi du 16 mars 1954), le contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales (loi du 4 avril 1995), le contrôle *a posteriori* du bon emploi des deniers publics (loi du 10 mars 1998), le rôle attribué à la Cour dans le domaine de l'information budgétaire (loi du 19 juillet 1996) ou encore le contrôle des comptes des comptables de l'État.

Le visa préalable permet d'obtenir essentiellement trois résultats :

- assurer un suivi budgétaire c'est-à-dire une vérification de l'existence de crédits suffisants ;
- exercer un contrôle de la légalité de la dépense ;
- obtenir une information relativement large sur l'ensemble des dépenses publiques sans que la Cour doive se déplacer.

Ces trois éléments, qui contribuent indéniablement à un contrôle efficace des opérations publiques, sont aussi bien, voire mieux organisés dans un autre contexte par la présente réforme :

– Le suivi budgétaire peut se réaliser sans le maintien de la procédure du visa préalable. À la demande du Conseil d'État, il est d'ailleurs prévu de manière très explicite par l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 qu'à l'avenir, la Cour pourra contrôler systématiquement en temps réel l'existence des crédits, dépense par dépense ;

– Le contrôle de la légalité des opérations d'une administration ou d'un service, fondé sur un examen, dépense par dépense, au hasard des dossiers soumis au visa de la Cour, n'est pas une procédure efficace et économique ; il produit des résultats assez décevants. Un système qui consiste à vérifier périodiquement la légalité de l'ensemble des opérations d'un service est beaucoup plus performant et permet, sur la base du contrôle d'un nombre limité d'opérations, de tirer des conclusions pertinentes pour des ensembles d'opérations plus larges.

– Dankzij de aanwezigheid van personeelsleden van het Rekenhof in de verschillende departementen zal het Hof beschikken over bijgewerkte en volledige informatie over de verrichtingen van die departementen. Daarbij moet nog rekening worden gehouden met het feit dat de nieuwe openbare comptabiliteit meer informatie zal opleveren.

De nieuwe regeling zou het Rekenhof dus de mogelijkheid moeten bieden zijn bestaande en nieuwe taken (financiële doorlichting van de openbare besturen) beter te vervullen. Die hervorming houdt dus geen verlies aan actiemiddelen in voor het Rekenhof, noch het verdwijnen van informatiebronnen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Tot slot is de heer Trosch van oordeel dat het voorafgaand visum geen ontradend effect heeft : als een departement een fout maakt (tweemaal dezelfde betaling ordonnanceren, een betaling ordonnanceren zonder voldoende wettelijke grondslag enzovoort) loopt het alleen het risico dat het Rekenhof weigert zijn visum te verlenen voor de ordonnantie. Zijn fout wordt in feite rechtgezet door het Rekenhof, die als het ware de rol van vangnet speelt.

Als een beheerder twijfels heeft over de wettigheid van een uitgave neemt hij dus vaak het risico het dossier voor te leggen aan het Rekenhof, dat ofwel de uitgave definitief geldig verklaart, ofwel zelf de verantwoordelijkheid neemt de uitgave te weigeren. Het voorafgaand visum is dus ongunstig voor de uitwerking van een goede regeling inzake interne controle binnen de besturen. Het zet de departementen niet aan tot een beter intern beleid; het kan er integendeel toe leiden dat zij de knelpunten niet ten gronde oplossen, maar het nemen van beslissingen afwentelen op het Rekenhof.

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) vraagt of de kwaliteit en de snelheid waarmee het Rekenhof aan de vragen van de parlementsleden tegemoet komt in het kader van hun individueel recht op informatie, onverkort gehandhaafd blijft na de afschaffing van het voorafgaand visum.

Thans heeft het Rekenhof via het voorafgaand visum doorgaans reeds kennis van de dossiers waarop de vragen van de parlementsleden betrekking hebben. Zal het Rekenhof met de nieuwe regeling niet telkens een nieuwe informatieprocedure moeten starten alvorens te kunnen antwoorden op de vragen van de leden van de Kamer ?

De heer Jan Leunis geeft aan dat het Rekenhof zich thans moet baseren op de door de besturen aan het Hof bezorgde gegevens om de vragen van de parlementsleden te kunnen beantwoorden. Het Rekenhof beschikt over geen gedetailleerde databank.

– La présence de membres du personnel de la Cour dans les différents départements permettra à la Cour de disposer d'une information actuelle et complète sur les opérations réalisées par ces départements, sans compter le gain en informations que représente la nouvelle comptabilité publique.

Le nouveau système devrait donc permettre à la Cour de mieux réaliser ses missions existantes et nouvelles (audit financier des administrations publiques). La présente réforme ne représente donc pas une perte de moyens d'action pour la Cour des comptes ou la disparition de sources d'information pour la Chambre des représentants.

Enfin, M. Trosch estime que le visa préalable n'a guère d'effet dissuasif : le seul risque que court un département, s'il commet une erreur (ordonnancer deux fois le même paiement, ordonnancer un paiement sans base légale suffisante, ...), est que la Cour refuse de viser l'ordonnance. Son erreur est en fait réparée par la Cour, qui joue en quelque sorte le rôle de filet de sécurité.

Lorsqu'un gestionnaire a des doutes sur la légalité d'une dépense, il prend donc souvent le risque de soumettre le dossier à la Cour des comptes, qui soit valide définitivement la dépense, soit prend elle-même la responsabilité de refuser la dépense. Le visa préalable n'est donc pas favorable au développement d'un bon système de contrôle interne dans les administrations. Il n'incite pas les départements à mieux se gérer mais peut au contraire les conduire à ne pas vider le fond des problèmes en comptant sur la Cour pour statuer.

M. Geert Bourgeois (VU&ID) demande si la qualité et la rapidité avec laquelle la Cour répond aux demandes des parlementaires dans le cadre de leur droit d'information individuel restera inchangée après la suppression du visa préalable.

Actuellement, la Cour a généralement déjà connaissance des dossiers sur lesquels portent les demandes des parlementaires via la procédure du visa préalable. Dans le nouveau système, la Cour ne devra-t-elle pas à chaque fois entamer une nouvelle procédure d'information avant de pouvoir répondre aux demandes des membres de la Chambre ?

M. Jan Leunis indique que pour répondre aux demandes des parlementaires, la Cour doit se fonder actuellement sur les informations qui lui sont transmises par l'administration. La Cour ne dispose d'aucune banque de données détaillées.

Met de nieuwe regeling zal het Rekenhof rechtstreeks toegang hebben tot de gegevens (via controle ter plaatse binnen de departementen zelf), en dus beter kunnen nagaan of ze volledig zijn.

Elk departement zal verplicht worden de bewijsstukken van alle dossiers te archiveren. De interne organisatie en controle zullen ervoor moeten zorgen dat het archief de vereiste minimumgegevens bevat om de wettelijkheid van de uitgaven te kunnen nagaan.

Het Rekenhof en bijgevolg ook het parlement zullen voortaan sneller over meer betrouwbare en vollediger gegevens kunnen beschikken dan thans het geval is.

Mevrouw Zoë Genot (Agalev-Ecolo) constateert dat artikel 6 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof het volgende bepaalt: «Het Hof stelt zich rechtstreeks in verbinding met de verschillende algemene besturen; het stelt zich ook rechtstreeks in verbinding met de bestendige deputaties van de provincieraden betreffende de comptabiliteit van de provincies.»; bij artikel 7 van het wetsontwerp DOC 50 1872/001 wordt dit artikel vervangen door de volgende bepaling: «Het Rekenhof stelt zich rechtstreeks in verbinding met de bevoegde ministers.» Waaronder die wijziging?

Eerste voorzitter William Dumazy geeft aan dat het Rekenhof zich altijd in verbinding heeft gesteld met de bevoegde minister. Wanneer de secretaris-generaal van een departement een verzoek richt tot het Rekenhof, antwoordt het Hof aan de minister en stuurt het een afschrift naar de secretaris-generaal.

Raadsheer Pierre Rion voegt daaraan toe dat de tekst van artikel 6 uit de 19^{de} eeuw dateert, en dat hij werd afgestemd op de praktijk. De bepaling betreffende de comptabiliteit van de provincies is weggelaten gezien de regionalisering van die materie.

Mevrouw Zoë Genot (Agalev-Ecolo) wenst een duidelijke definitie van wat moet worden verstaan onder «openbare instelling».

De heer Éric Van Weddingen (MR) herinnert eraan dat de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut in geen enkele volledige definitie voorziet van het begrip «openbare instelling», maar dat die louter een opsomming bevat van de betrokken instellingen, waarbij ze in vier categorieën worden ingedeeld.

Teneinde de controlebevoegdheid van het Rekenhof te veralgemenen, bevat wetsontwerp DOC 50 1871/001

Dans le nouveau système, la Cour aura un accès direct aux informations (par le biais du contrôle effectué sur place au sein même des départements) et pourra donc mieux en contrôler la complétude.

Chaque département sera obligé d'archiver les pièces justificatives de tous les dossiers. L'organisation et le contrôle internes devront veiller à ce que les archives contiennent le minimum d'informations requis pour pouvoir contrôler la légalité des dépenses.

L'information dont pourra dorénavant disposer la Cour des comptes, et par conséquent le parlement, sera plus fiable et plus complète qu'aujourd'hui et sera mise plus rapidement à sa disposition.

Mme Zoë Genot (Agalev-Ecolo) constate que l'article 6 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes dispose que «la Cour correspond directement avec les diverses administrations générales; elle correspond de même avec les députations permanentes des conseils provinciaux pour la comptabilité des provinces.» L'article 7 du projet de loi DOC 50 1872/001 remplace cet article par la disposition suivante: «La Cour des comptes correspond directement avec les ministres compétents.» Pourquoi cette modification?

Le Premier président, M. William Dumazy, indique que la Cour des comptes a toujours correspondu avec le ministre compétent. Lorsque le secrétaire général d'un département adresse une demande à la Cour, celle-ci répond au ministre, avec copie au secrétaire général. Pourquoi cette modification?

Le conseiller, M. Pierre Rion, ajoute que le texte de l'article 6 date du 19^{ème} siècle et a été mis en accord avec la pratique. La disposition visant la comptabilité des provinces a été supprimée étant donné que cette matière a été régionalisée.

Mme Zoë Genot (Agalev-Ecolo) souhaiterait obtenir une définition claire de ce qu'il faut entendre par «organisme public».

M. Éric van Weddingen (MR) rappelle que la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ne prévoit aucune définition exhaustive de cette notion mais énumère simplement les organismes visés en les répartissant en quatre catégories.

En vue de généraliser la compétence de contrôle de la Cour des comptes, le projet de loi DOC 50 1871/001

een uiterst ruim opgevatte omschrijving van het begrip «openbare instelling». Alle overheden van de deelgebieden krijgen de mogelijkheid de instellingen van hun keuze aan die controle te onttrekken.

Raadsheer Pierre Rion wijst erop dat in artikel 10, § 2, van wetsontwerp DOC 50 1871/001 het volgende is bepaald : «De rekeningen van de openbare instellingen die door de in artikel 2 opgesomde instellingen worden opgericht (te weten de verschillende gewesten en gemeenschappen) of die ervan afhangen, worden aan het Rekenhof toegezonden. Het Rekenhof oefent ten aanzien van die openbare instellingen de controle uit die in § 1 hierboven is omschreven (te weten de gehele financiële en budgettaire controle, alsmede de controle inzake de wettigheid ervan en de controle inzake de goede besteding).».

De in deze bepaling vervatte definitie blijft relatief vaag, zodat het Rekenhof wordt gemachtigd een algemene controle uit te oefenen op de openbare instellingen. De betrokken instelling beantwoordt aan een pakket voorwaarden, onder meer dat ze moet zijn opgericht bij een door het parlement verleende machtiging, dat ze werkt met behulp van haar ter beschikking gestelde financiële middelen en dat de organen ervan door de regering zijn benoemd.

Een preciezere definitie geven is zo goed als onmogelijk, omdat terzake veel uiteenlopende standpunten bestaan en de wetgever dan gedwongen zou zijn opnieuw zijn toevlucht te nemen tot een loutere opsomming van de betrokken instellingen.

In de memorie van toelichting (DOC 50 1871/001, blz. 13) wordt die definitie evenmin geëxpliciteerd; er wordt alleen de volgende nadere toelichting gegeven: «Voor het overige zullen de modaliteiten waarvan de regering aan het parlement voorstelt ze niet als algemene bepalingen te beschouwen, door elke instelling zelf worden bepaald.». De deelgebieden kunnen naast die algemene machtiging dus nog voorzien in bijkomende bijzondere bepalingen; het mag dan echter alleen gaan om stringere bepalingen.

De heer Éric Van Weddingen (MR) constateert dat het openbare karakter van een instelling dus in feite afhangt van de instantie die haar opricht.

Auditeur-generaal van Financiën Michel Jonet is het volkomen eens met de argumenten die de vertegenwoordigers van het Rekenhof aanhalen.

Volgens hem is het wenselijk de tussentijd zo kort mogelijk te houden, teneinde de consolidatie van de re-

propose une définition extrêmement large de la notion d'organisme public. Chaque pouvoir fédéré aura la possibilité de soustraire les organismes de son choix à ce contrôle.

Le conseiller, M. Pierre Rion, indique que l'article 10, § 2, du projet de loi DOC 50 1871/001 dispose que «les comptes des organismes publics créés par les institutions énumérées à l'article 2 (c'est-à-dire les différentes régions et communautés) ou qui en dépendent sont transmis à la Cour des comptes. La Cour des comptes exerce à l'égard de ces organismes publics le contrôle défini au § 1^{er} (c'est-à-dire l'ensemble du contrôle financier et budgétaire, le contrôle de légalité et le contrôle de la bonne gestion).».

La définition donnée par la présente disposition reste relativement vague de manière à accorder à la Cour des comptes une habilitation générale sur le contrôle des organismes publics. L'organisme visé répond à un ensemble de conditions parmi lesquelles le fait qu'il doit s'agir d'un organisme créé par une habilitation parlementaire, qui fonctionne sur la base de moyens financiers mis à sa disposition et dont les organes sont nommés par le gouvernement.

Donner une définition plus précise est pratiquement impossible dans la mesure où il existe de nombreuses divergences de vue en la matière et où, dans ce cas, le législateur se verrait dans l'obligation de recourir à nouveau à une simple énumération des organismes visés.

L'exposé des motifs (DOC 50 1871/001, p. 13) n'explique pas davantage cette définition et précise uniquement que «pour le reste, les modalités qui ne figurent pas parmi les dispositions générales que le gouvernement propose au législateur de retenir, seront déterminées par chaque institution». Les entités fédérées peuvent donc prévoir en sus de cette habilitation générale des dispositions particulières supplémentaires mais uniquement plus restrictives.

M. Éric van Weddingen (MR) constate que le caractère public de l'organisme dépend donc en fait de l'organe qui le crée.

M. Michel Jonet, Auditeur général des Finances, souscrit totalement à l'argumentation développée par les représentants de la Cour des comptes.

Selon lui, il est souhaitable que la période intermédiaire soit la plus courte possible afin de pouvoir procé-

keningen zonder al te veel moeilijkheden te laten plaatsvinden.

De spreker is van mening dat het moeilijk werken is in een onzekere situatie. Hij pleit er dan ook voor de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen tijdens deze zittingsperiode aan te nemen, zodat de administratie kan doorgaan met de voorbereiding, die nog veel uitvoeringsbesluiten zal vergen. Aan het boekhoudplan zelf moet nog concreet vorm worden gegeven, en het moet nog ter kennis worden gebracht van alle betrokkenen.

In antwoord op een vraag van *de heer Éric Van Weddingen (MR)* preciseert *de heer Michel Jonet* dat de deelgebieden vertegenwoordigd zijn in de sectie «boekhoudplan» van de «Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit».

De heer Alain Bouchat, inspecteur-generaal van Financiën alsook deskundige bij het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap, voegt daaraan toe dat thans geen sprake is van enige moeilijkheid wat de samenwerking betreft, noch met de federale overheid, noch tussen de deelgebieden onderling. Die verschillende overheden hebben er belang bij de hervorming goed te bevatten, en er geen al te uiteenlopende interpretaties aan te geven. Alle overheden zullen zich wenden tot dezelfde informaticamarkt.

Toch zijn er grenzen aan de samenwerking, in die zin dat het door de Copernicushervorming ingestelde federale organisatorisch kader verschilt van wat in de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest bestaat. Die instanties wensen een verband tussen enerzijds de wijze waarop het financieel beheer en de controle daarop geschiedt, en anderzijds de politieke bestuursvorm van de departementen.

De door de Franse Gemeenschap aangenomen mandaatregeling (die ook binnenkort door het Waalse Gewest zal worden overgenomen) moet concreet vorm krijgen vooraleer met de hervorming van de comptabiliteit kan worden doorgegaan.

De heer Dirk Jacobs, directeur van de FOD Financiën - Thesaurie, merkt op dat de invoering van het ERP-systeem op zich een grotere interne controle waarborgt aangezien bepaalde controleprocedures in het systeem worden opgenomen en deze automatisch bij elke verrichting worden toegepast. Die automatische controles zullen bijvoorbeeld betrekking hebben op het (niet) voorhanden zijn van toereikende kredieten om de uitgaven te dekken en op de overeenstemming tussen de factuur, de leveringsbon en de bestelbon (als er geen overeenstemming is, wordt de factuur automatisch geblokkeerd).

Er zullen ook controles worden uitgevoerd in de vorm van *monitoring* (*on line* of via rapporten), zodat even-

der sans trop de difficultés à la consolidation des comptes.

L'intervenant estime qu'il est difficile de travailler dans l'incertitude et plaide dès lors en faveur de l'adoption des projets de loi à l'examen au cours de la présente législature de sorte que l'administration puisse poursuivre les travaux préparatoires, qui feront l'objet d'un grand nombre d'arrêtés d'exécution. Le plan comptable lui-même doit encore être concrétisé et être porté à la connaissance de tous les acteurs.

En réponse à une question de *M. Éric van Weddingen (MR)*, *M. Jonet* précise que les entités fédérées sont représentées dans la section «plan comptable» de la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

M. Alain Bouchat, inspecteur général des Finances, expert à la Région wallonne et à la Communauté française, ajoute qu'aucun problème de collaboration ne se pose actuellement avec le pouvoir fédéral ni entre les entités fédérées. Il existe entre ces différents pouvoirs une communauté d'intérêt visant à bien comprendre la réforme et à ne pas y donner des interprétations trop divergentes. Tous les pouvoirs s'adresseront au même marché en matière informatique.

Il existe néanmoins des limites à la collaboration dans la mesure où le contexte organisationnel fédéral dans le cadre de la réforme Copernic n'est pas celui appliqué à la Communauté française et à la Région wallonne. Ces institutions souhaitent qu'il y ait un lien entre la manière d'organiser la gestion financière et le contrôle, d'une part, et le type de gestion politique des départements, d'autre part.

Le système de mandat adopté par la Communauté française (et qui le sera prochainement par la Région wallonne) doit être concrétisé avant d'aller de l'avant dans la réforme de la comptabilité.

M. Dirk Jacobs, directeur du SPF Finances - Trésorerie, fait remarquer que la mise en place du système ERP garantit en elle-même le renforcement du contrôle interne dans la mesure où certaines procédures de contrôle sont incorporées dans le système et s'appliqueront automatiquement lors de chaque transaction. Ces contrôles automatiques porteront par exemple sur la (non)-disponibilité de crédits suffisants pour couvrir la dépense et sur la concordance entre la facture, le bon de livraison et le bon de commande (faute de concordance, la facture est automatiquement bloquée).

Des contrôles seront également effectués sous forme de *monitoring* (*on line* ou par le biais de rapports) afin de

tuele afwijkingen automatisch worden opgespoord en verbeterd (dubbele betaling van eenzelfde factuur enzovoort).

Met het systeem kan bovendien het rekeninguittreksel met het vastgestelde recht worden vergeleken. Voorts zal het ook mogelijk zijn de machtigingen te controleren, zodat een gegeven persoon maar een welbepaalde verrichting zal kunnen uitvoeren.

Al die controles zijn gebaseerd op een *work-flow*-schema, waarbij toezicht wordt gehouden op het hele proces (van het begin tot de volledige uitvoering). Een bestelbon die door een bepaalde persoon in het systeem wordt ingebracht, zal aldus automatisch worden doorgezonden naar een beheerder die zijn akkoord moet geven vooraleer de zaak mag worden voortgezet.

Mevrouw Zoë Genot (Agalev-Ecolo) vraagt wat de hervorming budgettair inhoudt inzake investeringen, opleiding enzovoort.

De heer Alain Bouchat geeft aan dat het moeilijk is te bepalen welke specifieke kosten de hervorming met zich zal brengen. Het boekhoudkundig systeem van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest moest in ieder geval worden gewijzigd als gevolg van beslissingen terzake op Europees vlak.

Bovendien is het huidige informaticasysteem verouderd en aan vervanging toe. Het bijwerken van het GCOM-systeem zal vermoedelijk meer kosten dan de aankoop en implementatie van een kant-en-klaar-systeem.

De spreker maakt ook gewag van andere kosten in verband met de opleiding van het personeel en de reorganisatie van de administratie om de vastgestelde rechten te registreren. Die kosten waren hoe dan ook onvermijdelijk in het kader van de noodzakelijke modernisering van het systeem.

De heer Dirk Jacobs verklaart dat volgens een eerste raming de kosten voor de federale overheid 50 miljoen euro bedragen (gespreid over vier jaar)

détecter et de corriger automatiquement d'éventuelles anomalies (double paiement d'une même facture, etc.).

Le système permet en outre de vérifier la concordance entre l'extrait de compte et le droit constaté. Il prévoit par ailleurs un contrôle des autorisations si bien qu'une personne donnée ne peut effectuer qu'une action déterminée.

L'ensemble de ces contrôles repose sur un système de *work-flow* qui contrôle l'ensemble du processus depuis le départ jusqu'à sa réalisation complète. Ainsi, une demande de commande introduite dans le système par une personne déterminée est automatiquement transmise à un gestionnaire qui doit marquer son accord avant que le processus puisse être poursuivi.

Mme Zoë Genot (Agalev-Ecolo) demande quelles sont les implications budgétaires de la réforme en termes d'investissement, de formation, etc.

M. Alain Bouchat indique qu'il est difficile de déterminer quels sont les coûts spécifiques qui peuvent être imputés à la réforme. Le système comptable de la Communauté française et de la Région wallonne devait de toute façon faire l'objet de modifications compte tenu des décisions européennes prises en la matière.

En outre, le système informatique actuel est en fin de vie et doit être remplacé. Le re-développement du système GCOM représenterait probablement un coût plus élevé que l'achat et la mise en œuvre d'un système clé sur porte.

L'intervenant cite d'autres coûts relatifs à la formation du personnel et à la réorganisation de l'administration pour faire en sorte que les droits constatés soient enregistrés. Ces coûts auraient de toute façon dû être engagés dans le cadre d'une nécessaire modernisation du système.

M. Dirk Jacobs déclare que pour le pouvoir fédéral, une première estimation des coûts s'élève à 50 millions d'euros, étalés sur quatre ans.

V. — ALGEMENE BESPREKING

De heer Geert Bourgeois (VU&ID) vestigt de aandacht van de commissieleden erop dat de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen ingrijpende hervormingen zullen tot stand brengen in de budgetterings- en boekhoudingssystemen van de verschillende overheden. De subcommissie «Rekenhof» heeft nuttig voorbereidend werk geleverd. Tijdens de hoorzittingen met de vertegenwoordigers van de gefedereerde entiteiten hebben de commissieleden de gelegenheid gekregen om zich te informeren over de standpunten van de gemeenschappen en de gewesten. Zowel vertegenwoordigers van het Rekenhof als professor Herman Matthijs hebben hun standpunt omtrent deze wetsontwerpen kunnen toelichten.

De essentiële doelstellingen van de wetsontwerpen kunnen als volgt worden samengevat :

1. het opstellen van een nieuwe regelgeving voor de organisatie van het begrotings –en boekhoudingsproces van de federale overheid, waarbij gestreefd wordt naar een meer bedrijfsboekhoudkundige benadering. Op zich kan niemand bezwaar hebben tegen de invoering van een hedendaags systeem van dubbele boekhouding. Er moet evenwel rekening worden gehouden met de kritische bedenkingen van professor Matthijs, die ervoor heeft gewaarschuwd dat de leesbaarheid van de begrotingsdocumenten nog verder achteruit zal gaan.

2. het opstellen van algemene bepalingen inzake comptabel en budgettair recht die zullen gelden voor de gefedereerde entiteiten met uitzondering van de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 50, §2 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. De deelstaten beschikken alleen nog over de mogelijkheid om specifieke aanvullende regels vast te leggen, bijvoorbeeld het wel of niet behouden van het voorafgaand visum als controle-instrument.

Met deze tweede doelstelling is de spreker het volstrekt oneens : de gemeenschappen en de gewesten moeten zelf de bevoegdheden krijgen om een eigen regelgeving inzake comptabel en budgettair recht te kunnen opstellen. Bovendien moeten de deelstaten de externe controle kunnen toevertrouwen aan een eigen rekenkamer of rekenhof.

Met het oog hierop kondigt de spreker de indiening van een *amendement* (nr. 46 - DOC 50 1871/006) aan tot wijziging van artikel 50, § 2 van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989, dat ertoe strekt aan de gefedereerde entiteiten een volledige autonomie toe te kennen inzake comptabel en budgettair recht en inzake de externe controle op de overheidsuitgaven. Dit

V.— DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Geert Bourgeois (VU&ID) attire l'attention des membres de la commission sur le fait que les projets de loi à l'examen entraîneront des réformes profondes des systèmes de budgétisation et de comptabilité des différentes autorités. La sous-commission «Cour des comptes» a fourni un travail préparatoire utile. Lors des auditions des représentants des entités fédérées, les membres de la commission ont eu l'occasion de recueillir l'avis des communautés et des régions. Tant les représentants de la Cour des comptes que le professeur Herman Matthijs ont pu développer leurs points de vue à propos des projets de loi.

Les objectifs essentiels des projets de loi peuvent être résumés comme suit :

1. L'élaboration d'une nouvelle réglementation pour l'organisation du système de budgétisation et de comptabilité du pouvoir fédéral, axée sur une approche plus conforme à la comptabilité d'exploitation. Il n'y a rien à redire en soi à l'adoption d'un système moderne de comptabilité en partie double. Il faut toutefois tenir compte des considérations critiques du professeur Matthijs, qui a mis en garde contre le risque de voir la lisibilité des documents budgétaires diminuer encore.

2. L'élaboration de dispositions générales en matière de droit comptable et budgétaire qui seront applicables aux entités fédérées à l'exception de la Commission communautaire flamande et de la Commission communautaire française. L'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 est ainsi mis en oeuvre. Les entités fédérées ne disposeront plus que de la possibilité de fixer des règles complémentaires spécifiques, par exemple le maintien ou non du visa préalable comme instrument de contrôle.

L'intervenant ne saurait en aucun cas souscrire à ce deuxième objectif : les communautés et les régions doivent être elles-mêmes habilitées à fixer leurs propres règles en matière de droit comptable et budgétaire. Les entités fédérées doivent en outre pouvoir confier le contrôle externe à leur propre cour des comptes.

A cet effet, l'intervenant annonce le dépôt d'un amendement (n° 46 - DOC 50 1871/006) visant à modifier l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, qui tend à octroyer aux entités fédérées une autonomie complète en matière de droit comptable et budgétaire et en matière de contrôle externe des dépenses

denkspoor heeft als bijkomend voordeel dat er zich ook geen juridisch vacuüm meer zal voordoen voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie.

Steeds meer kiezen de Vlaamse partijen in hun partijprogramma voor een verregaande autonomie van de deelstaten en een confederale logica : amendement nr. 46 zou dan ook op steun moeten kunnen rekenen van andere Vlaamse kamerfracties.

Rechtsgeleerden hebben erop gewezen dat een wijziging van artikel 50, §2 van de bijzondere financieringswet voldoende is om de gefedereerde entiteiten bevoegd te maken inzake de algemene bepalingen op het vlak van begroting en overheidsboekhouding. Een wijziging van de Grondwet is hiervoor niet vereist. De voorzitter van het Vlaams Parlement, de heer Norbert De Batselier, is een uitgesproken voorstander van een volwaardig Vlaams Parlement. Autonomie inzake comptabel en budgettair recht is hiervan een essentieel kenmerk.

Op grond van het wetsontwerp DOC 50 1872/001 wordt het voorafgaand visum afgeschaft. Dit is een verstrekkende maatregel. De regering merkt op dat het parlement hierover het laatste woord heeft, maar heeft intussen zelf reeds een beslissende keuze voor de afschaffing genomen. In plaats van het voorafgaand visum zal ervoor gezorgd worden dat het Rekenhof permanent on line verbonden is met de informatica-systemen van de overheidsadministraties, waardoor het Rekenhof onmiddellijke toegang krijgt tot de budgettaire aanrekeningen. De controle wordt hierdoor ongetwijfeld op een meer moderne leest geschoeid. Het risico is evenwel reëel dat de invoering van deze nieuwe informatica-systemen nog niet voltooid zal zijn op het ogenblik dat het voorafgaand visum wordt afgeschaft.

Bovendien dringt de vraag zich op of de afschaffing van het voorafgaand visum in overeenstemming is met artikel 180 van de Grondwet. In de memorie van toelichting is de regering van mening (zie DOC 50 1872/001, p. 9) dat de afschaffing van het voorafgaand visum artikel 180 van de Grondwet eerbiedigt. Een aantal uitgaven (bijvoorbeeld de vaste uitgaven zoals wedden en pensioenen) zijn inderdaad reeds vrijgesteld van het visum. Uit de hoorzittingen is gebleken dat met de afschaffing van het visum ook een stuk administratieve rompslomp zal verdwijnen, waardoor de auditeurs van het Rekenhof zich kunnen toespitsen op een meer kwalitatieve controle. Als gevolg van de volledige afschaffing van het voorafgaand visum zullen evenwel ook de overheidsopdrachten niet meer onderworpen zijn aan a priori controle door het Rekenhof. Artikel 180 van de Grondwet stelt nochtans ondubbelzinnig dat het Rekenhof erop moet toezien dat *«geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft.»*

publiques. Cette piste de réflexion présente en outre l'avantage qu'il n'y aura plus de vide juridique pour les commissions communautaires française et flamande

Les partis flamands optent de plus en plus, dans leur programme, pour une autonomie poussée des entités fédérées et pour une logique confédérale : l'amendement n° 46 devrait dès lors pouvoir bénéficier de l'appui d'autres groupes flamands de la Chambre.

Des juristes ont fait observer qu'une modification de l'article 50, §2, de la loi spéciale de financement était suffisante pour rendre les entités fédérées compétentes en ce qui concerne les dispositions générales relatives au budget et à la comptabilité. Il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour ce faire. Le président du Parlement flamand, M. Norbert De Batselier, est un farouche partisan d'un parlement flamand à part entière, dont une caractéristique essentielle serait une autonomie en matière de droit comptable et budgétaire.

Le projet de loi DOC 50 1872/001 tend à supprimer le visa préalable. Il s'agit là d'une mesure lourde de conséquences. Le gouvernement signale que c'est le parlement qui a le dernier mot à ce sujet, mais qu'entre-temps, il a lui-même décidé de supprimer le visa préalable. À la place du visa préalable, il faudra veiller à ce que la Cour des comptes soit en permanence reliée, en temps réel, aux systèmes informatiques des administrations publiques afin d'avoir un accès immédiat aux imputations budgétaires. Cette mesure permettra incontestablement de moderniser les contrôles. Il existe toutefois un risque que l'installation de ces nouveaux systèmes informatiques ne soit pas terminée au moment de la suppression du visa préalable.

On peut se demander en outre si la suppression du visa préalable est conforme à l'article 180 de la Constitution. L'exposé des motifs précise que le gouvernement estime que la suppression du visa préalable respecte l'article 180 de la Constitution (cf. DOC 50 1872/001, p. 9). En effet, un certain nombre de dépenses (par exemple, les dépenses fixes comme les traitements et les pensions) ne sont déjà plus soumises au visa de la Cour des comptes. Il ressort des auditions que la suppression du visa fera également disparaître un certain nombre de tracasseries administratives, ce qui permettra aux auditeurs de la Cour des comptes d'améliorer la qualité de leur contrôle. À la suite de la suppression totale du visa préalable, les marchés publics ne seront toutefois plus soumis au contrôle *a priori* de la Cour des comptes. L'article 180 de la Constitution dispose pourtant clairement que la Cour des comptes doit veiller *«à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.»*

De oprichting van een interne audit-cellen kan niet gehanteerd worden als argument voor de afschaffing van het voorafgaand visum, aangezien de interne controle in de eerste plaats een zaak is van de uitvoerende macht. Het parlement heeft zijn eigen controletaken die daar los van staat.

De spreker staat sceptisch tegenover de bewering dat door invoering van een nieuw budgetterings- en boekhoudingssysteem de opgelopen achterstand bij de opmaak van algemene rekening van de Staat snel zal worden ingelopen. Op dit ogenblik bevindt men zich in een volstrekt abnormale situatie waarbij de Kamer wordt gevraagd zich met 5 tot 6 jaar vertraging uit te spreken over het wetsontwerp houdende eindregeling van de begroting. Door een gecentraliseerd informaticasysteem (ERP) zou het mogelijk moeten worden om de rekening van een welbepaald begrotingsjaar in het dooropvolgende jaar reeds aan het Parlement te overleggen. Hierdoor zou het controlerecht van het parlement op de uitvoerende macht inderdaad verstrekt worden, maar het blijft uiterst twijfelachtig of deze doelstelling snel verwezenlijkt zal worden.

Aangezien de federale overheidsdiensten nog steeds sterk gepolitiseerd zijn, rijst de vraag of de interne controle wel op een voldoende ernstige wijze zal worden uitgevoerd. Zullen de interne auditors onafhankelijk kunnen optreden of zullen zich moeten schikken naar de wensen van hun hiërarchische meerderen ?

Kortom, de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen mogen pas in werking treden en de afschaffing van het voorafgaand visum kan pas ernstig worden overwogen indien een aantal randvoorwaarden vervuld zijn :

- het ambtenarij moet voldoende gedepolitiseerd zijn;
- de resultaten van de interne audit moeten hebben aangetoond dat dit een betrouwbaar instrument van interne controle is ;
- de on line verbinding van het Rekenhof met de informatica-systemen van de verschillende federale overheidsdiensten moet volledig operationeel zijn.

Op dit ogenblik zijn deze essentiële voorwaarden nog niet vervuld.

De bespreking van deze wetsontwerpen is een ideale gelegenheid om een fundamenteel debat te voeren over de noodzakelijke uitbreiding van het controlerecht van het Rekenhof. De overheid is er nooit in geslaagd een coherentie visie te ontwikkelen over de rol van de overheidsbedrijven. Een van de belangrijkste pijnpunten is dat er nauwelijks sprake is van een parlementaire controle op de werking van deze overheidsbedrijven. Op grond van beheersovereenkomsten moeten de

La mise en place d'une cellule d'audit interne ne peut servir de prétexte pour supprimer le visa préalable, étant donné que le contrôle interne relève en premier lieu du pouvoir exécutif. Le parlement exerce son propre contrôle, indépendant de ce contrôle interne.

L'intervenant doute que l'introduction d'un nouveau système de budgétisation et de comptabilité permette de résorber rapidement le retard pris dans l'établissement du compte général de l'État. À l'heure actuelle, nous connaissons une situation tout à fait anormale, la Chambre étant invitée à se prononcer sur le projet de loi contenant le règlement définitif des budgets avec un retard de cinq à six ans. Un système informatique décentralisé (ERP) devrait permettre de soumettre le compte d'une année budgétaire déterminée au Parlement dès l'année suivante. Le droit de contrôle exercé par le parlement sur le pouvoir exécutif s'en trouverait effectivement renforcé, mais il est toujours extrêmement douteux que cet objectif soit réalisé rapidement.

Les services publics fédéraux étant toujours très politisés, on peut toujours se demander si le contrôle interne sera exercé avec tout le sérieux requis. Les auditeurs internes pourront-ils agir de façon indépendante ou devront-ils se plier aux souhaits de leurs supérieurs hiérarchiques ?

Bref, les projets de loi à l'examen ne peuvent entrer en vigueur et la suppression du visa préalable ne peut être envisagée sérieusement que si un certain nombre de conditions annexes sont remplies :

- la fonction publique doit être suffisamment dépolitisée ;
- les résultats de l'audit interne doivent avoir attesté la fiabilité de l'instrument de contrôle interne ;
- la connexion en ligne de la Cour des comptes avec les systèmes informatiques des différents services publics fédéraux doit être totalement opérationnelle.

À l'heure actuelle, ces conditions essentielles ne sont pas encore réunies.

La discussion de ces projets de loi est l'occasion rêvée de mener un débat fondamental sur l'extension nécessaire du droit de contrôle de la Cour des comptes. Les pouvoirs publics ne sont jamais parvenus à développer une vision cohérente du rôle des entreprises publiques. L'un des principaux problèmes réside dans le fait qu'il n'y a pour ainsi dire aucun contrôle parlementaire sur le fonctionnement de ces entreprises publiques. Si les contrats de gestion doivent permettre aux entre-

overheidsbedrijven autonoom kunnen werken. Dit betekent evenwel niet dat ze onttrokken moeten worden aan elke vorm van parlementaire controle. *Amendement nr. 9 (DOC 50 1872/004)* van de heer Bourgeois strekt er dan ook toe de controle van het Rekenhof op de autonome overheidsbedrijven uit te breiden.

Ook de dochterbedrijven en de participaties van de overheidsbedrijven moeten onderworpen worden aan de controle van het Rekenhof. De bestaande controle door een college van commissarissen, dat paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Rekenhof en leden van het Instituut der bedrijfsrevisoren, is onvoldoende.

Ten slotte kondigt de spreker de indiening van een *amendement (nr. 7 - DOC 50 1872/004)* aan dat tot doel heeft artikel 34 van het reglement van orde van het Rekenhof te schrappen, aangezien het individuele inzage- en informatierecht van de volksvertegenwoordigers door dit artikel ernstig wordt beknot. Tijdens de vorige legislatuur heeft kamervoorzitter De Croo zich terecht hardnekkig verzet tegen de invoering van dit artikel (zie *stuk Kamer 1350/2 – 97/98*). De spreker sluit zich aan bij de argumenten die de heer De Croo toen heeft ontwikkeld.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) merkt op dat de goedkeuring en de controle van de overheidsbegroting een van essentiële taken van het parlement is. Het was dan ook beter geweest indien deze bespreking had kunnen plaatsvinden op basis van *wetsvoorstellen* in plaats van *ontwerpen*.

De voorliggende wetsontwerpen geven uitvoering aan artikel 50, §2 van de bijzondere financieringswet en zijn een moderne invulling van de bestaande grondwettelijke bepalingen. Ze zijn dus niet strijdig met de bepalingen van het grondwetsartikel 180.

De hoofddoelstelling is de invoering van een sterk geïnformatiseerde financiële controle die gebaseerd is op hedendaagse audit-principes, die reeds worden gehanteerd in het bedrijfsleven.

Het is van essentieel belang dat deze wetsontwerpen binnenkort in werking kunnen treden. Op Vlaams niveau wacht men bijvoorbeeld op de goedkeuring van het wetsontwerp nr. 1871 waarin de algemene beginselen voor de gefedereerde entiteiten zijn opgenomen, om verdere stappen te kunnen zetten in het vernieuwingsproject *Beter Bestuurlijk Beleid*.

Op basis van de besprekingen die in de subcommissie «Rekenhof» hebben plaatsgevonden, is de spreker tot de overtuiging gekomen dat impact van het voorafgaand visum als efficiënt controle-instrument niet overschat mag worden. Het visum van Rekenhof komt immers wanneer de Staat reeds definitieve juridische of contractuele banden met derden heeft aangegaan en in

prises publiques de fonctionner de manière autonome, ces dernières ne doivent pas pour autant être soustraites à toute forme de contrôle parlementaire. *L'amendement n° 9 (DOC 50 1872/004)* de M. Bourgeois vise dès lors à étendre le contrôle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques autonomes.

Les filiales et les participations des entreprises publiques doivent également être soumises au contrôle de la Cour des comptes. Le contrôle effectué actuellement par un collège de commissaires, composé paritairement de représentants de la Cour des comptes et de membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises, est en effet insuffisant.

Enfin, l'intervenant annonce le dépôt d'un *amendement (n° 7, DOC 50 1872/004)*, qui vise à supprimer l'article 34 du règlement d'ordre de la Cour des comptes, étant donné que cet article hypothèque sérieusement le droit de consultation et d'information individuel des députés. Lors de la législature précédente, le président de la Chambre, M. Herman De Croo, s'était, à juste titre, opposé farouchement à l'introduction de cet article (voir *Doc. Parl. 1350/2 – 97-98*). L'intervenant se rallie aux arguments développés à l'époque par M. De Croo.

M. Alfons Borginon (VU&ID) fait observer que l'approbation et le contrôle du budget de l'État constituent une des tâches essentielles du Parlement. Il eût dès lors été préférable d'organiser cette discussion sur base de *propositions de lois* plutôt que de *projets de lois*.

Les projets de lois à l'examen mettent en œuvre l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement et donnent une interprétation moderne aux dispositions constitutionnelles existantes. Ils ne sont donc pas contraires au prescrit de l'article 180 de la Constitution.

L'objectif principal est d'instaurer un contrôle financier hautement informatisé, basé sur les principes actuels de l'audit, qui sont déjà appliqués dans les entreprises.

Il est très important que ces projets de loi puissent entrer en vigueur prochainement. Au niveau flamand, on attend par exemple l'adoption du projet de loi n° 1871 contenant les principes généraux à appliquer aux entités fédérées pour pouvoir faire avancer le projet de réforme «*Beter Bestuurlijk Beleid*» (réorganisation des pouvoirs publics flamands).

Les discussions qui se sont déroulées au sein de la sous-commission «Cour des Comptes» ont amené l'intervenant à la conviction qu'il ne faut pas sous-estimer l'impact du visa préalable comme instrument de contrôle efficace. Le visa de la Cour des Comptes a lieu en effet au moment où l'État a déjà noué des liens juridiques ou contractuels définitifs avec des tiers et ne peut

elk geval zijn verbintenis niet meer kan intrekken zonder een geschilprocedure tegen zich te veroorzaken.

Het voorafgaand visum wordt vervangen door een systeem van procesbewaking, waardoor het mogelijk wordt echte audits uit te voeren op de werking van de overheidsdiensten.

De opmerkingen dat de parlementaire controle op de uitvoerende macht versterkt moet worden, zijn voor een stuk terecht. De spreker is dan ook eens met sommige amendementen die beogen de parlementaire controle op sommige punten verder aan te scherpen. Er moet op toegezien worden dat ook de minderheid in het parlement over voldoende controle-mogelijkheden blijft beschikken.

Naar aanleiding hiervan wijst *de heer Geert Bourgeois (VU&ID)* op zijn amendement nr. 5 (*subamendement op amendement nr. 1 – zie DOC 50 1872/004*), waarin wordt gesteld dat een verzoek van een derde van de kamerleden volstaat om het Rekenhof te gelasten met specifieke onderzoeksopdrachten. De rechten van minderheid in deze assemblee moeten gewaarborgd blijven.

De heer Yves Leterme (CD&V) merkt op dat de subcommissie «Rekenhof» een bijzonder degelijk advies heeft opgesteld. Dit advies kan zich evenwel niet in de plaats stellen van de bespreking binnen de commissie voor de Financiën en de Begroting. Daarvoor zijn de vraagstukken die met ter bespreking voorliggende wetsontwerpen verband houden, van te groot belang. De begrotingsbevoegdheden zijn een basispijler van het parlementair recht : over deze ontwerpen moet dan ook een fundamenteel debat gevoerd worden. Tijdens de vorige legislatuur heeft huidig kamervoorzitter Herman De Croo terecht gepleit voor een versterkte controle van het Rekenhof op de uitvoerende macht. Het valt dan ook te betreuren dat zo weinig aandacht uitgaat naar de bespreking van deze wetsontwerpen.

Het strookt niet de werkelijkheid om de te bespreking voorliggende hervormingen van de begrotings –en boekhoudingssytemen van de overheid voor te stellen als een onderdeel van de Copernicus-hervorming. Er is geen enkel rechtstreeks verband met de Copernicus-hervorming, aangezien de voorbereidende werkzaamheden binnen de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit reeds veel vroeger van start zijn gegaan.

Reeds lang voor het aantreden van deze regering was men overtuigd van de noodzaak om bij de overheid het concept van de kasboekhouding te vervangen door de methodiek van de bedrijfsboekhouding.

Op het niveau van de lokale besturen zijn reeds stappen gezet om de basiselementen van de bedrijfsboekhouding toe te passen op de openbare financiën. Deze hervorming heeft de transparantie van de gemeen-

en in tous cas plus retirer son engagement sans entraîner une procédure contentieuse à son encontre.

Le visa préalable est remplacé par un système de contrôle, permettant la réalisation de véritables audits sur le fonctionnement des services publics.

Les observations selon lesquelles il convient de renforcer le contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif sont en partie justifiées. L'intervenant peut dès lors souscrire à certains amendements visant à accroître le contrôle parlementaire sur certains points. Il faut veiller à ce que la minorité au sein du parlement continue, elle aussi, à disposer de possibilités suffisantes en matière de contrôle.

À cet égard, *M. Geert Bourgeois (VU&ID)* attire l'attention sur son amendement n° 5 (sous-amendement à l'amendement n° 1 – voir DOC 50 1872/004), qui prévoit qu'une demande formulée par un tiers des membres de la Chambre suffit pour charger la Cour des comptes de missions de contrôle spécifiques. Les droits de la minorité au sein de cette assemblée doivent demeurer garantis.

M. Yves Leterme (CD&V) fait observer que la sous-commission «Cour des comptes» a rédigé un avis particulièrement sérieux. Cet avis ne saurait cependant se substituer à la discussion au sein de la commission des Finances et du Budget, étant donné que les questions que soulèvent les projets de loi à l'examen revêtent une trop grande importance. Les compétences budgétaires sont un pilier fondamental du droit parlementaire : il convient dès lors de consacrer un débat approfondi à ces projets. Au cours de la précédente législature, l'actuel président de la Chambre, M. Herman De Croo, a plaidé à juste titre pour un renforcement du contrôle qu'exerce la Cour des comptes sur le pouvoir exécutif. Il est dès lors regrettable que l'on accorde aussi peu d'attention à la discussion de ces projets de loi.

Présenter la discussion des projets de réformes des systèmes budgétaires et comptables de l'autorité à l'examen comme un élément de la réforme Copernic n'est pas conforme à la réalité. Il n'y a aucun lien direct avec la réforme Copernic, les travaux préparatoires menés au sein de la Commission de normalisation de la comptabilité publique ayant été entamés bien avant cette réforme.

La conviction qu'il était nécessaire, pour les autorités, de substituer une méthode de comptabilité d'exploitation au concept de comptabilité de caisse existait déjà bien avant l'entrée en fonction du gouvernement actuel.

Dans les administrations locales, certaines mesures ont déjà été prises afin d'appliquer les éléments de base de la comptabilité d'exploitation aux finances publiques. Cette réforme n'a pas amélioré la transparence de la

telijke comptabiliteit niet bevorderd. De leden van de gemeenteraden slagen er nauwelijks nog in de krachtlijnen van het financieel beleid van het schepencollege op te sporen in de gemeentebegroting.

Zowel op federaal niveau als op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen worden deze principes nu ook ingevoerd. De leesbaarheid van de begrotingsdocumenten zal hierdoor niet worden bevorderd. Voor parlementsleden die onvoldoende vertrouwd zijn met de begrotings- en boekhoudingstechnieken, wordt het ongetwijfeld moeilijk om hun parlementaire controletaak nog behoorlijk uit te voeren.

In vergelijking met de jaren tachtig verlopen de begrotingsbesprekingen steeds minder diepgaand. Met deze ontwerpen zal de afbouw van grondige parlementaire begrotingsbesprekingen zich nog verder doorzetten.

De leesbaarheid van begrotingsdocumenten is van cruciaal belang. Ook wie niet beschikt over gespecialiseerde voorkennis, moet een begrotingsdocumenten kunnen interpreteren.

In de memorie van toelichting wordt er terecht op gewezen dat de begrotingsopmaak in overeenstemming moet zijn het Europees Stelsel van Geïntegreerde Economische Rekeningen (ESER 95). In het kader van de Europese Unie is het belangrijk om te kunnen beschikken over vergelijkbare gegevens. De consolidatie-operaties binnen de sector overheid moeten worden uitgevoerd op grond van een coherente classificatie. De CD&V-fractie is het dan ook eens met de keuze voor een dubbel boekhoudingssysteem.

Hoever staat België op het vlak van de invoering van ESER 95 in vergelijking met de andere EU-lidstaten?

Het wetsontwerp DOC 50 1871/001 strekt ertoe een aantal algemene beginselen vast te stellen waaraan alle gefedereerde entiteiten moeten beantwoorden. De Vlaamse regering dringt erop aan dat dit wetsontwerp DOC 50 1871/001 snel door het federale parlement zou worden aangenomen. Zonder een algemene beginselenwet kan het voorontwerp van kaderdecreet Bestuurlijk Beleid immers niet door het Vlaams Parlement worden aangenomen. Op basis van dit decreet wenst de Vlaamse meerderheid zeventig politieke topbenoemingen in de Vlaamse overheidsadministratie uit te voeren. De Vlaamse regering is dus vooral gehaast omdat een aantal kabinetsleden zo snel mogelijk op sleutelposten binnen de Vlaamse administratie benoemd moeten worden.

De heer Leterme stelt vast dat een cruciaal vraagstuk bij de bespreking van deze wetsontwerpen de aansluiting is van de begrotingsboekhouding op de dubbele boekhouding. De relatie tussen de economische boekhouding en de begrotingsboekhouding moet in elk geval

comptabilité communale. Les membres des conseils communaux parviennent encore à peine à suivre les lignes de force de la politique financière du collège échevinal dans le budget communal.

À présent, ces principes sont également introduits tant au niveau fédéral qu'au niveau des régions et des communautés. Les documents budgétaires n'en deviendront pas plus lisibles. Les parlementaires qui ne sont pas suffisamment familiarisés avec les techniques budgétaires et comptables auront indubitablement des difficultés à encore exercer convenablement leur mission de contrôle.

Par comparaison avec les années quatre-vingt, les discussions budgétaires sont de moins en moins fouillées. En cas d'adoption des projets à l'examen, le contenu des débats budgétaires continuera d'aller s'appauvrissant.

La lisibilité des documents budgétaires revêt une importance capitale. Les personnes qui ne disposent pas de connaissances spécialisées préalables doivent également pouvoir interpréter un document budgétaire.

L'exposé des motifs souligne à juste titre que la confection du budget doit être en concordance avec le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC 95). Dans le cadre de l'Union européenne, il est important de pouvoir disposer de données comparables. Les opérations de consolidation à l'intérieur du secteur public doivent être exécutées sur la base d'une classification cohérente. Aussi le groupe CD&V approuve-t-il le choix d'un système de comptabilité en partie double.

Où en est la Belgique en ce qui concerne l'introduction du SEC 95 par rapport aux autres États membres?

Le projet de loi DOC 50 1871/001 vise à arrêter un certain nombre de principes généraux auxquels toutes les entités fédérées devraient répondre. Le gouvernement flamand insiste pour que ce projet de loi DOC 50 1871/001 soit adopté rapidement par le parlement fédéral. À défaut d'une loi de principes généraux, l'avant-projet de décret-cadre *Bestuurlijk Beleid* ne pourra, en effet, pas être adopté par le Parlement flamand. Or, la majorité flamande souhaite procéder à septante nominations à des hautes fonctions politiques dans l'administration publique flamande sur la base de ce décret. Si le gouvernement flamand est pressé, c'est donc surtout parce qu'un certain nombre de membres de cabinet doivent être nommés le plus rapidement possible à des postes clés au sein de l'administration flamande.

M. Leterme considère que la question du passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité en partie double constitue un élément essentiel de l'examen de ces projets de loi. La relation entre la comptabilité économique et la comptabilité budgétaire doit en tout cas être clarifiée. Il

verduidelijkt worden. Het is onaanvaardbaar dat de begrotingsboekhouding ondergeschikt gemaakt wordt aan de economische boekhouding. De begrotingsboekhouding mag niet gereduceerd worden tot een bijlage van de economische boekhouding. De spreker is het dan ook fundamenteel oneens met de op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap ontwikkelde plannen voor een nieuw begrotings- en boekhoudingssysteem, die tijdens de hoorzitting door secretaris-generaal Leo Victor werden toegelicht.

Op dit ogenblik voert de overheid nog een vrij eenvoudige, archaïsche kasboekhouding, die inderdaad gemoderniseerd moet worden. De kasboekhouding wordt gekenmerkt door een dubbele controle op de verrichtingen : zowel op het niveau van de vastleggingen als op het niveau van de ordonnancerings is er voorzien in controle. Het voordeel van dit systeem is dat de begroting sterk aansluit op de boekhoudingsgegevens. Een nadeel van een kasboekhouding is dat het bijzonder moeilijk is op basis hiervan het vermogen van de federale staat te registreren.

Voor het parlement als begrotingsautoriteit is een begrotingsboekhouding van cruciaal belang. Met het oog op een efficiënt en transparant beheer zal een overheidsmanager evenwel meer belang hechten aan een economische boekhouding. Beide boekhoudingen moeten dus blijven bestaan. Technisch is het trouwens perfect haalbaar om beide systemen te behouden. Voor de verantwoording aan het parlement mag er niet geraakt worden aan de primauté van de begrotingsboekhouding.

Als begrotingsautoriteit mag het parlement zich niet baseren op de resultaten van de interne audit. Deze interne controle is namelijk in eerste instantie een instrument in handen van de overheidsmanager. Voor het parlement heeft deze interne audit geen enkele toegevoegde waarde.

De heer Leterme is van mening dat het Rekenhof doorgedreven controles moet blijven uitoefenen op het niveau van de vastleggingen. Met de technieken die het Rekenhof de voorbije jaren heeft ontwikkeld, kunnen de vastleggingen op een systematische wijze worden gecontroleerd en opgevolgd. Door een controle op het niveau van de vaststellingen te organiseren, kan tijdig de wettelijkheid van een door de overheid aangevane verbintenis worden gecontroleerd : er kan dus worden nagegaan of de uitvoerende macht binnen het mandaat blijft, dat haar op grond van de parlementaire goedkeuring van de begroting werd verstrekt .

Voorstanders van de afschaffing van het voorafgaand visum hebben erop gewezen dat het visum geen enkel

est inacceptable que la comptabilité budgétaire soit subordonnée à la comptabilité économique. La comptabilité budgétaire ne peut en effet pas être réduite à une annexe de la comptabilité économique. L'intervenant est dès lors fondamentalement opposé aux projets d'instauration d'un nouveau système budgétaire et comptable qui ont été élaborés au niveau de la Communauté flamande et ont été présentés lors de l'audition du secrétaire général Leo Victor.

À l'heure actuelle, les pouvoirs publics tiennent encore une comptabilité de caisse assez simple et archaïque, qui doit effectivement être modernisée. La comptabilité de caisse se caractérise par un double contrôle des opérations. Un contrôle est en effet prévu tant au niveau des engagements qu'au niveau des ordonnancements. L'avantage de ce système réside dans le fait que le budget est fort proche des données comptables. La comptabilité de caisse présente cependant l'inconvénient qu'il est particulièrement difficile d'enregistrer les avoirs de l'état fédéral sur cette base.

Pour le parlement, en tant qu'autorité budgétaire, la comptabilité budgétaire est cruciale. Pour que la gestion soit efficace et transparente, le manager public accordera cependant plus d'importance à une comptabilité économique. Ces deux types de comptabilité doivent donc persister. Du reste, il est tout à fait possible, sur le plan technique, de maintenir les deux systèmes. Dans le cadre des justifications qui doivent être fournies au parlement, on ne peut toucher à la primauté de la comptabilité budgétaire.

En tant qu'autorité budgétaire, le parlement ne peut pas se baser sur les résultats de l'audit interne. En effet, ce contrôle interne est avant tout un instrument destiné au manager public. Pour le parlement, cet audit interne n'apporte aucune plus-value.

M. Leterme est d'avis que la Cour des comptes doit continuer d'exercer des contrôles poussés sur les engagements. Grâce aux techniques que la Cour des comptes a mises au point ces dernières années, les engagements peuvent être systématiquement contrôlés et faire l'objet d'un suivi. En organisant un contrôle sur les engagements, la légalité de l'engagement pris par l'autorité peut être contrôlée à temps : on peut donc vérifier si le pouvoir exécutif n'outrepasse pas le mandat, qui lui a été confié sur la base de l'adoption du budget par le parlement.

Les partisans de la suppression du visa préalable ont souligné que le visa n'a aucun effet sur les droits des

effect heeft op de rechten van derden. De visumweigering van het Rekenhof is slechts een interne administratieve handeling, die niet tegenstelbaar is aan een medecontractant. Wanneer het Rekenhof een ordonnancering blokkeert, blijven de verbintenissen die de overheid ten opzichte van derden heeft aangegaan, onverminderd gelden.

De spreker vindt dit evenwel geen voldoende reden om de afschaffing van het voorafgaand visum te bepleiten. Het is veeleer een bijkomend argument om de controle van het Rekenhof op het niveau van de vastleggingen te behouden en zelfs te versterken. Door in deze fase een controle te laten plaatsvinden, kan men vaak nog vermijden dat de uitvoerende macht het mandaat overschrijdt dat ze van de begrotingsautoriteit heeft gekregen.

Er kan slechts sprake zijn van een afschaffing van het voorafgaand visum wanneer er spijkerharde garanties zijn dat zowel de controle op de vastleggingen door het Rekenhof als de interne audit naar behoren functioneren.

De CD&V-fractie zal zich met klem blijven verzetten tegen de vervanging van de *a priori controles* door een loutere *a posteriori controle*. Het is volstrekt onaanvaardbaar dat de controlemogelijkheden van het Rekenhof beperkt worden tot een *a posteriori controle*.

Bij het vaststellen van de data voor de inwerkingtreding staat men voor een dilemma : enerzijds is de inwerkingtreding noodzakelijk om van start te kunnen gaan met de omschakeling naar een nieuw boekhoudsysteem, anderzijds moet het parlement voldoende sluitende waarborgen krijgen dat ook tijdens de overgangperiode de Kamer via het Rekenhof zijn controletaken op een correcte manier zal kunnen uitvoeren. Uit de hoorzittingen is alvast gebleken dat nog lang niet alle voorwaarden zijn vervuld opdat de interne auditcellen naar behoren kunnen functioneren. Op het niveau van de federale overheid bestaat de interne audit bij de federale overheidsdiensten (FOD) en de programmatorische overheidsdiensten (POD) op dit ogenblik alleen op papier. De spreker heeft trouwens de indruk dat de FOD's en de POD's de primitieve boekhoudsystemen van de vroegere ministeries overnemen : fundamentele hervormingen kunnen nog lang op zich laten wachten. Tijdens de hoorzittingen hebben de experts van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap zelf aangegeven dat ze nog jaren werk voor de boeg hebben vooraleer ze een efficiënt werkende interne audit zullen kunnen oprichten.

Rekening houdende met de jarenlange voorbereiding, die aan de basis ligt van deze ontwerpen, is het ten slotte merkwaardig dat de regering het nodig heeft gevonden de spoedbehandeling te vragen.

tiers. Le refus de visa de la Cour des comptes n'est qu'une mesure administrative interne, qui n'est pas opposable à un cocontractant. Lorsque la Cour des comptes bloque un ordonnancement, les engagements pris par les autorités à l'égard de tiers restent valables.

L'intervenant estime cependant que ce n'est pas une raison suffisante pour recommander la suppression du visa préalable. Il s'agit plutôt d'un argument supplémentaire pour maintenir, voire renforcer, le contrôle de la Cour des comptes au niveau des engagements. Un contrôle au cours de cette phase permet souvent d'éviter que le pouvoir exécutif outre passe le mandat qui lui a été confié par l'autorité budgétaire.

Il ne peut être question de supprimer le visa préalable que s'il existe des garanties absolues que tant le contrôle des engagements par la Cour des comptes que l'audit interne soient effectués correctement.

Le groupe CD&V continuera à s'opposer énergiquement au remplacement des *contrôles a priori* par un simple *contrôle a posteriori*. Il est tout à fait inacceptable que les possibilités de contrôle de la Cour des comptes soient limitées à un *contrôle a posteriori*.

En ce qui concerne la fixation des dates d'entrée en vigueur, on est confronté à un dilemme : d'une part, l'entrée en vigueur est nécessaire pour pouvoir passer au nouveau système comptable, et, d'autre part, le parlement doit avoir des garanties suffisamment sérieuses qu'au cours de la période transitoire également, la Chambre pourra accomplir correctement ses missions de contrôle par l'intermédiaire de la Cour des comptes. Il est en tout cas ressorti des auditions que toutes les conditions ne sont pas remplies, tant s'en faut, pour que les cellules d'audit internes puissent fonctionner correctement. Au niveau de l'autorité fédérale, l'audit interne n'existe actuellement que sur papier dans les services publics fédéraux (SPF) et les services publics de programmation (SPP). L'intervenant a d'ailleurs l'impression que les SPF et les SPP reprennent les systèmes comptables primitifs des anciens ministères : les réformes fondamentales risquent de se faire attendre encore longtemps. Au cours des auditions, les experts de la Région wallonne et de la Communauté française ont eux-mêmes indiqué qu'il leur faudrait encore des années de travail avant de pouvoir mettre sur pied un audit interne qui fonctionne de manière efficace.

Compte tenu du fait que la préparation de ces projets prend plusieurs années, il est, somme toute, étrange que le gouvernement ait jugé nécessaire de demander l'urgence.

Na deze meer algemene beschouwingen wenst de spreker kritische bedenkingen te maken bij een aantal aspecten van de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen.

Uit zijn betoog zal blijken dat bepaalde onderdelen van de ontwerpen drastisch moeten worden bijgestuurd.

A. Wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (DOC 50 1871/001)

Dit wetsontwerp geeft uitvoering aan art. 50, §2 van de bijzondere financieringswet. Wat het toepassingsgebied betreft, beperkt het wetsontwerp zich tot een loutere uitvoering van de bepalingen van de bijzondere wet. Dit heeft tot gevolg dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie niet onder het toepassingsgebied vallen.

– Artikel 4, laatste lid – problematiek van de niet-limitatieve kredieten

De heer Yves Leterme vestigt de aandacht van de commissieleden erop dat de mogelijkheid om in de begrotingswet te voorzien in niet-limitatieve kredieten bijzonder breed werd geformuleerd. De indruk is gewekt dat het begrotingsmandaat hierdoor wordt ondergraven. De Raad van State had in zijn advies eveneens opgemerkt (*zie DOC 50 1871, p. 24*) dat het controlerecht van het parlement hierdoor in het gedrang komt. In de memorie van toelichting (*zie DOC 50 1871, p. 9*) wijst de regering erop dat op grond van deze opmerkingen van de Raad van State de betreffende bepalingen uit het voorontwerp werden verstrengd :

«Anderzijds machtigt het derde lid van dit artikel dat de vereffeningskredieten niet-limitatief kunnen zijn, voor de uitgaven die door het decreet of de ordonnantie worden gedefinieerd. Die uitzondering moet dus elk jaar opnieuw worden opgenomen in de wetsbepalingen van de begroting. Daarenboven is die afwijking niet van toepassing op de vastleggingskredieten. Door op die manier het gebruik van die afwijking strikt te beperken, beantwoordt het ontwerp aan de door de Raad van State in zijn advies van 17 januari 1996 geformuleerde bezwaren, meer bepaald met betrekking tot de vrees om de primauté van de wetgevende vergaderingen te ondergraven in de veronderstelling dat de regering zou beslissen om in de loop van een jaar de oude verbintenissen massaal uit te voeren, en zodoende een overdreven kastekort zou veroorzaken buiten medeweten van de wetgevende vergadering.»

Après ces considérations d'ordre général, l'intervenant souhaite formuler des observations critiques concernant une série d'aspects des projets de loi à l'examen.

Son intervention montrera qu'il faut revoir radicalement certaines parties des projets.

A. Projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (DOC 50 1871/001)

Ce projet de loi vise à exécuter l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement. En ce qui concerne le champ d'application, le projet de loi se limite à une simple exécution des dispositions de la loi spéciale, avec pour conséquence que les commissions communautaires française et flamande ne relèvent pas de son champ d'application.

– Art. 4, dernier alinéa – problématique des crédits non limitatifs

M. Yves Leterme fait observer aux membres de la commission que la possibilité de prévoir des crédits non limitatifs dans la loi budgétaire a été formulée de manière particulièrement large, ce qui semble remettre en cause le mandat budgétaire. Dans son avis, le Conseil d'État avait également fait observer (*voir DOC 50 1871, p. 24*) que le droit de contrôle du parlement se trouve dès lors compromis. Dans l'exposé des motifs (*voir DOC 50 1871, p. 9*), le gouvernement fait observer qu'il a renforcé les dispositions en question de l'avant-projet de loi en tenant compte de l'avis du Conseil d'État :

« Par ailleurs, l'alinéa 3 de cet article autorise que les crédits de liquidation puissent être non limitatifs, pour les dépenses que le décret ou l'ordonnance budgétaires définissent. Cette exception doit donc figurer chaque année dans les dispositions légales du budget. En outre, cette possibilité de dérogation ne s'applique pas aux crédits d'engagement. En limitant ainsi strictement l'usage de cette dérogation, le projet répond aux objections formulées par le Conseil d'État dans son avis du 17 janvier 1996, en particulier à propos de la crainte de voir la primauté des assemblées être battue en brèche dans l'hypothèse où un gouvernement déciderait d'exécuter massivement, au cours d'une année, des obligations anciennes et provoquerait ainsi un déficit de caisse exagéré à l'insu de l'assemblée. ».

De spreker is van mening dat een verdere inperking van het gebruik van niet-limitatieve kredieten noodzakelijk is om te vermijden dat deze niet-limitatieve kredieten in de begrotingswetten tot de standaardbepalingen zouden gaan behoren. Het is een schijnbaar onschuldige bepaling waar in bepaalde omstandigheden misbruik van gemaakt kan worden. Met het oog op een inperking van de mogelijkheid om ongebreideld niet-limitatieve kredieten toe te staan, kondigt de spreker de indiening van een *amendement* (nr. 7 - DOC 50 1871/003) aan. Met de huidige formulering van het laatste lid van artikel 4 is het risico reëel dat wat oorspronkelijk bedoeld is als een uitzondering, in de toekomst niet meer aanzien zal worden als een afwijking. De huidige bepaling maakt het mogelijk dat de techniek van de niet-limitatieve kredieten uitgroeit tot een standaardprocedure, waarbij men op grote schaal met niet-limitatieve kredieten begint te werken. Het is een zoveelste uitholling van de begrotingsautoriteit van het parlement.

– *Artikel 3 - Noodzakelijke transparantie op het vlak van subsidies en toelagen*

De spreker maakt de commissieleden erop attent dat het hoofdstuk II waarin de algemene bepalingen inzake de begroting zijn opgenomen, geen bepaling bevat die vergelijkbaar is met artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit en op grond waarvan de noodzakelijke transparantie met betrekking tot de toelagen en subsidies mogelijk wordt. Ook op dit punt dient er nochtans uitvoering worden gegeven aan wat er is bepaald in artikel 50 van de bijzondere financieringswet. Om de grootst mogelijke transparantie te voorzien met betrekking tot toelagen en subsidies zal de spreker een *amendement* (nr. 8 - DOC 50 1871/003) indienen.

Merkwaardig is ook dat ondanks de bepaling van artikel 180 van de Grondwet («*Het (Hof) waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijding plaatsheeft*») en de wettelijke vertaling ervan in de huidige wet op het Rekenhof, met name het voorafgaand visum, het wetsontwerp nr. 1871 geen bepaling bevat met betrekking tot het voorafgaand visum van het Rekenhof voor de betalingen.

De artikelen 5 tot 9 bevatten de algemene boekhoudingsregels. Hierbij is het uiteraard belangrijk dat wordt overgestapt naar de techniek van de dubbele boekhouding en dat ook een balans met activa en passiva opgesteld moet worden. In elk geval is het positief dat er een verplichting wordt opgelegd om een *rekening van uitvoering van de begroting* op te stellen in dezelfde vorm als de begroting (artikel 9, 2° van het ontwerp). Dergelijke verplichting bevordert ongetwijfeld de transparantie.

L'intervenant estime qu'une limitation plus stricte de l'utilisation de crédits non limitatifs est nécessaire pour éviter que ces crédits non limitatifs en arrivent à faire partie des dispositions standard des lois budgétaires. Il s'agit d'une disposition en apparence innocente, dont il peut être fait un usage abusif dans certaines circonstances. En vue de limiter la possibilité d'octroyer des crédits non limitatifs de façon effrénée, l'intervenant annonce le dépôt d'un *amendement* n° 7 (DOC 50 1871/003). En effet, du fait de la formulation actuelle du dernier alinéa de l'article 4, il y a un risque réel que ce qui était initialement prévu pour être une exception, ne soit plus considéré comme une dérogation. La disposition actuelle permet à la technique des crédits non limitatifs de devenir une procédure standard, ce qui pourrait entraîner une utilisation à grande échelle de ces crédits non limitatifs. Il s'agit là d'une énième atteinte à l'autorité budgétaire du parlement.

– *Article 3 – Indispensable transparence en matière de subventions et d'allocations*

L'intervenant attire l'attention des membres de la commission sur le fait que le chapitre II, dans lequel figurent les dispositions générales en matière de budget, ne contient aucune disposition comparable à l'article 12 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État et permettant d'instaurer l'indispensable transparence en matière d'allocations et de subventions. Sur ce point aussi, il convient cependant de mettre en œuvre la disposition figurant à l'article 50 de la loi spéciale de financement. Afin de prévoir la plus grande transparence possible en matière d'allocations et de subventions, l'intervenant présentera un *amendement* (n° 8 - DOC 50 1871/003).

Il est également curieux qu'en dépit du prescrit de l'article 180 de la Constitution («*Elle [la Cour] veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu*»), et de sa traduction dans la loi actuelle sur la Cour des comptes, laquelle prévoit que la Cour des comptes doit donner son visa préalable, le projet de loi n° 1871 ne contient aucune disposition relative à son visa préalable pour ce qui est des paiements.

Les articles 5 à 9 fixent les règles comptables générales. Il importe bien évidemment, à cet égard, de passer à la technique de la comptabilité en partie double, et d'également prévoir l'obligation d'établir un bilan résumant la situation active et passive. Il est, en tout état de cause, positif que soit imposée l'obligation d'établir un *compte d'exécution du budget* établi dans la même forme que le budget (article 9, 2°, du projet). Il est incontestable, en effet, que pareille obligation favorisera la transparence.

– Artikel 10 – bevoegdheden van het Rekenhof

De heer Leterme stelt vast dat uit vergelijking tussen het ontwerp en het voorontwerp blijkt dat de regering slechts gedeeltelijk rekening heeft gehouden met de aanbevelingen die werden opgenomen in het advies van de Raad van State.

Amendement nrs. 3 en 4 (DOC 50 1871/003) beogen het voorgestelde artikel 10 beter in overeenstemming te brengen met het advies van de Raad van State.

Hoofdstuk V bevat de bepalingen inzake de controle op de subsidies. Zoals reeds werd aangestipt bij de toelichting van amendement nr. 8 (DOC 50 1871/003), moet er bij de controle op de subsidies vanuit het oogpunt van voldoende transparantie gezorgd worden voor een versterkte controle van de wetgever.

In hoofdstuk VI, waarin de algemene bepalingen inzake de verjaring zijn opgenomen, wordt naar het gemeen recht verwezen. Hierbij wordt gevolg gegeven aan de nieuwe rechtspraak van het Arbitragehof waarnaar de Raad van State in zijn advies bij het wetsontwerp nr. 1870 uitvoerig heeft verwezen (*zie DOC 50 1870/001, p. 221-225*). In principe wordt het gemeen recht inzake verjaring van kracht, met uitzondering van de terugvordering van onterechte betaling van wedden, toelagen en vergoedingen enz.

Voor het vastleggen van de inwerkingtreding, werd een creatieve oplossing uitgewerkt door te stellen dat de wet in werking treedt op 1 januari 2003, waarbij de gefedereerde entiteiten evenwel de mogelijkheid behouden om een verzoek tot uitstel in te dienen. In het ontwerp wordt 1 januari 2005 als uiterste limietdatum vooropgesteld. Voor de spreker is dit een aanvaardbare datum. Tijdens de hoorzittingen is evenwel gebleken dat sommige gewesten en gemeenschappen ervoor pleiten om de algemene beginselenwet voor hen pas in 2007 in werking te laten treden. Hieruit blijkt dat men de impact van dit ontwerp niet mag onderschatten. De praktische uitwerking op het terrein vergt een jarenlange voorbereiding.

B. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001)

De heer Yves Leterme wijst erop dat dit wetsontwerp heeft tot doel heeft de inrichtingswet van het Rekenhof in overeenstemming te brengen met het nieuwe systeem van de dubbele boekhouding.

– Article 10 - compétences de la Cour des comptes

M. Leterme constate qu'il ressort de la comparaison entre le projet et l'avant-projet que le gouvernement n'a que partiellement tenu compte des recommandations formulées par le Conseil d'État dans son avis.

Les amendements n^{os} 3 et 4 (DOC 50 1871/003) de MM. Leterme et Dirk Pieters tendent à rendre l'article 10 proposé plus conforme à l'avis du Conseil d'État.

Le chapitre V contient les dispositions relatives au contrôle des subventions. Ainsi qu'il a déjà été souligné dans le commentaire de l'amendement n° 8 (DOC 50 1871/003), il y a lieu, pour ce qui est du contrôle des subventions, de veiller à renforcer le contrôle exercé par le législateur, et ce, en vue d'assurer la transparence requise.

Le chapitre VI, qui reprend les dispositions générales en matière de prescription, renvoie au droit commun. Il est ainsi tenu compte de la nouvelle jurisprudence de la Cour d'arbitrage à laquelle le Conseil d'État a largement fait référence dans son avis portant sur le projet de loi n° 1870 (*voir DOC 50 1870/001, p. 221-225*). En principe, c'est le droit commun en matière de prescription qui s'applique, sauf en ce qui concerne le recouvrement du versement indu de traitements, d'allocations et d'indemnités, etc.

Pour ce qui concerne l'entrée en vigueur, il a été fait preuve de créativité en prévoyant que la loi entre en vigueur 1^{er} janvier 2003, les entités fédérées conservant toutefois la possibilité d'introduire une demande de report. Le projet fixe la date limite au 1^{er} janvier 2005. L'intervenant estime qu'il s'agit d'une date acceptable. Au cours des auditions, il s'est toutefois avéré que certaines régions et communautés préconisent que la loi de principes générale n'entre en vigueur qu'en 2007 en ce qui les concerne. Il en ressort que l'impact de ce projet ne peut être sous-estimé. Son application pratique sur le terrain demande des années de préparation.

B. Projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001)

M. Yves Leterme fait observer que ce projet de loi a pour objectif de mettre l'actuelle loi organique de la Cour des comptes en concordance avec le nouveau système de la double comptabilité.

De belangrijkste wijziging die dit ontwerp tot stand wil brengen, is de afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof.

In zijn besluitvorming over de gevolgen van de afschaffing van het voorafgaand visum heeft het Rekenhof steeds gesteld dat alleen het parlement kan beslissen of het visum als controle-instrument wel of niet moet worden afgeschaft. Op grond van de beslissingen die in het parlement worden genomen, kan het Rekenhof zijn controletechnieken vervolgens aanpassen. Door de lacune die ontstaat als gevolg van het wegvallen van het voorafgaand visum, wordt een versterking van door de uitvoerende macht georganiseerde interne controle noodzakelijk.

Het grootste gebrek van dit ontwerp is dat het geen enkel antwoord biedt op de vraag hoe de ontegensprekelijke beperking van het parlementair controlerecht als gevolg van het afschaffen van het voorafgaand visum zal worden opgevangen. Zal het parlement in de toekomst bijvoorbeeld toegang krijgen tot de vastleggingsdossiers? Toen mevrouw Brepoels onlangs vroeg om inzage te krijgen in het dossier van de aankoop van politie-uniformen, bleek dat ze als kamerlid geen toegang kon krijgen tot dit dossier.

Kan de minister bevestigen dat individuele parlementsleden op grond van de bepalingen van dit ontwerp voortaan wel onbeperkt inzage kunnen verwerven in de vastleggingsdossiers?

In zijn advies bij het wetsontwerp DOC 50 1870/001 heeft de Raad van State opgemerkt dat het louter schrappen van het voorafgaand visum strijdig is met artikel 180 van de Grondwet (zie DOC 50 1870, pp.200-205). In de memorie van toelichting wijst de regering erop dat dit opgevangen wordt door de opname van een bepaling in het wetsontwerp nr. 1870 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat:

«In elk geval heeft de Raad van State vanuit een grondwettelijk standpunt gemeend dat de afschaffing van het voorafgaand visum die in het voorontwerp was voorzien, moest gepaard gaan met een nieuwe wettelijke bepaling. Hierin moet de garantie voorkomen dat het hof permanent en ogenblikkelijk op de hoogte wordt gehouden van de budgettaire aanrekeningen. Daarnaast moet worden bepaald op welke wijze het hof moet handelen om een overschrijding of overschrijving van kredieten te voorkomen.

Ingevolge deze opmerking heeft de Regering aan nieuwe bepaling ingevoegd in het tweede lid van artikel 61 van het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

La principale modification visée par ce projet est la suppression du visa préalable de la Cour des comptes.

Dans sa décision concernant les conséquences de la suppression du visa préalable, la Cour des comptes a toujours déclaré que seul le parlement pouvait décider s'il convenait ou non de supprimer le visa en tant qu'instrument de contrôle. La Cour des comptes peut ensuite adapter ses techniques de contrôle sur la base des décisions prises au parlement. Du fait de la lacune créée par la suppression du visa préalable, il s'impose de renforcer le contrôle interne organisé par le pouvoir exécutif.

Le principal défaut de ce projet est qu'il ne prévoit absolument rien pour compenser la restriction incontestable du droit de contrôle du parlement consécutive à la suppression du visa préalable. Le parlement aura-t-il par exemple accès, à l'avenir, aux dossiers d'engagement? Lorsque Mme Brepoels a demandé récemment à consulter le dossier relatif à l'achat des uniformes de la police, il s'est avéré qu'en tant que membre de la Chambre, elle ne pouvait avoir accès à ce dossier.

Le ministre peut-il confirmer qu'en application des dispositions du projet de loi à l'examen, les membres de la Chambre auront bel et bien la possibilité de consulter sans restriction les dossiers d'engagement?

Dans son avis portant sur le projet de loi DOC 50 1870/001, le Conseil d'État a fait observer que la suppression pure et simple du visa préalable était contraire à l'article 180 de la Constitution (voir DOC 50 1870, p. 200-205). Dans l'exposé des motifs, le gouvernement fait observer que ce problème a été résolu par l'insertion d'une disposition dans le projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (n° 1870) :

« Quoi qu'il en soit, le Conseil d'État a considéré que, d'un point de vue constitutionnel, la suppression du visa préalable prévue par l'avant-projet devait s'accompagner d'une nouvelle disposition légale afin de garantir que la Cour resterait informée en permanence et en temps réel des imputations budgétaires mais aussi afin d'organiser la manière dont elle pourrait intervenir pour prévenir un dépassement de crédit ou un transfert.

Suite à cette remarque, le gouvernement a inséré une nouvelle disposition, au deuxième alinéa de l'article 61 du projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Il ne lui a cependant pas

Hij achtte het echter niet nodig die bepaling te herhalen in het voorliggende ontwerp. Artikel 3 van het voorliggende ontwerp, dat voorziet dat het Rekenhof zonder verwijl elke overtreding van de begrotingswetten ter kennis brengt van de Kamer van volksvertegenwoordigers, heeft daarentegen tot doel te garanderen dat het parlement in het bijzonder op de hoogte wordt gebracht van elke overschrijding of overschrijding van kredieten.» (DOC 50 1872/001, pp. 10-11)

Volgens de heer Leterme is de opname van een bepaling in het ontwerp DOC 50 1870/001 onvoldoende. Vanuit wetgevingstechnisch standpunt is het noodzakelijk dat de betrokken bepaling die een opdracht inhoudt voor het Rekenhof, integraal wordt opgenomen in het ontwerp DOC 50 1872/001 tot wijziging van de wet 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Een tweede belangrijke wijziging die op grond van dit wetsontwerp wordt doorgevoerd, is het afschaffen van de rechtsmacht van het Rekenhof ten aanzien van de ordonnateurs. Op grond van de bepalingen van het ontwerp zouden fouten van ordonnateurs voortaan alleen nog strafrechtelijk worden beoordeeld, zonder tussenkomst van het Rekenhof. Begrotingstechnische betwistingen zouden dus onmiddellijk strafrechtelijk beteugeld worden. Bij deze optie van de regering kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. De specifieke rechtsmacht van het Rekenhof biedt namelijk het voordeel dat ordonnateurs die een mogelijke fout hebben begaan, door deskundigen in de rijkscomptabiliteit beoordeeld kunnen worden. In de bestaande regeling kunnen de experts van het Rekenhof nog altijd voorstellen het parket op de hoogte te brengen, zodra ze vermoeden dat er omkoping of corruptie in het spel is.

Ten slotte maakt de heer Leterme de commissieleden attent op de commentaar in de memorie van toelichting die betrekking heeft op het artikel 5 van het ontwerp. Dit artikel beoogt de vervanging van artikel 5bis van de wet op de inrichting van het Rekenhof. De artikelsgewijze commentaar bij artikel 5 luidt als volgt (zie DOC 50 1872/001, p. 15) :

«De bepalingen van het eerste lid van artikel 5bis, dat reeds op een algemene manier was geformuleerd om alle vormen van controle door het Rekenhof te dekken, worden aangevuld om elke moeilijkheid te vermijden die zou kunnen ontstaan door de afschaffing van het voorafgaand visum. Teneinde de duurzaamheid van een exhaustieve informatie voor het Rekenhof te verzekeren, bepaalt de voorliggende tekst dat het Rekenhof zich «te allen tijde» alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer en het budgettaire en comptabelproces kan laten verstrekken, evenals de stukken die het nuttig acht voor het vervullen van zijn

semblé nécessaire de reprendre cette disposition dans le présent projet. Par contre, l'article 3 du présent projet, qui prévoit que la Cour des comptes signale sans retard à la Chambre des représentants tout manquement aux lois du budget, vise à garantir que le Parlement soit notamment informé de tout dépassement ou de tout transfert de crédits.» (DOC 50 1872/001, p. 11-11)

Selon M. Leterme, l'insertion d'une disposition dans le projet DOC 50 1870/001 ne suffit pas. D'un point de vue légistique, il est nécessaire que la disposition en question, qui confie une mission à la Cour des comptes, soit reprise intégralement dans le projet DOC 50 1872/001 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Une deuxième modification importante apportée par ce projet de loi est la suppression du pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes à l'égard des ordonnateurs. Sur la base des dispositions du projet, les fautes des ordonnateurs ne seraient désormais plus jugées que sur le plan pénal, sans intervention de la Cour des comptes. Les contestations portant sur la technique budgétaire donneraient donc lieu d'emblée à une sanction pénale. Cette option prise par le gouvernement est fort contestable. Le pouvoir juridictionnel spécifique de la Cour des comptes présente en effet l'avantage que les ordonnateurs qui auraient commis une faute peuvent être jugés par des experts en comptabilité de l'État. Selon la législation existante, les experts de la Cour des comptes peuvent toujours proposer d'informer le parquet dès qu'ils présument qu'il y a corruption active ou passive.

Enfin, M. Leterme attire l'attention des membres de la commission sur le commentaire qui figure dans l'exposé des motifs à propos de l'article 5. Cet article vise à remplacer l'article 5bis de la loi relative à l'organisation de la Cour des comptes. Le commentaire de l'article 5 est libellé comme suit (voir DOC 50 1872/001, p. 15):

« Les dispositions du premier alinéa de l'article 5 bis, déjà formulées de manière générale afin de couvrir toutes les formes du contrôle exercé par la Cour des comptes, sont complétées pour éviter toute difficulté qui pourrait résulter de la suppression du visa préalable. Afin de garantir la permanence d'une information exhaustive de la Cour des comptes, le texte proposé dispose que celle-ci pourra se faire communiquer «à tout moment» tous les documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable ainsi que les pièces qu'elle juge utiles à l'accomplissement de ses missions, telles que décri-

opdrachten zoals die in artikel 5 van zijn inrichtingwet worden omschreven. Concreet betekent dit dat ook de documenten die nodig zijn voor een wettelijkheids- en regelmatigheidscontrole en voor de controle van het goed beheer aan het Rekenhof op zijn verzoek moeten worden bezorgd (bijvoorbeeld voor de gunning van overheidsopdrachten: de niet weerhouden inschrijvingen, de adviezen van interne en externe specialisten, de gunningsverslagen, enz.). De Regering beschouwt deze bepalingen in zekere zin als een aanvulling op de bepalingen van het tweede lid van artikel 61 van het ontwerp houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat.».

In de mate dat de term «beheer» heel ruim wordt geïnterpreteerd, is de bepaling van artikel 5 aanvaardbaar. In het kader van een wettelijkheids- en regelmatigheids-onderzoek en met het oog op de controle op het goed beheer van de overheidsmiddelen is het onontbeerlijk dat het Rekenhof ook inzage heeft in de voorbereidende documenten en in het volledige dossier met betrekking tot de gunning van een overheidsopdracht. Het Rekenhof moet ook inzage kunnen hebben in alle rapporten van de Inspectie van Financiën. Kan de minister bevestigen dat het Rekenhof ook tot deze documenten toegang zal krijgen? Het Rekenhof kan immers onmogelijk de wettelijkheid van een verrichting controleren, indien het zich moet beperken tot de documenten die aan de rekenplichtige worden voorgelegd. De grootste risico's op onregelmatigheden doen zich immers voor op het ogenblik dat de rekenplichtige nog niet tussenbeide is moeten komen. In het dossier dat aan de rekenplichtige wordt voorgelegd, zijn de sporen van eventuele onregelmatigheden trouwens vaak vakkundig uitgewist.

C. Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001)

Op grond van dit wetsontwerp worden de vernieuwde boekhoudregels die gebaseerd zijn op de principes van de dubbele boekhouding van toepassing gemaakt op de federale Staat. In het wetsontwerp wordt verder gebouwd op het wettelijk kader dat door de wetsontwerpen DOC 50 1871/001 en 1872/001 is gecreëerd. De bepalingen van dit wetsontwerp komen in de plaats van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De belangrijkste opgave wordt om in het nieuwe stelsel de aansluiting te blijven vinden tussen de boekhoudgegevens en de begrotingsgegevens. In een begroting komen afschrijvingen bijvoorbeeld niet voor, terwijl ze wel worden opgenomen in een resultatenrekening.

tes à l'article 5 de sa loi organique. Concrètement, il en résulte qu'à sa demande, la Cour peut également se faire communiquer les documents qui sont nécessaires pour un contrôle de la légalité, de la régularité et de la bonne gestion (par exemple, pour l'attribution de marchés publics : les soumissions qui n'ont pas été retenues, les avis de spécialistes internes et externes, les rapports d'attribution, etc.). Le Gouvernement considère que ces dispositions complètent en quelque sorte celles prévues au deuxième alinéa de l'article 61 du projet portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.».

Dans la mesure où le terme « gestion » est interprété de manière très large, la disposition de l'article 5 est acceptable. Dans le cadre d'un examen de la légalité et de la régularité et en vue du contrôle de la bonne gestion des fonds publics, il est indispensable que la Cour des comptes puisse également consulter les documents préparatoires et le dossier complet relatif à l'attribution d'un marché public. La Cour des comptes doit aussi pouvoir consulter tous les rapports de l'Inspection des finances. Le ministre peut-il confirmer que la Cour des comptes aura également accès à ces documents? En effet, la Cour des comptes est dans l'impossibilité de vérifier la légalité d'une opération, si elle doit se limiter aux documents qui sont soumis au comptable. Les plus grands risques d'irrégularités se présentent effectivement au moment où le comptable n'a pas encore dû intervenir. Dans le dossier qui est soumis au comptable, les traces d'éventuelles irrégularités ont d'ailleurs souvent été effacées habilement.

C. Projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001)

Ce projet de loi rend les nouvelles règles comptables, basées sur les principes de la comptabilité en partie double, applicables à l'État fédéral. Il poursuit l'élaboration du cadre légal créé par les projets de loi DOC 50 1871/001 et 1872/001. Ses dispositions remplacent les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

Le défi principal consiste à maintenir, dans le nouveau système, la cohérence entre les données comptables et les données budgétaires. Les amortissements, par exemple, ne figurent pas dans un budget, mais bien dans un compte de résultats.

Zoals wordt aangegeven in het opschrift, komen in het ontwerp zowel de begrotings- als de comptabiliteitsaspecten aan bod. In het ontwerp wordt ook consequent het begrip «comptabiliteit» gehanteerd in plaats van «boekhouding», aangezien deze eerste term ook het aspect «rekenplichtigheid» regelt.

C 1. Opmerkingen betreffende titel I – Algemene bepalingen

– Artikel 2 (toepassingsgebied)

De aan de bepalingen van het wetsontwerp onderworpen entiteiten worden duidelijk gedefinieerd. De keuze om de staatsdiensten met afzonderlijk beheer «*administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie*» te noemen, sluit beter aan bij de werkelijke situatie in de betrokken instellingen.

Kan de minister evenwel verduidelijken waarom de sociale parastaten van categorie D (de openbare instellingen van de sociale zekerheid) niet in het toepassingsgebied vallen ?

De spreker is het eens met het antwoord van de regering ten opzichte van het verzoek van de Raad van State om een limitatieve lijst op te stellen van de diensten die behoren tot de categorieën 2, 3 en 4 (*zie advies van de Raad van State – DOC 50 1870/001, p. 207*) : «*Deze wetgevingsmethode geeft aanleiding tot rechts-onzekerheid. Het staat aan de wetgever om, na de onderscheiden categorieën van diensten te hebben bepaald, in een bijlage een limitatieve lijst op te stellen van de instanties die tot categorie 2, 3 of 4 behoren.*»). Naar aanleiding van deze vraag van de Raad van State merkt de regering in de memorie van toelichting terecht op (*zie DOC 50 1870/001, p. 31*) : «*voor de eerbiediging van de Europese regels inzake comptabiliteit en de opmaak van de rekeningen het belangrijk is dat alle overheidsdiensten en -instellingen worden opgenomen in de consolidatie om zo een getrouw beeld te geven van de economische en budgettaire toestand. In die context heeft de Belgische wetgever niet bevoegdheid bepaalde diensten te onttrekken aan de toepassing van het genormaliseerd boekhoudplan van institutionele eenheid «overheid» waartoe zij behoren.*

Bijgevolg meent de Regering dat de regels die de classificatie bepalen van de diensten in elk van de categorieën volstaan. Die regels voorzien trouwens een tussenkomst van de wetgever, volgens verschillende modaliteiten voor de categorieën 2, 3 en 4. Het is niet wenselijk in deze een limitatieve lijst op te nemen van de diensten waarvoor het genormaliseerde boekhoudplan van toepassing is.

Comme l'indique l'intitulé, le projet de loi aborde tant les aspects budgétaires que les aspects comptables. Dans le texte néerlandais du projet de loi, le terme «*comptabiliteit*» est dès lors systématiquement utilisé au lieu de «*boekhouding*», étant donné que le premier terme vise également la responsabilité comptable.

C 1. Observations relatives au titre I^{er} – Dispositions générales

– Article 2 (champ d'application)

Les entités soumises aux dispositions du projet de loi sont clairement définies. S'il a été décidé d'appeler les services de l'État à gestion séparée «*services administratifs à comptabilité autonome*», c'est parce que cette dénomination reflète mieux la situation réelle au sein des organismes concernés.

Le ministre peut-il toutefois préciser la raison pour laquelle les parastataux sociaux de la catégorie D (les organismes publics de sécurité sociale) ne relèvent pas du champ d'application du projet de loi à l'examen ?

L'intervenant approuve la réponse du gouvernement à la demande du Conseil d'État visant à dresser une liste limitative des services relevant des catégories 2, 3 et 4 (voir l'avis du Conseil d'État – DOC 50 1870/001, p. 207) : «*Cette méthode législative est source d'incertitude. Après avoir défini les différentes catégories de services, il appartient au législateur d'établir, en annexe, la liste limitative des organismes relevant des catégories 2, 3 et 4.*». En réponse à cette observation du Conseil d'État, le gouvernement a, à juste titre, fait observer dans l'exposé des motifs (voir DOC 50 1870/001, p. 31) que : «*pour respecter les règles européennes en matière de comptabilité et de reddition des comptes, il importe que tous les services et organismes publics soient repris dans la consolidation, en vue de fournir une information fidèle de la situation économique et budgétaire. Dans ce contexte, il n'appartient pas au législateur belge d'exclure certains services du champ d'application du plan comptable normalisé de l'unité institutionnelle des administrations publiques à laquelle ils appartiennent.*

Dès lors, le gouvernement considère que les règles régissant le classement des services dans chacune des catégories, qui prévoient notamment une intervention du législateur, suivant des modalités différentes, pour les catégories 2, 3 et 4, sont suffisantes et qu'il n'est pas souhaitable d'établir en plus dans la présente loi une liste limitative des services auxquels le plan comptable normalisé s'applique.

In bijlage bij dit ontwerp werd dus louter een indicatieve lijst met diensten opgenomen. De volledige lijst zal worden gevoegd bij het koninklijk besluit houdende vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat, dat tevens zal voorzien dat de Koning lijst regelmatig moet actualiseren en aanvullen.».

Om voldoende transparantie te creëren, zou het evenwel goed zijn dat de regering in het kader van de parlementaire voorbereidingen toch een dergelijke lijst opstelt, zonder aan de lijst kracht van wet te geven. Bij gebrek aan een limitatieve lijst zal het met betrekking tot een aantal instellingen die niet onderworpen zijn aan de wet op de parastatalen, anders moeilijk zijn om uit te maken tot welke groep ze behoren. Onzekerheid moet op dit vlak worden vermeden : het Studiecentrum voor Kernenergie wordt bijvoorbeeld vermeld in de indicatieve lijst die als bijlage bij het ontwerp is opgenomen (zie DOC 50 1870/001, p. 165), maar het Nationaal Instituut voor Radio-Elementen (IRE), komt niet voor op de lijst.

De overgangsbepaling van artikel 132 die wordt voorgesteld voor de staatsdiensten met afzonderlijk beheer, is onvoldoende.

C 2. Opmerkingen betreffende titel II – Bepalingen van toepassing op alle diensten

– Artikel 7

Dit artikel stelt het beginsel voorop dat elke verrichting aan een bepaald begrotingsjaar (boekjaar) wordt gehecht. Hierbij wordt de vaststelling van het recht als criterium gehanteerd. Om afsluitingsproblemen op het einde van het jaar te vermijden, werd er voorzien in een *gratieperiode* die loopt tot 1 februari van het volgende jaar. Er dient op gewezen te worden dat de periode tot 1 februari van het volgende jaar enkel zou mogen slaan op de administratieve afwerking van dossiers die afgesloten waren in het vorige jaar, maar nog niet materieel verwerkt waren. Vanuit het oogpunt van de naleving van de annualiteit van de begroting heeft de Raad van State gewezen op de problematiek van het onderscheid tussen de vastlegging van een krediet en de vaststelling van het recht zoals het wordt gedefinieerd in dit artikel (zie DOC 50 1870/001, p.205).

De formulering van het tweede lid van artikel 7 is verwarrend en kan de indruk wekken dat de vastgestelde rechten die niet voor 1 februari zijn geboekt, in afwijking van het annaliteitsbeginsel, behoren het volgende jaar.

La liste des services jointe au présent projet est donc de nature purement indicative. La liste intégrale sera annexée à l'arrêté royal fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral. Cet arrêté royal disposera également que le Roi doit régulièrement compléter et actualiser cette liste.».

Afin d'assurer une transparence suffisante, il serait toutefois souhaitable que, dans le cadre des travaux préparatoires parlementaires, le gouvernement dresse quand même une telle liste, sans lui donner force de loi. À défaut de liste limitative, il sera difficile de déterminer à quelles catégories appartiennent un certain nombre d'organismes qui ne sont pas soumis à la loi sur les parastataux. Il faut éviter toute incertitude en la matière : le Centre d'étude de l'énergie nucléaire, par exemple, figure sur la liste indicative annexée au projet de loi à l'examen (voir DOC 50 1870/001, p. 165), tandis que l'Institut national des radioéléments (IRE) n'y figure pas.

La disposition transitoire de l'article 132, qui est proposée à l'égard des services de l'État à gestion séparée, est insuffisante.

C 2. Observations concernant le titre II – Dispositions applicables à tous les services

– Article 7

Cet article pose le principe selon lequel toute opération est rattachée à une année budgétaire (exercice) déterminée. Le critère utilisé à cet égard est la constatation des droits. Afin d'éviter les problèmes de clôture en fin d'année, il a été prévu d'accorder un délai de grâce jusqu'au 1^{er} février de l'année suivante. Il est à noter que la période allant jusqu'au 1^{er} février de l'année suivante ne pourrait porter que sur le traitement administratif de dossiers clôturés au cours de l'année précédente, mais qui n'étaient pas encore matériellement comptabilisés. En ce qui concerne le respect de l'annualité du budget, le Conseil d'État a attiré l'attention sur la problématique de la distinction entre la constatation d'un crédit et la constatation du droit tel qu'il est défini par cet article (voir DOC 50 1870/001, p. 205).

La formulation de l'article 7, alinéa 2, prête à confusion et peut créer l'impression que, par dérogation au principe de l'annualité, les droits constatés qui n'ont pas été comptabilisés avant le 1^{er} février sont rattachés à l'année suivante.

– Artikel 21

Op grond van dit artikel wordt een belangrijke vernieuwing gevoerd : alle op het einde van het begrotingsjaar nog beschikbare vereffeningskredieten worden beschouwd als geannuleerd.

In het kader van de bestaande regelgeving wordt gebruik gemaakt van de techniek van de overgedragen betalingskredieten en vinden de annulaties slechts één jaar later plaats.

Heeft de regering een oplossing uitgewerkt voor de problematiek van belangrijke kredieten die pas in het daaropvolgende begrotingsjaar vereffend zullen worden op grond van vereffeningskredieten van het betrokken jaar ? Betreft het hier een loutere doorschuifoperatie ? Hoe denkt de regering de schommelingen op te vangen als gevolg van de nood aan vereffeningskredieten op grond van vastleggingen van het voorgaande jaar ?

– Artikel 22

Naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State wordt het principe van de voldoende beschikbaarheid van kredieten als voorwaarde voor betaling gehandhaafd. Dit principe wordt evenwel sterk uitgehold door de bepalingen die zijn opgenomen in artikel 52 van dit ontwerp, op basis waarvan een bijzonder soepel systeem van herverdelingen wordt doorgevoerd. Dergelijke herverdelingsmechanismen doen afbreuk aan het naleven van de artikelsgewijze budgettaire inschrijvingen en ondergraven in belangrijke mate de begrotingautoriteit van de Kamer.

– Artikel 24

Volgens de spreker is het spontaan en onmiddellijk informeren van het Rekenhof over de gedane vastleggingen wel nuttig en nodig. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden nagegaan hoe realistisch de ingeschreven vastleggingskredieten zijn.

– Hoofdstuk IV : bevoegdheidsverdeling, veto-recht van de minister van Begroting, werking van de interne audit

De bepalingen van hoofdstuk IV dat betrekking heeft op de organisatie van de boekhouding en van de door de uitvoerende macht uitgeoefende controle, behoren grondwettelijk gezien tot de uitsluitende bevoegdheid van de Koning. De spreker staat dan ook bijzonder argwanend tegen de opname van deze bepalingen in het voorontwerp : de indruk is gewekt dat het de heimelijke bedoeling is om met deze wettelijke bepalingen een onderscheid in te voeren tussen de ministers en aan de

– Article 21

Cet article introduit une importante nouveauté : tous les crédits de liquidation encore disponibles à la fin de l'année budgétaire sont considérés comme étant annulés.

Le régime existant fait usage de la technique du report des crédits de paiement, les annulations n'intervenant qu'une année plus tard.

Le gouvernement a-t-il résolu le problème des importants crédits qui ne seront liquidés qu'au cours de l'année budgétaire suivante sur la base des crédits de liquidation de l'année concernée ? S'agit-il d'une simple opération de report ? Comment le gouvernement envisage-t-il de compenser les variations consécutives au besoin de crédits de liquidation sur la base d'engagements de l'année précédente ?

– Article 22

Faisant suite à une remarque du Conseil d'État, le principe de la subordination du paiement à la disponibilité de crédits suffisants est maintenu. Ce principe est toutefois considérablement vidé de son sens par les dispositions figurant à l'article 52 du présent projet, sur la base desquelles il est mis en place un système particulièrement souple de redistributions. Ce genre de mécanismes de redistribution déroge au respect des inscriptions budgétaires par article et sape dans une large mesure l'autorité budgétaire de la Chambre.

– Article 24

L'intervenant estime que l'information spontanée et immédiate de la Cour des comptes à propos des engagements effectués est bel et bien utile et nécessaire. Ce système permet par exemple de contrôler le degré de réalisme des crédits d'engagement inscrits.

– Chapitre IV : répartition des compétences, droit de veto du ministre du Budget, fonctionnement de l'audit interne

Du point de vue constitutionnel, les dispositions du chapitre IV, qui a trait à l'organisation de la comptabilité et du contrôle exercé par le pouvoir exécutif, relèvent de la compétence exclusive du Roi. Dès lors, l'intervenant ne voit pas d'un bon œil qu'elles aient été inscrites dans l'avant-projet, et ce, parce que cela donne l'impression que l'on a secrètement l'intention d'utiliser ces dispositions légales pour instaurer une forme de discrimination entre les ministres et pour attribuer au ministre du Bud-

minister van Begroting een rol toe te kennen van *minister-politieman* waarover de minister van Begroting grondwettelijk gezien helemaal niet beschikt.

*
* *

Naar aanleiding van deze laatste opmerking wijst *de heer Alfons Borginon (VU&ID)* erop dat deze bepalingen strikt juridisch inderdaad beter in een uitvoeringsbesluit zouden worden opgenomen. De regering heeft er evenwel voor gekozen om de uitbouw van de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit in één coherente tekst op te nemen. Ook bij de recente oprichting van het alimentatiefonds werd deze techniek gehanteerd. Het gebeurt wel vaker dat bepalingen die vanuit een orthodox standpunt behoren tot de strikte autonomie van de uitvoerende macht, toch worden opgenomen in een wetsontwerp.

De heer Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) merkt op dat het wetsontwerp DOC 50 1870/001 een coherent en overzichtelijk geheel vormt.

*
* *

De heer Yves Leterme (CD&V) antwoordt dat het nastreven van samenhang er niet mag toe leiden dat de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht niet langer gerespecteerd wordt.

Zo worden aan de minister van Begroting bevoegdheden toegewezen waarover hij volgens de Grondwet helemaal niet kan beschikken. Artikel 34 bepaalt bijvoorbeeld dat de inspecteurs van financiën op instructie van de minister van Begroting belast kunnen worden met onderzoeksoverdrachten en beschikken hierbij over de ruimste onderzoeksbevoegdheid.

De huidige regel die stelt dat bij gebrek aan een akkoord van de minister van Begroting met betrekking tot het verrichten van bepaalde uitgaven de ministerraad in de plaats kan treden, is niet meer opgenomen in het ter bespreking voorliggende ontwerp. De ministerraad kan volgens de bepalingen van het ontwerp geen evocatiericht meer uitoefenen om een weigering van de minister van Begroting te doorbreken. Hieruit kan men niet anders dan besluiten dat de minister van Begroting een *de facto* vetorecht krijgt, dat hij naar eigen goeddunken kan aanwenden en waarmee hij andere ministers kan chanteren. Politiek misbruik is zeker niet uit te sluiten. Doordat de ministers niet meer beschikken over de mo-

get des fonctions de «ministre policier» dont il ne dispose en vertu de la Constitution.

*
* *

À la suite de cette dernière observation, *M. Alfons Borginon (VU&ID)* souligne que, sur un plan strictement juridique, il serait en effet préférable que les dispositions précitées soient reprises dans un arrêté d'exécution. Le gouvernement a, quant à lui, choisi de réunir toutes les dispositions organisant le budget et la comptabilité dans un seul et même texte cohérent. Cette technique a par ailleurs également été utilisée, récemment, dans le cadre de la création du Fonds pour les créances alimentaires. Il est de plus en plus fréquent que des dispositions qui, à strictement parler, relèvent de la stricte autonomie du pouvoir exécutif figurent néanmoins dans un projet de loi.

M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) fait observer que le projet de loi DOC 50 1870/001 constitue un ensemble clair et cohérent.

*
* *

M. Yves Leterme (CD&V) répond qu'il ne faut pas que la recherche de la cohérence entraîne le non-respect de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif prévue par la Constitution.

Par exemple, on accorde au ministre du Budget des compétences dont il ne peut, aux termes de la Constitution, absolument pas disposer. L'article 34 prévoit, par exemple, que les inspecteurs des finances peuvent, sur instruction donnée par le ministre du Budget, être chargés de missions d'enquête et qu'ils disposent, à cet effet, des pouvoirs d'investigation les plus larges.

La règle actuelle qui prévoit qu'à défaut de l'accord du ministre du Budget sur l'exécution de certaines dépenses, le Conseil des ministres peut s'y substituer, n'est pas reprise dans le projet de loi à l'examen. Les dispositions du projet prévoient que le Conseil des ministres ne peut plus exercer de droit d'évocation pour lever le refus d'autorisation du ministre du Budget. Force est d'en conclure que le ministre du Budget obtient de facto un droit de veto, qu'il peut exercer comme il l'entend et avec lequel il peut faire pression sur d'autres ministres. Des abus politiques ne sont pas certainement pas à exclure. Du fait que les ministres n'ont plus la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil des ministres contre les

gelijkheid om in beroep te gaan bij de ministerraad tegen de bezwaren van de minister van Begroting, worden de krachtsverhoudingen binnen de regering fundamenteel gewijzigd.

Evenmin worden aan de minister van Begroting termijnen opgelegd voor het verstrekken van zijn voorafgaandelijk akkoord. Hij is dus niet meer verplicht binnen een bepaalde termijn mee te delen of hij instemt met een voorgestelde uitgave.

Met betrekking tot de interne audit moet duidelijk worden bepaald aan wie de interne auditors rapporteren : aan de bevoegde vakminister, aan de regering of aan de minister van Begroting. De taakverdeling en de onderlinge verhouding tussen de Inspectie van Financiën en de interne auditors van de FOD's en de POD's moeten eveneens duidelijk worden afgebakend. Om overlappingen te vermijden, moeten bij de bespreking van artikel 33 de krijtlijnen uitgestippeld worden waarbinnen de interne audit en de Inspectie van Financiën kunnen optreden.

Bij de invoering van de interne audit heeft men de keuze tussen twee organisatiemodellen : ofwel wordt de interne audit een beheersinstrument van de voorzitter van de FOD en van de bevoegde minister, ofwel kiest men voor een model waarbij de interne audit rapporteert aan de ministerraad en waarbij de auditfunctie wordt ondergebracht bij de diensten van de Eerste Minister (FOD Kanselarij van de Eerste Minister). Alleen bij het tweede alternatief kan het korps van de Inspectie van Financiën blijven werken als een dienst die afhangt van de minister van Begroting en die losstaat van de interne audit.

— Artikel 30

De artikelsgewijze commentaar bij dit artikel kan, volgens de heer Leterme, tot de conclusie leiden dat de rekenplichtigen voortaan alle vrijheid krijgen met betrekking tot de geldbeleggingen.

De spreker gaat er evenwel van uit dat de verplichting om via één welbepaalde financiële instelling te blijven werken (met uitzondering van specifieke diensten, bv. de bewaring van in beslag genomen gelden en titels door de rechtbank waar de nabijheid van een bankkantoor en de rentevergoeding bij eventuele teruggave belangrijk zijn) behouden blijft en dat ook de regels inzake het beleggen in schatkist papier blijven bestaan. Geen enkele bepaling in het ontwerp doet vermoeden dat het tegendeel het geval zou zijn.

De vraag rijst of het dan niet beter is een volledige - weliswaar meer eigentijdse - transcriptie te maken van het huidige artikel 136 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat luidt als volgt :

objections du ministre du Budget, les rapports de force au sein du gouvernement subissent un changement fondamental.

Le ministre ne se voit plus imposer aucun délai pour donner son accord préalable. Il n'est donc plus contraint de signaler, dans un délai déterminé, s'il marque son accord sur une dépense proposée.

En ce qui concerne l'audit interne, il convient de préciser clairement à qui les auditeurs internes doivent faire rapport : au ministre compétent en la matière, au gouvernement ou au ministre du Budget. La répartition des tâches et les relations entre l'Inspection des Finances et les auditeurs internes du SPF et du SPP doivent également être clairement délimitées. Afin d'éviter les doubles emplois, il convient, lors de la discussion de l'article 33, de définir le cadre dans lequel l'audit interne et l'Inspection des Finances peuvent intervenir.

Pour l'instauration de l'audit interne, on a le choix entre deux modèles d'organisation : ou bien l'audit interne devient un instrument de gestion du président du SPF et du ministre compétent, ou bien on opte pour un modèle dans le cadre duquel l'audit interne fait l'objet d'un rapport au Conseil des ministres et la fonction d'audit est intégrée aux services du premier ministre (SPF Chancellerie du premier ministre). Ce n'est que dans le deuxième cas que le corps de l'Inspection des Finances peut poursuivre ses activités en tant que service dépendant du ministre du Budget et indépendant de l'audit interne.

— Article 30

Selon M. Leterme, le commentaire de cet article peut laisser supposer que les comptables disposeront désormais d'une totale liberté en ce qui concerne les placements financiers.

L'intervenant considère toutefois que l'obligation de continuer à recourir à une institution financière bien déterminée (sauf pour les services spécifiques, tels que la conservation des fonds et des titres saisis par le tribunal, lorsque la proximité d'une agence bancaire et la bonification d'intérêt en cas de remboursement sont des éléments importants) est maintenue et que les règles relatives aux placements en bons du Trésor restent d'application. Aucune disposition du projet ne laisse supposer le contraire.

Se pose dès lors la question de savoir s'il ne serait pas préférable de reprendre entièrement - certes, en l'adaptant à la situation actuelle - l'article 136 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui est libellé comme suit :

«De geldomzet van de Staatsbedrijven geschiedt door toedoen van hun rekenplichtige.

De rekenplichtigen houden de gelden in kas of in deposito bij het Bestuur der Postcheque.

Het reglement van elk bedrijf, goedgekeurd door de minister van Financiën, bepaalt het maximumbedrag van de gelden die de rekenplichtigen in contanten of in deposito bij het Bestuur der Postcheque mogen hebben.

De sommen boven dit bedrag worden in rekening-courant bij de staatskas gedeponeerd.

In bijzondere gevallen kunnen de betrokken ministers, met goedvinden van de minister van Financiën, afwijken van het bepaalde in het eerste tot het vierde lid.».

– Artikel 31

De resultaten van de interne audit en reactie van de bevoegde autoriteiten op de gedane vaststellingen moeten enkel aan het Rekenhof worden medegedeeld. Deze informatie hoeft niet te worden verstrekt aan de minister van Begroting, aangezien hierdoor afbreuk wordt gedaan aan het interne karakter van de audit. Bovendien beperkt de interne audit zich niet tot een financiële controle. De belangrijkste doelstelling van de interne audit is het streven naar een verbetering van de werkprocessen binnen de diensten. Dit valt volledig buiten de bevoegdheid van de minister van Begroting.

– Artikel 32

Deze regering heeft in haar beleidsverklaringen steeds gesteld dat de overheid transparanter moet werken.

Wanneer de regering stelt dat een voorstel budgettair neutraal is, moet het parlement deze bewering deskundig kunnen beoordelen. In het kader van het streven naar openheid moeten het parlement en het Rekenhof dan ook inzage te krijgen in het betreffende begrotingsdossier.

– Artikel 34

De heer Yves Leterme maakt de commissieleden erop attent dat op grond van dit artikel de minister van Begroting de Inspectie van Financiën zal kunnen belasten met onderzoeksopdrachten in bepaalde overheidsdiensten

«Les entrées et sorties de fonds des entreprises d'Etat s'effectuent à l'intervention de leurs comptables.

Les comptables tiennent les fonds en caisse ou en dépôt à l'Office des chèques postaux.

Le règlement de chaque entreprise, approuvé par le ministre des Finances, détermine le montant maximum des fonds que les comptables peuvent conserver en espèces ou en dépôt à l'Office des chèques postaux.

Les sommes excédant ce montant sont déposées en compte courant au Trésor.

Les ministres intéressés peuvent déroger aux dispositions des alinéas 1^{er} à 4, dans des cas particuliers, avec l'accord du ministre des Finances».

– Article 31

Les résultats de l'audit interne et la réaction des autorités compétentes aux constatations qui ont été faites ne doivent être communiqués qu'à la Cour des comptes. Il n'y a pas lieu de transmettre ces informations au ministre du Budget, étant donné que cela porterait atteinte au caractère interne de l'audit. En outre, l'audit interne ne se borne pas à un contrôle financier. Le principal objectif qu'il poursuit consiste à tenter d'améliorer les processus de travail au sein des services, ce qui ne relève absolument pas des compétences du ministre du Budget.

– Article 32

Dans ses déclarations de politique, le gouvernement a toujours fait observer que les autorités devaient travailler de façon plus transparente.

Lorsque le gouvernement déclare qu'une proposition est neutre sur le plan budgétaire, le parlement doit pouvoir juger cette affirmation en connaissance de cause. Dans le cadre de la recherche d'une publicité accrue, le parlement et la Cour des comptes doivent dès lors pouvoir consulter le dossier budgétaire concerné.

– Article 34

M. Yves Leterme attire l'attention des membres de la commission sur le fait qu'en vertu de cet article, le ministre du Budget pourra charger l'Inspection des Finances d'effectuer des missions d'enquête au sein de cer-

zonder de bevoegde minister hierover in te lichten. Dergelijke onderzoekspraktijken kunnen de cohesie van een regering destabiliseren.

– Hoofdstuk V – Rekenplichtigen onderworpen aan de rechtsmacht van het Rekenhof

Hierin wordt de rechtsprekende functie van het Rekenhof ten aanzien van de rekenplichtigen ontwikkeld. Ten aanzien van de huidige situatie is er sprake van een versoepeling : voortaan zal de rekenplichtige enkel verantwoordelijk zijn voor de zware fout en de herhaalde lichte fout. Positief is ook dat er geen borg meer moet worden gestort.

C 3. Opmerkingen betreffende titel III – bijzondere bepalingen van toepassing op de diensten

– Hoofdstuk I : het algemeen bestuur

– Artikel 43

De spreker is het volledig eens met de opmerking van de Raad van State (*zie DOC 50 1870/001, p. 214*) dat deze bepaling een loutere parafrasering is van artikel 174 van de Grondwet en bijgevolg mag worden weggelaten. In de memorie van toelichting (*zie DOC 50 1870/001, p. 90*) verantwoordt de regering het behoud van het artikel als volgt : «*De invoeging in dit hoofdstuk illustreert duidelijk dat het op alle diensten van het algemeen bestuur van toepassing is. De bepaling werd niet hernoemen in hoofdstuk III van titel II aangezien in dat geval de begroting van alle in artikel 2 beoogde diensten door de Kamer van volksvertegenwoordigers zou moeten worden goedgekeurd. De bepaling zal enkel worden opgenomen in de hoofdstukken die betrekking hebben op de diensten waarvoor het opportuun wordt geacht dat ze van toepassing is.*

(...)[Het] gaat hier niet om de herhaling van een grondwettelijke bepaling maar [er] wordt aan die bepaling een inhoud gegeven die aangepast is aan de diensten van het algemeen bestuur.»

Deze motivering roept vraagtekens op. Het grondwettelijk principe van artikel 174 is immers dat alle staatsontvangsten en –uitgaven in de begroting tot uiting moeten komen. Er mag geen kunstmatige opdeling worden ingevoerd tussen het algemeen bestuur en allerlei overheidsinstellingen. De beginselen die in artikel 174 van de Grondwet staan geformuleerd, beperken zich immers niet tot het algemeen bestuur.

Aangezien de regering in de memorie van toelicht zelf argumenteert dat artikel 43 tot doel heeft om de begroting van bepaalde overheidsdiensten niet meer te on-

tains services publics fédéraux à l'insu du ministre compétent. De telles pratiques risquent d'ébranler la cohésion d'un gouvernement.

– Chapitre V – Les comptables justiciables de la Cour des comptes

Ce chapitre traite de la fonction juridictionnelle de la Cour des comptes à l'égard des comptables. Il y a assouplissement par rapport à la situation actuelle: désormais, le comptable ne sera responsable que pour la faute grave et la faute légère à caractère répétitif. Autre point positif : aucune caution ne doit plus être versée.

C.3 Observations relatives au titre III - Dispositions particulières applicables aux services

– Chapitre I^{er} : l'administration générale

– Article 43

L'intervenant souscrit entièrement à l'observation formulée par le Conseil d'État (*voir DOC 50 1870/001, p. 214*), selon laquelle cette disposition ne fait que paraphraser l'article 174 de la Constitution et peut par conséquent être omise. Dans l'exposé des motifs (*voir DOC 50 1870/001, p. 90*), le gouvernement justifie comme suit le maintien de l'article : «*Son insertion dans ce chapitre indique clairement qu'il s'applique à tous les services de l'administration générale. Cette disposition n'a pas été reprise dans le chapitre III du titre II, car, en ce cas, le budget de tous les services visés à l'article 2 devrait être soumis à la Chambre des représentants. Elle ne figure donc que dans les chapitres relatifs aux services pour lesquels il a été jugé opportun qu'elle s'applique.(...)*

Il ne s'agit pas de simplement paraphraser une disposition de la Charte fondamentale, mais de lui donner un contenu adapté à la situation des services de l'administration générale.»

Cette justification suscite des questions. L'article 174 de la Constitution pose en effet comme principe que toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget. Aucune distinction artificielle ne peut être introduite entre l'administration générale et les divers organismes d'administration publique. Les principes qui sont énoncés à l'article 174 de la Constitution ne se limitent en effet pas à l'administration générale.

Étant donné que le gouvernement argue lui-même dans l'exposé des motifs que l'article 43 tend à faire en sorte que le budget de certains services publics ne soit

derwerpen aan de goedkeuring door de Kamer, stelt de spreker voor dit artikel te schrappen. Het kan niet dat op grond van dit artikel de mogelijkheid wordt gecreëerd om een reeks ontvangsten en uitgaven die namens de Staat door overheidsinstellingen worden verricht, niet langer te laten ressorteren onder de algemene bevoegdheid van de Kamer als begrotingsautoriteit.

– Artikel 44

De Raad van State beschouwt, volgens de heer Leterme, deze bepaling terecht als overbodig. De regering is zelf verantwoordelijk voor haar interne organisatie. Er kan geen beroep worden gedaan op de wetgevende macht op de krachtsverhoudingen binnen de regering vast te leggen.

In een wettekst bepalen dat de minister van Begroting de ontwerpen van de begrotingswet opstelt en de amendementen van de regering bij deze ontwerpen, is ronduit hilarisch.

– Artikel 47

Volgens de heer Leterme druist de terminologische wijziging van «*rijksmiddelenbegroting*» naar «*middelenbegroting*» in tegen artikel 174 van de Grondwet. Ten aanzien van het parlement is het noodzakelijk dat de uitvoerende macht in één document alle «*rijksmiddelen*» ter goedkeuring aan het parlement voorlegt.

– Artikel 48

De heer Leterme vraagt waarom in dit artikel enkel melding wordt gemaakt van de *uitgaven van het algemeen bestuur*. Waarom is hier geen sprake van de vastleggings- en vereffeningskredieten? In artikel 19 werden de vastleggings- en vereffeningskredieten nochtans wel expliciet vermeld. Kan de minister motiveren waarom in artikel 48 wordt gekozen voor de term «*uitgaven*» in tegenstelling tot de formulering van artikel 19?

De spreker is van mening dat voor de duidelijkheid beide kredieten in dit artikel vermeld moeten worden.

In de memorie van toelichting (zie DOC 50 1870/001, p. 93) lijkt de regering zich aan te sluiten bij de interpretatie van de Raad van State dat zonder organieke wetgeving – dus louter op grond van een speciale bepaling

plus soumis à l'approbation de la Chambre, l'intervenant propose de supprimer cet article. Il serait inconcevable que cet article permette de soustraire à la compétence budgétaire générale de la Chambre une série de recettes et de dépenses effectuées par des organismes d'administration publique.

– Article 44

Selon M. Leterme, le Conseil d'État considère à juste titre cette disposition comme superflue. Le gouvernement est lui-même responsable de son organisation interne. Il ne peut être fait appel au pouvoir législatif pour définir les rapports de force au sein du gouvernement.

Il est franchement risible de disposer dans un texte de loi que le Ministre du Budget élabore les projets de loi budgétaire et les amendements d'initiative gouvernementale à ces projets.

– Article 47

La modification terminologique dans le texte néerlandais, où le terme «*Rijksmiddelenbegroting*» est remplacé par «*middelenbegroting*» est, selon M. Leterme, contraire à l'article 174 de la Constitution. Vis-à-vis du parlement, il est indispensable que le pouvoir exécutif soumette l'ensemble des «*voies et moyens*» de l'État à l'approbation du parlement dans un seul document.

– Article 48

M. Leterme demande pourquoi il n'est fait mention dans cet article que des *dépenses de l'administration générale*. Pourquoi n'est-il pas fait état des crédits d'engagement et de liquidation? Ceux-ci sont pourtant mentionnés explicitement à l'article 19. Le ministre peut-il expliquer pourquoi on a choisi le terme «*dépenses*» à l'article 48, contrairement à la formulation utilisée à l'article 19?

L'intervenant estime que ces deux sortes de crédits devraient être mentionnées dans cet article pour éviter tout malentendu.

Dans l'exposé des motifs (voir DOC 50 1870/001, p. 93), le gouvernement semble se rallier à l'interprétation du Conseil d'État selon laquelle, à défaut de loi organique, les subsides – qui ne sont par conséquent octroyés

in de begrotingswet – subsidies enkel voor één jaar kunnen worden toegekend :

«De inschrijving van een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting volstaat inderdaad niet als permanente wettelijke grondslag voor de subsidiebesluiten.»

Gelet op dit standpunt van de regering en om de interpretatieproblemen waarnaar de Raad van State verwijst, weg te werken, is het aangewezen om in het derde lid van artikel 48 expliciet te vermelden dat «*deze speciale bepaling desgewenst jaarlijks hernomen dient te worden*». Wordt de speciale bepaling niet hernomen, dan vervalt de subsidie automatisch.

– Artikel 49

De heer Leterme wenst te vernemen waarom vermelde inlichtingen louter «*ter informatie*» aan het parlement worden medegedeeld. Met welk ander oogmerk kunnen documenten nog ter beschikking worden gesteld? Wat is exacte draagwijdte van de toevoeging «*ter informatie*»? Deze toevoeging wekt de indruk van een zekere vrijblijvendheid. Dit kan niet de bedoeling zijn : in de documenten moet een zo nauwkeurig mogelijke raming worden opgesteld, waarbij de impact op het netto te financieren saldo of het eventueel begrotingsoverschot wordt aangegeven.

– Artikel 52

In deze bepaling wordt een soepeler mechanisme inzake kredietherverdeling ingevoerd. Vanuit het oogpunt van de begrotingscontrole houdt het loslaten van het parallelisme tussen de vastleggingskredieten en de vereffeningskredieten grote risico's in. Het is aangewezen om ook voor de vereffeningskredieten de link met het programma te behouden en slechts herverdelingen binnen de klijlijnen van de programma's toe te staan.

– Artikel 67

Volgens de heer Leterme maken de samenloop van urgentie en het niet-naleven van vastleggingen en vereffeningen (afwijking van artikel 22, tweede lid) van artikel 67 een intrigerende bepaling. De vraag rijst waarom de regering voor de brede afwijking van artikel 22, tweede lid heeft gekozen. Betekent dit dat de wetgeving op de overheidsopdrachten, die – zoals onlangs nog in verscheidene dossiers is gebleken – een hinderpaal kan vormen om snel vast te leggen, op grote schaal mag omzeild worden? De wetgeving op de overheidsopdrachten is evenwel gebaseerd op een Europese richt-

qu'en vertu d'une disposition spéciale de la loi budgétaire – ne peuvent être alloués que pour une seule année :

«l'inscription d'une disposition spéciale dans le budget général des dépenses ne suffit pas à procurer un fondement légal permanent aux arrêtés de subvention.»

Eu égard à ce point de vue du gouvernement, et pour prévenir les problèmes d'interprétation auxquels le Conseil d'État fait allusion, il s'indique de mentionner explicitement dans l'alinéa 3 de l'article 48 qu'«*il convient, au besoin, de répéter cette disposition spéciale chaque année*». A défaut de répéter la disposition spéciale, le subside est automatiquement supprimé.

– Artikel 49

M. Leterme souhaite savoir pour quelle raison les renseignements mentionnés sont fournis au parlement «à titre d'information». En effet, dans quel autre but des documents peuvent-ils bien être mis à disposition? Quelle est dès lors la portée exacte de l'ajout des mots «à titre d'information»? Cet ajout donne l'impression que ces chiffres n'engagent à rien. Tel ne saurait cependant être l'objectif poursuivi: les documents doivent fournir une estimation aussi précise que possible et indiquer ainsi l'impact sur le solde net à financer ou l'éventuel excédent budgétaire.

– Artikel 52

Cette disposition instaure un mécanisme plus souple en matière de redistribution de crédits. Du point de vue du contrôle budgétaire, l'abandon du parallélisme entre crédits d'engagement et crédits de liquidation est très dangereuse. Il se recommande de conserver aussi le lien avec le programme pour les crédits de liquidation et de n'autoriser des redistributions de crédits que dans les limites des programmes.

– Artikel 67

Le concours de l'urgence et du non-respect des engagements et des liquidations (dérogation à l'article 22, alinéa 2) fait, selon M. Leterme, de l'article 67 une disposition intrigante. On peut se demander pour quelle raison le gouvernement a opté pour la large dérogation à l'article 22, alinéa 2. Cela signifie-t-il que la législation relative aux marchés publics, qui – comme il est encore apparu récemment dans plusieurs dossiers – constitue un obstacle à un engagement rapide, peut être contournée à grande échelle? Étant que la législation relative aux marchés publics est basée sur une directive euro-

lijn : de Belgische wetgever kan dus niet arbitrair beslissen om deze wetgeving in bepaalde omstandigheden niet toe te passen.

– Artikel 69

Het lid vraagt of de minister de draagwijdte van de notie «*periodiek*» kan toelichten. Eénmaal per jaar is ook periodiek !

Waarom kunnen parlementsleden trouwens geen *on line* toegang krijgen tot de databanken waar de begrotingsgegevens zijn opgeslagen ? De technologie is zeker voorhanden om de kamerleden en het Rekenhof rechtstreeks *on line* inzage te verlenen in deze computerbestanden. Met een dergelijke elektronische toegang, die wettelijk moet worden verankerd, zou de uitvoering van de begroting veel efficiënter opgevolgd kunnen worden.

Op grond van *amendement nr. 6 (DOC 50 1870/002)* beoogt de spreker een permanente *on line* toegang tot stand te brengen. De spreker maakt de commissieleden erop attent dat in het Amerikaanse Congres de stand van de begrotingsartikelen permanent via een computerverbinding opgevolgd kan worden. Met de huidige software moet ook voor Kamer en Rekenhof dit probleemloos gerealiseerd kunnen worden.

Het volstaat niet het recht op parlementaire controle in de wetgeving in te schrijven. De wetgever moet ook voldoende aandacht besteden aan hoe deze controle in de praktijk zal verlopen. In de ontwerp moeten dus een aantal ankerpunten worden opgenomen waarmee een permanente, efficiënte, *on line* toegang kan worden afgedwongen.

*
* *

De heer Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) is eveneens voorstander van meer eigentijds inzagerecht. Het door de heer Leterme gesuggereerde denkspoor verdient zeker nader onderzocht te worden. Naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Leterme verwijst hij naar de werkzaamheden die plaatsvinden binnen het adviescomité voor wetenschappelijke en technologische vraagstukken. Het adviescomité heeft onderzocht hoe de informatie- en communicatietechnologie de rol van het parlement kan versterken en welke initiatieven hiervoor genomen moeten worden. De ICT moet ingeschakeld worden om de controlerende functie van het parlement te moderniseren. Naast de uitvoering van de begroting

péenne, le législateur belge ne peut cependant pas décider arbitrairement de ne pas appliquer cette législation dans certaines circonstances.

– Article 69

Le membre demande si le ministre peut préciser la portée du mot «*périodiquement*». En effet, si ces informations sont transmises une fois l'an, elles le seront aussi «*périodiquement*» !

Pourquoi les parlementaires ne peuvent-ils pas, par ailleurs, accéder en ligne aux banques de données où sont stockées les données budgétaires ? Nul doute, en effet, que l'on dispose de la technologie nécessaire pour permettre aux députés et à la Cour des comptes de consulter directement - en ligne - les banques de données précitées. Cet accès électronique, qui devrait certes être consacré dans la loi, permettrait par ailleurs de suivre beaucoup plus efficacement l'exécution du budget.

Au moyen de *l'amendement n° 6 (DOC 50 1870/002)*, l'intervenant souhaite prévoir un accès permanent, en ligne, aux données concernées. Il indique par ailleurs aux membres de la commission qu'au Congrès des États-Unis, l'état des articles budgétaires peut être suivi, en permanence, par le biais d'une connexion informatisée, et que les logiciels actuels devraient permettre de mettre en place, sans la moindre difficulté, un système similaire pour la Chambre et la Cour des comptes.

Il ne suffit pas d'inscrire le droit de contrôle parlementaire dans la législation, encore faut-il que le législateur accorde l'attention requise aux modalités de la mise en œuvre de ce contrôle. Par conséquent, il y a lieu de prévoir, dans le projet, quelques points d'ancrage permettant de rendre obligatoire la fourniture au législateur d'un accès en ligne permanent et efficace.

*
* *

M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) est également favorable à une actualisation du droit de consultation, et estime par ailleurs que la piste de réflexion suggérée par M. Leterme mérite certainement d'être approfondie. À la suite des observations formulées par M. Leterme, il renvoie au demeurant aux travaux effectués au sein du Comité d'avis des questions scientifiques et technologiques, lequel a examiné la question de savoir comment les technologies de l'information et de la communication pouvaient renforcer le rôle du parlement, et quelles initiatives il y avait lieu de prendre à cette fin. Les TIC doivent être utilisés pour moderniser les missions de contrôle du parlement. Des matières autres que l'exé-

zouden ook andere beleidsaspecten *on line* opgevolgd kunnen worden.

*
* *

Op vergadering van 25 februari 2003 wordt het be-
toog van de heer Leterme voortgezet door *de heer Dirk
Pieters (CD&V)*.

– *Hoofdstuk II: De administratieve diensten met boek-
houdkundige autonomie*

De vraag dringt zich op in welke mate het voorge-
stelde artikel 78, tweede lid, voldoende sluitend is geformuleerd. De spreker is het ermee eens dat een staatsdienst met afzonderlijk beheer die op een bepaald ogenblik veel betalende diensten moet verstrekken (bijvoorbeeld DNA-analyses door het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie) hierin niet mag gehinderd worden door een limitatief begrotingskrediet. De beperking waar de regering naar verwijst, in casu de kas-toestand, voldoet evenwel niet.

Volgens de heer Dirk Pieters is het wenselijk dat er wordt voorzien in een vorm van begrenzing op het krediet door het krediet op grond van het activiteitsniveau te definiëren. Met het oog hierop kondigt de spreker de indiening van een *amendement* (nr. 7 - DOC 50 1870/002) aan.

De heer Dirk Pieters vestigt de aandacht erop dat de regering in de toelichting bij artikel 81 stelt dat voor de vroegere staatsdiensten met afzonderlijk beheer de bepalingen van de administratieve en begrotingscontrole van toepassing blijven en dat dus afgestapt wordt van de aanstelling van afgevaardigden van de FOD Financiën of regeringscommissarissen.

Deze stelling kan worden afgeleid uit artikel 33, eerste lid waar in algemene bewoordingen de bevoegdheid aan de Koning wordt opgedragen om de financiële en beheerscontrole te organiseren.

Deze opvatting is evenwel in tegenspraak met de artikelsgewijze commentaar nr. 112 (zie DOC 50 1870/001, p. 56). Het komt inderdaad aan de wet toe te bepalen op welke vlakken de administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie mag afwijken van de regels die gelden voor het algemeen bestuur. Hoe verklaart de minister deze tegenspraak ?

De Koning kan perfect afwijkende, meer aangepaste, regels opstellen voor staatsdiensten met afzonderlijk beheer of administratieve openbare instellingen. Is de minister van mening dat hiervoor een specifieke wettelijke machtiging overeenkomstig artikel 101 noodzakelijk is ?

cution du budget devraient en outre également pouvoir être suivies en temps réel.

*
* *

Au cours de la réunion du 25 février 2003, *M. Dirk Pieters (CD&V)* continue l'exposé de M. Leterme.

– *Chapitre II : Les services administratifs à comptabilité autonome*

La formulation de l'article 78, alinéa 2, proposé soulève des questions. L'intervenant est d'accord qu'un service de l'État à gestion séparée qui doit, à un moment donné, fournir de nombreux services payants (par exemple, les analyses génétiques réalisées par l'Institut national de criminalistique et de criminologie), ne peut être entravé dans sa mission par un crédit budgétaire limitatif. La limitation à laquelle le gouvernement fait référence, en l'occurrence la situation de caisse, ne suffit toutefois pas.

Selon M. Dirk Pieters, il est souhaitable de prévoir une limitation du crédit en définissant le crédit en fonction du volume d'activité. L'orateur annonce le dépôt d'un *amendement* (n° 7 - DOC 50 1870/002) à cet effet.

M. Dirk Pieters fait observer que le gouvernement précise, dans le commentaire de l'article 81, que les dispositions relatives au contrôle administratif et budgétaire restent applicables aux anciens services de l'État à gestion séparée et qu'il faudra renoncer à la pratique actuelle consistant à désigner des commissaires du gouvernement ou des délégués du SPF Finances.

Cette thèse peut se déduire de l'article 33, alinéa 1^{er}, qui prévoit, en termes généraux, que le Roi est habilité à organiser le contrôle financier et de gestion.

Ce point de vue est toutefois en contradiction avec le commentaire des articles n° 112 (voir DOC 50 1870/001, p. 56). Il appartient en effet au législateur de déterminer les domaines dans lesquels le service administratif à comptabilité autonome peut déroger aux règles en vigueur pour les services d'administration générale. Comment le ministre explique-t-il cette contradiction ?

Le Roi peut très bien élaborer des règles dérogatoires, plus adaptées, pour les services de l'État à gestion séparée ou pour les organismes administratifs publics. Le ministre estime-t-il qu'une habilitation légale spécifique est requise à cet effet conformément à l'article 101 ?

– *Hoofdstuk III : De administratieve openbare instellingen (parastatalen)*

De heer Dirk Pieters stelt vast dat de bepalingen van hoofdstuk III in de plaats komen van de begrotingsbepalingen uit de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. In artikel 85 wordt een onderscheid gemaakt tussen twee categorieën parastatalen : de instellingen met ministerieel beheer die rechtstreeks zijn onderworpen aan het gezag van de minister onder wie ze ressorteren en de instellingen met beheersautonomie (die worden beheerd door een autonoom orgaan).

Een nieuwigheid is dat op grond van een bijzondere bepaling in de algemene uitgavenbegroting een limiet kan gelegd worden op de vastleggingen voor investeringen voor een openbare instelling met beheersautonomie. Kan de minister toelichten waarom deze bepaling wordt ingevoerd ? Een dergelijke begrenzing staat toch haaks op de toegekende beheersautonomie.

– *Artikel 88*

In de praktijk gebeurt het toezicht op de openbare instellingen nu door de bevoegde minister en door de minister van begroting. Waarom wordt deze toezichtrol toevertrouwd aan de voltallige ministerraad die hierdoor zwaar zal worden belast. Dit kan aanleiding geven tot belangrijke vertragingen.

Kan het toezicht niet verder door de bevoegde minister samen met de minister van begroting worden uitgeoefend ?

– *Artikel 91*

In de voorgestelde procedure bij overdracht en overschrijding van limitatieve kredieten wordt geen onderscheid gemaakt tussen de administratieve openbare instellingen die rechtstreeks afhangen van de minister en de instellingen met beheersautonomie. Dit onderscheid zou nochtans nuttig zijn, aangezien er ook een verschillende procedure is voor de goedkeuring van de budgetten.

Bij administratieve openbare instellingen met beheersautonomie is het niet steeds eenduidig uit te maken of een budgetoverschrijding een hogere financiële tegemoetkoming van de staat tot gevolg zal hebben.

– *Chapitre III : Les organismes administratifs publics (parastataux)*

M. Dirk Pieters constate que les dispositions du chapitre III remplacent les dispositions budgétaires de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. À l'article 85, il est opéré une distinction entre deux catégories de parastataux: les organismes à gestion ministérielle, qui sont soumis directement à l'autorité du ministre dont ils relèvent, et les organismes à gestion autonome, qui sont gérés par un organe autonome.

Ce qui est nouveau, c'est que, par l'insertion d'une disposition particulière dans le budget général des dépenses de l'administration générale, il est possible de fixer un plafond des engagements en matière d'investissements pour un organisme administratif public. Le ministre peut-il expliquer pour quelle raison cette disposition a été introduite ? Un tel plafonnement est pourtant en porte-à-faux avec l'autonomie de gestion accordée.

– *Article 88*

En pratique, le contrôle des organismes publics est assuré actuellement par le ministre compétent et par le ministre du Budget. Pourquoi ce rôle de contrôle est-il à présent confié à l'ensemble du Conseil des ministres, qui se voit ainsi imposer une lourde charge de travail. Il pourrait en résulter d'importants retards.

Ce contrôle ne peut-il pas continuer à être assuré conjointement par le ministre compétent et le ministre du Budget ?

– *Article 91*

Dans la procédure proposée, en cas de transfert et de dépassement de crédits limitatifs, aucune distinction n'est opérée entre les organismes administratifs publics qui dépendent directement du ministre et les organismes à gestion autonome. Cette distinction serait pourtant utile, étant donné que la procédure est également distincte pour l'approbation des budgets.

Pour les organismes administratifs publics à gestion autonome, on ne peut pas toujours déterminer clairement si un dépassement du budget entraînera une intervention financière supérieure de la part de l'état.

- Artikel 93

De goedkeuring door de beheersorganen van de rekeningen vóór 1 maart van het daaropvolgend jaar zal, volgens de spreker, in de praktijk heel moeilijk haalbaar blijken. Op grond van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit kunnen de instellingen voor openbaar nut op dit ogenblik tot 31 maart van het jaar na dat waarop de rekening betrekking heeft, aan de jaarrekening werken. Deze termijn wordt evenwel zelden gehaald. Onder deze parastatalen bevinden zich immers een aantal grote instellingen, waarbij ook de controle door een revisor vereist is. Wanneer de rekeningen evenwel vóór 1 maart aan de beheersorganen voorgelegd moeten worden, dan moeten de documenten midden februari reeds klaar zijn. Hoe gaat de minister dit praktisch oplossen? In plaats van onrealistische termijnen te bepalen die in de praktijk nooit gehaald kunnen worden, worden er beter haalbare termijnen vastgelegd, die wel nageleefd kunnen worden.

- Hoofdstuk IV : De Staatsbedrijven

De goedkeuring door de Kamer van de jaarrekening in haar geheel van de staatsbedrijven (en dus niet enkel van de uitvoering van de begroting) heeft op het vlak van verantwoordelijkheid belangrijke consequenties. Welke garanties zal de Kamer krijgen dat de vermogensmutaties correct zijn gebeurd (afschrijvingen, voorzieningen, waarderingen, ...)?

- Artikel 98

De Kamer van Volksvertegenwoordigers en het Rekenhof moeten steeds geïnformeerd worden wanneer de minister overdracht en/of overschrijding van limitatieve kredieten zou toestaan. Met het oog hierop kondigt de spreker de indiening van een *amendement* (nr. 8 DOC 50 1870/002) aan.

De staatsbedrijven kennen een veel sterkere autonomie dan de administratieve openbare instellingen met beheersautonomie (vroegere parastatalen van categorie B). Waarom krijgen deze parastatalen van categorie B geen vergelijkbare autonomie?

Het artikel 106 parafraseert het bestaande artikel 132 uit de wetten op de gecoördineerde wetten op Rijkscomptabiliteit. De mogelijkheid om forfaitair bepaalde kosten gedaan door de staat ten laste te leggen van de staatsbedrijven werd niet meer expliciet hernomen. De voorgestelde bepaling legt veel vrijheid in de onderlinge afspraken tussen het staatsbedrijf en de minister. Waarom wordt de forfaitaire aanrekening niet meer ver-

- Article 93

Selon l'intervenant, l'approbation des comptes par les organes de gestion avant le 1^{er} mars de l'année suivant l'année budgétaire, sera très difficilement réalisable dans la pratique. Aux termes des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, les organismes d'intérêt public peuvent, à l'heure actuelle, élaborer leur compte annuel jusqu'au 31 mars de l'année suivant celle à laquelle se rapporte ledit compte. Ce délai est toutefois rarement respecté. Parmi ces parastataux, il y a en effet un certain nombre de grands organismes, pour lesquels le contrôle par un réviseur est requis. Si les comptes doivent être soumis aux organes de gestion avant le 1^{er} mars, cela signifie que les documents doivent déjà être prêts à la mi-février. Comment le ministre va-t-il résoudre ce problème pratique? Au lieu de fixer des délais irréalistes qui ne pourront jamais être respectés dans la pratique, il serait préférable de fixer des délais raisonnables qui pourront être respectés.

- Chapitre IV : Les entreprises d'État

L'approbation par la Chambre de l'ensemble des comptes annuels des entreprises d'État (et donc pas seulement de l'exécution du budget) est, au regard de la responsabilité, lourde de conséquences. Quelles garanties la Chambre aura-t-elle que les mutations patrimoniales se sont déroulées correctement (amortissements, provisions, évaluations, ...)?

- Article 98

La Chambre des représentants et la Cour des comptes doivent toujours être informées de l'autorisation par le ministre de transferts et/ou de dépassements de crédits limitatifs. L'intervenant annonce à cet effet le dépôt d'un *amendement* (n° 8 - DOC 50 1870/002).

L'autonomie des entreprises d'État est beaucoup plus grande que celle des organismes administratifs publics dotés d'une autonomie de gestion (les anciens parastataux de la catégorie B). Pourquoi ces parastataux de la catégorie B ne sont-ils pas dotés d'une autonomie comparable?

L'article 106 paraphrase l'actuel article 132 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. La possibilité d'imputer, sur une base forfaitaire, aux entreprises d'État les charges assumées par l'État, n'a pas été reprise explicitement. La disposition proposée laisse une grande latitude aux parties en ce qui concerne les accords entre l'entreprise d'État et le ministre. Pourquoi l'imputation forfaitaire n'est-elle plus mentionnée? Quelles ga-

meld? Welke garanties zijn er dat in het kader van afspraken de financiële transacties wel op kostenbasis gebeuren en geen aanleiding geven tot verdoken transfers? Is het ten aanzien van de Europese begrotingsnormen niet veiliger om de forfaitaire aanrekening expliciet te blijven vermelden?

De heer Pieters stelt vast dat een analoge bepaling als artikel 130 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, dat de overheid verplicht om het overschot of tekort van een staatsbedrijf op te nemen in de desbetreffende rijksbegroting, niet is opgenomen in het wetsontwerp DOC 50 1870/001. Een dergelijke bepaling zorgt er nochtans voor dat het eenjarigheidsbeginsel wordt gerespecteerd. Hoe zal in de voorliggende regeling het parlement de garantie hebben dat het eenjarigheidsbeginsel nageleefd wordt? Is het behoud van een bepaling analoog aan artikel 130 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit niet wenselijk? De verwijzing naar het statuut of de organieke wet voor het staatsbedrijf biedt op dat vlak onvoldoende garanties.

Ten aanzien van het artikel 108 rijst de vraag in welke mate het combineerbaar is met de autonomie van het staatsbedrijf. Volgens de spreker moet vermeden worden dat deze voorschotten het begrotingsjaar overschrijden, aangezien ze dan specifiek in de rekening moeten opgenomen worden. Een aparte vermelding is in voorkomend geval aangewezen.

C 4. Opmerkingen betreffende titel IV - De jaarrekening van de federale staat

Hier wordt voorzien in de opstelling en publicatie van een jaarrekening van de Staat. De toegevoegde waarde van deze jaarrekening waar naast het algemeen bestuur ook de administratieve diensten en staatsbedrijven worden in opgenomen, vermindert omdat er tot geen echte consolidatie wordt overgegaan. Wat is de meerwaarde van deze niet-geconsolideerde jaarrekening? Waarom beperkt men de jaarrekening niet tot het algemeen bestuur indien men de inspanning tot consolidatie niet kan leveren?

C 5. Opmerkingen betreffende titel V - diverse bepalingen

De heer Pieters stelt vast dat de artikelen 113 tot en met 116 de bestaande regels inzake verjaring hervormen die in diverse arresten van het Arbitragehof als strijdig met het gelijkheidsbeginsel waren gevonden.

ranties a-t-on que les transactions financières, réalisées dans le cadre d'accords, se feront réellement sur la base des coûts et qu'elles ne donneront pas lieu à des transferts occultes? Ne serait-il pas préférable, eu égard aux normes budgétaires européennes, de continuer de mentionner explicitement l'imputation forfaitaire?

M. Pieters constate que le projet de loi DOC 50 1870/001 ne prévoit pas de disposition analogue à l'article 130 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, qui contraint les pouvoirs publics à prendre en recette ou à couvrir le montant du boni ou du mali et ce, selon le cas, au budget des voies et moyens ou dans le budget du ministre en question. Une telle disposition permet pourtant que le principe d'annalité soit respecté. Quelle garantie la réglementation à l'examen offre-t-elle au parlement que le principe d'annalité sera respecté? Ne serait-il pas préférable de maintenir une disposition analogue à l'article 130 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État? Le fait de se référer au statut ou à la loi organique pour l'entreprise d'État n'offre que des garanties insuffisantes.

En ce qui concerne l'article 108, on peut se demander dans quelle mesure il est compatible avec l'autonomie de l'entreprise d'État. L'intervenant estime qu'il convient d'éviter que ces avances dépassent l'année budgétaire, étant donné qu'elles devraient alors être spécifiquement reprises dans les comptes. Le cas échéant, une mention distincte est souhaitable.

C 4. Observations relatives au titre IV - Les comptes annuels de l'État fédéral

Ce titre prévoit l'établissement et la publication des comptes annuels de l'État. La plus-value de ces comptes annuels, qui comprennent non seulement les services administratifs, mais également les entreprises d'État, est moindre parce que l'on ne procède pas à une véritable consolidation. Quelle plus-value ces comptes annuels non consolidés apportent-ils? S'il n'est pas possible de procéder à une consolidation, pourquoi ne pas limiter les comptes annuels à l'administration générale?

C 5. Observations relatives au titre V - Dispositions diverses

M. Pieters constate que les articles 113 à 116 ont pour objet de modifier les règles en matière de prescription, ces règles ayant été jugées contraires au principe d'égalité dans divers arrêts de la Cour d'arbitrage.

De vraag rijst of in het kader van de totaal vernieuwde comptabiliteit van de staat de verschillen met de eveneens vernieuwde gemeenrechtelijke verjaringsregels nog wel verantwoord en nuttig zijn. In de memorie van toelichting wordt dit onderscheid immers heel zwak gemotiveerd : «*De bron van dergelijke schadevergoedingen is immers zo specifiek voor de overheidssector dat niet naar het gemeen recht kan worden verwezen*» (zie DOC 50 1870/001, p. 139).

De kans is gering dat de verwijzing naar het specifieke karakter voor onterecht uitbetaalde vergoedingen of schuldvorderingen als valabel argument door het Arbitragehof zal worden aanvaard.

Antwoorden van de minister van Financiën

De minister van Financiën stelt vast dat verscheidene sprekers opmerkingen hebben gemaakt in verband met het parlementair controlerecht. Het zou evenwel verkeerd zijn voor het vraagstuk van het parlementair controlerecht een *wettelijke* oplossing uit te werken, aangezien deze problematiek in de eerste plaats geregeld moet worden in het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Eenzelfde redenering geldt voor de taakomschrijving van de interne audit. De opdracht van de interne audit moet door de uitvoerende macht worden bepaald op grond van een koninklijk besluit. Het zou verkeerd zijn deze taakomschrijving *wettelijk* te verankeren.

Wat betreft de openbare instellingen van de sociale zekerheid (parastatalen van categorie D), geldt er een specifiek begrotings- en comptabiliteitsstelsel. Het wetontwerp nr. 1870 heeft alleen betrekking op de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat (algemeen bestuur en sommige openbare instellingen).

Ook zonder het Copernicusplan tot modernisering van de federale overheidsadministratie zou er een hervorming van het budgetterings- en boekhoudingssysteem van de overheid hebben plaatsgevonden. Het Copernicusplan heeft wel de noodzaak van een voldoende compatibiliteit tussen de administratieve organisatie en de begrotings- en boekhoudkundige processen tot uiting gebracht.

Vervolgens geeft de minister van Financiën in zijn repliek een toelichting bij een reeks knelpunten en vraagstukken waar de sprekers tijdens de algemene bespreking de aandacht op hebben gevestigd :

On peut se demander si, dans le cadre de la nouvelle comptabilité de l'État, les différences par rapport aux règles de prescription du droit commun, également nouvelles, se justifient encore et sont encore utiles. Dans le commentaire des articles, cette distinction est en effet très peu motivée : «L'origine de ces créances est en effet si particulière pour le secteur public qu'il n'est pas possible de se référer au droit commun» (voir DOC 50 1870/001, p. 139).

Il est peu probable que la Cour d'arbitrage accepte comme valable l'argument faisant état de la spécificité d'indemnités ou de créances indûment payées.

Réponses du ministre des Finances

Le ministre des Finances constate que plusieurs intervenants ont formulé des observations à propos du droit de contrôle du parlement. Il serait toutefois erroné de régler le problème du droit de contrôle du parlement par une loi, étant donné que ce problème doit d'abord être réglé dans le Règlement de la Chambre des représentants.

Il en va de même en ce qui concerne la définition de la mission de l'audit interne. Cette mission doit être définie par le pouvoir exécutif, par voie d'arrêté royal. Il serait erroné de préciser cette mission dans la loi.

En ce qui concerne les organismes publics de sécurité sociale (parastataux de catégorie D), ils sont soumis à un régime spécifique en matière budgétaire et comptable. Le projet de loi n° 1870 concerne uniquement le budget et la comptabilité de l'État fédéral (administration générale et certains organismes publics).

Même en l'absence de plan Copernic visant à moderniser l'administration publique fédérale, il y aurait eu une réforme de l'organisation du budget et de la comptabilité de l'État. La réforme Copernic a cependant fait apparaître la nécessité d'assurer une compatibilité suffisante entre l'organisation administrative et les processus budgétaires et comptables.

Le ministre des Finances fournit ensuite, dans sa réplique, un certain nombre de précisions à propos d'une série de problèmes sur lesquels les intervenants ont attiré l'attention au cours de la discussion générale :

1. Inzage in vastleggingsdossiers

Het wetsontwerp DOC 50 1872/001 voorziet niet in specifieke bepalingen met betrekking tot het inzage- en het informatierecht van de parlementsleden. Ook in het nieuwe systeem blijft het reglement van orde van het Rekenhof van toepassing (artikelen 33 en 34).

Het inzage- en informatierecht is immers niet gekoppeld aan het voorafgaand visum van het Rekenhof. Het wordt per definitie *a posteriori* uitgeoefend, d.i. nadat het Rekenhof heeft beslist zijn visum te verlenen of te weigeren en zonder dat tussenbeide kan worden gekomen bij de beslissingen van het Rekenhof. Bovendien is er geen wettelijke verplichting die oplegt dat een wettigheidscontrole *a priori* zou moeten gebeuren, dus vooraleer het visum van het Rekenhof wordt verleend.

Het inzage- en informatierecht is daarenboven niet beperkt tot de dossiers die zijn onderworpen aan het voorafgaand visum en slaat uiteraard ook op de vastleggingsdossiers. Op dit ogenblik wordt een groot deel van de vastleggingsdossiers naar het Rekenhof gestuurd en in het archief van het Rekenhof bewaard. Volgens de rechtspraak van het Rekenhof zouden de stukken die zich in het archief van het Rekenhof bevinden, eigendom zijn en blijven van de betrokken departementen of diensten.

In het nieuwe systeem - dus zonder voorafgaand visum van het Rekenhof - zullen alle kredieten gesplitste kredieten zijn en zal de controle van het Rekenhof op een algemene manier *a posteriori* en ter plaatse worden uitgeoefend. De controlestukken, waaronder de vastleggingsdossiers, zullen door de diensten zelf worden bewaard en dit volgens de instructies van het Rekenhof, zodat die instelling er te allen tijde toegang toe heeft.

De afschaffing van het voorafgaand visum ontnemt derhalve het Rekenhof de documenten en inlichtingen niet waarop het inzage- en informatierecht van de parlementsleden kan worden uitgeoefend.

2. Uitsluiting van de parastatalen categorie D

Artikel 2, 3° van het wetsontwerp nr. 1870 sluit niet alleen de parastatalen categorie D uit maar ook de instellingen van sociale zekerheid bedoeld in het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid (instellingen met een bestuursovereenkomst).

1. Consultation des dossiers d'engagement

Le projet de loi DOC 50 1872/001 ne prévoit aucune disposition spécifique en ce qui concerne le droit de regard et d'information des parlementaires, et le règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes reste également applicable dans le nouveau système (articles 33 et 34).

En effet, le droit de regard et d'information n'est pas lié au visa préalable de la Cour des comptes. Il s'exerce, par définition, *a posteriori*, c'est-à-dire après que la Cour des comptes a décidé d'accorder ou de refuser son visa, et sans que qui que ce soit puisse intervenir dans ses décisions. De plus, aucune disposition légale n'impose un contrôle de légalité *a priori*, c'est-à-dire un contrôle qui s'exercerait avant que la Cour des comptes accorde son visa.

Le droit de regard et d'information ne se limite pas, en outre, aux dossiers soumis au visa préalable, et porte également, cela va de soi, sur les dossiers d'engagement. Aujourd'hui, un grand nombre de dossiers d'engagement sont transmis à la Cour des comptes et conservés dans ses archives. La jurisprudence de la Cour des comptes prévoit par ailleurs que les pièces qui se trouvent dans ses archives sont et restent la propriété des départements ou services concernés.

Dans le nouveau système - qui ne prévoit donc plus le visa préalable de la Cour des comptes -, tous les crédits seront des crédits dissociés, et le contrôle de la Cour des comptes s'exercera, de manière générale, *a posteriori* et sur place. Les pièces justificatives, dont les dossiers d'engagement, seront par ailleurs conservés par les services eux-mêmes, et ce, conformément aux instructions de la Cour des comptes, afin que cette dernière puisse les consulter à tout moment.

La suppression du visa préalable n'a dès lors pas pour corollaire de priver la Cour des comptes des documents et des renseignements au sujet desquels le droit de regard et d'information des parlementaires peut s'exercer.

2. Exclusion des parastataux de la catégorie D

L'article 2, 3°, du projet de loi à l'examen exclut non seulement les parastataux de la catégorie D, mais aussi les organismes publics de sécurité sociale visés dans l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale (organismes dotés d'un contrat de gestion).

Beide soorten van sociale zekerheidsinstellingen zijn onderworpen aan een eigen algemeen boekhoudplan dat werd ontworpen door de Departementale Commissie voor de Normalisatie van de Boekhouding van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid (opgericht op 31 augustus 1962). Dit boekhoudplan werd in de loop van de jaren 1980 aangepast op het vlak van de begrotingsaanrekeningen en ligt nu opnieuw ter aanpassing voor in het licht van de nieuwe ESR-normen.

Het door de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit ontworpen boekhoudplan is enkel van toepassing op de «institutionele eenheid» Staat, die de samenstelling vormt van, enerzijds, de Gemeenschappen en de Gewesten en, anderzijds, de federale Staat. Binnen de zogenaamde boomstructuur, ter consolidatie van de verrichtingen van alle overheden, staan de verrichtingen van de sociale zekerheid op gelijke hoogte met de verrichtingen van de Lokale Overheden, het Vrij Gesubsidieerd Onderwijs en de Staat. Samen worden zij geconsolideerd op het niveau «Overheid».

3. Lijst met instellingen - artikel 2 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001

De lijst met instellingen wordt niet opgenomen in de wet aangezien dit een te stringente oplossing zou zijn. Immers, hieruit zou verkeerdelijk kunnen worden afgeleid dat enkel de in die lijst opgenomen instellingen onder toepassing van de wet zouden vallen. Bovendien zou de oprichting van een nieuwe dienst of de afschaffing van een dienst er telkens toe leiden dat de wet moet worden aangepast, wat een logge en geen eenvoudige opdracht is.

Er werd geopteerd om in de wet vier soorten van categorieën van diensten te omschrijven, met specifieke criteria op het vlak van de budgettaire en comptabele organisatie. Wie aan de voorwaarden of de omschrijving van een categorie voldoet, valt automatisch onder de toepassing ervan, tenzij uitdrukkelijk anders zou worden bepaald of wordt gekozen voor een andere categorie. De onderliggende filosofie bestaat erin het gehele domein van de diensten van de federale Staat te dekken.

Dit systeem is veel soepeler. De Koning krijgt de bevoegdheid een zo volledig mogelijke lijst met instellingen per categorie op te sommen. Die lijst wordt als bijlage gevoegd bij het koninklijk besluit houdende vaststelling van het boekhoudplan van toepassing op de federale Staat. De lijst die in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsontwerp is opgenomen, heeft slechts een indicatieve waarde.

Les deux types d'organismes de sécurité sociale sont soumis à un plan comptable général propre qui a été élaboré par la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale (créée le 31 août 1962). Ce plan comptable a été modifié dans le courant des années 1980 en ce qui concerne les imputations budgétaires et fait à nouveau l'objet de modifications compte tenu des nouvelles normes SEC.

Le plan comptable élaboré par la Commission de normalisation de la comptabilité publique s'applique uniquement à l'«entité institutionnelle» État, qui se compose, d'une part, des communautés et des régions et, d'autre part, de l'État fédéral. Dans l'arborescence qui prévoit le regroupement des opérations de tous les pouvoirs, les opérations de la sécurité sociale se situent au même niveau que les opérations des pouvoirs locaux, de l'enseignement libre subventionné et de l'État. Ensemble, elles sont regroupées au niveau «Administrations publiques».

3. Liste d'organismes – article 22 du projet de loi DOC 50 1870/001

La liste des organismes n'est pas reprise dans la loi, étant donné que cette solution serait trop rigide. En effet, on pourrait en déduire, à tort, que seuls les organismes figurant sur la liste relèveraient du champ d'application de la loi. De plus, la création d'un nouveau service ou la suppression d'un service nécessiterait à chaque fois une modification de la loi, ce qui constitue une procédure complexe.

Il a été décidé de définir quatre catégories de services dans la loi répondant chacune à des critères spécifiques en matière d'organisation budgétaire et comptable. Le service qui répond aux conditions ou à la définition d'une catégorie relève automatiquement de celle-ci, sauf disposition contraire ou choix d'une autre catégorie. Le but est de couvrir l'ensemble des services de l'État fédéral.

Ce système est beaucoup plus souple. Le Roi est investi du pouvoir d'énumérer les organismes par catégorie dans une liste aussi complète que possible. Cette liste est jointe en annexe à l'arrêté royal fixant le plan comptable applicable à l'État fédéral. La liste qui figure dans l'exposé des motifs du projet de loi à l'examen est de nature purement indicative.

4. Schommelingen kredieten jaar t / jaar t+1

Er wordt geopteerd voor een veralgemening van het systeem van gesplitste kredieten (zowel inzake vastleggingskredieten als inzake vereffeningskredieten). Het beschikbaar gedeelte van die kredieten op het einde van het begrotingsjaar wordt geannuleerd. Dit is een systeem dat overeenstemt met het huidige systeem van de gesplitste vastleggings- en ordonnanceringskredieten.

In dit nieuwe concept zal vooral de opvolging van de vastleggingen belangrijk zijn, met name de opvolging van dat deel van de vastleggingen waarvan wordt verwacht dat het in de loop van het volgende begrotingsjaar moet worden vereffend. De bepaling van het juiste bedrag van de vereffeningskredieten om de verplichtingen van de vorige jaren te honoreren is dus een element van correcte begrotingsopmaak en een zaak van goed begrotingsbeleid.

Een vergelijking over de jaren heen van het huidige systeem van niet-gesplitste kredieten, met overdracht naar het volgende jaar van het beschikbaar kredietgedeelte (voor zover een vastlegging werd genomen in het afgelopen jaar) toont aan dat nagenoeg elk jaar eenzelfde grootte aan kredieten wordt overgedragen, wat wijst op een relatief grote stabiliteit in de uitvoering van het ordonnanceringsgedeelte van de uitgaven. Met betrekking tot de «grote contracten» is nu al het systeem van gesplitste kredieten van toepassing, en dat levert geen problemen op.

Er is geen reden voorhanden om te verwachten dat dit in het nieuwe systeem anders zal zijn en dat er zich grote schommelingen zouden voordoen in de overgang tussen twee begrotingsjaren.

5. Termijn waarbinnen de minister van Begroting advies moet geven

De bepalingen van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 voorzien niet in de wijziging van de bestaande procedures inzake advies van de minister van Begroting. Zoals vroeger zal er een advies van de Inspectie van Financiën zijn, waartegen de betrokken Minister in beroep kan gaan bij de minister van Begroting. Wanneer deze niet binnen een redelijke termijn antwoordt of wanneer deze een negatief advies formuleert, kan de betrokken Minister nog steeds de visie van de Minister-raad inroepen. De uiteindelijke beslissingsmacht blijft dus in handen van de Ministerraad.

4. Fluctuation des crédits de l'année t par rapport à l'année t+1

Le projet opte pour une généralisation du système de crédits dissociés (tant en matière de crédits d'engagement qu'en matière de crédits de liquidation). La quotité disponible de ces crédits à la fin de l'année budgétaire tombe en annulation. C'est un système qui correspond au système actuel des crédits d'engagement et d'ordonnancement dissociés.

Dans ce nouveau concept, c'est surtout le suivi des engagements qui sera important, à savoir le suivi de la partie des engagements dont on prévoit la liquidation au cours de l'année budgétaire suivante. La détermination du montant exact des crédits de liquidation destinés à honorer les obligations des années précédentes constitue donc un élément de l'établissement d'un budget correct et de l'adéquation de la politique budgétaire.

Une comparaison au fil des ans du système actuel de crédits non dissociés, avec report à l'année suivante de la quotité de crédits disponibles (pour autant qu'un engagement ait été pris au cours de l'année écoulée) montre que, presque chaque année, un même volume de crédits est reporté, ce qui indique une stabilité relativement grande dans l'exécution du volet ordonnancement des dépenses. Le système des crédits dissociés est déjà appliqué pour les «grands contrats» et cette application ne pose pas de problèmes.

Il n'y a aucune raison pour qu'il en aille autrement dans le nouveau système et pour que d'importantes fluctuations se produisent lors du passage d'une année budgétaire à l'autre.

5. Délai dans lequel le ministre du Budget doit rendre son avis

Les dispositions du projet de loi DOC 1870/001 ne prévoient pas de modification des procédures existantes concernant l'avis du ministre du Budget. Comme auparavant, l'Inspection des Finances rendra un avis, contre lequel le ministre concerné pourra former un recours auprès du ministre du Budget. Si ce dernier ne répond pas dans un délai raisonnable ou qu'il rend un avis négatif, le ministre concerné peut toujours demander l'avis du Conseil des ministres, auquel la décision finale appartiendra donc toujours.

6. Interne audit : rapportering en link met de Inspectie van Financiën

Artikel 31 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 stelt enkel het principe vast van de inrichting van een interne audit in de verschillende diensten van de federale Staat. De organisatie en de werking van de interne audit behoren tot de organisatie van de uitvoerende macht en moeten niet in de wet worden geregeld.

In dat verband kan worden gewezen op het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten, dat uiting geeft aan de wil van de regering om de principes die zijn vervat in het wetsontwerp DOC 50 1870/001 concreet uit te werken. Hierin komen zowel de doelstellingen, de organisatie als de werking en de rapportering van de interne audit aan bod. Het moet duidelijk zijn dat de dienst interne audit rapporteert aan de Voorzitter van het Directiecomité en de verslagen van de interne audit worden besproken in het auditcomité.

De Inspectie van Financiën heeft een andere opdracht. In het voorliggende wetsontwerp zijn een aantal algemene principes met betrekking tot de Inspectie van Financiën opgenomen omdat ze kaderen in de organisatie van de boekhouding en van de controle uitgeoefend door de uitvoerende macht (hoofdstuk IV van titel II). In de artikelen 33 en 34 worden de opdrachten van de inspecteurs van Financiën omschreven : zij oefenen een administratieve, begrotings- en beheerscontrole uit en vervullen het ambt van budgettaire en financiële raadgever van de minister bij wie ze zijn geaccrediteerd. Zij voeren hun opdracht in volle onafhankelijkheid uit maar kunnen, op verzoek van de minister van Begroting, worden belast met onderzoeksopdrachten van specifieke onderwerpen, die niet in de plaats treden van de interne audit maar bijkomend zijn en betrekking kunnen hebben om één of meerdere federale diensten. Hun opdracht houdt zowel een *ex ante* als een *ex post* controle in, naargelang van de aard van het dossier (strategische of operationele dossiers).

7. Overname in artikel 30 van het wetsontwerp Doc 50 1870/001 van de bepalingen van artikel 136 gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit

Artikel 136 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit is enkel van toepassing op de staatsbedrijven. Het 1e lid, dat het principe van de rekenplichtigheid stelt, werd op een algemene manier overgenomen in het wetsontwerp DOC 50 1870/001 en is van toepassing op alle categorieën van diensten. De overige bepalingen van artikel 136, die handelen over

6. Audit interne : rapportage et lien avec l'Inspection des Finances

L'article 31 du projet de loi DOC 50 1870/001 se borne à poser le principe de l'organisation d'un audit interne au sein des différents services de l'État fédéral. La fixation des modalités d'organisation et d'intervention de l'audit interne relève du pouvoir exécutif, de sorte que ces modalités ne doivent pas être déterminées dans la loi.

À cet égard, on se souviendra que l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux matérialise, conformément à la volonté du gouvernement, les principes énoncés dans le projet de loi DOC 50 1870/001. Cet arrêté définit les objectifs et règle l'organisation, le fonctionnement et le rapportage de l'audit interne. Il doit être clair que le service d'audit interne fait rapport au président du comité de direction et que les rapports de l'audit interne sont examinés par le comité d'audit.

L'Inspection des finances a une autre mission. Plusieurs principes généraux relatifs à l'Inspection des Finances ont été inscrits dans le projet de loi à l'examen dès lors que qu'ils s'inscrivent dans le cadre de l'organisation de la comptabilité et du contrôle exercés par le pouvoir exécutif (chapitre IV du titre II). Les missions des inspecteurs des Finances sont définies aux articles 33 et 34 : ils exercent un contrôle administratif, budgétaire et de gestion et assument la fonction de conseiller budgétaire et financier du ministre auprès duquel ils sont accrédités. Ils exercent leurs fonctions en toute indépendance, mais peuvent être chargés, à la demande du ministre du Budget, de missions d'inspection spécifiques qui ne se substituent pas à l'audit interne, mais lui sont complémentaires et concernent un ou plusieurs services fédéraux. Selon la nature du dossier (dossiers stratégiques ou opérationnels), leur mission implique tant un contrôle *ex ante* qu'un contrôle *ex post*.

7. Reprise, à l'article 30 du projet de loi Doc 50 1870/001, des dispositions de l'article 136 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État

L'article 136 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État s'applique exclusivement aux entreprises d'État. Les grandes lignes de son alinéa 1er, qui fixe le principe de la responsabilité comptable, ont été reprises dans le projet de loi DOC 50 1870/001, et s'appliquent à toutes les catégories de services. Les autres dispositions de l'article 136, qui traitent de la conservation ou du trans-

het aanhouden of doorstorten van kasmiddelen en deposito's, kunnen niet worden overgenomen omdat ze niet noodzakelijkerwijze voor alle categorieën van diensten moeten gelden.

Voor de diensten van algemeen bestuur geldt bijvoorbeeld het principe van de eenheid van kas of de niet-bestemming van de ontvangsten, hetgeen de tegenhanger is van centrale rol van de minister van Financiën bij de uitvoering van de betalingen (zie artikelen 60 en 68). Dergelijke centralisatie is niet voorzien voor de andere categorieën van diensten.

Het gebruik van de geldmiddelen behoort daarenboven veeleer tot de interne organisatie van de diensten. In dat verband kan worden verwezen naar een k.b. tot regeling van het statuut van de aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtigen, dat wordt voorbereid door de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit, en waarin ook bepalingen worden voorzien met betrekking tot het gebruik van de financiële rekeningen door de rekenplichtigen van de verschillende categorieën van diensten.

8. Artikel 31 van het wetsontwerp DOC 1870/001 - informeren van de minister van Begroting

Het is zeker niet de bedoeling dat de minister van Begroting zou tussenkomen in de interne organisatie van een dienst. Toch kan de informatiedoorstroming naar de minister van Begroting op het vlak van de planning, de bevindingen, de aanbevelingen en de gebruikte methodologieën van de interne audit nuttig zijn voor de uitwerking en de organisatie van zijn eigen controletaken. In die zin kan de minister van Begroting gemakkelijk anticiperen op bepaalde opmerkingen of suggesties.

De minister van Financiën wijst erop dat de Raad van State geen opmerking heeft gemaakt in dit verband.

9. Schrapping van artikel 43 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001

Deze bepaling kan niet worden beschouwd als een loutere parafrasering van de grondwettelijke principes die zijn opgenomen in artikel 174 van de Grondwet.

Deze bepaling werd enkel ingevoegd in de hoofdstukken die betrekking hebben op de diensten waarvan het opportuun wordt geacht dat ze van toepassing is, bv. met betrekking tot de diensten van algemeen bestuur. In die zin is ze inhoudelijk aangepast naargelang van de categorie van diensten.

fert de fonds en caisse ou en dépôt, ne peuvent pas être reprises dans le projet dès lors qu'elles ne doivent pas nécessairement s'appliquer à toutes les catégories de services.

Le fait, par exemple, que le principe de l'unité de caisse ou de non-affectation des recettes soit applicable aux services d'administration générale constitue le pendant du fait qu'un rôle central ait été attribué au ministre des Finances pour ce qui est de l'exécution des paiements (voir les articles 60 et 68). Cette centralisation n'est toutefois pas prévue pour les autres catégories de services.

L'affectation des fonds relève en outre plutôt de l'organisation interne des services. Il est renvoyé, à cet égard, à un arrêté royal réglant le statut des comptables justiciables de la Cour des comptes, préparé par la Commission de la normalisation de la comptabilité publique, arrêté qui prévoit également des dispositions relatives à l'utilisation des comptes financiers par les comptables des différentes catégories de services.

8. Article 31 du projet de loi DOC 50 1870/001 – information du ministre du Budget

Cette disposition ne vise certainement pas à permettre au ministre du Budget de s'immiscer dans l'organisation interne d'un service. La communication au ministre du Budget des informations relatives à la planification de l'audit interne, à ses constatations, à ses recommandations et aux méthodologies utilisées peut néanmoins être utile à celui-ci dans le cadre de la mise en œuvre et de l'organisation de ses propres missions de contrôle. De cette manière, le ministre du Budget peut anticiper facilement certaines observations ou suggestions.

Le ministre des Finances souligne que le Conseil d'État n'a formulé aucune remarque à ce propos.

9. Suppression de l'article 43 du projet de loi DOC 50 1870/001

Cette disposition ne peut pas être considérée comme une simple paraphrase des principes constitutionnels contenus dans l'article 174 de la Constitution.

Cette disposition a été insérée uniquement dans les chapitres qui concernent les services auxquels il est jugé opportun qu'elle s'applique, les services d'administration générale par exemple. En ce sens, son contenu a été adapté en fonction de la catégorie de services.

Artikel 43 is niet als een bepaling opgenomen die van toepassing is op alle diensten omdat in dat geval de begroting van alle diensten door de Kamer van volksvertegenwoordigers zou moeten worden goedgekeurd. En dat is zeker niet het geval is voor sommige administratieve openbare instellingen met beheersautonomie.

10. Artikel 44 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001

Het is niet onlogisch deze bepaling, van praktische organisatie, in het wetsontwerp nr. 1870 op te nemen, aangezien het wetsontwerp een geheel vormt van bepalingen op het vlak van de begroting en de comptabiliteit. Trouwens in de huidige gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit is in artikel 9 ook voorzien in de tussenkomst van de Minister van Begroting bij de opmaak en de verspreiding van de begrotingsdocumenten.

11. Rijksmiddelenbegroting of middelenbegroting ?

De terminologie van de Grondwet moet op een algemene manier worden geïnterpreteerd (de middelenbegroting van alle diensten van de Staat of het Rijk) en houdt geen rekening met de bestaande indeling in (vier) categorieën van diensten. De term «middelenbegroting» wordt hier gehanteerd specifiek met betrekking tot de diensten van algemeen bestuur. Het document in kwestie heeft dus geen betrekking op het geheel van de diensten van de federale Staat, laat staan van de «Staat» of het «Rijk».

12. Artikel 48 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001

De begroting heeft een jaarlijks karakter. De erin opgenomen ontvangsten en uitgaven dienen elk jaar opnieuw te worden goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Dit geldt eveneens voor de subsidies die geen organieke regeling kennen en die worden opgenomen in de begrotingsbepalingen. Het feit dat sommige subsidies gedurende meerdere jaren moeten worden betaald, doet geen afbreuk aan het principe van de eenjarigheid; elke nieuwe begroting zal hierin telkens moeten voorzien.

Tussen artikel 19 en 48 bestaat in feite geen verschil. Begrotingsspecialisten weten dat kredieten een machtiging zijn voor uitgaven; in die zin zijn de twee begrippen synoniemen. Een begroting bevat de machtiging om uit te geven, onder de vorm van door de Kamer gemachtigde kredieten.

L'article 43 n'a pas été inséré sous la forme d'une disposition qui s'applique à tous les services, parce que, dans ce cas, le budget de tous les services devrait être approuvé par la Chambre des représentants. Et ce n'est certainement pas le cas pour certains organismes administratifs publics à gestion autonome.

10. Article 44 du projet de loi DOC 50 1870/001

Il n'est pas illogique d'insérer cette disposition d'organisation pratique dans le projet de loi à l'examen, étant donné que ce dernier constitue un ensemble de dispositions relatives au budget et à la comptabilité. D'ailleurs, l'article 9 des actuelles lois coordonnées sur la comptabilité de l'État prévoit aussi l'intervention du ministre du budget dans l'élaboration et la distribution des documents budgétaires.

11. Budget des voies et moyens (Rijksmiddelenbegroting ou middelenbegroting ?)

La terminologie utilisée dans la Constitution doit être interprétée d'une manière générale (le budget des voies et moyens de tous les services de l'État ou du Royaume) et ne tient pas compte de la classification des services en (quatre) catégories. Le terme «*middelenbegroting*» est utilisé en l'occurrence spécifiquement en ce qui concerne les services d'administration générale. Le document en question ne porte donc pas sur l'ensemble des services de l'État fédéral, ni *a fortiori* de l'«État» ou du «Royaume».

12. Article 48 du projet de loi DOC 50 1870/001

Le budget revêt un caractère annuel. Les recettes et les dépenses qui y figurent doivent être réapprouvées chaque année par la Chambre des représentants. Il en va de même pour les subsides qui ne font pas l'objet d'une loi organique mais de dispositions budgétaires. Le fait que certains subsides doivent être payés pendant plusieurs années ne remet pas en cause le principe de l'annualité; chaque nouveau budget devra les prévoir à chaque fois.

Il n'y a en fait pas de différence entre l'article 19 et l'article 48. Les spécialistes budgétaires savent que les crédits constituent une autorisation de dépenses; en ce sens, les deux notions sont synonymes. Un budget contient l'autorisation de dépenses sous la forme de crédits autorisés par la Chambre.

13. De draagwijdte van de toevoeging «ter informatie» in het artikel 49 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001

De ontvangsten en uitgaven worden in de begroting gedefinieerd in termen van vastgestelde rechten : dat is de filosofie van de nieuwe economische en budgettaire boekhouding. De rekening van uitvoering van de begroting zal bijgevolg ook enkel rapporteren over de uitvoering in de loop van het jaar van de in de begroting geraamde rechten.

Men kan zich evenwel inbeelden dat een politicus ook (of alleen) geïnteresseerd is in de concrete invorderingen (kasontvangsten) en de concrete betalingen die in de loop van het jaar werden uitgevoerd. Deze informatie is zeer interessant voor de gevolgen op het schuldbeheer.

Daarom wordt in dit artikel bepaald dat in de begrotingsdocumenten, ter informatie voor het parlement, een raming wordt gemaakt van de ontvangsten- en uitgavenverrichtingen op kasbasis. Die gegevens staan niet in de begrotingstabel en maken dus niet het voorwerp uitmaakt van een parlementaire goedkeuring.

Artikel 49 voorziet derhalve in supplementaire en nuttige informatie voor de Kamer, die op deze manier een appreciatie *a priori* (qua raming) en *a posteriori* (in de uitvoeringsrekening) van de begrotingsverrichtingen op kasbasis krijgt.

14. Hervrederingen van vereffeningskredieten beperken tot het niveau van de programma's ?

Het soepeler herverdelingssysteem is niet van toepassing op de vastleggingskredieten. Het moet duidelijk zijn dat de echte begrotingsdiscipline ligt op het vastleggingsniveau. Met betrekking tot het uitvoerings- of het vereffeningsniveau kan een soepelere houding worden geduld, aangezien het nieuwe systeem kadert in een verhoogde responsabilisering van het management en het mogelijk maakt beter de belangen van de schatkist te vrijwaren. Wie gaat zich verzetten indien dit soepelere herverdelingssysteem het vermijden van bijkomende verwijlinteressen kan voorkomen ? Door een soepeler herverdelingssysteem voor de vereffeningskredieten kan ook sneller ingespeeld worden op veranderende omstandigheden en het verplicht de managers tot een adequaat begrotingsbeleid.

Er is daarenboven voorzien dat elk herverdelingsbesluit onverwijld aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof wordt gerapporteerd.

13. La portée de l'ajout «à titre d'information» dans l'article 49 du projet de loi DOC 50 1870/001

Dans le budget, les recettes et les dépenses sont définies en termes de «droits constatés» : telle est la philosophie de la nouvelle comptabilité économique et budgétaire. Par conséquent, le compte d'exécution du budget ne fera état que de l'exécution au cours de l'année des droits estimés dans le budget.

On peut toutefois imaginer qu'un homme politique soit également (ou uniquement) intéressé par les encaissements concrets (recettes de caisse) et les paiements concrets qui ont été effectués au cours de l'année. Ces informations sont particulièrement intéressantes en ce qui concerne les conséquences sur la gestion de la dette.

C'est pourquoi il est précisé dans cet article que les documents budgétaires mentionnent, à titre d'information pour le parlement, une estimation des recettes et des dépenses sur base de caisse. Ces données ne figurent pas dans le tableau du budget et ne sont donc pas soumis à l'approbation du parlement.

L'article 49 prévoit par conséquent la communication d'informations supplémentaires et utiles à la Chambre, qui dispose ainsi d'une appréciation *a priori* (en ce qui concerne l'estimation) et *a posteriori* (dans le compte d'exécution) des opérations budgétaires sur base de caisse.

14. Limiter la redistribution des crédits de liquidation au niveau des programmes ?

Le système de redistribution, caractérisé par une plus grande souplesse, ne s'applique pas aux crédits d'engagement. Il doit être clair que la véritable discipline budgétaire se situe au niveau des engagements. En ce qui concerne le niveau d'exécution ou de liquidation, une plus grande souplesse peut être tolérée, étant donné que le nouveau système s'inscrit dans le cadre d'une plus grande responsabilisation accrue du management et permet de mieux préserver les intérêts du Trésor. Qui s'y opposera si ce système de redistribution plus souple permet d'éviter le paiement d'intérêts moratoires supplémentaires ? Un système de distribution plus souple pour les crédits de liquidation permet aussi de réagir plus rapidement aux évolutions et oblige les managers à mettre en œuvre une politique budgétaire adéquate.

Il est en outre prévu que tout arrêté portant nouvelle ventilation de crédits doit être communiqué sans délai à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes.

15. Artikel 67 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001: omzeiling van de wet op de overheidsopdrachten ?

Dit artikel is nagenoeg een letterlijke overname van het bestaande artikel 40,§2, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Het verschil met het vroegere systeem heeft te maken met het principe van de afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof : men spreekt enkel nog van «dringend visum» in plaats van «voorlopig visum», want er is geen tweede fase van regularisatie van de uitgave meer.

De voorwaarden voor het aanwenden van deze bepaling zijn streng en gelden enkel in het geval van een behoefte aan een dringende betaling. Zowel het spoedeisend karakter als het gevaar voor een ernstig nadeel voor de schatkist zijn daarbij bepalend. Dit systeem neemt niet weg dat er nog steeds een wettigheidscontrole door het Rekenhof zal worden uitgeoefend.

Het principe is van toepassing op alle uitgaven. Er is geen enkel gevaar voor overtreding van om het even welke wetgeving. Dit artikel draait enkel om een betalingsaspect dat hoogdringend is met het oog op het vrijwaren van de belangen van de schatkist. In die zin is dit artikel ook een uitzondering op artikel 22, 2e lid, dat stelt dat er geen betaling mogelijk is zo er geen vereffening ten laste van een vereffeningskrediet is gebeurd.

Tot slot toont de praktijk aan dat op dit artikel de laatste jaren niet of nauwelijks beroep werd gedaan.

VI.— ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

A. Wetsontwerp DOC 50 1870/001

Artikelen 1 tot 6

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

Art. 7

De heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) dienen amendement nr. 1 (DOC 50 1870/002) in, dat ertoe strekt het tweede lid aan te vullen met een nieuwe bepaling, zodat het eenjarigheidsbeginsel wordt gewaarborgd.

De minister van Financiën vindt dit amendement niet nodig, omdat het ontworpen artikel 7 de in de algemene boekhouding vastgestelde rechten beoogt. De boeking wordt verricht met betrekking tot de verrekening op de

15. Article 67 du projet de loi DOC 50 1870/001 : contournement de la loi sur les marchés publics ?

Cet article reprend presque textuellement l'article 40, § 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. La différence par rapport à l'ancien système réside dans la suppression du visa préalable de la Cour des comptes : il n'est désormais plus question que d'un «visa d'urgence» (au lieu du «visa provisoire»), car il n'y a plus de deuxième phase de régularisation de la dépense.

Les conditions fixées pour pouvoir appliquer cette disposition sont strictes et ne valent que pour le cas où le paiement ne peut souffrir aucun délai. L'extrême urgence et le risque du préjudice grave pour le Trésor sont déterminants pour l'application de cette disposition. Ce système n'empêche pas qu'un contrôle de légalité sera toujours exercé par la Cour des comptes.

Le principe s'applique à toutes les dépenses. Il n'y a aucun risque de violation de quelque législation que ce soit. Cet article concerne uniquement les paiements qui doivent être effectués d'extrême urgence en vue de préserver les intérêts du Trésor. En ce sens, cet article constitue aussi une exception à l'article 22, alinéa 2, qui prévoit qu'il ne peut y avoir de paiement sans qu'il y ait eu de liquidation à charge d'un crédit de liquidation.

L'expérience montre enfin qu'il n'a pas ou guère été fait application de cet article au cours des dernières années.

VI. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

A. Projet de loi DOC 50 1870/001

Articles 1^{er} à 6

Ces articles n'appellent aucun commentaire et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 7

MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) présentent un amendement (n° 1 – DOC 50 1870/002) visant à compléter l'alinéa 2 par une nouvelle disposition destinée à garantir le principe d'annualité.

Le ministre des Finances estime que cet amendement n'est pas nécessaire étant donné que l'article 7 en projet vise les droits constatés en comptabilité générale. La comptabilisation est réalisée en liaison avec les imputa-

begroting, maar is niet uitsluitend gebaseerd op het bestaan van een begrotingskrediet.

Het voorgestelde amendement zou het door de indieners verhoopte doel aldus missen, namelijk voorkomen dat men inzake de vastgestelde rechten achterstand oploopt.

*
* *

Amendement nr. 1 van de heren Leterme en Pieters wordt eenparig verworpen.

Artikel 7 wordt eenparig aangenomen.

Art. 8 tot 23

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

Art. 24

De heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) dienen amendement nr. 2 (DOC 50 1870/002) in, dat ertoe strekt het eerste lid van artikel 24 te laten voorafgaan door een nieuw eerste lid, dat bepaalt dat de regeringsleden er moeten op toezien dat het Rekenhof op gezette tijden en minstens om de zes maanden een met verantwoordingsstukken gestaafde lijst van de gedane vaststellingen ten laste van de vastleggingskredieten ontvangt.

De minister merkt op dat artikel 5 van wetsontwerp DOC 50 1872/001 het recht op inzage voor het Rekenhof al regelt: «Het Rekenhof kan zich te allen tijde alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer en het budgettair en comptabel proces van de diensten van de Staat en van de openbare instellingen die [...] aan zijn controle zijn onderworpen of die het nodig acht om zijn opdrachten te kunnen vervullen, doen verstrekken.».

Amendement nr. 2 van de heren Leterme en Pieters wordt eenparig verworpen.

Artikel 24 wordt eenparig aangenomen.

Art. 25 tot 28

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

Art. 29

De heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) dienen amendement nr. 3 (DOC 50 1870/002) in, dat ertoe strekt

tions budgétaires mais elle n'est pas uniquement fondée sur l'existence d'un crédit budgétaire.

L'amendement proposé n'aurait dès lors pas l'effet escompté par les auteurs qui est d'éviter qu'on accumule un arriéré en matière de droits constatés.

*
* *

L'amendement n° 1 de MM. Leterme et Pieters est rejeté à l'unanimité.

L'article 7 est adopté à l'unanimité.

Art. 8 à 23

Ces articles n'appellent aucun commentaire et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 24

L'amendement n° 2 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) tend à faire précéder l'alinéa 1^{er} de l'article 24 par un nouvel alinéa 1^{er}, qui dispose que les membres du gouvernement doivent veiller à ce que la Cour des comptes reçoive périodiquement, et au moins tous les six mois, un relevé, étayé par des documents justificatifs, des engagements effectués à la charge des crédits d'engagement.

Le ministre fait remarquer que l'article 5 du projet de loi DOC 50 1872/001 règle déjà l'accès de la Cour des comptes, «à tout moment, à l'ensemble des documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle (...) ou qu'elle juge utile à l'accomplissement de ses missions.».

L'amendement n° 2 de MM. Leterme et Pieters est rejeté à l'unanimité.

L'article 24 est adopté à l'unanimité.

Art. 25 à 28

Ces articles n'appellent aucun commentaire et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 29

L'amendement n° 3 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) tend, à l'alinéa 1^{er},

in het eerste lid de woorden «Op voordracht van de minister van Begroting» te vervangen door de woorden «Bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad», zodat de algemene boekhoudregels (die alle ministers aanbelangen) door de hele regering worden bepaald.

De minister geeft aan dat het ontworpen artikel 29 de huidige procedure terzake niet wijzigt.

Hij herinnert eraan dat als een advies van de Inspectie van Financiën negatief is, dit aanleiding geeft tot een beroep bij de minister van Begroting. Als de minister van Begroting niet akkoord gaat, wordt de zaak voorgelegd aan de Ministerraad.

*
* *

Amendement nr. 3 van de heren Leterme en Pieters wordt eenparig verworpen.

Artikel 29 wordt eenparig aangenomen.

Art. 30 en 31

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

Art. 32

De heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) dienen amendement nr. 4 (DOC 50 1870/002) in, dat ertoe strekt het tweede lid weg te laten om te voorkomen dat de wetgever zich met de interne organisatie van de Ministerraad bemoeit.

De heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) dienen amendement nr. 5 (DOC 50 1870/002) in, dat ertoe strekt artikel 32 aan te vullen met twee nieuwe leden die de procedure bepalen inzake de voorafgaande instemming door de minister van Begroting in verband met bepaalde voorontwerpen van wet, ontwerpen van koninklijk besluit, ministerieel besluit, rondzendbrief of beslissing.

Het amendement bepaalt dat als de minister van Begroting tijdens een termijn van 21 dagen geen voorafgaand akkoord geeft, dit akkoord geacht wordt gunstig te zijn. De betrokken minister kan tegen een weigering om de akkoordbevinding te verstrekken beroep aantekenen bij de Ministerraad.

Het amendement bepaalt ook dat de akkoordbevindingen van de minister van Begroting en het daarbij behorend advies van de Inspectie van Financiën aan het Rekenhof worden bezorgd. De parlementsleden kunnen er op eenvoudig verzoek een afschrift van verkrijgen.

à remplacer les mots «,sur proposition du ministre du Budget, fixe,» par les mots «fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres», de manière à ce que les règles comptables générales (qui concernent tous les ministres) soient fixées par l'ensemble du gouvernement.

Le ministre indique que l'article 29 en projet ne modifie pas la procédure actuelle en la matière.

Il rappelle que lorsqu'un avis de l'inspection des finances est négatif, il entraîne un recours devant le ministre du Budget. Faute d'accord de la part du ministre du Budget, la question est alors soumise au Conseil des ministres.

*
* *

L'amendement n° 3 de MM. Leterme et Pieters est rejeté à l'unanimité.

L'article 29 est adopté à l'unanimité.

Art. 30 et 31

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 32

L'amendement n° 4 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) tend à supprimer l'alinéa 2 afin d'éviter que le législateur n'intervienne dans l'organisation interne du Conseil des ministres.

L'amendement n° 5 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) vise à compléter l'article 32 par deux nouveaux alinéas qui précisent la procédure d'accord préalable du ministre du Budget sur certains avant-projets de loi, projets d'arrêté royal et d'arrêté ministériel, de circulaire ou de décision.

L'amendement prévoit qu'à défaut d'avoir donné un accord préalable dans un délai de 21 jours, le ministre du Budget est censé avoir donné son accord. Le ministre concerné peut faire appel du refus d'accord auprès du Conseil des ministres.

L'amendement dispose également que l'accord du ministre du Budget et l'avis de l'Inspection des Finances qui l'accompagne sont transmis à la Cour des comptes. Les parlementaires peuvent s'en faire délivrer une copie sur simple demande.

De minister van Financiën legt de klemtoon op de naleving van het beginsel van de scheiding der machten. Zo is het niet opportuun dat de regering de in het parlement gevolgde procedures al te gedetailleerd poogt te reglementeren. Die aangelegenheden moeten worden geregeld in het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers of in het reglement van orde van het Rekenhof, althans wat de betrekkingen tussen die instellingen betreft. Zo is het ook niet wenselijk dat het parlement de beslissingsprocedures in de regering al te precies reglementeert. Die aangelegenheden moeten door de Ministerraad worden onderzocht en worden geregeld bij koninklijk besluit.

De heer Alfons Borginon (VU & ID) vindt dat amendement nr. 4 van de heren Leterme en Pieters de eerbiediging van die principes precies beoogt door artikel 32, tweede lid, weg te laten; dat lid behelst immers de interne organisatie van de Ministerraad.

De minister wenst die bepaling niettemin in de wet te behouden, omdat zij de bevoegdheid van de minister van Begroting in geval van spoedbehandeling precies vastlegt.

*
* *

Amendement nr. 4 van de heren Leterme en Pieters wordt verworpen met 8 stemmen en 1 onthouding.

Amendement nr. 5 van de heren Leterme en Pieters wordt eenparig verworpen.

Artikel 32 wordt eenparig aangenomen.

Art. 33 tot 38

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

Art. 69

Amendement nr. 6 van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) strekt ertoe dit artikel te vervangen door een nieuwe bepaling die de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Rekenhof permanent toegang geeft (via de computerbestanden) tot de stand van de kredieten evenals van de aanwending daarvan, per programma en per basisallocatie.

Volgens *de minister* is dit amendement onnodig. Hij beklemtoont dat de regering er naar streeft de voormelde informatie drie of vier keer per jaar aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Rekenhof te bezorgen.

Le ministre des Finances insiste sur le respect du principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, il n'est pas opportun que le gouvernement tente de réglementer de manière trop détaillée les procédures suivies au sein du parlement. Ces questions doivent être réglées dans le Règlement de la Chambre des représentants ou dans le règlement d'ordre de la Cour des comptes, pour ce qui est des relations entre ces deux institutions. De même, il n'est pas souhaitable que le parlement réglemente de manière trop précise les procédures de décision au sein du pouvoir exécutif. Ces questions doivent être examinées par le Conseil des ministres et être réglées par arrêté royal.

M. Alfons Borginon (VU&ID) estime que l'amendement n° 4 de MM. Leterme et Pieters vise précisément à respecter ces principes en supprimant l'article 32, alinéa 2, qui règle l'organisation interne du Conseil des ministres.

Le ministre souhaite néanmoins maintenir cette disposition dans la loi dans la mesure où elle précise notamment la compétence du ministre du Budget en cas d'urgence.

*
* *

L'amendement n° 4 de MM. Leterme et Pieters est rejeté par 8 voix et 1 abstention.

L'amendement n° 5 de MM. Leterme et Pieters est rejeté à l'unanimité.

L'article 32 est adopté à l'unanimité.

Art. 33 à 68

Ces articles ne donnent lieu à aucun commentaire et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 69

L'amendement n° 6 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) tend à remplacer cet article par une nouvelle disposition qui donne aux membres de la Chambre des représentants et de la Cour des comptes un accès permanent (via les fichiers informatiques) à l'état des crédits ainsi qu'à leur affectation, par programme et par allocation de base.

Le ministre estime que cet amendement n'est pas nécessaire. Il souligne que la volonté du gouvernement est de transmettre trois ou quatre fois par an les informations susvisées à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes.

Op een vraag van *de heer Alfons Borginon (VU&ID)* bevestigt *de minister* dat die instellingen ook *on line* toegang zullen krijgen tot de computergegevens, met dien verstande dat in diverse toegangs- en beveiligingsniveaus zal worden voorzien.

*
* *

Amendement nr. 6 van de heren Leterme en Pieters wordt eenparig verworpen.

Artikel 69 wordt eenparig aangenomen.

Art. 70 tot 77

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

Art. 78

Amendement nr. 7 van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (DOC 1870/002) strekt tot aanvulling van het tweede lid van artikel 78 dat bepaalt dat de begroting van elke administratieve dienst met boekhoudkundige autonomie de uitgaven voorziet die rechtstreeks verband houden met het activiteitsniveau van de dienst, die zonder beperking van het bedrag worden gemachtigd.

Het amendement wenst te voorzien in een vorm van begrenzing op het krediet door het krediet op basis van vooraf bepaalde ontvangsten- of productieniveaus te definiëren.

De minister stelt voor de formulering van het ontworpen artikel 78 te behouden.

*
* *

Amendement nr. 7 van de heren Leterme en Pieters wordt eenparig verworpen.

Artikel 78 wordt eenparig aangenomen.

Art. 79 tot 97

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

Art. 98

Amendement nr. 8 van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (DOC 1870/002) strekt ertoe tussen het eerste en het tweede lid een nieuw lid in te voegen ten-

À une question de *M. Alfons Borginon (VU&ID)*, *le ministre* confirme que ces institutions auront également un accès *on-line* aux données informatiques, étant entendu que divers niveaux d'accès et de sécurité seront prévus.

*
* *

L'amendement n° 6 de MM. Leterme et Pieters est rejeté à l'unanimité.

L'article 69 est adopté à l'unanimité.

Art. 70 à 77

Ces articles n'appellent aucune remarque et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 78

L'amendement n° 7 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) vise à compléter l'alinéa 2 de l'article 78, qui dispose que le budget de chaque service administratif à comptabilité autonome prévoit les dépenses liées directement au volume d'activité du service, qui sont autorisées sans limite de montant.

L'amendement tend à prévoir une forme de limitation du crédit en définissant le crédit en fonction de volumes de recettes ou de production prédéterminés.

Le ministre propose de maintenir la formulation telle qu'elle figure dans le texte de l'article 78 en projet.

*
* *

L'amendement n° 7 de MM. Leterme et Pieters est rejeté à l'unanimité.

L'article 78 est adopté à l'unanimité.

Art. 79 à 97

Ces articles ne donnent lieu à aucun commentaire et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 98

L'amendement n° 8 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) (DOC 50 1870/002) tend à insérer un nouvel alinéa entre les alinéas 1^{er} et 2, de manière à

einde te preciseren dat de toegestane overdrachten en overschrijdingen zonder verwijl ter kennis worden gebracht aan de Kamer en aan het Rekenhof.

De minister merkt op dat dit amendement geen rekening houdt met het feit dat de hervorming van de rijkscomptabiliteit voorziet in het gebruik van een geïntegreerde dubbele boekhouding.

Zoals hiervoor werd aangegeven zal de circulatie van informatie tussen de diensten, de minister van Begroting, de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Rekenhof moeten worden geregeld via een rechtstreekse toegang tot de diverse begrotingsgegevens (met verschillende toegangs- en beveiligingsniveaus), wat voorvoemde instellingen in staat zal stellen niet alleen de eventuele budgettaire overdrachten en overschrijdingen, maar tevens alle variabele gegevens in de begrotingen te controleren

De heer Alfons Borginon (VU&ID) voegt daaraan toe dat die kwestie deel uitmaakt van het debat dat zal moeten worden gehouden over het toezicht op de autonome overheidsbedrijven.

*
* *

Amendement nr. 8 van de heren Leterme en Pieters wordt eenparig verworpen.

Artikel 98 wordt eenparig aangenomen.

Art. 99 tot 124

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen

Art. 124bis (nieuw)

Amendement nr. 9 van de heer Geert Bourgeois (VU&ID) (DOC 1870/003) strekt ertoe een artikel 124bis in te voegen, luidend als volgt:

«Art. 124bis. — In artikel 25, § 1, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven worden tussen de woorden 'financiële toestand' en de woorden 'op de jaarrekening', de woorden «de geconsolideerde jaarrekening» ingevoegd.»

Dit amendement strekt ertoe de controle van het Rekenhof uit te breiden naar de autonome overheidsbedrijven.

préciser que les transferts et dépassements de crédits autorisés doivent être notifiés sans délai à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes.

Le ministre observe que cet amendement ne prend pas en compte le fait que la réforme de la comptabilité de l'État prévoit l'utilisation d'une comptabilité en partie double, informatisée.

Comme indiqué ci-dessus, la circulation de l'information entre les services, le ministre du Budget, la Chambre des représentants et la Cour des comptes devra se régler par un accès direct aux diverses données budgétaires (avec des niveaux d'accès et de sécurité différents), ce qui permettra aux instances précitées de contrôler non seulement les éventuels transferts et dépassements budgétaires mais également l'ensemble des éléments de variation dans les budgets.

M. Alfons Borginon (VU&ID) ajoute que cette question fait partie du débat qui devra avoir lieu concernant le contrôle des entreprises publiques autonomes.

*
* *

L'amendement n° 8 de MM. Leterme et Pieters est rejeté à l'unanimité.

L'article 98 est adopté à l'unanimité.

Art. 99 à 124

Ces articles ne donnent lieu à aucun commentaire et sont adoptés à l'unanimité.

Art. 124bis (nouveau)

L'amendement n° 9 de M. Geert Bourgeois (DOC 50 1870/003) vise à insérer un article 124bis, libellé comme suit :

«Art. 124bis. — Dans l'article 25, §1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, les mots «des comptes consolidés,» sont insérés entre les mots «de la situation financière,» et les mots «des comptes annuels.»

Cet amendement vise à étendre le contrôle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques autonomes.

Het amendement wordt eenparig verworpen.

Art. 125 tot 133

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden eenparig aangenomen.

*
* *

Het gehele wetsontwerp, met inbegrip van de wetgevingstechnische verbeteringen, wordt eenparig aangenomen.

Cet amendement est rejeté à l'unanimité.

Art. 125 à 133

Ces articles n'appellent aucune remarque et sont adoptés à l'unanimité.

*
* *

L'ensemble du projet de loi, y compris les corrections d'ordre légistique, est adopté à l'unanimité.

B. Wetsontwerp DOC 50 1871/001

Artikel 1

Amendement nr. 27 (DOC 50 1871/006) van de heer Geert Bourgeois beoogt de schrapping van artikel 1. De indiener is het fundamenteel oneens met de doelstelling van het ter bespreking voorliggende wetsontwerp, namelijk dat de algemene beginselen inzake het comptabel en budgettair recht die zullen gelden voor de gemeenschappen en de gewesten, door de federale wetgever worden vastgelegd, waarbij de gedefedereerde entiteiten alleen nog over de mogelijkheid beschikken om aanvullende regels vast te leggen. De gedefedereerde entiteiten moeten op dit vlak volledige autonomie verwerven.

Bijgevolg worden ook *de amendementen nrs. 28 tot en met 43 (DOC 50 1871/006)* ingediend, die respectievelijk de schrapping beogen van de artikelen 2 tot en met 17.

*
* *

Dit artikel wordt eenparig aangenomen.

Bijgevolg vervalt *amendement nr. 27*.

Artikel 1bis (nieuw)

Amendement nr. 44 van de heer Geert Bourgeois (DOC 50 1871/006) dat ertoe strekt door het aanbrengen van een wijziging aan de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige gemeenschap, volstreekte autonomie aan de Duitstalige gemeenschap te verlenen inzake het comptabel en budgettair recht en de organisatie van de externe controle op de overheidsuitgaven.

Dit amendement wordt verworpen met 8 stemmen en 1 onthouding.

Artikel 1ter (nieuw)
Artikel 1quater (nieuw)

De heer Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo), voorzitter a.i., maakt de commissieleden erop attent dat de *amendementen nrs. 45 en 46 van de heer Geert Bourgeois (DOC 50 1871/006)* tot invoeging van respectievelijk een artikel 1ter en 1quater onontvankelijk zijn.

Door het aanbrengen van een wijziging aan enerzijds de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (*amendement nr. 46*) en anderzijds de bijzondere wet

B. Projet de loi DOC 50 1871/001

Article 1^{er}

L'amendement n° 27 (DOC 50 1871/006) de M. Geert Bourgeois tend à supprimer l'article 1^{er}. L'auteur est fondamentalement en désaccord avec l'objectif du projet de loi à l'examen, à savoir faire en sorte que les principes généraux en matière de droit comptable et budgétaire, qui seront applicables aux communautés et aux régions, soient fixés par le législateur fédéral, les entités fédérées ne disposant plus d'autre possibilité que de fixer des règles complémentaires. Les entités fédérées doivent acquérir une autonomie complète sur ce plan.

Il présente par conséquent également les amendements n°s 28 à 43 (*DOC 50 1871/006*), qui visent respectivement à supprimer les articles 2 à 17.

*
* *

Cet article est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 27 devient par conséquent sans objet.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'amendement n° 44 de M. Geert Bourgeois (DOC 50 1871/006), tend, par une modification de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, à attribuer une autonomie complète à la Communauté germanophone en matière de droit comptable et budgétaire et d'organisation du contrôle des dépenses publiques.

Cet amendement est rejeté par 8 voix et une abstention.

Article 1^{er} ter (nouveau)
Article 1^{er} quater (nouveau)

M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo), président a.i., attire l'attention des membres de la commission sur le fait que les *amendements n°s 45 et 46 de M. Geert Bourgeois (DOC 50 1871/006)*, tendant à insérer respectivement un article 1^{er} ter et un article 1^{er} quater, sont irrecevables.

En modifiant, d'une part, la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (*amendement n° 46*) et, d'autre part, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxel-

van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (*amendement nr. 45*) beoogt de indiener de gedefedereerde entiteiten volledig autonome bevoegdheden toe te kennen voor wat betreft de algemene bepalingen inzake begroting en overheidsboekhouding.

De in beide amendementen voorgestelde wijzigingen kunnen evenwel niet bij gewone meerderheid worden aangenomen. Overeenkomstig artikel 62, 3, eerste lid van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn met een bijzondere meerderheid aan te nemen amendementen op een met een volstrekte meerderheid van stemmen aan te nemen wetsontwerp, onontvankelijk.

Art. 2

De heer Alfons Borginon (VU&ID) dient amendement nr. 9 (DOC 50 1871/004) in, dat ertoe strekt de woorden «de hierna vermelde instellingen» te schrappen.

De indiener maakt de commissieleden erop attent dat voor een verwijzing naar de gewesten en de gemeenschappen nooit het begrip «instellingen» wordt gehanteerd. In het wetgevende werk wordt steeds rechtstreeks verwezen naar de termen «gewesten en gemeenschappen.» Uit legistiek oogpunt wordt deze terminologie het best aangehouden.

Deze wetgevingstechnische correctie moet vervolgens ook aangebracht worden in de overige artikelen en opschriften van hoofdstukken van het ter bespreking voorliggende wetsontwerp. Met het oog hierop dient *de heer Alfons Borginon de amendementen nrs. 10 tot en met 24 (DOC 50 1871/004)* in, die tot doel hebben de term «instelling» te schrappen en in voorkomend geval te vervangen door de begrippen «gewesten en gemeenschappen.»

De minister van Financiën gaat akkoord met de suggestie van de heer Alfons Borginon.

Amendement nr. 2 (DOC 50 1871/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) dat dezelfde strekking heeft, wordt ingetrokken.

*
* *

Amendement nr. 28 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 2 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 9 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

loises (amendement n° 45), l'auteur entend donner aux entités fédérées des compétences entièrement autonomes en ce qui concerne les dispositions générales relatives au budget et à la comptabilité de l'État.

Les modifications proposées dans les deux amendements ne peuvent toutefois pas être adoptées à la majorité simple. Conformément à l'article 62, 3, alinéa 1^{er}, du Règlement de la Chambre des représentants, les amendements à un projet de loi à adopter à la majorité absolue des voix, qui doivent être adoptés à une majorité spéciale, ne sont pas recevables.

Art. 2

M. Alfons Borginon (VU&ID) présente l'amendement n° 9 (DOC 50 1871/004), qui tend à remplacer les mots «aux institutions mentionnées ci-après» par le mot «à».

L'auteur attire l'attention des membres de la commission sur le fait que l'on n'utilise jamais le terme «institutions» pour faire référence aux régions et aux communautés. Dans les textes législatifs, il est toujours renvoyé directement aux termes «régions et communautés». Du point de vue légistique, il est préférable de garder cette terminologie.

Cette correction légistique doit ensuite être apportée aux autres articles et aux intitulés des chapitres du projet de loi à l'examen. C'est dans ce but que *M. Alfons Borginon présente les amendements n°s 10 à 24 (DOC 50 1871/004)*, qui tendent à supprimer le terme «institution» et à le remplacer le cas échéant par les termes «régions et communautés».

Le ministre des Finances souscrit à la suggestion de M. Alfons Borginon.

L'amendement n° 2 (DOC 50 1871/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V), qui a la même portée, est retiré.

*
* *

L'amendement n° 28 de M. Bourgeois visant à supprimer l'article 2 est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 9 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

Het aldus geamendeerde artikel 2 wordt eenparig aangenomen.

*
* *

Amendement nr. 10 van de heer Borginon tot schrapping van de woorden «van de instellingen» in het opschrift van de hoofdstukken II en III wordt eenparig aangenomen.

Art. 3

Amendement nr. 8 (DOC 50 1871/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) stelt dat bij ontstentenis van een organieke wetbepaling, voor elke toelage in de uitgavenbegroting een speciale bepaling moet worden opgenomen die de aard van de toelage verduidelijkt. Volgens de indieners moet met betrekking tot toelagen en subsidies in de grootst mogelijke transparantie worden voorzien.

De heer Dirk Pieters verwijst verder naar de passage in de uiteenzetting van de heer Leterme tijdens de algemene bespreking, waarin de noodzaak om op dit vlak voldoende transparantie te creëren, uitvoerig is toegelicht.

De minister van Financiën gaat akkoord met de strekking van amendement nr. 8. Aangezien de algemene bepalingen betrekking hebben op de gemeenschappen en de gewesten, is het misschien aangewezen om te spreken over «decretaal bepaling» in plaats van de in het amendement nr. 8 gehanteerde notie «wetbepaling».

De heer Alfons Borginon (VU&ID) merkt op dat de bepaling van amendement nr. 8 ook van toepassing moet zijn op de ordonnances.

*
* *

Amendement nr. 29 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 3 wordt eenparig verworpen.

De amendementen nrs. 8 van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters en 11 van de heer Borginon worden eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 3 wordt eenparig aangenomen.

L'article 2, ainsi modifié, est adopté à l'unanimité.

*
* *

L'amendement n° 10 de M. Borginon, visant à supprimer les mots «des institutions» dans l'intitulé des chapitres II et III, est adopté à l'unanimité.

Art. 3

L'amendement n° 8 (DOC 50 1871/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) dispose qu'à défaut d'une disposition de loi organique, il faut prévoir, pour chaque allocation inscrite au budget des dépenses, une disposition spéciale qui précise la nature de cette allocation. Les auteurs estiment qu'il est nécessaire de prévoir la plus grande transparence possible en matière d'allocations et de subventions.

M. Dirk Pieters renvoie par ailleurs au passage de l'exposé présenté par M. Leterme au cours de la discussion générale, qui commente en détail le besoin d'instaurer une transparence suffisante en la matière.

Le ministre des Finances se rallie à la teneur de l'amendement n° 8. Dès lors que les dispositions générales ont trait aux communautés et aux régions, il s'indique peut-être de remplacer, dans l'amendement n° 8, les mots «disposition de loi» par les mots «disposition décrétable».

M. Alfons Borginon (VU&ID) fait observer que la disposition de l'amendement n° 8 doit également s'appliquer aux ordonnances.

*
* *

L'amendement n° 29 de M. Bourgeois tendant à supprimer l'article 3 est rejeté à l'unanimité.

Les amendements n°s 8 de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters et 11 de M. Borginon sont adoptés à l'unanimité.

L'article 3, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 4

Amendement nr. 7 (DOC 50 1871/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) heeft tot doel de mogelijkheid om niet-limitatieve kredieten toe te staan, sterk in te perken.

De heer Dirk Pieters wijst erop dat de heer Yves Leterme dit knelpunt reeds uitvoerig heeft behandeld in het raam van de algemene bespreking. In essentie willen de indieners met hun amendement nr. 7 beletten dat niet-limitatieve kredieten in de begrotingswetten tot de standaardbepalingen gaan behoren.

De minister van Financiën is van mening dat de beperking die wordt opgelegd in amendement nr. 7 overbodig is. In het nieuwe budgetterings- en boekhoudingssysteem wordt alleen nog gewerkt met gesplitste kredieten. Aangezien de vastleggingskredieten limitatief blijven, bestaat er geen risico dat er ongebreideld niet-limitatieve kredieten worden toegestaan. Bovendien druist het amendement in tegen de wensen die de gewesten en de gemeenschappen kenbaar hebben gemaakt in het kader van de voorbereidende werkzaamheden binnen de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit.

*
* *

Amendement nr. 30 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 4 wordt verworpen met 8 stemmen en 1 onthouding.

Amendement nr. 12 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Amendement nr. 7 van de heren Leterme en Dirk Pieters wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1.

Het aldus geamendeerde artikel 4 wordt aangenomen 8 stemmen en 1 onthouding.

Art. 5

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Amendement nr. 31 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 5 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 13 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 5 wordt eenparig aangenomen.

Art. 4

L'amendement n° 7 (DOC 50 1871/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) tend à limiter considérablement la possibilité d'accorder des crédits non limitatifs.

M. Dirk Pieters souligne que M. Yves Leterme, a déjà abordé ce problème en détail dans le cadre de la discussion générale. Par leur amendement n° 7, les auteurs visent essentiellement à empêcher que les crédits non limitatifs ne fassent partie des dispositions standard des lois budgétaires.

Le ministre des Finances estime que la limitation qui est imposée dans l'amendement n° 7 est superflue. Dans le nouveau système de budgétisation et de comptabilité, on ne travaillera plus qu'avec des crédits non dissociés. Étant donné que les crédits d'engagement resteront limitatifs, il n'existe aucun risque que des crédits non limitatifs soient octroyés de façon effrénée. En outre, l'amendement va à l'encontre des souhaits que les régions et les communautés ont exprimés dans le cadre des travaux préparatoires au sein de la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

*
* *

L'amendement n° 30 de M. Bourgeois visant à supprimer l'article 4 est rejeté par 8 voix et une abstention.

L'amendement n° 12 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 7 de MM. Leterme et Dirk Pieters est rejeté par 8 voix contre une.

L'article 4, ainsi modifié, est adopté par 8 voix et une abstention.

Art. 5

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 31 de M. Bourgeois, tendant à supprimer l'article 5, est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 13 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 5, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 6

Dit artikel geeft geen aanleiding tot bespreking.

Amendement nr. 32 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 6 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 14 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 6 wordt eenparig aangenomen.

Art. 7

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Amendement nr. 33 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 7 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 15 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 7 wordt eenparig aangenomen.

Art. 8

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Amendement nr. 34 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 8 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 16 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 8 wordt eenparig aangenomen.

Art. 9

Amendement nr. 5 (DOC 50 1871/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) heeft tot doel de overheden van de gemeenschappen en de gewesten te verplichten om uiterlijk op 30 juni van het daaropvolgende jaar de algemene rekening voor te leggen.

Amendement nr. 47 (DOC 50 1871/007) van de heer Alfons Borginon (VU&ID) (subamendement op amendement nr. 5) strekt ertoe de limietdatum voor het voorleggen van de algemene rekening vast te leggen op 31 augustus. Dit heeft tot gevolg dat de parlementen van

Art. 6

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 32 de M. Bourgeois, tendant à supprimer l'article 6, est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 14 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 6, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 7

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 33 de M. Bourgeois, tendant à supprimer l'article 7, est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 15 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 7, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 8

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 34 de M. Bourgeois, tendant à supprimer l'article 8, est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 16 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 8, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 9

L'amendement n° 5 (DOC 50 1871/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) tend à obliger les autorités communautaires et régionales à présenter un compte général au plus tard pour le 30 juin de l'année suivante.

L'amendement n° 47 (DOC 50 1871/007) de M. Alfons Borginon (VU&ID), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 5, tend à fixer au 31 août la date limite pour la présentation du compte général. Les parlements des régions et des communautés disposeraient ainsi du

de gewesten en de gemeenschappen beschikken over de algemene rekening voordat de begrotingsbesprekingen van start gaan. Deze datum is ook een haalbare termijn, aangezien de administratie de twee bijkomende maanden wellicht nuttig zal kunnen gebruiken voor het opstellen van de documenten.

De minister van Financiën is het eens met het door de heer Borginon geschetste denkspoor : 31 augustus lijkt hem een realistische datum. Bovendien wordt de autonomie van de gefedereerde entiteiten hierdoor niet ingeperkt : gewesten en gemeenschappen die bijvoorbeeld wensen dat de algemene rekening toch vóór het parlementair zomerreces wordt ingediend, kunnen dan een vroegere datum in een aanvullende bepaling opnemen.

Amendement nr. 6 (DOC 50 1871/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters legt elke minister de verplichting op bij het voorleggen van de algemene rekening aan het parlement ook een verslag in te dienen waarin het beleid dat de minister vorige jaar heeft gevoerd, wordt verantwoord. In het wetsontwerp DOC 50 1870/001 wordt dit principe van de jaarlijkse verslaggeving per minister trouwens ingevoerd op het niveau van de federale overheid.

De minister vraagt de verwerping van dit amendement: de autonomie van de gefedereerde entiteiten wordt er te sterk door beknot. Indien ze dit wensen, kunnen de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten een dergelijke bepaling natuurlijk overnemen. De minister is trouwens voorstander van het idee om elke minister jaarlijks verslag te laten uitbrengen. De federale wetgever hoeft deze beslissing evenwel niet in de plaats van de gemeenschappen en de gewesten te nemen.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) sluit zich aan bij dit standpunt : de autonomie waarmee de parlementaire assemblees de wijze waarop de controle op de uitvoerende macht wordt uitgeoefend, kunnen organiseren, wordt er nodeloos door ingeperkt.

Als gevolg van deze gedachtewisseling trekt *de heer Dirk Pieters* amendement nr. 6 in.

*
* *

Amendement nr. 35 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 9 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 17 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

compte général avant que ne soient entamées les discussions budgétaires. Le délai ainsi fixé est également tenable, étant donné que l'administration pourra probablement disposer utilement des deux mois complémentaires pour établir les documents.

Le ministre des Finances se rallie à la suggestion formulée par M. Borginon : la date du 31 août lui semble être réaliste. De plus, elle n'entrave pas l'autonomie des entités fédérées : les régions et les communautés qui, par exemple, souhaitent néanmoins que le compte général soit présenté avant les vacances parlementaires, peuvent prévoir une date antérieure dans une disposition complémentaire.

L'amendement n° 6 (DOC 50 1871/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters tend à obliger chaque ministre à également soumettre, lors de la présentation du compte général au parlement, une note justifiant la politique qu'il a mise en œuvre au cours de l'année précédente. L'État fédéral instaure d'ailleurs le principe d'un rapport annuel par ministre dans le projet de loi DOC 50 1870/001.

Le ministre demande que cet amendement soit rejeté: il porte atteinte à l'autonomie des entités fédérées. S'ils le souhaitent, les parlements des communautés et des régions peuvent évidemment reprendre une telle disposition. Le ministre est d'ailleurs partisan de l'idée d'obliger chaque ministre à faire rapport annuellement. Le législateur fédéral ne doit toutefois pas prendre cette décision à la place des communautés et des régions.

M. Alfons Borginon (VU&ID) partage ce point de vue : l'amendement limite inutilement l'autonomie avec laquelle les assemblees parlementaires peuvent organiser la manière dont le contrôle du pouvoir exécutif est exercé.

À la suite de cet échange de vues, *M. Dirk Pieters* retire l'amendement n° 6.

*
* *

L'amendement n° 35 de M. Bourgeois tendant à supprimer l'article 9 est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 17 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

Subamendement nr.47 van de heer Borginon op amendement nr. 5 van de heren Leterme en Dirk Pieters wordt eenparig aangenomen.

Het aldus gewijzigde amendement nr. 5 van de heren Leterme en Dirk Pieters wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 9 wordt eenparig aangenomen.

Art. 10

Amendement nr. 3 (DOC 50 1871/003) van de heer Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) beoogt een algemene controle van het Rekenhof over de vastleggingen te organiseren en bepaalt dat het Rekenhof minstens driemaal tijdens elk begrotingsjaar over zijn bevindingen aan het parlement verslag uitbrengt. Indien het controle-instrument van het voorafgaand visum wordt afgeschaft, is het van cruciaal belang dat het Rekenhof een algemene controle over de vastleggingen uitoefent.

Voor een verdere toelichting verwijst *de heer Dirk Pieters* naar de verantwoording.

De minister van Financiën is van mening dat dit amendement opnieuw een strikte norm oplegt aan de gedefedereerde entiteiten die de draagwijdte van een algemeen beginsel overschrijdt.

Bovendien wordt op basis van dit amendement een bijzonder zware en wellicht weinig efficiënte procedure ingevoerd.

Een dergelijke regeling moet trouwens niet als algemeen beginsel in het wetsontwerp nr. 1871 worden opgenomen. De verschillende parlementaire assemblees en het Rekenhof kunnen hierover afspraken maken in een specifieke regeling, die alleen op hun beleidsniveau van toepassing is.

Door specifiek in de wet te bepalen dat het Rekenhof een algemene controle uitoefent over de vastleggingen, kan bovendien ten onrechte de indruk worden gewekt dat het Rekenhof over de andere aspecten van de uitgavencyclus geen algemene controlebevoegdheid heeft.

Aangezien het Rekenhof op het vlak van de uitgaven beschikt over een algemene controlebevoegdheid met betrekking tot alle kredieten, spreekt het vanzelf dat deze algemene controlebevoegdheid ook betrekking heeft op de vastleggingen. In § 1 van artikel 10 wordt trouwens expliciet gesteld dat «[het Rekenhof erover waakt] dat

Le sous-amendement n° 47 de M. Borginon à l'amendement n° 5 de MM. Leterme et Dirk Pieters est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 5 de MM. Leterme et Dirk Pieters, ainsi modifié, est adopté à l'unanimité.

L'article 9, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 10

L'amendement n° 3 (DOC 50 1871/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) tend à organiser un contrôle général de la Cour des comptes sur les engagements et prévoit que la Cour des comptes fait rapport de ses constatations au parlement au moins trois fois pendant chaque année budgétaire. En cas de suppression de l'instrument de contrôle que constitue le visa préalable, il est capital que la Cour des comptes exerce un contrôle général sur les engagements.

Pour un commentaire plus détaillé, *M. Dirk Pieters* renvoie à la justification.

Le ministre des Finances estime que cet amendement impose à nouveau aux entités fédérées une norme stricte, qui va plus loin qu'un principe général.

De plus, cet amendement tend à instituer une procédure particulièrement complexe et sans doute peu efficace.

Une telle règle ne doit d'ailleurs pas figurer comme principe général dans le projet de loi à l'examen. Les différentes assemblées parlementaires et la Cour des comptes peuvent conclure des accords à ce sujet et élaborer une procédure spécifique, qui ne s'applique qu'à leur niveau de pouvoir.

En prévoyant explicitement dans la loi que la Cour des comptes exerce un contrôle général sur les engagements, on peut en outre créer, à tort, l'impression que la Cour des comptes n'exerce pas de contrôle général sur les autres aspects du cycle de dépenses.

Étant donné que la Cour des comptes dispose, en ce qui concerne les dépenses, d'un pouvoir de contrôle général sur tous les crédits, il va de soi que ce pouvoir de contrôle général s'exerce aussi sur les engagements. Le § 1^{er} de l'article 10 prévoit d'ailleurs explicitement que «{La Cour des comptes} veille à ce qu'aucun crédit de

geen krediet van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijding plaatsheeft.» De algemene controle van het Rekenhof omvat de volledige uitgaven- en ontvangstencycclus.

De heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof, vestigt de aandacht erop dat de controle op de vastleggingen reeds behoort tot de algemene controlebevoegdheden van het Rekenhof. Eigenlijk voegt de in het amendement nr. 3 voorgestelde bepaling niets wezenlijks toe aan de bestaande controletaken van het Rekenhof. Het bevestigt alleen het algemene principe dat het Rekenhof een brede controle uitoefent over de volledige betalingscyclus.

Amendement nr. 4 (DOC 50 1871/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters strekt ertoe in het vierde lid van §1 de woorden «a posteriori» te schrappen.

Voor een verdere toelichting verwijst de heer Dirk Pieters naar de verantwoording.

De minister is het ermee eens om de verwijzing naar een a posteriori controle te schrappen. Vanwege de coherentie moet de notie «a posteriori» dan ook geschrapt worden in het voorlaatste lid van § 1, van artikel 5 van de organieke wet op het Rekenhof.

*
* *

Amendement nr. 36 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 10 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 3 van de heren Leterme en Dirk Pieters wordt verworpen met 8 stemmen tegen 1.

Amendement nr. 4 van diezelfde indieners wordt eenparig aangenomen.

Amendement nr. 18 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 10 wordt eenparig aangenomen.

*
* *

Amendement nr. 19 (DOC 50 1871/004) van de heer Alfons Borginon (VU&ID) tot vervanging van het woord «instellingen» in het opschrift van hoofdstuk V door de woorden «gemeenschappen en gewesten» wordt eenparig aangenomen..

dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.» Le contrôle général de la Cour des comptes porte sur l'ensemble du cycle des dépenses et des recettes.

M. Jan Debucquoy, conseiller à la Cour des comptes, souligne que le contrôle des engagements relève déjà des compétences de contrôle générales de la Cour des comptes. Au fond, la disposition que tend à ajouter l'amendement n° 3 n'apporte aucune modification majeure aux missions de contrôles actuelles de la Cour des comptes. Elle se borne à confirmer le principe général qui prévoit que la Cour des comptes exerce un contrôle étendu sur tout le cycle de paiement.

L'amendement n° 4 (DOC 50 1871/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters tend à supprimer les mots «a posteriori» au § 1er, alinéa 4.

M. Dirk Pieters renvoie à la justification pour de plus amples commentaires.

Le ministre marque son accord sur la suppression de la mention d'un contrôle a posteriori. Par souci de cohérence, il conviendra dès lors de faire disparaître la notion de contrôle «a posteriori» à l'avant-dernier alinéa de l'article 5, § 1^{er}, de la loi organique sur la Cour des comptes.

*
* *

L'amendement n° 36 de M. Bourgeois tendant à supprimer l'article 10 est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 3 de MM. Leterme et Dirk Pieters est rejeté par 8 voix contre une.

L'amendement n° 4 des mêmes auteurs est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 18 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 10, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

*
* *

L'amendement n° 19 (DOC 50 1871/004) de M. Alfons Borginon (VU&ID), tendant à remplacer, dans l'intitulé du chapitre V, le mot «institutions» par les mots «communautés et régions», est adopté à l'unanimité.

Art. 11

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Amendement nr. 37 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 11 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 20 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 11 wordt eenparig aangenomen.

Art. 12

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Amendement nr. 38 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 12 wordt eenparig verworpen.

Het aldus geamendeerde artikel 12 wordt eenparig aangenomen.

Amendement nr. 21 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Art. 13 en 14

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

Bijgevolg vervallen de amendementen nrs. 39 en 40 van de heer Bourgeois tot schrapping van de respectievelijke artikelen 13 en 14.

Art. 15

Amendement nr. 41 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 15 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 22 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 15 wordt eenparig aangenomen.

Art. 16

Amendement nr. 42 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 16 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 23 van de heer Borginon wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 16 wordt eenparig aangenomen.

Art. 11

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 37 de M. Bourgeois, tendant à supprimer l'article 11, est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 20 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 11, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 12

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

L'amendement n° 38 de M. Bourgeois, tendant à supprimer l'article 12, est rejeté à l'unanimité.

L'article 12, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 21 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

Art. 13 et 14

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation. Ils sont successivement adoptés à l'unanimité.

Les amendements n°s 39 et 40 de M. Bourgeois, tendant à supprimer respectivement les articles 13 et 14, deviennent dès lors sans objet.

Art. 15

L'amendement n° 41 de M. Bourgeois tendant à supprimer l'article 15 est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 22 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 15, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 16

L'amendement n° 42 de M. Bourgeois tendant à supprimer l'article 16 est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 23 de M. Borginon est adopté à l'unanimité.

L'article 16, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

Art. 17

De minister van Financiën merkt op dat sommige gefedereerde entiteiten tijdens de hoorzittingen verzocht hebben om de uiterste datum voor de inwerkingtreding te verdagen tot 1 januari 2007, aangezien de tenuitvoerlegging van de nieuwe regeling onvermijdelijk een aantal jaren in beslag zal nemen. De minister stelt voor op dit verzoek in te gaan. De oplossing die wordt uitgewerkt in amendement nr. 26 van de heren Éric van Weddingen (MR) en Thierry Giet (PS) (DOC 50 1871/006) lijkt hem hiervoor het meest geschikt : om te vermijden dat het wetsontwerp met terugwerkende kracht wordt aangenomen, wordt de inwerkingtreding vastgesteld op 1 januari 2004, waarbij de gemeenschappen en de gewesten de mogelijkheid krijgen om uitstel aan te vragen tot 1 januari 2007.

De federale regering wenst evenwel dat er zo snel mogelijk vooruitgang wordt geboekt bij de invoering van een budgetterings- en boekhoudingssysteem dat beantwoordt aan de nieuwe algemene beginselen. De mogelijkheid om uitstel aan te vragen, mag niet dus tot gevolg hebben dat de voorbereidingen vertraging oplopen. Samen met zijn collega van Begroting dringt hij erop aan dat de gefedereerde entiteiten zich inspannen om de overgangstermijn zo kort mogelijk te houden. Beide ministers zullen hiervoor contact opnemen met de gemeenschappen en de gewesten.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) wijst erop dat door een uitstel tot 1 januari 2007 de druk om tijdig de nodige voorbereidingen te treffen, enigszins kan afnemen. Om de gemeenschappen en de gewesten ertoe aan te sporen, dit dossier niet op de lange baan te schuiven, wordt de limietdatum in zijn amendement nr. 25 vastgesteld op 1 januari 2006. De spreker wenst zich evenwel aan te sluiten bij de consensus om de uiterste datum voor inwerkingtreding te verdagen tot 1 januari 2007.

*
* *

Amendement nr. 43 van de heer Bourgeois tot schrapping van artikel 17 wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 24 van de heer Alfons Borginon dat ertoe strekt de woorden «de instelling» en «instellingen» respectievelijk te vervangen door de woorden «de gemeenschap of het gewest» en «gemeenschappen en gewesten» wordt eenparig aangenomen.

Amendement nr. 26 (DOC 50 1871/006) van de heren Éric van Weddingen (MR) en Thierry Giet (PS) dat ertoe strekt het wetsontwerp in werking te laten treden

Art. 17

Le ministre des Finances fait observer que certaines entités fédérées ont demandé, au cours des auditions, que la date extrême d'entrée en vigueur soit reportée au 1^{er} janvier 2007, étant donné que la mise en œuvre de la nouvelle réglementation prendra inévitablement quelques années. Le ministre propose d'acquiescer à cette demande. La solution proposée dans l'amendement n° 26 de MM. Éric van Weddingen (MR) et Thierry Giet (PS) (DOC 50 1871/006) lui semble être la plus appropriée : pour éviter que le projet de loi ne soit adopté avec effet rétroactif, l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2004, les communautés et les régions ayant la possibilité de demander un report de la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

Le gouvernement fédéral souhaite toutefois qu'un système budgétaire et comptable qui répond aux nouveaux principes généraux soit mis en place le plus rapidement possible. La possibilité de demander un report ne peut donc pas avoir pour effet de retarder les travaux préparatoires. Avec son collègue du Budget, le ministre des Finances insiste pour que les entités fédérées s'efforcent de limiter autant que possible la période transitoire. Les deux ministres prendront contact à cet effet avec les communautés et les régions.

M. Alfons Borginon (VU&ID) fait observer qu'un report jusqu'au 1^{er} janvier 2007 peut faire baisser quelque peu la pression afin de prendre les mesures préparatoires nécessaires. Afin d'inciter les communautés et les régions à ne pas remettre le dossier aux calendes grecques, l'intervenant présente un amendement (n° 25) tendant à reporter la date limite au 1^{er} janvier 2006. Il est cependant disposé à se rallier au consensus visant à reporter la date limite de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007.

*
* *

L'amendement n° 43 de M. Bourgeois, tendant à supprimer l'article 17, est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 24 de M. Alfons Borginon, visant à remplacer les mots « l'institution » et « institutions » respectivement par les mots « la communauté ou la région » et « communautés et régions » est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 26 (DOC 50 1871/006) de MM. Éric van Weddingen (MR) et Thierry Giet (PS), tendant à fixer l'entrée en vigueur de la loi en projet au 1^{er} janvier 2004

op 1 januari 2004 en dat de gemeenschappen en gewesten de mogelijkheid geeft om de datum van inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2007, wordt eenparig aangenomen.

Bijgevolg vervalt *amendement nr. 1 (DOC 50 1871/002) van de heren Leterme, Dirk Pieters en Bourgeois* dat tot doel heeft het wetsontwerp in werking te laten treden op 1 januari 2004.

Amendement nr. 25 (DOC 50 1871/0004) van de heer Alfons Borginon dat de inwerkingtreding met 1 jaar uitstelde en de limietdatum voor inwerkingtreding vaststelde op 1 januari 2006, wordt ingetrokken.

Het aldus geamendeerde artikel 17 wordt eenparig aangenomen.

*
* *

In verband met artikel 2 van wetsontwerp DOC 50 1871/001 stelt de juridische dienst van de Kamer vast dat na amendement nr. 9, dat ertoe strekt de term «instellingen» in artikel 2 niet meer te gebruiken voor de in dat artikel vernoemde entiteiten, andere amendementen in het hele ontwerp de verwijzing naar die «instellingen» hebben vervangen door een verwijzing naar «gemeenschappen en gewesten». De juridische dienst werpt de vraag op of de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie onder dat laatste begrip mag worden begrepen en hij stelt voor in het artikel te definiëren wat in de zin van deze wet moet worden verstaan onder «de gemeenschap of het gewest».

In antwoord op een vraag van *de heer Alfons Borginon (VU&ID)* terzake, geeft *de minister* aan dat artikel 2 duidelijk definieert welke instellingen door deze wet worden bedoeld. Het is dan ook niet nodig een nieuwe definitie in te voeren.

Om elke verwarring te vermijden bevestigt de minister dat de termen «gemeenschappen of gewesten» die in het hele ontwerp voorkomen (in plaats van de term «instellingen»), in dit bepaalde geval doelen op alle door artikel 2 genoemde instellingen, met inbegrip dus van de Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

De heer Yves Leterme (CD&V) merkt op dat artikel 17 van wetsontwerp DOC 50 1871/001 zoals het werd geamendeerd in een inwerkingtreding op 1 januari 2004 voorziet, met de mogelijkheid voor het gewest of de gemeenschap die erom verzoekt, de verdaging te krijgen van de inwerkingtreding tot uiterlijk 1 januari 2007.

Artikel 11 van wetsontwerp DOC 50 1872/001 en artikel 133 van wetsontwerp DOC 50 1870/001 voorzien

ainsi qu'à permettre aux communautés et aux régions de reporter la date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 1 (DOC 50 1871/002) de MM. Leterme, Dirk Pieters et Bourgeois, tendant à fixer l'entrée en vigueur de la loi en projet au 1^{er} janvier 2004, devient dès lors sans objet.

L'amendement n° 25 (DOC 50 1871/004) de M. Alfons Borginon, tendant à reporter l'entrée en vigueur d'un an et à fixer la date limite de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, est retiré.

L'article 17, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité.

*
* *

Concernant l'article 2 du projet de loi DOC 50 1871/001, le service juridique de la Chambre constate qu'à la suite de l'amendement n° 9, par lequel à l'article 2 le terme «institutions» n'est plus utilisé à propos des entités qui y sont citées, d'autres amendements ont remplacé à travers tout le projet la référence à ces «institutions» par une référence aux «communautés et régions». Le service juridique pose la question de savoir si la Commission communautaire commune peut être comprise dans cette dernière notion et propose de définir à l'article ce qu'il faut entendre par «la communauté ou la région» au sens de la présente loi.

En réponse à une question de *M. Alfons Borginon (VU&ID)* à ce propos, *le ministre* indique que l'article 2 définit clairement les institutions visées par la présente loi. Il n'est donc pas nécessaire d'introduire une nouvelle définition.

Afin d'éviter toute confusion, le ministre confirme que les termes «communautés ou régions» figurant dans l'ensemble du projet (en lieu et place du terme «institutions») visent dans ce cas-ci l'ensemble des institutions citées par l'article 2, y compris donc la Commission communautaire commune.

M. Yves Leterme (CD&V) fait remarquer que l'article 17 du projet de loi DOC 50 1871/001, tel qu'il a été amendé, prévoit une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, avec la possibilité pour la région ou la communauté qui en fait la demande, d'obtenir un report de l'entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2007.

Par contre, l'article 11 du projet de loi DOC 50 1872/001 et l'article 133 du projet de loi DOC 50 1870/001

daarentegen in een inwerkingtreding op 1 januari 2004, met de mogelijkheid voor de Koning de inwerkingtreding te verdagen tot uiterlijk 1 januari 2005. Schuilt daarin geen contradictie?

De minister geeft te kennen dat dit verschil in datum niet voor problemen zorgt aangezien de regering niet van plan is de inwerkingtreding te verdagen van de bepalingen die betrekking hebben op de federale overheid.

Mocht dat niettemin nodig blijken, dan kan de regering altijd een wetsontwerp indienen bij het parlement om de datum van inwerkingtreding te wijzigen.

*
* *

Het gehele wetsontwerp zoals het werd geamendeerd wordt, met inbegrip van de door de juridische dienst voorgestelde wetgevingstechnische verbeteringen, aangenomen met 9 tegen 2 stemmen.

C. Wetsontwerp DOC 50 1872/001

Artikel 1

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt. Het wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Artikel 1bis (nieuw)

Amendement nr. 6 (DOC 50 1872/004) van de heer Geert Bourgeois (VU&ID) heeft tot doel uitdrukkelijk in de organieke wet op het Rekenhof vast te leggen dat het Rekenhof bestaat uit een Nederlandse en een Franse kamer. Een dergelijke bepaling is reeds opgenomen in het reglement van orde van het Rekenhof. Met dit amendement wordt de bestaande praktijk ook wettelijk veranderd.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) merkt op dat in dit amendement gewoon de gangbare praktijk wordt bevestigd : er wordt voorgesteld een bepaling uit het reglement van orde in de wet op te nemen. Door een bepaling wettelijk te verankeren, wordt het achteraf evenwel moeilijker om ze nog bij te sturen.

De spreker vestigt alvast de aandacht van de commissieleden erop dat ook bij de bespreking van andere amendementen een duidelijk onderscheid zal moeten gemaakt worden tussen aangelegenheden die wettelijk geregeld moeten worden en die waarvoor het volstaat een bepaling op te nemen in een intern reglement.

prévoient une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, avec la possibilité pour le Roi de reporter l'entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2005. N'y a-t-il pas là contradiction ?

Le ministre indique que cette différence de date ne pose pas de problème puisque le gouvernement n'a pas l'intention de reporter l'entrée en vigueur des dispositions qui concernent le pouvoir fédéral.

Si cela devait néanmoins s'avérer nécessaire, le gouvernement peut toujours déposer un projet de loi au parlement afin de modifier la date d'entrée en vigueur .

*
* *

L'ensemble du projet de loi, tel qu'il a été amendé et y compris les corrections d'ordre légistique proposées par le service juridique, est adopté par 9 voix contre 2.

C. Projet de loi DOC 50 1872/001

Article 1^{er}

Cet article ne donne lieu à aucune observation. Il est adopté par 9 voix contre une.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'amendement n° 6 (DOC 50 1872/004) de M. Geert Bourgeois (VU&ID) a pour objet d'inscrire explicitement dans la loi organique de la Cour des comptes que celle-ci est composée d'une chambre française et d'une chambre néerlandaise. Une telle disposition figure déjà dans le règlement d'ordre de la Cour des comptes. L'amendement tend à ancrer la pratique dans la loi.

M. Alfons Borginon (VU&ID) fait observer que l'amendement en question tend simplement à confirmer la pratique, puisqu'il vise à inscrire une disposition du règlement d'ordre dans la loi. Une fois insérée dans la loi, cette disposition sera mieux préservée de modifications ultérieures.

L'intervenant attire l'attention des membres de la commission sur le fait que lors de la discussion d'autres amendements, il faudra aussi faire une nette distinction entre les questions qui doivent être réglées dans la loi et celles pour lesquelles il suffit d'inscrire une disposition dans un règlement d'ordre intérieur.

De minister van Financiën is van mening dat bepaalde aangelegenheden het best in een intern reglement - het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers of het reglement van orde van het Rekenhof - worden geregeld, aangezien hierdoor een soepeler manier van werken mogelijk wordt gemaakt.

De aandacht moet hierbij niet uitgaan naar het verschil in juridische draagwijdte tussen een wettelijke en reglementaire bepaling.

Door een knelpunt op grond van een reglementaire bepaling te regelen, kan de Kamer van volksvertegenwoordigers autonoom beslissen : in tegenstelling tot wat het geval is bij een wettelijke regeling, komt de uitvoerende macht niet tussenbeide. Vanuit het oogpunt van de wetgevende macht is het dus beter een aantal kwesties te regelen in hetzij het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, hetzij het reglement van orde van het Rekenhof : inmenging van de uitvoerende macht is hierbij uitgesloten.

Een wettelijke regeling is alleen te verkiezen wanneer men veronderstelt dat een regering (hetzij de federale regering, hetzij de executieve van een gefedereerde entiteit) het niet eens is met een bepaalde zienswijze.

In elk geval vindt de minister het overbodig dat de bestaande reglementaire bepaling op grond van amendement nr. 6 in de wet wordt opgenomen. Bijgevolg vraagt hij de verwerping van amendement nr. 6.

*
* *

Amendement nr. 6 wordt eenparig verworpen.

Artikel 2

Op grond van *amendement nr. 1 (DOC 50 1872/002) van de heer Éric van Weddingen c.s.* krijgt de Kamer van volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om het Rekenhof de opdracht te geven een onderzoek uit te voeren naar de wettigheid en de regelmatigheid van specifieke uitgavenprogramma's.

De hoofdindieners wijst erop dat hierover een brede consensus was bereikt tijdens de besprekingen binnen de subcommissie «Rekenhof».

Amendement nr. 5 (subamendement op amendement nr. 1 – DOC 50 1872/004) van de heer Geert Bourgeois beoogt om de kamervoorzitter de verplichting op

Le ministre des Finances estime qu'il est préférable que certaines questions soient réglées dans un règlement interne – le Règlement de la Chambre des représentants ou le règlement d'ordre de la Cour des comptes -, étant donné que cette option offre une plus grande souplesse.

A ce propos, l'attention ne doit pas porter sur la différence de portée juridique entre une disposition légale et une disposition réglementaire.

En réglant un problème sur la base d'une disposition réglementaire, la Chambre des représentants peut décider en toute autonomie : contrairement à ce qui prévaut dans le cas d'une disposition légale, il n'y a pas d'intervention du pouvoir exécutif. Du point de vue du pouvoir législatif, il est donc préférable de régler un certain nombre de questions en se référant soit au Règlement de la Chambre des représentants, soit au règlement d'ordre de la Cour des comptes : dans ces deux cas, une ingérence du pouvoir exécutif est exclue.

Une disposition légale n'est préférable que lorsque l'on suspecte qu'un gouvernement (soit le gouvernement fédéral, soit l'exécutif d'une entité fédérée) n'est pas d'accord avec un point de vue déterminé.

Le ministre estime en tout cas superflu que la disposition réglementaire actuelle soit reprise dans la loi en vertu de l'amendement n° 6. Il demande par conséquent le rejet de l'amendement n° 6.

*
* *

L'amendement n° 6 est rejeté à l'unanimité.

Article 2

Sur la base de l'*amendement n°1 (DOC 50 1872/002) de M. Eric van Weddingen et consorts*, la Chambre des représentants se voit accorder la possibilité de charger la Cour des comptes de procéder à un contrôle de légalité et de régularité de programmes spécifiques de dépenses.

L'auteur principal de l'amendement fait remarquer qu'un large consensus avait été atteint à ce sujet lors des discussions au sein de la sous-commission «Cour des comptes».

L'amendement n°5 (sous-amendement à l'amendement n° 1 – DOC 50 1872/004) de M. Geert Bourgeois a pour objectif d'imposer au président de la Chambre l'obli-

te leggen het Rekenhof te gelasten met een dergelijk onderzoek indien ten minste een derde van de kamerleden hierom verzoekt.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) is het ermee eens dat ook een minderheid van de kamerleden de mogelijkheid moet krijgen om een dergelijk initiatief te nemen. Deze aangelegenheid wordt evenwel beter geregeld in het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De minister van Financiën sluit zich aan bij dit standpunt.

Amendement nr. 16 (subamendement op amendement nr. 1 - DOC 50 1872/006) van de heer Dirk Pieters strekt ertoe de Kamer van volksvertegenwoordigers ook de mogelijkheid te geven om het Rekenhof te gelasten financiële audits uit te voeren.

Amendement nr. 13 (DOC 50 1872/006) van mevrouw Marie-Thérèse Coenen (Agalev-Ecolo) c.s. beoogt de actieradius en de bevoegdheden van het Rekenhof inzake de controle op het goed beheer bij de autonome overheidsbedrijven en hun dochterondernemingen aanzienlijk uit te breiden.

Namens de indieners vestigt *de heer Gérard Gobert (Agalev-Ecolo)* de aandacht erop dat dit amendement nauw samenhangt met de amendementen nrs. 14 en 15. Deze drie amendementen vloeien voort uit de aanbevelingen die werden geformuleerd door de parlementaire onderzoekscommissie die de omstandigheden heeft onderzocht die geleid hebben tot het faillissement van Sabena. In hoofdstuk VI – Aanbevelingen van het verslag van deze parlementaire onderzoekscommissie (zie DOC 50 1514/003 p. 318) wordt onder meer gesteld dat «*de wijze van toezicht, aangepast aan de aard van de onderneming moet worden onderzocht (toezicht door het Rekenhof, via een regeringscommissaris, bedrijfsrevisor, ...)*».

In de motie die werd aangenomen in plenaire vergadering naar aanleiding van het debat over het verslag van de parlementaire onderzoekscommissie, wordt gesteld dat : «*[de Kamer van volksvertegenwoordigers] zich voorneemt wetgevende initiatieven te nemen om zijn parlementaire controle op de overheidsbedrijven te versterken.*» (zie DOC 50 1514/007).

Vanuit het oogpunt van een efficiënt beheer moeten de overheidsbedrijven over voldoende autonomie beschikken. Dit betekent evenwel niet dat de besteding van de rijks-gelden niet meer streng gecontroleerd moet worden.

Om te vermijden dat er zich nogmaals een catastrofe voordoet zoals het faillissement van Sabena, is het de bedoeling is dat het parlement snel wordt ingelicht zo-

gation de charger la Cour des comptes de procéder à un tel contrôle si au moins un tiers des membres de la Chambre le demande.

M. Alfons Borginon (VU&ID) estime également qu'une minorité des membres de la Chambre devrait avoir la possibilité de prendre une telle initiative. Il serait cependant préférable de régler cette question dans le Règlement de la Chambre des représentants.

Le ministre des Finances se rallie à ce point de vue.

M. Dirk Pieters présente un amendement (n°16, sous-amendement à l'amendement n° 1, DOC 50 1872/006) tendant à donner également la possibilité à la Chambre des représentants de charger la Cour des comptes de procéder à des audits financiers.

Mme Marie-Thérèse Coenen ((Agalev-Ecolo) et consorts présentent un amendement (n° 13, DOC 50 1872/006) tendant à élargir considérablement le champ d'action et les compétences de la Cour des comptes en ce qui concerne le contrôle de la bonne gestion des entreprises publiques autonomes et de leurs filiales.

M. Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) souligne, au nom des auteurs, que cet amendement est étroitement lié aux amendements n°s 14 et 15. Ces trois amendements découlent des recommandations formulées par la commission d'enquête parlementaire qui a examiné les circonstances qui ont mené à la faillite de la Sabena. Dans le chapitre VI – Recommandations - du rapport de cette commission d'enquête parlementaire (cf. DOC 50 1514/003, p. 318), il est notamment précisé que «*le mode de surveillance, adapté à la nature de l'entreprise doit être étudié (contrôle par la Cour des comptes, via un commissaire du gouvernement, commissaire aux comptes, ...)*».

Dans la motion qui a été adoptée en séance plénière à la suite du débat sur le rapport de la commission d'enquête parlementaire, il est précisé que «*[la Chambre des représentants] s'engage à prendre des initiatives législatives pour renforcer son contrôle sur les entreprises publiques.*» (cf. DOC 50 1514/007).

Une gestion efficace des entreprises publiques suppose que celles-ci jouissent d'une autonomie suffisante, ce qui ne signifie cependant pas que l'emploi des deniers publics ne doit plus faire l'objet d'un contrôle strict.

Afin d'éviter toute nouvelle catastrophe comparable à la faillite de la Sabena, il convient que le parlement soit rapidement informé dès que la Cour des comptes a cons-

dra het Rekenhof heeft vastgesteld dat bepaalde zaken mislopen bij het beheer van een overheidsbedrijf. Zowel het beheer van het overheidsbedrijf als de wijze waarop de beheerscontract met de overheid wordt nageleefd, moeten door het Rekenhof gecontroleerd kunnen worden.

De heer Gobert vestigt de aandacht van de commissieleden erop dat het vraagstuk van de parlementaire controle op de overheidsbedrijven ook uitvoerig aan bod komt in het wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof* en de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, wat de controle op de autonome overheidsbedrijven betreft (DOC 50 1686/001) dat werd ingediend door de dames Muriel Gerken en Marie-Thérèse Coenen en de heren Jef Tavernier en Lode Vanoost.

De minister van Financiën merkt op dat als gevolg van een opmerking van de Raad van State het voorontwerp werd aangepast om te bepalen dat het algemene principe van de controle door het Rekenhof van toepassing is, tenzij er specifieke wettelijke bepalingen een afwijking van dit beginsel mogelijk maken. (zie ook de memorie van toelichting (p. 15 DOC 50 1872/001) waarin wordt gesteld : «*In reactie op een opmerking van de Raad van State heeft de Regering trouwens het voorontwerp gewijzigd om goed tot uiting te brengen dat het voorliggende ontwerp slechts van toepassing is wanneer er niet van wordt afgeweken door specifieke wetten*»).

Het is dus niet de bedoeling dat er op grond van het ter bespreking voorliggende wetsontwerp wijzigingen worden aangebracht aan de bestaande situatie inzake de controle op de overheidsbedrijven.

Verder maakt de minister de commissieleden erop attent dat de Kamer van volksvertegenwoordigers op basis van de bepaling die is opgenomen in het *amendement nr. 1 van de heer van Weddingen* *cs* het Rekenhof zal kunnen gelasten bij de autonome overheidsbedrijven - die krachtens de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven zijn onderworpen aan de controle van het Rekenhof - specifieke controles op het vlak van de wettelijkheid en het goed beheer uit te voeren.

De amendementen nrs. 13 tot 15 hebben evenwel een veel grotere draagwijdte : het is namelijk de bedoeling alle ondernemingen en hun filialen waarin hetzij de federale overheid, hetzij de gemeenschappen of de gewesten aandeelhouder is, aan een controle van het Rekenhof te onderwerpen. Een dergelijk controlesysteem kan niet worden ingevoerd op basis van dit wetsontwerp.

taté certains dysfonctionnements dans la gestion d'une entreprise publique. Tant la gestion de l'entreprise publique que la manière dont le contrat de gestion conclu avec les pouvoirs publics est respecté doivent pouvoir être contrôlés par la Cour des comptes.

M. Gobert souligne, à l'attention des membres de la commission, que le problème du contrôle parlementaire des entreprises publiques est également largement abordé dans la proposition de loi modifiant, en ce qui concerne le contrôle des entreprises publiques autonomes, la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (DOC 50 1686/001), déposée par Mmes Muriel Gerken et Marie-Thérèse Coenen et MM. Jef Tavernier et Lode Vanoost.

Le ministre des Finances fait observer qu'à la suite d'une observation formulée par le Conseil d'État, l'avant-projet de loi a été modifié afin de préciser clairement que le principe général du contrôle de la Cour des comptes s'applique, sauf si des dispositions légales spécifiques permettent de déroger à ce principe (voir également l'exposé des motifs, DOC 1872/001, p. 15, qui précise que : «*Par ailleurs, pour répondre à une remarque du Conseil d'État, le Gouvernement a modifié son avant-projet pour bien faire ressortir que le présent projet ne trouve à s'appliquer en la matière que lorsque des lois particulières n'y dérogent pas*»).

Le projet de loi à l'examen ne vise donc pas à modifier la situation existante en matière de contrôle des entreprises publiques.

Le ministre souligne par ailleurs à l'attention des membres de la commission qu'en vertu de la disposition prévue par l'*amendement n° 1 de M. van Weddingen et consorts*, la Chambre des représentants pourra charger la Cour des comptes de procéder à des contrôles spécifiques de légalité et de régularité au sein des entreprises publiques autonomes, qui sont soumises au contrôle de la Cour des comptes conformément à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

Les amendements n^{os} 13 à 15 ont cependant une portée beaucoup plus large : ils visent notamment à soumettre à un contrôle de la Cour des comptes toutes les entreprises et leurs filiales dont soit le pouvoir fédéral, soit les communautés ou les régions sont actionnaires. Le projet de loi à l'examen ne permet pas pareil contrôle. Si le parlement souhaite suivre cette piste, il con-

Indien het parlement dit denkspoor wenst te volgen, moeten er eerder specifieke bepalingen worden aangenomen in de wetgeving op de overheidsbedrijven.

De minister wijst erop dat op grond van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven de controle op deze overheidsbedrijven is toevertrouwd aan een college van commissarissen dat paritair is samengesteld uit twee raadsheren van het Rekenhof en twee revisoren van het Instituut der Bedrijfsrevisoren. Als instelling is het Rekenhof evenwel niet betrokken bij deze controle.

Het voorstel dat in de amendementen nrs. 13 tot en met 15 wordt geformuleerd om de controle van het Rekenhof op de overheidsbedrijven en hun participaties uit te breiden, kan rekenen op de steun van de minister.

Aangezien een dergelijke opdracht ongetwijfeld tot een reorganisatie van de taakverdeling binnen het Rekenhof zal leiden, lijkt het de minister vanzelfsprekend dat het Rekenhof nauw betrokken wordt bij de uitwerking van deze voorstellen. Ook de bevoegde voogdijministers moeten deelnemen aan dit overleg. Tijdens een hoorzitting moet het Rekenhof de gelegenheid krijgen haar bedenkingen te formuleren omtrent de voorgestelde uitbreiding van haar controletaken op het beheer van de overheidsbedrijven en hun dochterondernemingen. Om haar nieuwe opdrachten naar behoren te kunnen uitvoeren, moet het Rekenhof over bijkomende middelen kunnen beschikken. Wellicht zal de dotatie aan het Rekenhof opgetrokken moeten worden. Het is zinloos het Rekenhof te belasten met nieuwe controleopdrachten indien het parlement niet bereid is hiervoor bijkomende middelen ter beschikking te stellen. Naar aanleiding van vroegere voorstellen om de controle van het Rekenhof op gemeenten en provincies uit te breiden, is deze kwestie ook aan bod gekomen.

Op dit ogenblik kan de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof trouwens gelasten met een controleopdracht bij de autonome overheidsbedrijven. Op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft het Rekenhof bijvoorbeeld een audit uitgevoerd bij de NMBS. Hierbij was het enige knelpunt of deze controle zich moest beperken tot de controle van de taken van openbare dienstverlening. Dochterbedrijven en participaties die niet belast waren met taken van openbare dienst, vielen niet onder controlebevoegdheid van het Rekenhof.

In elk geval moet een dergelijke beslissing grondig worden voorbereid. Over alle vraagstukken die in het ter bespreking voorliggende wetsontwerp worden geregeld, heeft er uitvoerig overleg plaatsgevonden met het Rekenhof. Vooraleer werd beslist de controletechniek van het voorafgaand visum af te schaffen, is bijvoorbeeld gron-

viendra plutôt d'insérer des dispositions spécifiques dans les lois sur les entreprises publiques.

Le ministre fait observer qu'en vertu de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, le contrôle de ces entreprises publiques a été confié à un collège de commissaires qui est composé paritairement de deux conseillers de la Cour des comptes et de deux réviseurs de l'Institut des réviseurs d'entreprises. La Cour des comptes n'est toutefois pas associée à ce contrôle en tant qu'institution.

La proposition, formulée dans les amendements nos 13 à 15, d'étendre le contrôle de la Cour des comptes aux entreprises publiques et à leurs participations bénéficie de l'appui du ministre.

Étant donné qu'une telle mission ne manquera pas d'entraîner une réorganisation du partage des tâches au sein de la Cour des comptes, le ministre estime parfaitement logique que la Cour des comptes soit étroitement associée à la mise en œuvre de ces propositions. Les ministres de tutelle compétents doivent, eux aussi, prendre part à cette concertation. Au cours d'une audition, la Cour des comptes doit avoir la possibilité de formuler ses observations à propos de l'extension éventuelle de ses missions de contrôle de la gestion des entreprises publiques et de leurs filiales. Pour pouvoir accomplir correctement ses nouvelles missions, la Cour des comptes doit disposer de moyens supplémentaires. Il faudra sans doute relever la dotation accordée à la Cour des comptes. Il serait absurde de confier de nouvelles missions de contrôle à la Cour des comptes si le parlement n'est pas disposé à lui fournir à cet effet des moyens supplémentaires. Cette question a déjà été abordée lorsque d'aucuns ont proposé d'étendre le contrôle de la Cour des comptes aux communes et aux provinces.

À l'heure actuelle, la Chambre des représentants peut d'ailleurs charger la Cour des comptes d'une mission de contrôle auprès des entreprises publiques autonomes. À la demande de la Chambre des représentants, la Cour des comptes a par exemple réalisé un audit à la SNCB. Le seul problème à cet égard était de savoir si ce contrôle devait se limiter au contrôle des missions de service public. Les filiales et les participations qui n'étaient pas investies de missions de service public ne relevaient pas du champ de contrôle de la Cour des comptes.

Il faut en tout cas préparer soigneusement une telle décision. Tous les problèmes qui sont réglés dans le cadre du projet de loi à l'examen ont fait l'objet d'une concertation approfondie avec la Cour des comptes. Avant qu'il ait été décidé de supprimer la technique de contrôle du visa préalable, il a, par exemple, été exa-

dig nagegaan of het Rekenhof in staat zou zijn een efficiënte controle te organiseren met meer hedendaagse audittechnieken. Net zoals dit het geval was bij de schraping van het voorafgaand visum, kan men ook bij de voorgestelde uitbreiding van de controletaken van het Rekenhof niet over één nacht ijs gaan.

Wanneer de amendementen nrs. 13 tot en 15 in het kader van deze bespreking worden aangenomen, zou dit tot gevolg hebben dat deze bepalingen ook van toepassing worden op de gemeenschappen en de gewesten. Dit zou er bijvoorbeeld toe leiden dat het Rekenhof een controle moet uitvoeren bij alle ondernemingen waarin de gewesten participeren (Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen, Société Régionale d'Investissement de Wallonie). Op praktisch vlak lijkt een dergelijke gigantische uitbreiding van de controletaken van het Rekenhof gewoonweg onhaalbaar. In plaats van een systematische controle zouden dergelijke controles alleen kunnen plaatsvinden op specifiek verzoek van een parlementaire assemblee. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen dat al deze instellingen reeds gecontroleerd worden door een bedrijfsrevisor. Op dit ogenblik bestaat er dus wel degelijk een vorm van externe controle.

Zonder verdere analyse en reflectie kunnen deze amendementen niet worden aangenomen. De doelstellingen die met de amendementen worden beoogd, vallen bovendien buiten het kader van het wetsontwerp DOC 50 1872/001. Bijgevolg vraagt de minister de verwerping van de amendementen 13, 14 en 15 en stelt hij voor dat deze problematiek grondig zou worden besproken in de subcommissie «Rekenhof», waarbij nagegaan moet worden in welk wetgevend kader de versterking en de uitbreiding van de controle door het Rekenhof moet worden uitgewerkt en welke juridische instrumenten hiervoor moeten worden aangewend. De subcommissie kan haar bevindingen dan neerleggen in een verslag, dat als basis kan dienen voor verder wetgevend werk.

De heer Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) antwoordt dat het vanzelfsprekend is dat deze amendementen een drastische reorganisatie én een uitbreiding van de middelen vereisen. De motie die in plenaire vergadering werd aangenomen, kan evenwel niet zonder politieke gevolgen blijven. Vóór het einde van deze legislatuur moeten de nodige maatregelen genomen worden. Hiermee geeft de overheid ook een duidelijk signaal aan al de werknemers die het slachtoffer zijn geworden van het faillissement van Sabena.

De heer Éric van Weddingen (MR), voorzitter van de subcommissie «Rekenhof», stelt voor om een gedachte-wisseling te organiseren omtrent de controle die wordt uitgeoefend door het Rekenhof op de autonome

miné de manière approfondie si la Cour des comptes serait en mesure d'organiser un contrôle efficace à l'aide de techniques d'audit plus modernes. Tout comme cela a été le cas lors de la suppression du visa préalable, on ne peut pas non plus agir avec légèreté en ce qui concerne l'extension proposée des missions de contrôle de la Cour des comptes.

L'adoption des amendements n^{os} 13 à 15 dans le cadre de la présente discussion aurait pour conséquence que ces dispositions s'appliqueraient aussi aux communautés et aux régions, de sorte que la Cour des comptes devrait effectuer un contrôle auprès de toutes les entreprises dans lesquelles les régions ont des participations (*Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen*, Société Régionale d'Investissement de Wallonie). Sur le plan pratique, il paraît tout simplement impossible d'étendre à un tel point les missions de contrôle de la Cour des comptes. De tels contrôles ne seraient pas systématiques et ne pourraient être opérés qu'à la demande spécifique d'une assemblée parlementaire. Il ne faut en outre pas perdre de vue que tous ces organismes sont déjà contrôlés par un réviseur d'entreprises. À l'heure actuelle, il existe donc bel et bien une forme de contrôle externe.

Ces amendements ne sauraient être adoptés sans que l'on poursuive l'analyse et la réflexion. Les objectifs que poursuivent ces amendements sortent en outre du cadre du projet de loi DOC 50 1872/001. Le ministre demande par conséquent que les amendements n^{os} 13, 14 et 15 soient rejetés et propose que cette problématique fasse l'objet d'un débat approfondi au sein de la sous-commission «Cour des comptes», débat lors duquel il faudra examiner dans quel cadre législatif il convient de renforcer et d'étendre le contrôle exercé par la Cour des comptes et quels instruments juridiques il convient d'utiliser à cet effet. La sous-commission pourrait alors consigner ses constatations dans un rapport, qui pourrait servir de base au travail législatif ultérieur.

M. Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) répond qu'il va sans dire que ces amendements requièrent une réorganisation radicale et une extension des moyens. La motion qui a été adoptée en assemblée plénière ne peut cependant pas demeurer sans conséquences politiques. Il y a lieu de prendre les mesures qui s'imposent avant la fin de la présente législature. De la sorte, les pouvoirs publics émettront également un signal clair à l'adresse de tous les travailleurs qui ont été victimes de la faillite de la Sabena.

M. Éric Van Weddingen (MR), président de la sous-commission «Cour des comptes», propose d'organiser, un échange de vues sur le contrôle que la Cour des comptes exerce sur les entreprises publiques autonome

overheidsbedrijven en de bedrijven waar de Staat meerderheidsaandeelhouder is.

Amendement nr. 11 (DOC 50 1872/005) van de heer Alfons Borginon beoogt het laatste lid van de voorgestelde § 1 te schrappen. De indiener wijst erop dat deze bepaling wordt opgenomen in zijn overkoepelend *amendement nr. 10 (DOC 50 1872/005)* op artikel 4 dat tot doel heeft de verschillende voorgestelde bepalingen in verband met de relatie tussen het Rekenhof en het parlement bijeen te brengen. De verschillende elementen die zijn opgenomen in amendement nr. 10 worden toegelicht in de verantwoording.

De minister van Financiën deelt mee dat hij geen principiële bezwaren heeft tegen het voorgestelde overkoepelend amendement nr. 10. De verwijzing bij het vierde streepje naar het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers is evenwel overbodig.

De minister blijft er evenwel van overtuigd dat deze aspecten beter geregeld worden in de interne reglementen.

Als gevolg van deze gedachtewisseling beslist *de heer Alfons Borginon* amendement nr. 11 in te trekken. Voorstellen tot wijziging van het reglement van orde van het Rekenhof en tot wijziging van het kamerreglement zullen door hem worden ingediend.

*
* *

Amendement nr. 5 (subamendement op amendement nr. 1) wordt eenparig verworpen.

Amendement nr. 16 (subamendement op amendement nr. 1) wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Het aldus gewijzigde amendement nr. 1 wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Amendement nr. 13 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 2.

Het aldus geamendeerde artikel 2 wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Art. 3

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt. Het wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Art. 4

Als gevolg van de bespreking van zijn amendement nr. 11 (zie artikel 2) trekt *de heer Alfons Borginon (VU&ID)*

mes et les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire.

L'amendement n° 11 (DOC 50 1872/005) de M. Alfons Borginon tend à supprimer le dernier alinéa du § 1^{er} proposé. L'auteur souligne que cette disposition est reprise dans son *amendement* de synthèse n° 10 (DOC 50 1872/005) à l'article 4, qui a pour but de regrouper les diverses dispositions proposées ayant trait à la relation entre la Cour des comptes et le parlement. Les différents éléments qui ont été repris dans l'amendement n° 10 sont expliqués dans la justification.

Le ministre des Finances fait savoir qu'il n'a pas d'objection de principe à faire valoir à l'encontre de l'amendement de synthèse n° 10 proposé. Le renvoi, au quatrième tiret, au Règlement de la Chambre des représentants est toutefois superflu.

Le ministre reste néanmoins convaincu qu'il serait préférable de régler ces aspects dans les règlements internes.

À la suite de cet échange de vues, *M. Alfons Borginon* décide de retirer l'amendement n° 11. Il déposera des propositions de modification du règlement d'ordre de la Cour des comptes et du Règlement de la Chambre.

*
* *

L'amendement n° 5 (sous-amendement à l'amendement n° 1) est rejeté à l'unanimité.

L'amendement n° 16 (sous-amendement à l'amendement n° 1) est adopté par 9 voix contre une.

L'amendement n° 1, ainsi modifié, est adopté par 9 voix contre une.

L'amendement n° 13 est rejeté par 8 voix contre 2.

L'article 2, ainsi amendé, est adopté par 9 voix contre une.

Art. 3

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté par 9 voix contre une.

Art. 4

À la suite de la discussion de son amendement n° 11 (cf. article 2), *M. Alfons Borginon (VU&ID)* retire les amen-

de amendementen nr. 10 (DOC 50 1872/005) en 17 (subamendement op amendement nr. 10 - DOC 50 1872/006) in.

Amendement nr. 14 van mevrouw Marie-Thérèse Coenen (Agalev-Ecolo) c.s. (zie DOC 50 1872/006) beoogt dat de rekeningen van de overheidsbedrijven en hun filialen waarin de Staat meerderheidsaandeelhouder is, alsook de rekeningen van de ondernemingen waarin de Staat minderheidsaandeelhouder is, maar die een taak van universele dienstverlening vervullen, aan het Rekenhof worden toegezonden.

Namens de indieners verwijst de heer Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) naar de verantwoording en zijn toelichting bij amendement nr. 13.

*
* *

Amendement nr. 14 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 2.

Artikel 4 wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Artikel 4bis(nieuw)

In amendement nr. 15 van mevrouw Marie-Thérèse Coenen (Agalev-Ecolo) c.s. tot invoeging van een nieuw artikel 4bis, dat samenhangt met de amendementen nrs. 13 en 14 (zie DOC 50 1870/006) worden een reeks criteria uitgewerkt waaraan de verslagen van het Rekenhof in verband met de rekeningen van autonome overheidsbedrijven moeten beantwoorden. Zowel in ondernemingen waar de Staat meerderheidsaandeelhouder als in de ondernemingen waar de Staat minderheidsaandeelhouder is maar die belast zijn met een taak van openbare dienstverlening, moet een verslag over de taken van openbare dienstverlening als een verslag over de commerciële activiteiten worden ingediend. Alleen in het geval dat de overheid minderheidsaandeelhouder is in een onderneming die niet belast is met een opdracht van openbare dienstverlening, is het Rekenhof niet bevoegd.

Voor een verdere toelichting verwijst de heer Gérard Gobert naar zijn uiteenzetting bij amendement nr. 13.

Amendement nr. 15 wordt verworpen met 8 stemmen tegen 2.

Artikelen 5 en 6

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden achtereenvolgens aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

dements n^{os} 10 (DOC 50 1872/005) en 17 (sous-amendement à l'amendement n^o 10 – DOC 50 1872/006).

L'amendement n^o 14 de Mme Marie-Thérèse Coenen (Agalev-Ecolo) et consorts (cf. DOC 50 1872/006) tend à faire en sorte que les comptes des entreprises publiques et de leurs filiales dans lesquelles l'État est actionnaire majoritaire, ainsi que les comptes des entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire minoritaire, mais qui exercent une mission de service universel, soient transmis à la Cour des comptes.

Au nom des auteurs, M. Gérard Gobert (Agalev-Ecolo) renvoie à la justification de l'amendement n^o 13.

*
* *

L'amendement n^o 14 est rejeté par 8 voix contre 2.

L'article 4 est adopté par 9 voix contre une.

Art. 4bis (nouveau)

L'amendement n^o 15 de Mme Marie-Thérèse Coenen (Agalev-Ecolo) et consorts tendant à insérer un nouvel article 4bis, qui doit être mis en relation avec les amendements n^{os} 13 et 14 (DOC 50 1872/006), fixe une série de critères auxquels les rapports de la Cour des comptes sur les comptes des entreprises publiques autonomes doivent répondre. Un rapport sur les missions de service public et un rapport concernant les activités commerciales doivent être présentés tant pour les entreprises où l'État est majoritaire que pour les entreprises où l'État est minoritaire, mais qui sont chargées d'une mission de service public. Seules les entreprises où l'État est minoritaire et qui ne sont pas chargées d'une mission de service public échappent à la compétence de la Cour des comptes.

Pour un commentaire plus détaillé, M. Gérard Gobert renvoie à son intervention concernant l'amendement n^o 13.

L'amendement n^o 15 est rejeté par 8 voix contre 2.

Art. 5 et 6

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation. Ils sont successivement adoptés par 9 voix contre une.

Artikel 6bis (nieuw)

Amendement nr. 2 (DOC 50 1872/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) strekt ertoe een nieuw artikel 6bis in te voegen, dat betrekking heeft op het inzage- en informatierecht van de individuele parlementsleden.

De heer Dirk Pieters verwijst naar de verantwoording, waarin een uitgebreide toelichting wordt gegeven bij de verschillende paragrafen van het voorgestelde artikel.

Amendement nr. 12 (DOC 50 1872/005) van de heer Alfons Borginon (VU&ID) is een subamendement op amendement nr. 2 dat ertoe strekt de voorgestelde bepaling alleen te laten gelden voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en niet van toepassing te maken op de parlementaire assemblees van de gemeenschappen en gewesten. Dit subamendement hangt ook samen met de reeds besproken amendementen nr. 10 en 11.

Ten slotte bevat dit subamendement ook een bepaling dat het Rekenhof bescherming moet bieden tegen tergende vragen van individuele parlementsleden, die werking van het Rekenhof verstoren. Indien het Rekenhof de indruk heeft dat bepaalde vragen de bedoeling hebben lopende onderzoeken te belemmeren, kan het Kamer hiervan op de hoogte brengen. De Kamer moet dan beslissen of een dergelijke vraag ontvankelijk is.

De minister verwijst naar de discussie omtrent de amendementen nrs. 10 en 12. Zijn voorkeur gaat er naar uit om deze aspecten te laten regelen door de parlementaire assemblees in interne reglementen.

Wat betreft het amendement nr. 2, merkt de minister op dat de §§ 1 en 2 gebaseerd zijn op de huidige artikelen 33 tot 36 van het reglement van orde van het Rekenhof. De bepalingen van het amendement zijn evenwel minder precies dan de huidige artikelen van het Reglement van Orde van het Hof.

Essentieel is dat de onderzoeken van het Rekenhof met een zekere discretie kunnen verlopen. Vaak is het niet bevorderlijk voor een onderzoek dat het in de publieke fora terecht komt. Het individuele inzagerecht van de parlementsleden mag ook geen inbreuk inhouden op de bescherming van de privacy. In een bijzonder kritisch advies (*zie DOC 50 711/002*) op het wetsvoorstel betreffende de uitoefening van het parlementair mandaat en de mededelingsplicht van de regering heeft de Raad van State reeds op deze knelpunten gewezen.

Art. 6bis (nouveau)

L'amendement n° 2 (DOC 50 1872/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) tend à insérer un nouvel article 6bis, qui concerne le droit de regard et d'information des parlementaires.

M. Dirk Pieters renvoie à la justification, dans laquelle les différents paragraphes de l'article proposé sont commentés en détail.

M. Alfons Borginon présente un amendement (n° 12, DOC 50 1872/005), qui est un sous-amendement à l'amendement n° 2 et tend à faire en sorte que la disposition proposée s'applique uniquement à la Chambre des représentants et non aux assemblées parlementaires des communautés et des régions. Ce sous-amendement forme également un tout avec les amendements n°s 10 et 11, déjà examinés.

Ce sous-amendement contient enfin également une disposition devant prémunir la Cour des comptes contre les demandes harcelantes de parlementaires, qui entravent le bon fonctionnement de la Cour des comptes. Si la Cour a l'impression que certaines demandes sont destinées à ralentir des enquêtes en cours, elle peut en informer la Chambre, qui décidera de la recevabilité de telles demandes.

Le ministre renvoie à la discussion relative aux amendements n°s 10 et 12. Il préfère confier aux assemblées parlementaires le soin de régler ces aspects dans leurs règlements internes.

Pour ce qui est de l'amendement n° 2, le ministre fait observer que les §§ 1^{er} et 2 sont basés sur les articles 33 à 36 du règlement d'ordre de la Cour des comptes. Les dispositions de l'amendement sont cependant moins précises que les articles actuels du règlement d'ordre de la Cour.

Il est essentiel que les contrôles et analyses de la Cour des comptes puissent être menés avec la discrétion voulue. Il n'est généralement pas bon pour une instruction qu'elle fasse l'objet de débats dans des forums publics. Le droit de regard individuel des parlementaires ne peut pas non plus entraîner une violation de la protection de la vie privée. Le Conseil d'État a déjà attiré l'attention sur ces problèmes dans un avis particulièrement critique (*voir DOC 50 711/002*) sur la proposition de loi relative à l'exercice du mandat parlementaire et à l'obligation de communication du gouvernement.

Het individueel inzagerecht moet geregeld worden in een intern reglement, zonder inmenging van de uitvoerende macht.

De minister vraagt de verwerping van deze amendementen.

De heer Alfons Borginon trekt subamendement nr. 12 in.

*
* *

Amendement nr. 2 tot in voeging van een nieuw artikel 6bis wordt verworpen met 9 stemmen en 1 onthouding.

Artikelen 7 tot en met 13

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt. Ze worden achtereenvolgens aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Artikel 13bis (nieuw)

Amendement nr. 4 (DOC 50 1872/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters (CD&V) tot invoeging van een nieuw artikel 13bis voorziet in een permanente en onmiddellijke toegang van het Rekenhof tot de vastleggingen en de budgettaire aanrekeningen.

De minister van Financiën merkt op dat artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 reeds voorziet in dergelijke bepalingen. Artikel 61 maakt evenwel geen onderscheid tussen de verschillende soorten budgettaire aanrekeningen (uitgaven of vastleggingen).

In artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 wordt evenwel ondubbelzinnig gesteld dat «[het Rekenhof] zonder uitstel (...) de Kamer van volksvertegenwoordigers inlicht over elke vastgestelde overschrijding of overschrijving van de uitgavenkredieten».

In licht hiervan is het voorgestelde amendement nr. 4 overbodig.

*
* *

Amendement nr. 4 wordt verworpen met 9 stemmen en 1 onthouding.

Artikel 14

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt. Artikel 14 wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Le droit de consultation individuel doit être réglé dans un règlement interne, sans ingérence du pouvoir exécutif.

Le ministre demande le rejet de ces amendements.

M. Alfons Borginon retire l'amendement n° 12.

*
* *

L'amendement n° 2 tendant à insérer un article 6bis (nouveau) est rejeté par 9 voix et une abstention.

Art. 7 à 13

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation. Ils sont successivement adoptés par 9 voix contre une.

Art. 13bis (nouveau)

L'amendement n° 4 (DOC 50 1872/003) de MM. Yves Leterme et Dirk Pieters (CD&V) tendant à insérer un nouvel article 13bis, prévoit que la Cour des comptes a accès en permanence et en temps réel aux engagements et aux imputations budgétaires.

Le ministre des Finances fait observer que l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 contient déjà de telles dispositions. L'article 61 ne fait toutefois pas de distinction entre les différents types d'imputations budgétaires (dépenses ou engagements).

L'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 prévoit toutefois clairement que «{la Cour des comptes} informe sans délai (...) la Chambre des représentants de tout dépassement ou de tout transfert de crédit des dépenses constaté.»

L'amendement n° 4 est dès lors superflu.

*
* *

L'amendement n° 4 est rejeté par 9 voix et une abstention.

Art. 14

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté par 9 voix contre une.

Artikel 15

Amendement nr. 3 (DOC 50 1872/003) van de heren Yves Leterme en Dirk Pieters strekt ertoe artikel 14 van de organieke wet op het Rekenhof dat betrekking heeft op het voorafgaand visum, te schrappen van de lijst van de artikelen die worden opgeheven.

Amendement nr. 3 wordt verworpen met 9 stemmen en 1 onthouding.

Artikel 15 wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

Artikel 15bis (nieuw)

Amendement nr. 7 (DOC 50 1872/004) van de heer Geert Bourgeois (VU&ID) tot opheffing van artikel 34 van het reglement van orde van het Rekenhof wordt eenparig verworpen.

Artikel 15ter(nieuw)

Met amendement nr. 8 (DOC 50 1872/004) wil de heer Geert Bourgeois (VU&ID) het Rekenhof opnieuw rechtsprekende bevoegdheid geven over de rekenplichtigen van de autonome overheidsbedrijven.

De minister van Financiën wijst erop dat de rechtspersoonlijkheid van de autonome overheidsbedrijven het onmogelijk maakt om op dergelijke wijze de rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof uit te breiden tot de rekenplichtigen van deze overheidsbedrijven.

Amendement nr. 8 wordt eenparig verworpen.

Artikel 15quater(nieuw)

Amendement nr. 9 (DOC 50 1872/004) van de heer Geert Bourgeois (VU&ID) heeft tot doel de controlebevoegdheden van het Rekenhof uit te breiden tot de dochterbedrijven en participaties van de autonome overheidsbedrijven.

De minister verwijst naar de bespreking over de amendementen nrs. 13 tot 15 (zie hierboven).

Amendement nr. 9 wordt eenparig verworpen.

Art. 15

MM. Yves Leterme et Dirk Pieters présente un amendement (n° 3, DOC 50 1872/003) tendant à supprimer de la liste des articles qui sont abrogés l'article 14 de la loi organique de la Cour des comptes relatif au visa préalable.

L'amendement n° 3 est rejeté par 9 voix et une abstention.

L'article 15 est adopté par 9 voix contre une.

Art. 15bis (nouveau)

L'amendement n° 7 (DOC 50 1872/004) de *M. Geert Bourgeois (VU&ID)* tendant à abroger l'article 34 du règlement d'ordre de la Cour des comptes est rejeté à l'unanimité.

Art. 15ter (nouveau)

M. Geert Bourgeois (VU&ID) présente un amendement (n° 8, DOC 50 1872/004) tendant à rétablir le pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes sur les comptables des entreprises publiques autonomes.

Le ministre des Finances fait observer que la personnalité juridique des entreprises publiques autonomes s'oppose à ce que le pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes soit ainsi étendu aux comptables des entreprises publiques en question.

L'amendement n° 8 est rejeté à l'unanimité.

Art. 15quater (nouveau)

L'amendement n° 9 (DOC 50 1872/004) de M. Geert Bourgeois a pour objet d'étendre le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes aux filiales et aux participations des entreprises publiques autonomes.

Le ministre renvoie à la discussion des amendements n°s 13 à 15 (voir ci-dessus).

L'amendement n° 9 est rejeté à l'unanimité.

Artikel 16

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt. Het wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1.

*
* *

Het gehele wetsontwerp, zoals het werd geamendeerd, wordt, met inbegrip van de door de juridische dienst voorgestelde wetgevingstechnische verbeteringen, aangenomen met 9 tegen 2 stemmen.

*
* *

Tijdens de vergadering van 13 maart 2003 heeft de commissie beslist de bespreking te heropenen over artikel 5 van wetsontwerp DOC 50 1872/001. Dat gebeurt ingevolge de indiening van een nieuw amendement, te weten *amendement nr. 18 van de heer Borginon (VU&ID) c.s.* (DOC 50 1872/007). Die indiening geeft gevolg aan het initiatief dat de Conferentie van voorzitters op 12 maart 2003 heeft genomen om het Rekenhof en het parlement te voorzien van betere middelen om de budgettaire controle te verrichten.

Amendement nr. 18 strekt ertoe het ontworpen artikel 5, § 1, te vervangen door de volgende bepaling:

«Het Rekenhof heeft permanent en onmiddellijk toegang tot de budgettaire aanrekeningen, zowel voor de vastleggingskredieten als voor de vereffeningskredieten».

Amendement nr. 18 van de heer Borginon c.s. wordt eenparig aangenomen; de tekst van dat amendement is opgenomen in de door de commissie aangenomen tekst (zie DOC 50 1872/009).

Het aldus geamendeerde artikel 5 wordt aangenomen met 8 stemmen tegen 1.

Het gehele aldus geamendeerde wetsontwerp DOC 50 1872/001 wordt, met inbegrip van de wetgevingstechnische verbeteringen, aangenomen met 8 stemmen tegen 1.

*
* *

Dit verslag wordt goedgekeurd met 8 stemmen en 1 onthouding.

De rapporteurs,

De voorzitter,

Peter VANHOUTTE
Dirk PIETERS

Olivier MAINGAIN

Art. 16

Cet article ne donne lieu à aucune observation. Il est adopté par 9 voix contre une.

*
* *

L'ensemble du projet de loi, tel qu'il a été amendé et y compris les corrections d'ordre légistique proposées par le service juridique, est adopté par 9 voix contre 2.

*
* *

Au cours de sa réunion du 13 mars 2003, la commission a décidé de rouvrir les débats concernant l'article 5 du projet de loi DOC 50 1872/001, suite au dépôt d'un nouvel *amendement n° 18* (DOC 50 1872/007) par *M. Alfons Borginon (VU&ID) et consorts*. Cet amendement fait suite à l'initiative de la Conférence des présidents du 12 mars 2003 visant à améliorer les moyens de contrôle budgétaire de la Cour des comptes et du parlement.

Cet amendement vise à compléter l'article 5, §1^{er}, proposé, par la disposition suivante :

«La Cour des comptes a accès en permanence et en temps réel aux imputations budgétaires, tant pour les crédits d'engagement que pour les crédits de liquidation.»

L'amendement n° 18 de M. Borginon et consorts est adopté à l'unanimité (le texte de cet amendement est repris dans le texte adopté par la commission, DOC 50 1872/009).

L'article 5, ainsi amendé, est adopté par 8 voix contre 1.

L'ensemble du projet de loi DOC 50 1872/001, tel qu'il a été amendé et y compris les corrections d'ordre légistique, est adopté par 8 voix contre 1.

*
* *

Le présent rapport est approuvé par 8 voix et 1 abstention.

Les rapporteurs,

Le président,

Peter VANHOUTTE
Dirk PIETERS

Olivier MAINGAIN

Lijst van de koninklijke besluiten voorzien in het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (ontwerp 1870)

Artikel	Op voorstel van	Voorwerp
5		Vaststelling van het boekhoudplan
8	Minister van Begroting	Modaliteiten voor de vaststelling van rechten
14		Voorwaarden waaraan de verantwoordingsstukken moeten voldoen Voorwaarden voor hun bewaring Voorwaarden voor hun terbeschikkingstelling van de interne en de externe controle
15	Ministers van Financiën en van Begroting	Modaliteiten van het bijhouden van de comptabele boeken en dagboeken
17	Begroting	Aanvullende regels van voorstelling van de jaarrekening
18	Idem	Regels inzake het opmaken en publiceren van het jaarverslag
24	Idem	Afwijking, door de limiet van het bedrag, op de regel die de notificatie verbiedt van contracten en besluiten tot toekenning van subsidies vóór hun aanrekening op de vastleggingskredieten
29	Idem	Regels van toepassing op de diensten of een categorie van diensten, op het vlak van de organisatie van de boekhoudkundige en de begrotingsverrichtingen Definitie van de beslissings-, de uitvoerings-, de registratie-, de bewarende en de toezichtsfuncties
31	Idem	Modaliteiten van de organisatie en de tussenkomst van de interne audit op het vlak van begroting en comptabiliteit
33	Eerste Minister en Minister van Begroting	Organisatie van de administratieve, begrotings- en beheerscontrole
37	Financiën en Begroting	Aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtigen : AFGEWERKT ONTWERP
48	Begroting	Voorwaarden voor de toekenning van subsidies
73	Idem	Vorm waarin de rekening van uitvoering van de begroting van het algemeen bestuur moet worden opgemaakt
78	Idem	Regels van voorstelling van de begroting van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie
80	Idem	Regels voor de betaling van dotaties aan de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie
86	Idem	Regels van voorstelling van de begroting van de administratieve openbare instellingen
87	Idem	Datum opmaak van de begroting van de administratieve openbare instellingen en regels voor overlegging aan de betrokken overheden
89	Idem	Modaliteiten voor blokkering van de stortingen van de rijkstussenkomsten ten voordele van de administratieve openbare instellingen bij ontstentenis van een begroting
96	Idem	Regels van voorstelling van de begroting van de staatsbedrijven
101	Begroting en Minister van wie het staatsbedrijf afhangt	Regels voor de administratieve en begrotingscontrole van elk staatsbedrijf
107	idem	Voorwaarden voor de betaling van voorschotten in een staatsbedrijf
109	Financiën en Minister van wie het staatsbedrijf afhangt	Interesten voor de schulden en schuldvorderingen tussen de Staat en een staatsbedrijf
122	Begroting	Organisatie en coördinatie van de controles ter plaatse op de aanwending van subsidies
133	Begroting en Financiën	Uitstel van de inwerkingtreding van de wet (ten laatste tot 1 januari 2005)

**Liste des arrêtés royaux prévus dans le projet de loi portant organisation
du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (projet 1870)**

Article	Sur proposition de	Objet
5		Fixation du plan comptable
8	Ministre du Budget	Modalités de la constatation des droits
14		Conditions auxquelles doivent répondre les pièces justificatives Conditions de leur conservation Conditions de leur mise à disposition du contrôle interne et externe
15	Ministres des Finances et du Budget	Modalité de tenue des livres et journaux comptables
17	Budget	Règles complémentaires de présentation des comptes annuels
18	id	Règles relatives à l'établissement et à la publication du rapport annuel
24	id	Dérogation, par limite de somme, à la règle qui interdit la notification des contrats et des arrêtés de collations de subventions avant leur imputation sur crédit d'engagement
29	id	Règles applicables aux services ou aux catégories de service en matière d'organisation des opérations comptables et budgétaires Définition des fonctions de décision, d'exécution, d'enregistrement, de conservation et de surveillance
31	id	Modalités d'organisation et d'intervention de l'audit interne en matière de budget et de comptabilité
33	Premier ministre et ministre du Budget	Organisation du contrôle administratif, budgétaire et de gestion
37	Finances et Budget	Comptables justiciables de la Cour des comptes PROJET TERMINE
48	Budget	Conditions d'octroi des subsides
73	id	Forme dans laquelle est établi le compte d'exécution du budget de l'administration générale
78	id	Règles de présentation du budget des services administratifs à comptabilité autonome
80	id	Règles de paiement des dotations aux services administratifs à comptabilité autonome
86	id	Règles de présentation du budget des organismes administratifs publics
87	id	Date d'établissement du budget des organismes administratifs publics et règles de transmission aux autorités compétentes
89	id	Modalités de blocage des versements des interventions de l'Etat en faveur des organismes administratifs publics en cas d'absence de budget
96	id	Règles de présentation du budget des entreprises d'Etat
101	Budget et Ministre dont l'entreprise relève	Règles de contrôle administratif et budgétaire de chaque entreprise d'Etat
107	id	Conditions pour le paiement d'avances dans une entreprise d'Etat
109	Finances et Ministre dont l'entreprise relève	Intérêts pour les dettes et créances entre l'Etat et une entreprise d'Etat
122	Budget	Organisation et coordination des contrôles sur place exercés sur l'emploi des subventions
133	Budget et Finances	Report de l'entrée en vigueur de la loi (au plus tard 1 ^{er} janvier 2005)

Lijst van de koninklijke besluiten voorzien in het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (ontwerp 1871)

Artikel	Op voorstel van	Voorwerp
5		Vaststelling van het genormaliseerd boekhoudplan

Diverse :

Koninklijk besluit tot inrichting van de Commissie van de openbare comptabiliteit (AFGEWERKT ONTWERP)

Liste des arrêtés royaux prévus dans le projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (projet 1871)

Article	Sur proposition de	Objet
5		Fixation du plan comptable normalisé

Divers :

Arrêté royal organisant la Commission de la comptabilité publique (PROJET TERMINE)

BIJLAGE

ADVIES
AAN DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN EN DE BEGROTING

VERSLAG

NAMENS DE SUBCOMMISSIE
REKENHOF
UITGEBRACHT DOOR DE HEER **Alfons BORGINON**

ANNEXE

AVIS
À LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA SOUS-COMMISSION
COUR DES COMPTES
PAR M. **Alfons BORGINON**

Samenstelling van de subcommissie op datum van indiening van het verslag/

Composition de la sous-commission à la date du dépôt du rapport :

Voorzitter / Président : Eric van Weddingen

A. — Vaste leden / Membres titulaires :

VLD	Fientje Moerman.
CD&V	Dirk Pieters.
Agalev-Ecolo	Peter Vanhoutte.
PS	Jacques Chabot.
MR	Eric van Weddingen.
Vlaams Blok	Hagen Goyvaerts.
SP.A	Peter Vanvelthoven.
CDH	Raymond Langendries
VU&ID	Alfons Borginon.

INHOUD

A. Vergadering van 12 november 2002	3
B. Vergadering van 26 november 2002	24
C. Vergadering van 11 december 2002 – Bespreking van het ontwerp van advies	40
D. Aanbeveling van de subcommissie «Rekenhof»	46
E. Voorstellen van amendementen	60
F. Stemming	61
Bijlagen	63

DAMES EN HEREN,

Uw subcommissie heeft deze wetsontwerpen besproken tijdens haar vergaderingen van 12 en 26 november en 11 december 2002.

A. VERGADERING VAN 12 NOVEMBER 2002

I. Inleidende uiteenzetting door de heren Pierre Verkaeren, voorzitter van het directiecomité van de FOD Budget & Beheerscontrole en de heer Dirk Jacobs, directeur bij de FOD Financiën – thesaurie

De heer Pierre Verkaeren herinnert er aan dat de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen langdurig werden voorbereid binnen de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit.

De heer Dirk Jacobs vestigt aandacht van de commissieleden erop dat een aantal interne en externe factoren hebben geleid tot de hervormingen die in de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen worden uitgewerkt.

Interne factoren

De wet van 15 maart 1991 houdende de hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit ligt in belangrijke mate aan de basis van de huidige hervormingsvoorstellen.

Deze wet is tot stand gekomen na indiening van een wetsvoorstel door senator Cooreman op 4 juli 1990 (Stuk Senaat nr. 1020-1 (1989-1990)).

SOMMAIRE

A. Réunion du 12 novembre 2002	3
B. Réunion du 26 novembre 2002	24
C. Réunion du 11 décembre 2002 – Examen du projet d'avis	40
D. Recommandations de la sous-commission «Cour des comptes»	46
E. Propositions d'amendements	60
F. Vote	61
Annexes	63

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre sous-commission a examiné ces projets de loi au cours de ses réunions des 12 et 26 novembre et 11 décembre 2002.

A. RÉUNION DU 12 NOVEMBRE 2002

I. Exposé introductif de MM. Pierre Verkaeren, président du comité de direction du SPF Budget et Contrôle de la gestion, et de M. Dirk Jacobs, directeur du SPF Finances - Trésorerie

M. Pierre Verkaeren rappelle que les projets de loi à l'examen sont depuis longtemps en préparation au sein de la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

M. Dirk Jacobs attire l'attention des membres de la commission sur le fait qu'une série de facteurs internes et externes ont conduit aux réformes qui sont l'objet des projets de loi à l'examen.

Facteurs internes

La loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité provinciale est, dans une large mesure, à la base des propositions de réforme à l'examen.

Cette loi a été rédigée après le dépôt d'une proposition de loi par le sénateur Cooreman le 4 juillet 1990 (Doc. Sénat n° 1020-1 (1989-1990)).

Het kernpunt van dit voorstel was de invoering in de Rijkscomptabiliteit van een genormaliseerd rekeningstelsel dat het geheel van de begrotings-, financiële en vermogenswijzigingen integreert en op basis waarvan de algemene rekening van de Staat moet worden opgesteld.

Dit laatste punt werd geconcretiseerd door de algemene rekening te omschrijven als het geheel van de rekening van uitvoering van de begroting, de resultatenrekening en de balans.

Ter voorbereiding van deze hervorming werd door deze wet de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit opgericht. Deze commissie werd belast met de uitwerking van het algemeen rekeningstelsel en met het ontwerpen van aanpassingen van de van kracht zijnde teksten. De werkzaamheden van deze commissie hebben geleid tot de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen en tot het opstellen van een zeer gedetailleerd rekeningstelsel dat bijna voltooid is.

Externe factoren

1. De verordening nr. 2223/96 van 25 juni 1996 van de Europese Raad.

Door middel van deze verordening werd het gebruik van het Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR95) bij de opmaak van de nationale rekeningen verplicht. De regering maakt van de voorliggende hervorming gebruik om nauwer aansluiting te zoeken bij de definities, classificaties en registratieregels zoals die zijn vastgesteld in het ESR 95.

Dit heeft als het meest in het oogspringende gevolg het verlaten van het kameralistisch boekhoudstelsel dat in essentie een enkelvoudige kasboekhouding organiseerde. Er werd niet alleen gekozen voor de techniek van het dubbel boekhouden, conform de wet van 15 maart 1991 maar tevens ook voor de aanrekening van de verrichtingen op transactiebasis.

2. Het Copernicusplan voor de modernisering van de federale overheidsdiensten

Met de implementatie van het Copernicusplan is de regering overgegaan tot een grondige reorganisatie van haar administratieve diensten.

De regering heeft erover gewaakt dat de ter beschikking voorliggende ontwerpen compatibel zijn met haar administratieve reorganisatie.

Le point crucial de cette proposition de loi consistait à instaurer, dans la comptabilité de l'État, un système de comptes normalisés intégrant l'ensemble des opérations budgétaires, financières et patrimoniales et sur la base duquel la comptabilité de l'État doit être établie.

Ce dernier point a été concrétisé en définissant le compte général comme étant l'ensemble du compte d'exécution du budget, du compte de résultats et du bilan.

En vue de la préparation de cette réforme, cette loi a institué la Commission de normalisation de la comptabilité publique. Cette commission a été chargée de mettre au point le plan comptable général et les projets d'adaptation des textes en vigueur. Les travaux de cette commission ont débouché sur les projets de loi à l'examen et sur l'élaboration d'un plan comptable très détaillé quasiment achevé.

Facteurs externes

1. Le règlement n° 2223/96 du 25 juin 1996 du Conseil européen

Ce règlement a rendu obligatoire l'utilisation du Système européen des comptes 1995 (SEC 1995) pour l'établissement des comptes nationaux. Le gouvernement profite de la présente réforme pour chercher à adhérer plus étroitement aux définitions, classifications et règles d'enregistrement fixées dans le SEC 1995.

Cela a eu comme effet le plus frappant l'abandon du système caméraliste existant, qui organisait essentiellement une comptabilité de caisse en partie simple. Le choix s'est porté non seulement sur la comptabilité en partie double, conformément à la loi du 15 mars 1991, mais aussi sur l'imputation des opérations sur la base des transactions.

2. Le plan Copernic en vue de la modernisation des services publics fédéraux

En mettant en œuvre le plan Copernic, le gouvernement a procédé à une réorganisation approfondie de ses services administratifs.

Le gouvernement a veillé à ce que les projets de loi à l'examen soient compatibles avec cette réorganisation administrative.

3. De wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen

Zoals hierboven reeds vermeld verplicht de wet van 15 maart 1991 onder meer tot het opstellen van een algemene rekening van de Staat op basis van een genormaliseerd rekeningstelsel dat het geheel van de begrotings-, financiële en vermogensverrichtingen integreert. Het concept van een genormaliseerd rekeningstelsel is niet nieuw. Voor de ondernemingen is bij KB van 12 september 1983 tot bepaling van de minimumindeling van een algemeen rekeningstelsel een dergelijk rekeningstelsel uitgevaardigd waarnaar de ondernemingen hun eigen rekeningstelsel moeten schikken overeenkomstig artikel 4 van de bovenvermelde wet.

Het in het wetsontwerp DOC 50 1870/001 bedoelde algemeen boekhoudplan is in grote mate gebaseerd op dit rekeningstelsel voor de ondernemingen. Zo werd ondermeer dezelfde boekhoudklassen overgenomen: de klassen 1-5 die de activa en passiva bijeenbrengen die samen de balans vormen, en de klassen 6 en 7 die de kosten en de opbrengsten groeperen en die samen de resultaatrekening vormen.

De heer Dirk Jacobs wenst er dan ook de aandacht op te vestigen dat in het kader van de voorgestelde hervorming momenteel een uitgebreide voorstudie uitgevoerd wordt, bekend als het FEDCOM-project, die de invoering van de nieuwe overheidscomptabiliteit bij de federale overheid, ondersteund door een ERP-informaticasysteem, moet voorbereiden. Deze voorstudie zal beëindigd worden eind november 2002.

Vervolgens geeft de spreker een korte toelichting bij de grote principes achter de drie ter bespreking voorliggende wetsontwerpen en de voornaamste wijzigingen ten overstaan van de bestaande wetstaande wetgeving.

1. Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001)

Dit wetsontwerp is van toepassing op het algemeen bestuur, bestaande uit alle Federale Overheidsdiensten (FOD) en Programmatorische Overheidsdiensten (POD), de diensten met beheersautonomie maar zonder rechtspersoonlijkheid (DBA), de administratieve openbare instellingen (AOI) met uitzondering van de instellingen van de sociale zekerheid en de staatsbedrijven.

Naast een aantal algemene bepalingen die van toepassing zijn voor alle diensten, werden in afzonderlijke titels bepalingen opgenomen die specifiek zijn voor elke dienst.

3. La loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité des entreprises

Comme indiqué ci-avant, la loi du 15 mars 1991 impose l'obligation d'établir un compte général de l'État sur la base d'un plan comptable normalisé, intégrant l'ensemble des opérations budgétaires, financières et patrimoniales. Le concept du plan comptable n'est pas neuf. Pour ce qui est des entreprises, l'arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé a édicté semblable plan comptable auquel les entreprises doivent conformer leur propre plan comptable visé à l'article 4 de la loi précitée.

Le plan comptable général visé dans le projet de loi DOC 50 1870/001 s'inspire dans les grandes lignes du plan comptable prévu pour les entreprises. C'est ainsi qu'il reprend notamment les mêmes classes comptables : les classes 1-5 qui regroupent l'actif et le passif et forment ensemble le bilan et les classes 6 et 7 qui regroupent les frais et les recettes et qui constituent ensemble le compte de résultats.

M. Dirk Jacobs tient dès lors à souligner qu'une vaste étude préliminaire est en cours dans le cadre de la réforme proposée, connue sous le nom de projet FEDCOM, qui doit préparer l'introduction de la nouvelle comptabilité de l'État auprès des autorités fédérales, avec l'aide d'un système informatique ERP. Cette étude préliminaire sera clôturée vers la fin novembre 2002.

Ensuite, l'orateur commente brièvement les grands principes sous-jacents aux trois projets de loi à l'examen ainsi que les principales modifications par rapport à la législation existante.

1. Projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001)

Ce projet de loi s'applique à l'administration générale, qui comprend tous les services publics fédéraux (SPF) et tous les services publics de programmation (SPP), les services à gestion autonome non dotés de la personnalité juridique (SGA), les organismes administratifs publics (OAP), à l'exception des organismes de sécurité sociale, et les entreprises d'État.

Outre une série de dispositions générales applicables à tous les services, le projet contient, dans des titres distincts, des dispositions spécifiques à chaque service.

De voorliggende hervorming heeft tot gevolg dat de boekhouding van de federale Staat in de toekomst zal gevoerd worden op basis van een gesloten dual systeem waarin de basisboekhouding de algemene dubbele boekhouding is die het mogelijk moet maken de concordantie te verzekeren met de begrotingscomptabiliteit die zich erin integreert. Voor zover de verrichting ook een begrotingsverrichting is moet de boeking en de aanrekening simultaan gebeuren in de beide (algemene en budgettaire) boekhoudingen.

Een tweede belangrijke wijziging is het verlaten van de kasboekhouding en het vervangen ervan door een boekhouding op transactiebasis. Dit houdt in dat de verrichtingen zowel in de algemene boekhouding als in de budgettaire boekhouding, en dit zowel voor uitgaven als voor ontvangsten, zullen worden geboekt op het moment van de vaststelling van een recht.

Een recht is vastgesteld als tegelijk aan vier voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn niet nieuw en worden ook in de boekhoudingswetgeving van de ondernemingen gebruikt : zo moet de identiteit van de schuldenaar en van de schuldeiser bepaalbaar zijn, moet het bedrag van de schuld zijn gekend, mag er geen twijfel bestaan over de schuld zelf en moet er een verantwoordingsstuk zijn dat het ontstaan van het recht kan aantonen.

Op het vlak van de rapportering aan het parlement doen er zich eveneens een reeks belangrijke wijzigingen voor : daar waar de algemene rekening van de Staat vandaag bestaat uit de uitvoeringsrekening van de begroting, de rekening van de vermogenswijzigingen en de thesaurierekening, zal deze in het ter bespreking voorliggende wetsontwerp bestaan uit de jaarrekening en, zover een wettelijke bepaling een dienst niet vrijstelt van het opmaken van een begroting, uit de rekening van uitvoering van de begroting en een toelichting bij deze rekening. De jaarrekening zelf bestaat uit de balans, de resultatenrekening, de samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen overeenkomstig de economische classificatie en de toelichting die de noodzakelijke informatie bevat om de balans en de resultaatrekening te kunnen analyseren. Bovendien zal door iedere dienst van het algemeen bestuur ook een jaarverslag dienen opgemaakt te worden. Dit jaarverslag moet de link maken tussen de boekhoudkundige gegevens en de activiteiten van de dienst of instelling.

Op het vlak van de begroting en de begrotingscomptabiliteit voorziet het voorstel, voor wat de uitgaven betreft, in twee soorten kredieten: enerzijds de vastlegingskredieten ten belope waarvan bedragen kunnen worden vastgelegd uit hoofde van verbintenissen die

Par suite de la réforme à l'examen, la comptabilité de l'État fédéral sera tenue, à l'avenir, sur la base d'un système dual fermé, au sein duquel la comptabilité de base est la comptabilité générale en partie double, et qui doit permettre d'assurer la concordance avec la comptabilité budgétaire qui s'y intègre. Pour autant que l'opération soit également une opération budgétaire, la comptabilisation et l'imputation doivent être effectuées simultanément dans les deux comptabilités (générale et budgétaire).

Une deuxième modification importante est l'abandon de la comptabilité de caisse et son remplacement par une comptabilité basée sur les transactions. Cela implique que les transactions seront enregistrées à la fois dans la comptabilité générale et dans la comptabilité budgétaire au moment de la constatation du droit, tant sur le plan des recettes que sur celui des dépenses.

Un droit est constaté lorsque quatre conditions sont simultanément remplies. Ces conditions ne sont pas neuves et sont aussi utilisées dans la législation sur la comptabilité des entreprises : ainsi, l'identité du débiteur et du créancier doit être déterminable, le montant de la dette doit être connu, il ne peut exister de doute sur la dette même et une pièce justificative pouvant établir l'origine du droit est requise.

Sur le plan du rapport au parlement, il y a également une série de modifications importantes: alors que le compte général de l'État se compose aujourd'hui du compte d'exécution du budget, du compte des variations du patrimoine et du compte de la trésorerie, il se compose, dans le projet de loi à l'examen, des comptes annuels et, pour autant qu'une disposition légale ne dispense pas un service de l'établissement d'un budget, du compte d'exécution du budget et d'une annexe à ce compte. Les comptes annuels se composent eux-mêmes du bilan, du compte de résultats, du compte synthétique des opérations budgétaires conformément à la classification économique et de l'annexe, qui fournit les informations nécessaires pour pouvoir analyser le bilan et le compte de résultats. En outre, chaque service de l'administration générale devra aussi établir un rapport annuel. Celui-ci doit faire le lien entre les données comptables et les activités du service ou de l'institution.

Sur le plan du budget et de la comptabilité budgétaire, la proposition prévoit, en ce qui concerne les dépenses, deux types de crédits: d'une part, les crédits d'engagement à concurrence desquels des montants peuvent être engagés du chef d'obligations nées ou con-

ontstaan of worden gesloten tijdens het begrotingsjaar, en anderzijds de vereffeningskredieten ten belope waarvan tijdens het begrotingsjaar bedragen kunnen worden vereffend uit hoofde van rechten vastgesteld in uitvoering van voorafgaandelijk vastgelegde verbintenissen.

Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen gesplitste en niet-gesplitste kredieten en de op het einde van het begrotingsjaar beschikbare vastleggings- en vereffeningskredieten worden geannuleerd.

Mede met het oog op de bepalingen van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, lijkt het niet onbelangrijk om te wijzen op het feit dat dit wetsontwerp voorziet in het instellen van een onafhankelijke interne audit die moet toezien op de goede werking van de interne controle, onder meer met betrekking tot de boekhouding en de procedures van de uitvoering van de begroting.

2. Wetsontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof. (DOC 50 1872/001)

Dit wetsontwerp heeft tot doel de bestaande inrichtingswet van het Rekenhof in overeenstemming te brengen met de filosofie van het nieuwe boekhoudsysteem en met de algemene bepalingen die op het vlak van de organisatie van de controle door het Rekenhof voor de deelloverheden werden vastgesteld in artikel 10 van het ontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet (zie ook DOC 50 1871/001).

Op het vlak van de uitgaven gold tot nog toe de regel dat geen uitgave kan worden gedaan buiten de tussenkomst en zonder het voorafgaand visum van het Rekenhof, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen. Het voorafgaand visum, dat door artikel 14 van de wet op de inrichting van het Rekenhof wordt ingesteld, wordt echter sedert lang in vraag gesteld en diverse redenen en argumenten zijn aangevoerd om aan te tonen dat deze vorm van controle niet meer opportuun is. Zo werd naar aanleiding van de besprekingen in de afdelingen en in de plenaire vergadering van de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit meermaals herhaald dat het voorafgaand visum van het Rekenhof niet alleen een controle-instrument uitmaakt dat meer en meer onaangepast wordt maar dat ook weinig verenigbaar is met de uitvoering van het nieuwe boekhoudsysteem en met de organisatie van een modern budgettair en boekhoudkundig proces.

tractées pendant l'année budgétaire et, d'autre part, les crédits de liquidation à concurrence desquels des montants peuvent être liquidés pendant l'année budgétaire du chef de droits constatés en exécution d'obligations préalablement fixées.

Il n'est plus opéré de distinction entre crédits dissociés et crédits non dissociés et les crédits d'engagement et de liquidation disponibles à la fin de l'année budgétaire sont annulés.

Dans la perspective, notamment, des dispositions du projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, il semble important de souligner le fait que le projet de loi à l'examen prévoit d'instituer un audit interne indépendant, qui doit veiller au bon fonctionnement du contrôle interne, notamment en ce qui concerne la comptabilité et les procédures d'exécution du budget.

2. Projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes. (DOC 50 1872/001)

Le projet de loi à l'examen vise à mettre l'actuelle loi organique de la Cour des comptes en concordance avec la philosophie du nouveau système comptable et avec les dispositions générales fixées, sur le plan de l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes, pour les pouvoirs fédérés, à l'article 10 du projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement (voir également DOC 50 1871/001).

En matière de dépenses, la règle applicable jusqu'à présent voulait qu'aucune dépense ne puisse être faite en dehors de l'intervention de la Cour des comptes et sans son visa préalable, hormis les exceptions fixées par la loi. Le visa préalable, institué par l'article 14 de la loi portant organisation de la Cour des comptes, est toutefois remis en question depuis longtemps et divers motifs et arguments ont été avancés pour démontrer que cette forme de contrôle n'est plus souhaitable. C'est ainsi qu'au cours des débats menés au sein des sections et en assemblée plénière de la Commission de normalisation de la comptabilité publique, il a été rappelé à maintes reprises que non seulement le visa préalable de la Cour des comptes constituait un instrument de contrôle de plus en plus inadapté, mais aussi peu compatible avec l'instauration d'un nouveau système comptable et avec l'organisation d'une procédure budgétaire et comptable moderne.

Bovendien is als gevolg van het grote aantal uitzonderingen, het pakket van uitgaven dat nog daadwerkelijk onderworpen is aan het voorafgaand visum beperkt geworden.

Deze vorm van voorafgaande controle is lang verdedigd geweest omdat het noodzakelijk leek, vanwege de huidige organisatie van het ontvangsten- en uitgaven-circuit, snel te kunnen ingrijpen om onregelmatigheden recht te zetten en om overschrijvingen of overschrijdingen van de kredieten te voorkomen. Het gebrek aan een afdoende interne controle kon eveneens het feit rechtvaardigen dat het Rekenhof, naar aanleiding van zijn controle, regelmatig moest overgaan tot het uitvoeren van taken die in feite tot de eigenlijke bevoegdheid van de uitvoerende macht behoren. In die zin leek het voorafgaand visum van het Rekenhof het instrument bij uitstek om de controle van de wettigheid, de werkelijkheid en de regelmatigheid uit te voeren.

Naar aanleiding van de werkzaamheden van de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit hebben de vertegenwoordigers van het Rekenhof weliswaar verklaard dat het zijn controle-technieken zou kunnen aanpassen indien het ervan overtuigd zou zijn dat de afschaffing van het voorafgaand visum gepaard zou gaan met een nieuwe controle-procedure van de uitgaven die zou garanderen dat het parlement volkomen ingelicht zou blijven over de werking en de organisatie van het overheidsbeleid. In die zin heeft het Rekenhof steeds herinnerd aan het noodzakelijke verband tussen de uitbouw van een interne controle en de mogelijke afschaffing van zijn voorafgaand visum.

De regering is van oordeel dat aan deze verzuchting tegemoet gekomen wordt door in het kader van de Copernicushervorming enerzijds de principes van een intern controlesysteem vast te leggen in het Koninklijk Besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten (*Belgisch Staatsblad van 31 mei 2002*), en anderzijds een onafhankelijke interne audit in te stellen door het Koninklijk Besluit van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten (*Belgisch Staatsblad van 9 oktober 2002*).

De regering is tevens van oordeel dat de afschaffing van het voorafgaand visum artikel 180 van de Grondwet eerbiedigt dat, in zijn tweede lid, het Rekenhof belast ervoor te waken dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Die bepaling legt immers niet op dat het Rekenhof zich moet verzetten tegen dergelijke overschrijdingen of transferten maar dat het er zonder verwijl kennis zou van nemen en het parlement erover zou inlichten. Die doelstellingen zijn onmiskenbaar behouden in het ter bespreking voorliggend wetsontwerp,

En outre, en raison du grand nombre d'exceptions, le nombre de dépenses qui sont encore réellement soumises au visa préalable est désormais restreint.

Cette forme de contrôle préalable a été longtemps défendue parce qu'il semblait nécessaire, eu égard à l'organisation du circuit des recettes et des dépenses, de pouvoir intervenir rapidement pour rectifier des irrégularités et prévenir des transferts ou des dépassements de crédits. L'absence d'un contrôle interne efficace pouvait également justifier le fait que, à l'occasion de son contrôle, la Cour des comptes soit régulièrement amenée à remplir des tâches qui relèvent en fait de la compétence du pouvoir exécutif. Dans ce sens, le visa préalable de la Cour des comptes semblait être le meilleur instrument pour effectuer le contrôle de la légalité, de la réalité et de la régularité.

Il est exact que, dans le cadre des travaux de la Commission de normalisation de la comptabilité publique, les représentants de la Cour des comptes ont déclaré que la Cour pourrait adapter ses mécanismes de contrôle si elle était convaincue que la suppression du visa préalable irait de pair avec l'instauration d'une nouvelle procédure de contrôle des dépenses qui garantirait que le parlement continuerait d'être informé complètement du fonctionnement et de l'organisation de la politique des pouvoirs publics. C'est dans cet esprit que la Cour des comptes a toujours rappelé la nécessité de subordonner la suppression du visa préalable à la mise en place d'un mécanisme de contrôle interne.

Le gouvernement estime qu'il a été fait droit à cette demande dans le cadre de la réforme Copernic, d'une part, en fixant les principes d'un système de contrôle interne dans l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne des services publics fédéraux (*Moniteur belge* du 31 mai 2002) et d'autre part, en organisant un audit interne indépendant par l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux (*Moniteur belge* du 9 octobre 2002).

Le gouvernement estime également que la suppression du visa préalable ne viole pas l'article 180 de la Constitution qui, en son alinéa 2, charge la Cour de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Cette disposition n'impose en effet pas à la Cour des comptes de s'opposer à ces dépassements ou transferts, mais prévoit qu'elle doit en prendre connaissance et en informer le parlement sans délai. Ces objectifs sont incontestablement maintenus dans le projet de loi à l'examen qui garantit à la Cour un accès permanent aux informations

dat het Rekenhof steeds toegang verzekert tot de informatie met betrekking tot het budgettair en comptabel proces. Door het installeren van een ERP-systeem zal het Rekenhof trouwens on line toegang hebben tot alle boekhoudkundige en financiële verrichtingen.

3. Wetsontwerp van wet tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. (DOC 50 1871/001)

Het is aan te bevelen dat de verschillende entiteiten van de Staat, zowel van de federale Staat als de gefedereerde entiteiten, door dezelfde algemene regels op het vlak van begroting en boekhouding zouden worden beheerst.

Met dit wetsontwerp wordt uitvoering gegeven aan artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringsweg van 16 januari 1989, en wordt aan de gefedereerde entiteiten een wettelijk kader aangeboden met algemene principes die zij verplichtend moeten volgen. Zij kunnen die materies aanvullen met eigen bepalingen of desgevallend opteren voor de regeling die van toepassing zal zijn op de federale Staat.

De regering stelt voor dat de wet elke instelling verplicht bij wijze van algemene bepaling om een algemene boekhouding te voeren op basis van een genormaliseerd rekeningstelsel overeenkomstig de wet van 15 maart 1991.

De wet beperkt zich echter tot de algemene architectuur van het boekhoudplan. De vaststelling van de inhoud van dat boekhoudplan en de boekingsregels wordt aan de Koning gedelegeerd, na overleg in de Ministerraad en na advies van de regeringen van de gefedereerde entiteiten. Zo zal een systeem worden opgezet dat analoog is aan datgene dat op het vlak van de boekhouding van de ondernemingen werd ingesteld. Er moet worden onderstreept dat het genormaliseerd rekeningstelsel ontwikkeld werd door de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit, waarin de gemeenschappen en de gewesten zijn vertegenwoordigd. Bovendien zullen de regeringen van de gefedereerde entiteiten worden geraadpleegd vooraleer het plan zal worden aangenomen. Voor de regering is éénzelfde boekhoudplan voor alle geledingen van de centrale overheid onontbeerlijk voor de consolidatie van de boekhoudkundige gegevens op dat niveau en op het niveau van de Belgische economie in haar geheel. Het zal België in staat stellen de door de Europese Unie gevraagde boekhoudkundige informatie te verschaffen.

relatives au processus budgétaire et comptable. L'installation d'un système ERP permettra du reste à la Cour des comptes d'avoir accès en ligne à toutes les opérations comptables et financières.

3. Projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour de comptes (DOC 50 1871/001)

Il se recommande que les différentes entités composant l'État, tant l'État fédéral que les entités fédérées, soient régies, en matière de budget et de comptabilité, par les mêmes règles générales.

Le projet de loi à l'examen vise à exécuter l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 et à offrir aux entités fédérées un cadre légal comportant des principes généraux qu'elles sont tenues de suivre. Elles peuvent les compléter par des dispositions qui leur seront propres ou, le cas échéant, opter pour le régime qui sera applicable à l'État fédéral.

Le gouvernement propose que la loi impose à chaque institution, au titre de dispositions générales, la tenue d'une comptabilité générale sur la base d'un plan comptable normalisé, conformément à la loi du 15 mars 1991.

La loi se limite toutefois à l'architecture générale du plan comptable. L'établissement du contenu de ce plan comptable et des règles de comptabilisation est délégué au Roi, après délibération en Conseil des ministres et après avis des gouvernements des entités fédérées. Il sera ainsi mis en place un système analogue à celui instauré pour les entreprises en matière de comptabilité. Il faut souligner que le plan comptable normalisé a été mis au point par la Commission de normalisation de la comptabilité publique, au sein de laquelle les communautés et les régions sont représentées. En outre, les gouvernements des entités fédérées seront préalablement consultés avant son adoption. Aux yeux du gouvernement, un plan comptable unique pour toutes les entités du pouvoir central est indispensable à la consolidation des données comptables à ce niveau et au niveau de l'économie belge toute entière. Il mettra aussi la Belgique en état de fournir les informations comptables requises par l'Union européenne.

II. — Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) is ervan overtuigd dat het de hoogste tijd is voor een modernisering van de Rijkscomptabiliteit.

Als parlements lid vindt ze het evenwel van essentieel belang dat de hervorming er niet toe leidt dat de controle van het parlement via het Rekenhof wordt uitgehouden. Ze wil er daarom op toezien dat het parlement ook na de hervorming zijn controletaken nog behoorlijk kan uitoefenen.

Met de voorgestelde afschaffing van het voorafgaand visum verdwijnt een belangrijk controle-instrument. De voorstanders van de afschaffing van het voorafgaand visum wijzen erop dat het visum nog slechts in beperkt aantal gevallen kan worden toegepast. Het voorafgaand visum zou ook niet aangepast zijn aan de werking van een hedendaagse administratie en zou in vele gevallen vertragend werken. Ten slotte wordt het Rekenhof bij de a posteriori controle van alle dossiers waarin gebruik werd gemaakt van het voorlopig visum, zowel rechter als partij.

Een belangrijk pluspunt van het voorafgaand visum is evenwel dat het de parlementsleden een voorafgaand controle- en inzagerecht verschaft.

Zal het parlement in de toekomst nog over een dergelijk controle- en inzagerecht beschikken? Op welke wijze wordt dit in de nieuwe regeling gewaarborgd als het voorafgaand visum is afgeschaft? Zijn hiervoor bijzondere mechanismen voorzien?

De afschaffing van het voorafgaand gaat gepaard met de invoering van een intern controlesysteem. Zou het niet verstandig zijn te voorzien in een overgangsmaatregel waarbij wordt bepaald dat het voorafgaand visum slechts kan worden afgeschaft op het ogenblik dat alle noodzakelijke koninklijke besluiten voor de invoering van de interne controle zijn genomen? Voorzien de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen in een dergelijke overgangsregeling?

De heer Alfons Borginon (VU&ID) is van mening dat voor de opvolging van bepaalde dossiers het voorafgaand visum zijn waarde nog niet verloren heeft. Zou het daarom niet mogelijk zijn voor specifieke beleids terreinen het voorafgaand visum te behouden?

De spreker denkt hierbij aan de legeraankopen en alle dossiers die onder de controle van de comités I en P vallen, waarbij er dus sprake is van een gewelds-uitoefening door de overheid.

Een ander mogelijk denkspoor is het voorafgaand visum te behouden zodra er een bepaald bedrag wordt overschreden.

II. — Questions et observations des membres

Mme Fientje Moerman (VLD) est convaincue qu'il est urgent de moderniser la comptabilité de l'État.

En tant que parlementaire, elle juge toutefois essentiel que la réforme ne vide pas de sa substance le contrôle que le parlement exerce par le truchement de la Cour des comptes. C'est la raison pour laquelle elle veillera à ce qu'après la réforme également, le parlement puisse encore exercer correctement ses missions de contrôle.

La suppression proposée du visa préalable fait disparaître un instrument de contrôle important. Les partisans de la suppression du visa préalable font valoir que celui-ci ne peut plus être utilisé que dans un nombre limité de cas. Le visa préalable ne serait pas non plus adapté au fonctionnement d'une administration moderne et freinerait souvent les procédures. Enfin, la Cour des comptes est juge et partie lors du contrôle a posteriori de tous les dossiers dans lesquels elle a accordé son visa provisoire.

Un atout non négligeable du visa préalable est toutefois qu'il confère aux parlementaires un droit de contrôle et de consultation préalables.

Le parlement disposera-t-il encore, à l'avenir, d'un tel droit de contrôle et de consultation préalables? De quelle manière la nouvelle réglementation garantira-t-elle ce droit en cas de suppression du visa préalable? Des mécanismes particuliers sont-ils prévus?

La suppression du visa préalable s'accompagne de l'instauration d'un système de contrôle interne. Ne serait-il pas judicieux de prévoir une mesure transitoire en vertu de laquelle le visa préalable ne pourrait être supprimé qu'au moment où tous les arrêtés royaux nécessaires à l'instauration d'un système de contrôle interne auraient été pris? Les projets de loi à l'examen prévoient-ils une disposition transitoire en ce sens?

M. Alfons Borginon (VU&ID) estime que le visa préalable garde toute sa valeur en ce qui concerne le suivi de certains dossiers. Ne pourrait-on conserver le visa préalable pour certaines matières spécifiques?

L'intervenant pense à cet égard aux achats militaires et à tous les dossiers qui relèvent des compétences des comités P et R, c'est-à-dire des dossiers dans le cadre desquels on peut considérer que l'autorité publique recourt à la force.

Une autre piste serait de maintenir le visa préalable à partir du moment où l'on dépasse un montant déterminé.

Is een gedeeltelijk behoud van het voorafgaand visum technisch mogelijk ?

De modernisering van de Rijkscomptabiliteit kan op de steun van de spreker rekenen. Heeft men een aantal overgangsmaatregelen uitgewerkt om de omschakeling in 2004 vlekkeloos te laten verlopen ?

De spreker betwijfelt niet dat men met het nieuwe systeem meer verfijnde analyses zal kunnen uitvoeren. Van cruciaal belang is evenwel op welke wijze een parlementslid toegang zal kunnen krijgen tot deze informatie.

De heer Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) merkt op dat het voorafgaand visum een bijzonder nuttig instrument is om legeraankopen die niet verlopen volgens de geijkte regelgeving, tijdig te kunnen opsporen blokkeren. Zonder het voorlopig visum staan de leden van de Commissie «Legeraankopen» machteloos.

Bij het uitvoeren van een interne controle kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat er bepaalde inbreuken werden gepleegd. Als het contract evenwel reeds is getekend, wordt het bijzonder moeilijk om de genomen beslissing nog terug te schroeven.

Gaat men het nieuwe informaticasysteem gedurende een bepaalde periode parallel gebruiken met het oude systeem. Zo kan men nog op het oude systeem terugvallen wanneer men vaststelt dat het nieuwe systeem lacunes vertoont.

Kan de enveloppefinanciering in het nieuwe systeem worden ingepast ?

Mevrouw Frieda Brepoels (VU&ID) maakt de leden van de subcommissie erop attent dat in het Vlaams Regeerakkoord wordt voorzien in de oprichting van een Vlaams Rekenhof. Kan de oprichting van een Vlaams Rekenhof worden ingepast in het wetsontwerp DOC 50 1871/001 ?

De spreekster heeft reeds vaak gebruik gemaakt van het recht dat ze als parlementslid heeft om bij het Rekenhof bepaalde dossiers op te vragen, waarbij ze heeft vastgesteld dat het niet zo eenvoudig is om tot een open controle van een bepaald dossier over te gaan. De indruk ontstaat dat het parlement steeds vaker buiten spel wordt gezet.

Welke mogelijkheden biedt het wetsontwerp DOC 50 1872/001 om een meer efficiënte controle tot stand te kunnen brengen ?

Het controlesysteem zal van toepassing zijn op de uitgaven van de federale overheidsdiensten. Hierdoor ontsnappen een aantal uitgavenstromen aan controle. Het systeem zal bijvoorbeeld niet van toepassing zijn op de autonome overheidsbedrijven, die zich steeds meer aan elke vorm van parlementaire controle lijken te onttrekken.

Pourrait-on maintenir partiellement le visa préalable ?

L'intervenant soutiendra la modernisation de la comptabilité de l'État. A-t-on prévu un certain nombre de mesures transitoires afin que le passage au nouveau système en 2004 se déroule sans encombre ?

L'intervenant ne doute pas que le nouveau système permette de réaliser des analyses plus pointues. Il est toutefois primordial de savoir comment un parlementaire pourra avoir accès à ces informations.

M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) fait observer que le visa préalable est un instrument particulièrement utile pour déceler et bloquer à temps les achats militaires qui ne se déroulent pas conformément à la réglementation en vigueur. Sans le visa préalable, les membres de la commission « Achats militaires » sont impuissants.

À l'occasion d'un contrôle interne, on peut constater, par exemple, que certaines infractions ont été commises. Si le contrat a déjà été signé, il est toutefois particulièrement difficile de revenir sur la décision qui a été prise.

Le nouveau système informatique coexistera-t-il pendant un certain temps avec l'ancien ? On pourrait ainsi revenir à l'ancien système si le nouveau présente des lacunes.

Le financement par enveloppes pourra-t-il être intégré dans le nouveau système ?

Mme Frieda Brepoels (VU&ID) attire l'attention des membres de la sous-commission sur le fait que l'accord de gouvernement flamand prévoit l'institution d'une Cour des comptes flamande. La création d'une Cour des comptes flamande peut-elle cadrer avec le projet de loi DOC 50 1871/001 ?

L'intervenante a déjà souvent fait usage du droit dont elle dispose en sa qualité de parlementaire de demander à consulter certains dossiers à la Cour des comptes et a constaté que le contrôle ouvert d'un dossier déterminé ne coule pas réellement de source. On a l'impression que le parlement est de plus en plus souvent mis sur la touche.

Quelles possibilités d'améliorer l'efficacité du contrôle le projet de loi DOC 50 1872/001 offre-t-il ?

Le système de contrôle s'appliquera aux dépenses des services publics fédéraux. Il ne sera pas applicable, par exemple, aux entreprises publiques autonomes, qui semblent se soustraire de plus en plus à toute forme de contrôle parlementaire.

En als er dan toch een audit door het Rekenhof wordt uitgevoerd, blijken de resultaten ervan achteraf totaal niet overeen te stemmen met de werkelijkheid.

Een raadsheer van het Rekenhof, die deel uitmaakt van het college van commissarissen-revisoren van een overheidsbedrijf, mag ook geen informatie doorspelen aan het parlement.

De Regering belast het Rekenhof bovendien steeds meer met specifieke opdrachten zoals het bepalen van de correcte leerlingencijfers in de verschillende Gemeenschappen.

Wanneer parlementsleden vragen stellen over specifieke dossiers zoals de dading die minister van Binnenlandse Zaken Duquesne heeft afgesloten in verband met de betwisting omtrent de aankoop van de nieuwe politie-uniformen en de opzegvergoeding van de gedelegeerd bestuurder van de De Post, verschuilt de regering zich vaak achter de geheimhouding die contractueel is vastgelegd.

Zal het nieuwe systeem hierin verandering brengen ?

III. — Antwoorden van de heren Pierre Verkaeren en Dirk Jacobs

De Pierre Verkaeren is van mening dat men niet kan ontkennen dat door de afschaffing van het voorafgaand visum de controlemogelijkheden van individuele parlementsleden worden ingeperkt. Alle uitgaven die nog aan het visum zijn onderworpen, kunnen immers op dit ogenblik aan een voorafgaande controle worden onderworpen.

In het nieuwe boekhoudsysteem is er geen specifiek controle-instrument voorzien dat enigszins vergelijkbaar is met het voorafgaand visum. Het is evenwel niet ondenkbaar om voor specifieke uitgaven toch een dergelijke vorm van controle in te bouwen. De spreker verwijst hierbij naar de controle in sommige holdingstructuren waarbij bepaalde uitgaven specifiek worden gecontroleerd.

Bij de overschakeling naar een dubbele boekhouding zullen er aantal aanpassingen moeten worden doorgevoerd. De praktijk waarbij de salarissen van december pas in januari worden uitbetaald, zal wellicht moeten worden herzien.

Het nieuwe systeem zal geleidelijk worden ingevoerd. Binnen enkele FOD's zullen er een aantal proefprojecten worden opgestart. De invoering zal over drie jaren worden gespreid.

De interne controle wordt geregeld door het KB van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten en het KB van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten. Binnenkort zal er nog een derde koninklijk besluit worden genomen.

Et si un audit est malgré tout effectué par la Cour des comptes, il s'avère par la suite que les résultats ne correspondent nullement à la réalité.

Un conseiller de la Cour des comptes qui fait partie du collège des commissaires-réviseurs d'une entreprise publique ne peut en outre pas communiquer d'informations au parlement.

Le gouvernement confie par ailleurs de plus en plus de missions spécifiques à la Cour des comptes, telles que la détermination du nombre correct d'élèves dans les différentes communautés.

Lorsque des parlementaires posent des questions concernant des dossiers spécifiques comme, par exemple, la transaction conclue par le ministre de l'Intérieur au sujet de la contestation relative à l'achat des nouveaux uniformes de la police et l'indemnité de préavis accordée à l'administrateur délégué de La Poste, le gouvernement se retranche souvent derrière le secret, prévu de façon contractuelle.

Le nouveau système amènera-t-il un changement en la matière ?

III. — Réponses de MM. Pierre Verkaeren et Dirk Jacobs

M. Pierre Verkaeren estime que l'on ne peut nier que la suppression du visa préalable a pour effet de limiter les possibilités de contrôle des membres du parlement à titre individuel. Toutes les dépenses qui sont encore soumises au visa peuvent en effet être soumises actuellement à un contrôle préalable.

Le nouveau système de comptabilité ne prévoit pas d'instrument de contrôle spécifique qui soit quelque peu comparable au visa préalable. Il n'est toutefois pas inconcevable d'intégrer tout de même une telle forme de contrôle pour des dépenses spécifiques. L'intervenant renvoie en l'espèce au contrôle existant dans certaines structures de holding, qui a pour effet de contrôler spécifiquement certaines dépenses.

Lors du passage à une comptabilité en partie double, un certain nombre d'ajustements devront être apportés. La pratique consistant à ne payer les salaires de décembre qu'en janvier devra sans doute être revue.

Le nouveau système sera instauré progressivement. Un certain nombre de projets pilotes seront mis en route au sein de quelques SPF. L'introduction sera étalée sur trois ans.

Le contrôle interne est réglé par l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne des services publics fédéraux et l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux. Un troisième arrêté sera encore publié sous peu.

Binnen de twee jaar na hun aanstelling moeten de voorzitters van de directiecomités een systeem van interne controle in hun FOD hebben uitgebouwd op basis van de regelgeving die in de KB's is opgenomen en de richtsnoeren die door de FOD Budget & Beheerscontrole werden uitgewerkt. Binnen deze FOD zal er trouwens een team worden samengesteld dat de andere FOD's moet helpen bij de uitbouw van hun intern controle-systeem.

Zolang de interne controle niet volledig is uitgebouwd, blijft de bestaande controle-regeling van toepassing.

Binnen elke FOD zal er ook een auditcomité worden opgericht dat is samengesteld uit externe auditors en dat moet nagaan of de interne controle op een behoorlijke wijze is georganiseerd. Vertoont de interne controle lacunes, dan kan de minister van begroting specifieke controlemaatregelen opleggen.

De spreker begrijpt het wantrouwen van sommige parlementsleden, aangezien de interne controle wordt georganiseerd door de uitvoerende macht. Bij het voorafgaand visum verliep de controle via het Rekenhof, die als instelling rechtstreeks afhankelijk is van het Parlement. Het voordeel van het nieuwe systeem van interne controle is echter dat het zal leiden tot een gestructureerde en efficiënte controle.

Bij de bespreking van de begroting van de verschillende FOD's zal dankzij het nieuwe systeem gebruik kunnen worden gemaakt meer relevante beleidsinformatie. Er zullen analyses kunnen worden uitgevoerd, die op dit ogenblik nog onmogelijk zijn.

Binnen het nieuwe systeem is het perfect mogelijk om voor bepaalde beleidsaspecten met een enveloppe-financiering te werken.

De heer Dirk Jacobs wijst erop dat elk aankoopdossier volledig in het elektronische systeem zal worden opgenomen. Het Rekenhof zal dus sneller en uitvoeriger worden geïnformeerd dan het geval was bij het voorafgaand visum, aangezien het aankoopdossier zich dan reeds op het niveau van de ordonnanceringskredieten bevindt.

Het Rekenhof is on line verbonden (artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001) met het nieuwe systeem en heeft dus toegang tot alle informatie.

Het wetsontwerp DOC 50 1870/001 is niet alleen van toepassing op de federale overheidsdiensten, maar ook op de wetenschappelijke instellingen en de parastalen van de categorieën A, B en C.

De autonome overheidsbedrijven vallen niet onder het toepassingsgebied van het wetsontwerp.

De gewesten en de gemeenschappen kunnen een eigen systeem ontwerpen zonder dat ze daarbij afbreuk

Dans les deux ans suivant leur nomination, les présidents des comités de direction devront avoir développé, dans leur SPF, un système de contrôle interne basé sur la réglementation fixée par les arrêtés royaux et sur les lignes directrices élaborées par le SPF Budget et Contrôle de la gestion. Il sera d'ailleurs constitué au sein de ce SPF, une équipe chargée d'aider les autres SPF à développer leur système de contrôle interne.

Tant que le contrôle interne n'aura pas été complètement développé, le régime de contrôle actuel restera en vigueur.

Au sein de chaque SPF, il sera également créé un comité d'audit composé d'auditeurs externes et chargé de vérifier si le contrôle interne est organisé comme il se doit. Si ce contrôle interne présente des lacunes, le ministre du Budget pourra imposer des mesures de contrôle spécifiques.

L'intervenant comprend la méfiance de certains membres du parlement, étant donné que le contrôle interne est organisé par le pouvoir exécutif. Avec le visa préalable, le contrôle se déroulait par l'intermédiaire de la Cour des comptes qui relève directement du parlement. Le nouveau système de contrôle interne présente toutefois l'avantage de permettre un contrôle structuré et efficace.

Lors de l'examen du budget des différents SPF, des informations politiques plus pertinentes pourront être utilisées grâce au nouveau système. Il sera possible de réaliser des analyses qui sont encore impossibles actuellement.

Au sein du nouveau système, il sera parfaitement possible d'utiliser la technique du financement par enveloppe pour des aspects déterminés de la politique.

M. Dirk Jacobs fait observer que chaque dossier d'acquisition sera repris dans le système électronique. La Cour des comptes pourra dès lors être informée plus rapidement et plus complètement que ce n'était le cas dans le cadre du système du visa préalable, étant donné que, dans ce cas, le dossier d'acquisition se trouve déjà au stade des crédits d'ordonnancement.

La Cour des comptes est reliée en temps réel (art. 61 du projet de loi DOC 50 1870/001) au nouveau système et a dès lors accès à toutes les informations.

Le projet de loi DOC 50 1870/001 n'est pas seulement d'application en ce qui concerne les services publics fédéraux mais également les établissements scientifiques et les parastataux des catégories A, B et C.

Les entreprises publiques autonomes ne relèvent pas du champ d'application de la loi en projet.

Les régions et les communautés peuvent développer un système propre sans toutefois pouvoir déroger à un

kunnen doen aan een aantal algemene regels. Bij ontstentenis van een eigen systeem, moet het systeem van de federale overheid worden overgenomen.

IV. — Bijkomende opmerkingen van de leden

De heer Alfons Borginon (VU&ID) wijst erop dat de wensen van een individueel parlamentslid soms indruisen tegen de efficiënte werking van het Rekenhof. Zal het bijvoorbeeld steeds mogelijk zijn om bijkomende analyses te laten maken ?

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) stelt vast dat in artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 alleen wordt bepaald dat «*het Rekenhof permanent en onmiddellijk toegang heeft tot de budgettaire aanrekeningen*». Er is dus geen sprake van een permanente on line toegang tot de volledige boekhouding.

De heer Dirk Jacobs antwoordt dat een studie die werd uitgevoerd nadat het wetsontwerp was opgesteld, heeft uitgewezen dat de volledige opvolging van een dossier moet worden opgenomen in het systeem. De toegang kan dus inderdaad niet beperkt blijven tot de budgettaire aanrekeningen.

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) merkt op dat de formulering van het ontworpen artikel 61, via een amendement gewijzigd zal moeten worden, aangezien de oorspronkelijke bewoording achterhaald blijkt te zijn.

De heer Bob Spitael, eerste auditeur bij het Rekenhof, merkt op dat de inwerkingtreding van het wetsontwerp DOC 50 1871/001 dat betrekking heeft op de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, is vastgesteld op 1 januari 2003. De datum van inwerkingtreding kan evenwel worden uitgesteld tot 2005.

De inwerkingtreding van de wetsontwerpen DOC 50 1870/001 en 50 1872/001 is vastgesteld op 1 januari 2004, waarbij de Koning over de bevoegdheid beschikt om de inwerkingtreding uit te stellen tot 1 januari 2005.

De heer Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) merkt op dat het van belang is dat het Rekenhof over voldoende knowhow beschikt om een degelijke on line controle te kunnen uitvoeren. Ook de problematiek van het inzage-recht tot informatie die via geautomatiseerde weg ter beschikking wordt gesteld, moet verder worden onderzocht.

De heer Jean-Jacques Viseur (CDH) meent dat het nuttig zou zijn om na te gaan hoe de controle verloopt in de ons omringende landen.

certain nombre de règles générales. En l'absence de système propre, les entités fédérées doivent se connecter au système de l'autorité fédérale.

IV. — Observations complémentaires des membres

M. Alfons Borginon (VU&ID) fait observer que les souhaits d'un parlementaire vont parfois à l'encontre du bon fonctionnement de la Cour. Sera-t-il toujours possible, par exemple, de demander des analyses complémentaires ?

Mme Fientje Moerman (VLD) constate que l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 dispose uniquement que « la Cour des comptes a accès en permanence et en temps réel aux imputations budgétaires ». Il n'est dès lors pas question d'un accès permanent en temps réel à l'ensemble de la comptabilité.

M. Dirk Jacobs répond qu'une étude, réalisée après que le projet de loi a été rédigé, montre que le système adopté doit permettre de suivre un dossier à tous les stades. L'accès ne peut donc en effet pas être limité aux imputations budgétaires.

Mme Fientje Moerman (VLD) fait observer que la formulation de l'article 61 à l'examen, qui est désuète, devra être modifiée par le biais d'un amendement.

M. Bob Spitael, premier auditeur à la Cour des comptes, fait observer que la date d'entrée en vigueur du projet de loi DOC 50 1871/001 ayant trait à la comptabilité des communautés et des régions est fixée au 1^{er} janvier 2003, mais que cette date peut cependant être reportée à 2005.

La date d'entrée en vigueur des projets de loi DOC 50 1870/001 et 50 1872/001 est fixée au 1^{er} janvier 2004, mais le Roi peut reporter l'entrée en vigueur de ces projets au 1^{er} janvier 2005.

M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) fait observer qu'il importe que la Cour des comptes dispose du savoir-faire nécessaire pour pouvoir exercer un contrôle en ligne sérieux. Il convient également de procéder à un examen plus approfondi de la problématique relative au droit de consulter les informations rendues disponibles par voie automatisée.

M. Jean-Jacques Viseur (CDH) estime qu'il serait utile d'examiner comment se déroule ce contrôle dans les pays voisins.

De heer Éric van Weddingen (MR) wijst erop dat in dit verband twee aspecten grondiger moeten worden onderzocht : 1. Zal de Rijkscomptabiliteit met deze hervorming op een moderne leest zijn geschoeid ? Waar bevindt België zich op dit vlak ten opzichte van de buurlanden ? 2. Hoe verhoudt het nieuwe systeem - waarbij het voorafgaand visum wordt vervangen door een interne controle van de uitvoerende macht - zich tot de controlesystemen in de buurlanden.

De heer Michel Jonet, Auditeur generaal van Financiën, verstrekt de volgende inlichtingen :

Overzicht van de opdrachten, bevoegdheden en procedures van het Rekenhof in onze buurlanden

Het Rekenhof (Cour des Comptes) in Frankrijk

Het Rekenhof in Frankrijk is een a posteriori controle- orgaan. Het treedt op nadat de acties zijn gebeurd waarop het toezicht uitoefent. Zijn rol bestaat erin vergissingen en fouten vast te stellen en te melden. Toch waakt het erover zijn actie te behouden naast de beoordeling van de wenselijkheid van de beslissingen die het controleert.

Overeenkomstig de “Code des juridictions financières” (CJF) uit 1995, heeft het Rekenhof in Frankrijk de volgende opdrachten:

- Het beoordeelt de rekeningen van de overheidsrekenplichtigen. Deze **rechterlijke controle** mondt uit in een besluit tot ontlasting, tot kwijting of zelfs tot debet; tegen zo'n besluit kan beroep in verbreking (cassatie) worden gevraagd bij de Raad van State (Conseil d'État). Het Hof is niet bevoegd voor de controle op de ordonnateurs, tenzij het deze tot feitelijke rekenplichtigen heeft verklaard.
- Het Hof gaat op stukken en ter plaatse na of de ontvangsten en uitgaven rechtmatig zijn geboekt volgens de geldige boekingsregels (**rechtmatigheidscontrole**);
- Het controleert het goede gebruik van de overheidsgelden, ofwel bij de beoordeling van de rekeningen van de rekenplichtigen van de staat en van de overheidsinstellingen, ofwel rechtstreeks door het beheer van de ordonnateurs te onderzoeken. Deze **beheercontrole** kan leiden tot opmerkingen van het Hof. In sommige gevallen kan het Hof overgaan tot een feitelijke beheerverklaring of de zaak aanhangig maken bij het “Cour de discipline budgétaire et financière” en zelfs, in de ergste gevallen, bij de Minister van Justitie voor strafrechtelijke vervolging.

M. Éric van Weddingen (MR) souligne qu'à cet égard, deux questions nécessitent un examen plus approfondi : 1. Cette réforme fera-t-elle de la comptabilité de l'État un instrument moderne et, à cet égard, où la Belgique se situe-t-elle par rapport aux pays voisins ? 2. Comment ce nouveau système - dans lequel le visa préalable est remplacé par un contrôle interne du pouvoir exécutif - se situe-t-il par rapport aux systèmes de contrôle appliqués dans les pays voisins ?

M. Michel Jonet, Auditeur général des Finances, fournit les renseignements suivants :

Aperçu des missions, compétences et procédures de la Cour des comptes dans nos pays voisins

La Cour des comptes en France

Organe de contrôle a posteriori, la Cour des comptes intervient après les actions qu'elle a la charge de contrôler. Son rôle est d'identifier et de signaler les erreurs et les fautes. Elle veille cependant à maintenir son action en deçà du jugement de l'opportunité des décisions qu'elle contrôle.

Conformément au Code des juridictions financières (CJF) de 1995, la Cour des comptes :

- juge les comptes des comptables publics. Ce **contrôle juridictionnel** débouche sur un arrêt de décharge, de quitus, voire de débet lequel peut faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat. La Cour n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait;
- vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses conformément aux règles comptables en vigueur (**contrôle de régularité**);
- contrôle le bon emploi des fonds publics, soit à l'occasion du jugement des comptes des comptables de l'Etat et des établissements publics, soit directement en examinant la gestion des ordonnateurs. Ce **contrôle de gestion** peut entraîner des observations de la Cour qui, dans certains cas d'irrégularités, peut procéder à une déclaration de gestion de fait ou saisir la Cour de discipline budgétaire et financière voire, dans les hypothèses les plus graves, le ministre de la Justice pour poursuites pénales;

- Het staat het parlement en de regering bij in de controle op de uitvoering van de financiewetten. Deze informatieopdracht komt traditiegewijs naar voren in het jaarverslag (Rapport public annuel). Dit vat de voornaamste opmerkingen van het Hof en zijn gewestelijke rekenkamers samen; daarnaast bevat het ook de antwoorden van de betrokken besturen. Sinds 1991 verschijnen in het verlengde van het jaarverslag overheidsverslagen zonder periodiciteit over bijzondere thema's.

Elk jaar wordt bij besluit van de Voorzitter het werkprogramma bepaald (van de zeven kamers) voor de komende 12 maanden. Dit programma wordt met name bepaald in functie van de datum van de voorgaande verificaties, waarbij het doel is dat alle instellingen die tot de bevoegdheid behoren van het Hof gemiddeld alle vier of vijf jaar worden gecontroleerd.

*
* *

Er wordt een voorafgaandelijke controle gevoerd op de regelmatigheid van de uitgaven vooraleer ze worden vastgelegd door de ordonnateur. Deze controle gebeurt door een financiële controleur die bij elk ministerie is gedetacheerd en hiërarchisch afhangt van de Minister van Financiën.

De Algemene Rekenkamer in Nederland

In Nederland heeft de Rekenkamer geen rechterlijke bevoegdheid. Sinds 1927 heeft ze enkel nog een a posteriori controlerecht.

Volgens de Grondwet en de Rijkscomptabiliteitswet vormen het onderzoek naar de rechtmatigheid en dat naar de doelmatigheid de klassieke opdrachten van deze hogere controle-instelling.

De laatste jaren is de **rechtmatigheidscontrole** sterk uitgebreid: eerst ging het om een "onzichtbaar" onderzoek; het zichtbaar resultaat ervan werd geconcretiseerd voor de Staten-Generaal door een goedkeuringszegel te hechten aan de Rijksrekening. Thans geeft ze aanleiding tot adviezen van de Rekenkamer over het financieel beheer door de departementen en over hun verantwoordingen. In de commentaar bij de cijfers moeten de ministeriële departementen informatie leveren in de vorm van producten of prestaties en de doelstellingen meegeven die ze verwezenlijkt hebben met de middelen die ze ter beschikking hebben gekregen (volgens het stelsel "Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording" (VBTB) dat werd ingevoerd in 1999).

De **doelmatigheidscontrole** stelt de Rekenkamer in staat na te gaan of het beheer, de organisatie en het

- assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Cette mission d'information se manifeste traditionnellement dans le Rapport public annuel qui synthétise les principales observations de la Cour et des chambres régionales des comptes, et comporte les réponses des administrations mises en cause. Depuis 1991, il est prolongé par des rapports publics, sans périodicité régulière, sur des thèmes particuliers.

Chaque année, un arrêté du Premier président fixe le programme de travail (des sept chambres) pour les douze mois à venir. Il est établi notamment en fonction de la date des précédentes vérifications, l'objectif étant que toutes les institutions qui relèvent de la compétence de la Cour soient contrôlées en moyenne tous les quatre ou cinq ans.

*
* *

Un contrôle de régularité préalable à l'engagement des dépenses par l'ordonnateur, est exercé par un contrôleur financier, installé auprès de chaque ministère et relevant hiérarchiquement du ministre des Finances.

L'Algemene Rekenkamer des Pays-Bas

Depuis 1927, la Chambre des comptes néerlandaise, qui n'exerce pas de compétence juridictionnelle, ne dispose plus que du seul droit de contrôle a posteriori.

D'après la Constitution et la «Comptabiliteitswet» (loi sur la comptabilité de l'Etat), l'examen de régularité et l'examen d'efficience constituent les missions classiques de l'institution supérieure de contrôle.

Le **contrôle de régularité** (rechtmatigheidscontrole) s'est largement étendu ces dernières années : alors qu'il constituait d'abord un examen «invisible» – le résultat visible de ce travail se concrétisant pour les Etats généraux (le Parlement) par l'apposition d'une sorte de sceau d'approbation sur le compte de l'Etat –, il donne maintenant lieu à des avis de la «Rekenkamer» sur la gestion financière menée par les départements et leurs justifications. Dans le commentaire des chiffres, les départements ministériels doivent fournir des informations sous la forme de produits et de prestations et doivent indiquer les objectifs réalisés à l'aide des moyens mis à leur disposition (selon le système «Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording» (VBTB) introduit en 1999).

Le **contrôle d'efficience** (doelmatigheidscontrole) permet à la «Rekenkamer» d'examiner l'efficience et l'ef-

regeringsbeleid doeltreffend en doelmatig gebeuren, maar ze oordeelt niet over de wenselijkheid zelf.

Het National Audit Office (NAO) in het Verenigd Koninkrijk

Het Britse Rekenhof staat onder de leiding van de Comptroller en Auditor General, een ambtenaar van het Lagerhuis, en kreeg in 1983 bij de National Audit Act volgende opdrachten:

- Het NAO gaat na of de jaarrekeningen van alle departementen en agentschappen juist zijn; a posteriori controleert het of de overheidsontvangsten en –uitgaven overeenstemmen met de begrotingsmachtigingen van het Parlement (**financial audit**).

De rekeningen die departementen en agentschappen naar het Parlement doorsturen zijn vergezeld van het financiële controleverslag van het NAO. Dit verslag wordt onderzocht door het Committee of Public Accounts (de Kamercommissie voor Financiën).

Bij de uitoefening van deze opdracht begint het NAO zijn financiële controle tijdens het lopende begrotingsjaar om zijn eindrapport zo vlug mogelijk klaar te hebben. Het kan ook werken met steekproeven.

Het NAO kan niet alleen fouten of onregelmatigheden vaststellen maar eveneens in 'management letters' ten behoeve van de gecontroleerde instellingen, verbeteringen suggereren voor hun boekhoudstelsel.

Pas onlangs werd de boekhouding op kasbasis vervangen door de dubbele boekhouding (Government Resources and Accounts Act uit 2000).

- Het controleert het goede gebruik van de overheidsgelden om het Parlement in te lichten over het beheer van de overheidsdiensten (**Value for Money Audit**).

Deze beheercontrole gebeurt met verwijzing naar drie normen: zuinigheid (minimum kosten); doelmatigheid (verband tussen resultaten – d.w.z. goederen en diensten – en de middelen ingezet om deze te produceren) en doeltreffendheid (verband tussen geplande en behaalde doelstellingen).

Het NAO kiest de onderwerpen van beheeranalyse, meestal in overleg met de departementen die het doorlicht. Het mag niet oordelen over de wenselijkheid van de beleidsdoelstellingen.

ficaciteit de la gestion, de l'organisation et de la politique gouvernementale, à l'exclusion de tout jugement sur l'opportunité même.

Le National Audit Office (NAO) du Royaume Uni

D'après le *National Audit Act* de 1983, la Cour des comptes britannique, dirigée par le *Comptroller et Auditor General*, fonctionnaire de la Chambre des Communes :

- vérifie l'exactitude des comptes annuels de tous les départements ministériels et agences, et contrôle a posteriori la conformité des recettes et dépenses publiques avec les autorisations budgétaires du Parlement (**Financial audit**).

Les comptes transmis au Parlement sont accompagnés du rapport de contrôle financier du NAO qui est examiné par le *Committee of Public Accounts* (commission des Finances de la Chambre).

Dans l'exercice de cette mission, le NAO entame son contrôle financier pendant l'exercice comptable en cours de manière à pouvoir conclure son rapport final dans les plus brefs délais, et peut aussi procéder par échantillonnage.

A côté des erreurs ou irrégularités qu'il aurait relevées, le NAO fait part, dans ses «*management letters*» adressées aux administrations contrôlées, des améliorations à apporter à leur système comptable.

Le passage généralisé d'une comptabilité de caisse à la tenue de la comptabilité en partie double, est récent (*Government Resources and Accounts Act de 2000*);

- procède au contrôle du bon emploi des deniers publics afin d'informer le Parlement sur la gestion des services publics (**Value for Money Audit**).

Ce contrôle de gestion procède par référence aux trois critères : l'économie (minimalisation des coûts); l'efficacité (rapport entre les résultats obtenus – biens et services – et les ressources utilisées pour les produire) et l'efficacé (relation entre les objectifs projetés et réalisés).

Le NAO fait choix des sujets d'analyse de gestion, généralement après consultation des départements à auditer; il n'est pas habilité à juger de l'opportunité des objectifs politiques;

- Het staat het Parlement bij, meer bepaald de Commissie van Financiën, bij het onderzoek van de controleverslagen en doorlichtingen van besturen, als deze laatste worden opgeroepen om verantwoording af te leggen of om de aanbevelingen op te volgen die deze commissie geeft.

Het Bundesrechnungshof in Duitsland (Federaal Rekenhof)

Krachtens de Duitse grondwet van 1949 zijn de leden van het Federaal Rekenhof volledig onafhankelijk. Het Hof kreeg bij deze grondwet de volgende opdrachten:

- Het controleert de rekeningen en gaat na of de federale begroting en economie doelmatig en rechtmatig zijn aangewend (**a posteriori controlefunctie**).

De controlecriteria zijn de wettelijkheid, de rechtmatigheid en het goed beheer van de overheidsfondsen. Bij de beheercontrole onderzoekt het Hof het verband tussen de kosten en de baten. Bij de controle op de wettelijkheid en de rechtmatigheid gaat het Hof na of de wetten en regels zijn nageleefd en of de begrotingsbepalingen werden gerespecteerd.

- Elk jaar rapporteert het Hof aan de federale Regering maar ook aan de Bundestag en de Bundesrat (Kamer en Senaat). Deze jaarverslagen kunnen door het publiek worden geraadpleegd via de publicaties van het federaal Parlement.

Bovendien bepaalt de organieke wet van 1969 op de federale begroting dat het federaal Rekenhof, op basis van zijn ervaring inzake controle op de rekeningen van de Kamer, de Senaat, de federale Regering en, individueel de federale ministeries mag adviseren (**raadgevende functie**).

De raadgevende activiteit tegenover de wetgevende en uitvoerende macht is niet beperkt tot raadgevingen via ofwel controlebrieven ofwel in het jaarverslag, maar ook in de vorm van bijdragen over onderwerpen uit de actualiteit zoals wetsontwerpen of uitrustingswerken in voorbereiding, of nog in het kader van de jaarlijkse voorbereiding van de federale begroting.

Het Rekenhof van het Groothertogdom Luxemburg

Volgens de wet van 8 juni 1999 is het Luxemburgs Rekenhof belast met het onderzoek a posteriori, d.w.z. van vastlegging en betaling, van de wettelijkheid en de

- assiste le Parlement, et particulièrement le *Committee of Public Accounts*, lors de l'examen de ses rapports de contrôle et des auditions des administrations appelées à se justifier ou à suivre les recommandations émises par cette commission parlementaire.

La Cour fédérale des comptes d'Allemagne (Bundesrechnungshof)

En vertu de la loi constitutionnelle allemande de 1949, il appartient à la Cour fédérale des comptes et à ses membres, lesquels jouissent d'une entière indépendance judiciaire :

- de contrôler les comptes et de vérifier l'efficience et la régularité du budget et de l'économie fédérale (**fonction de contrôle a posteriori**).

Les critères de contrôle sont la légalité, la régularité et la bonne gestion des fonds. Dans le cadre du contrôle de la gestion, la Cour examine le rapport coûts-bénéfice. Lors du contrôle de la légalité et de la régularité, la Cour s'assure de l'observation des lois et règlements applicables ainsi que du respect des dispositions budgétaires.

- de présenter chaque année des rapports, non seulement au Gouvernement fédéral, mais aussi au Bundestag et au Bundesrat. Ces rapports annuels peuvent être consultés par l'opinion publique à travers les publications du Parlement fédéral.

De plus, la loi organique de 1969 sur le budget fédéral dispose que la Cour fédérale des comptes, sur la base de ses expériences en matière de contrôle des comptes du Bundestag, est habilitée à conseiller le Bundesrat, le Gouvernement fédéral et, individuellement, les différents ministères fédéraux (**fonction de conseil**).

L'activité consultative envers les pouvoirs exécutif et législatif n'est pas limitée à des recommandations incluses soit dans les lettres de contrôle, soit dans le rapport annuel, mais s'effectue également sous forme de contributions sur des sujets de grande actualité tels que des projets de lois et de grands équipements ou s'exerce dans le cadre de la préparation annuelle du budget fédéral.

La Cour des comptes du Grand Duché de Luxembourg

La loi du 8 juin 1999 charge la Cour des comptes luxembourgeoise d'examiner a posteriori, c'est-à-dire après engagement et paiement, la légalité et la régula-

rechtmatigheid van de ontvangsten en de uitgaven, en van het goed financieel beheer van de overheidsfondsen.

Het Hof legt de datum en de methode van zijn controles vast. Deze gebeuren ofwel ter plaatse, ofwel op afstand via zijn gemandateerde ambtenaren.

Elk document of inlichting die het Rekenhof noodzakelijk acht om zijn opdracht te vervullen kan het opvragen, ook als het gaat om interne financiële controle die binnen elk departement a priori gevoerd wordt, d.w.z. alvorens de uitgaven worden vastgelegd en betaald.

De beheercontrole van het Hof slaat op de zuinigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de begrotingsuitvoering. Het Hof mag zich echter niet uitspreken over de wenselijkheid van de uitgaven.

rité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics.

La Cour décide de la date et de la méthode de ses contrôles qui s'effectuent, soit sur place, soit à distance par l'intermédiaire de ses agents mandatés.

Tout document ou toute information que la Cour des comptes estime nécessaire à l'accomplissement de sa mission lui sont communiqués à sa demande, y compris ceux du contrôle financier interne qui s'exerce dans chaque département ministériel a priori, c'est-à-dire avant l'engagement et le paiement des dépenses.

Le contrôle de gestion de la Cour porte sur l'économicité, c'est-à-dire sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité de l'exécution budgétaire sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses.

De hogere toezichtinstellingen (HTI) inzake overheidsfinanciën in de landen van de Europese Unie

Vergelijkende tabel volgens de aard van het extern toezicht uitgevoerd door de HTI(*)

Lidstaten	Benaming van de HTI	A priori : Rechtsmatigheidscontrole (1)	A posteriori : Financieel toezicht (2)	A posteriori : Beheercontrole (3)	A posteriori : Rechterlijke controle (4)
Oostenrijk	Rechnungshof	-	X	X	-
België	Rekenhof	X	X	X	X
Denemarken	Rigsrevisionen	-	X	X	-
Finland	State Audit Office	-	X	X	-
Frankrijk	Cour des Comptes	-	X	X	X
Duitsland	Bundesrechnungshof	-	X	X	-
Griekenland	“Cour des Comptes”	X	X	-	X
Ierland	Office of the Comptroller and Auditor General	-	X	X	-
Italië	Corte dei Conti	X	X	X	X
Luxemburg	Cour des Comptes	-	X	X	-
Nederland	Algemene Rekenkamer	-	X	X	-
Portugal	Tribunal de Contas	X	X	X	X
Spanje	Tribunal de Cuentas	-	X	X	X
Zweden	Riksrevisionsverket	-	X	X	-
Groot-Brittannië	National Audit Office	-	X	X	-

Bron : State Audit in the European Union, publicatie van het U.K. National Audit Office (2^e editie, 2001).

(*) In het Engels, de SAI's voor Supreme Audit Institutions.

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dans les pays de l'Union européenne

Tableau de comparaison selon la nature du contrôle externe, exercé par les ISC(*)

Etats membres	Dénomination des ISC	A priori : Contrôle de légalité (1)	A posteriori : Contrôle financier (2)	A posteriori : Contrôle de gestion (3)	A posteriori : Contrôle juridictionnel (4)
Autriche	Rechnungshof	-	X	X	-
Belgique	Cour des comptes	X	X	X	X
Danemark	Rigsrevisionen	-	X	X	-
Finlande	State Audit Office	-	X	X	-
France	Cour des Comptes	-	X	X	X
Allemagne	Bundesrechnungshof	-	X	X	-
Grèce	"Cour des Comptes"	X	X	-	X
Irlande	Office of the Comptroller and Auditor General	-	X	X	-
Italie	Corte dei Conti	X	X	X	X
Luxembourg	Cour des Comptes	-	X	X	-
Pays-Bas	Algemene Rekenkamer	-	X	X	-
Portugal	Tribunal de Contas	X	X	X	X
Espagne	Tribunal de Cuentas	-	X	X	X
Suède	Riksrevisionsverket	-	X	X	-
Grande-Bretagne	National Audit Office	-	X	X	-

Source : State Audit in the European Union, publication du U.K. National Audit Office (2^{ème} édition, 2001).

(*) En anglais, les SAls pour Supreme Audit Institutions.

(1) Rechtmatigheidscontrole

Deze controle bestaat erin de rechtmatigheid na te gaan van de begrotingsverrichtingen, onderzoeken of ze overeenkomen met de begrotingswet (zijn er voldoende kredieten uitgetrokken op de begroting, zijn de aanrekeningen correct gebeurd) en zich ervan te vergewissen of de rechtsregels waaronder de gecontroleerde verrichting valt, correct werden toegepast.

Vanuit het standpunt van het Rekenhof gaat het wel degelijk om een a priori controle: het hof voert immers dit toezicht uit vóór de uitgaven betaald worden (het voorafgaandelijk visum van de betalingsordonnanties). Niettemin treedt zijn rechtmatigheidscontrole op na de vastlegging van de uitgaven, d.w.z. de eerste fase van het proces dat behoort tot de interne controle binnen de uitvoerende macht zelf.

De wettelijkheidscontrole die het Rekenhof a priori voert, bestaat in vier lidstaten van de Europese Unie: Italië, Griekenland, Portugal en België.

In Italië slaat het voorafgaandelijk visum van het Rekenhof sinds 1994 enkel nog op regeringsprogramma's, verrichtingen met activa of contracten van een zekere omvang. Daardoor komt het aantal gecontroleerde verrichtingen op enkele duizenden, tegenover de vijf miljoen jaarlijkse verrichtingen.

In Griekenland viseert het Rekenhof vooraf de betalingsordonnanties, behalve voor wedden en huur. Het gaat jaarlijks om een miljoen verrichtingen, waarvan de meeste binnen een of twee dagen na ontvangst gecontroleerd worden.

In Portugal daalt het aandeel van de a priori controle sinds 1997 (er worden nieuwe vrijstellingen toegestaan). Die controle dient er voornamelijk toe om het toezicht op het verloop van de overheidsschuld te waarborgen.

(2) Financieel toezicht

Het betreft de controle op de juistheid, de betrouwbaarheid en de volledigheid van de jaarlijkse financiële staten, waarbij het Hof nagaat of de boekhoudkundige verrichtingen overeenstemmen met de regels van de overheidscomptabiliteit.

In landen waar het Hof geen a priori wettelijkheidstoezicht houdt, baseert het zich op de resultaten van de interne controle en de interne audit die de departementen zelf voeren. Aldus krijgt het Hof ook de gelegenheid om de werkmethoden geldig te verklaren.

(1) Contrôle de légalité

Il consiste à contrôler la régularité des opérations budgétaires, à vérifier leur conformité à la loi budgétaire (crédits suffisants au budget, exactitude des imputations) et à s'assurer de l'application correcte des règles de droit auxquelles ressortit l'opération contrôlée.

Du point de vue de la Cour des comptes, il s'agit bien d'un contrôle a priori en ce sens qu'elle l'exerce avant le paiement des dépenses (le visa préalable des ordonnances de paiement), mais son contrôle de la légalité intervient après l'engagement des dépenses, c'est-à-dire la phase initiale du processus qui relève du contrôle interne, organisé au sein même de l'exécutif.

Le contrôle de légalité, exercé a priori par la Cour des comptes, existe dans quatre pays de l'Union européenne: l'Italie, la Grèce, le Portugal et la Belgique.

En Italie, le visa préalable de la Cour des comptes ne porte plus, depuis 1994, que sur des programmes gouvernementaux, des opérations patrimoniales ou des contrats d'une certaine importance, ce qui ramène le nombre d'opérations ainsi contrôlées à quelques milliers par rapport aux cinq millions de transactions annuelles.

En Grèce, à l'exception des rémunérations de personnel et des loyers, les ordonnances de paiement sont visées préalablement par la Cour des comptes : environ un million de transactions annuelles dont la plupart sont contrôlées sur un jour ou deux après réception.

Au Portugal, la part du contrôle a priori est en diminution depuis 1997 (nouvelles exemptions autorisées) et sert principalement à assurer la surveillance de l'évolution de la dette publique.

(2) Contrôle financier

Vérification de l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des états financiers annuels en s'assurant de la conformité des opérations comptables aux règles de la comptabilité publique.

Dans les pays où elle n'exerce pas de contrôle de légalité a priori, la Cour des comptes s'appuie sur les résultats obtenus par le contrôle interne et l'audit interne, organisés par les départements, et dont elle a eu l'occasion de «valider» les méthodes de travail.

(3) **Beheercontrole**(performance audit)

Volgens een min of meer recente ontwikkeling heeft het Rekenhof in de lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van Griekenland tot op heden, eveneens tot taak het goede gebruik van de overheidsfondsen te controleren. Het doel is het Parlement in te lichten over het beheer van de overheidsdiensten. Deze beheercontrole gebeurt in het algemeen volgens de criteria van zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

(4) **Rechterlijke controle**

Via vonnissen spreekt het Rekenhof zich uit over het beheer door de rekenplichtigen ten aanzien van de Schatkist. Dit is het geval in Frankrijk, Griekenland en België. In Italië, Spanje en Portugal daarentegen is het optreden van het Hof niet rechtstreeks gericht op de persoonlijke aansprakelijkheid van de openbare rekenplichtigen.

(3) **Contrôle de gestion** (Performance audit)

Suivant une évolution plus ou moins récente, la Cour des comptes des pays de l'Union européenne – à l'exception de la Grèce pour l'instant – a également pour mission de procéder au contrôle du bon emploi des deniers publics afin d'informer le Parlement sur la manière dont sont gérées les administrations publiques; ce contrôle de gestion s'opère généralement par référence aux critères d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

(4) **Contrôle juridictionnel**

La Cour des comptes se prononce par voie d'arrêtés sur la gestion des comptables envers le Trésor public; c'est le cas en France, en Grèce et en Belgique, tandis qu'en Italie, Espagne et Portugal, l'action n'est pas directement dirigée sur la responsabilité personnelle des comptables publics.

B. VERGADERING VAN 26 NOVEMBER 2002

I. Uiteenzetting van de heer Pierre Rion, raadsheer in het Rekenhof

De heer Rion wil zijn betoog toespitsen op de brief die het Rekenhof op 21 december 2001 naar de Kamer-voorzitter heeft gezonden. De elementen van de analyse die het Hof destijds had geformuleerd, vormen immers een interessant uitgangspunt om de subcommissie in kennis te stellen van het standpunt van het Hof over de hervorming van de Rijkscomptabiliteit.

Destijds waren de drie ter bespreking voorliggende wetsontwerpen nog niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

De evolutie van de rol van het Rekenhof moet worden bekeken in het licht van de algemene doelstellingen waarin de drie wetsontwerpen voorzien. Die drie teksten vormen een soort driedig geheel waaruit het moeilijk is één element los te weken zonder het evenwicht van het geheel op de helling te zetten.

Het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (DOC 50 1871/001) betreft de tenuitvoerlegging van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten. Op grond daarvan komt het Federaal Parlement toe de minimale bepalingen vast te stellen die van toepassing zijn op de begrotingen en de boekhouding van elk van de deelentiteiten, teneinde een budgettaire en boekhoudkundige eenvormigheid in het hele land te waarborgen. Het is immers zaak voor alle overheden coherente budgettaire en boekhoudkundige normen aan te houden en een consolidatie van de door de diverse entiteiten opgestelde openbare rekeningen te waarborgen, teneinde onze internationale verplichtingen na te komen, met name ten opzichte van de Europese instellingen.

De twee andere wetsontwerpen, met name het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001) en het – als belangrijkste aan te merken – wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001) strekken er eigenlijk toe op een meer gedetailleerde wijze uitvoering te geven aan de algemene beginselen die voor de gewesten en de gemeenschappen zijn vastgesteld. Ze voorzien in een vernieuwing van de gehele, in ons land toegepaste boekhoudkundige en budgettaire procedure.

B. RÉUNION DU 12 NOVEMBRE 2002

I. Exposé de M. Pierre Rion, conseiller à la Cour des comptes

M. Pierre Rion souhaite axer son intervention sur la lettre adressée le 21 décembre 2001 par la Cour des comptes au Président de la Chambre, dans la mesure où les éléments d'analyse que la Cour avait formulés à l'époque constituent un point de départ intéressant pour informer la sous-commission du point de vue de la Cour en matière de réforme de la comptabilité publique.

À l'époque les trois projets de loi à l'examen n'avaient pas encore été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

L'évolution du rôle de la Cour des comptes doit s'analyser au regard des objectifs généraux prévus par les trois projets de loi. Ces trois textes forment en quelque sorte une trilogie dont il est difficile de disjoindre une pièce sans mettre en péril l'équilibre de l'ensemble.

Le projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (DOC 50 1871/001) porte exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, qui prévoit que le parlement fédéral fixe les règles budgétaires et comptables minimales que chacune des entités fédérées doit suivre, et ce, afin d'assurer une unité budgétaire et comptable dans l'ensemble du pays. Il convient en effet de maintenir des normes budgétaires et comptables cohérentes pour l'ensemble des pouvoirs publics et de garantir une consolidation des comptes publics établis par les différentes entités afin de répondre à nos obligations sur le plan international, notamment vis-à-vis des institutions européennes.

Les deux autres projets de loi, c'est-à-dire le projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001) et le projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001), qui est le plus important, visent en fait à mettre en oeuvre, de manière plus détaillée, les principes généraux fixés pour les régions et les communautés. Ils rénovent l'ensemble de la procédure budgétaire et comptable appliquée dans notre pays.

De hervorming resulteert uit de werkzaamheden van de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit, opgericht bij de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit. Die wet legt twee doelstellingen vast, met name de uitwerking van een nieuw boekhoudproces en de uitwerking van een genormaliseerd, rekeningstelsel dat op alle overheden toepasselijk is en dat het geheel van hun begrotings-, financiële en vermogensverrichtingen integreert.

Die nieuwe instrumenten inzake overheidsbeheer moeten het parlement in staat stellen om niet alleen de Rijkscomptabiliteit (ontvangsten en uitgaven) efficiënter te controleren, maar ook om de precieze stand van het overheidspatrimonium na te gaan.

De ter bespreking voorliggende wetsontwerpen liggen in de lijn van de aanbevelingen van diverse internationale instanties – waarbij de spreker met name verwijst naar de IFAC (*International Federation of Accountants*) – om met een deels dubbele boekhouding te werken (een economische boekhouding). Landen als Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk werken thans soortgelijke boekhoudkundige systemen uit.

De ontworpen hervorming strekt ertoe de vier hierna vermelde traditionele bevoegdheden van het Rekenhof te versterken:

- de boekhoudkundige en begrotingscontrole;
- de controle op de wettigheid van de ontvangsten en uitgaven. In dat verband merkt de heer Rion op dat tot dusver geen enkele wetsbepaling uitdrukkelijk voorziet in de toekenning van die bevoegdheid aan het Rekenhof. *De facto* vloeit die bevoegdheid voort uit twee bepalingen: artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof dat betrekking heeft op het voorafgaand visum en artikel 17 van diezelfde wet, dat bepaalt dat het Rekenhof uitspraak doet «over de wettigheid en het bedrag der pensioenen ten laste van de Staat». De jurisprudentie en de praktijk hebben die bevoegdheid (die artikel 17 uitsluitend voor de pensioenen voorbehoudt) uitgebreid tot het geheel van de ontvangsten en uitgaven van de Staat. Het is evenwel belangrijk dat dit beginsel formeel in de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen wordt opgenomen;
- de controle op het behoorlijk beheer van het overheidsgeld, waarbij het Hof *a posteriori* de zuinigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de overheidsuitgaven nagaat;

La réforme est le fruit des travaux de la Commission de normalisation de la comptabilité publique, instituée en vertu de la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité provinciale, qui définit deux objectifs, à savoir : la mise au point d'un nouveau processus comptable, ainsi que d'un système de comptes normalisés applicables à tous les pouvoirs publics et intégrant l'ensemble de leurs opérations budgétaires, financières et patrimoniales.

Ces nouveaux instruments de gestion publique doivent permettre au parlement de contrôler de manière plus adéquate non seulement la comptabilité de l'État (recettes et dépenses), mais également la situation exacte du patrimoine de l'État.

Les projets de loi à l'examen s'inscrivent dans le cadre de recommandations formulées par diverses instances internationales – l'intervenant cite notamment l'IFAC (*International Federation of Accountants*) – prônant la mise en œuvre d'une comptabilité en partie double (une comptabilité économique). De tels systèmes de comptabilité sont actuellement développés par l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la France, par exemple.

La réforme proposée vise à consolider les quatre compétences traditionnelles de la Cour des comptes, à savoir :

- le contrôle de la comptabilité et du budget ;
- le contrôle de la légalité des dépenses et des recettes. À cet égard, M. Rion fait remarquer qu'à ce jour, aucune disposition légale ne prévoit explicitement l'octroi de cette compétence à la Cour des comptes. En fait, cette compétence découle de deux dispositions : l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes qui porte sur le visa préalable et l'article 17 de ladite loi, qui prévoit que la Cour des comptes statue sur la légalité et le taux des pensions à charge de l'État. La jurisprudence et la pratique ont étendu cette compétence (réservée par l'article 17 aux seules pensions) à l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Il est toutefois important que ce principe soit inscrit formellement dans les projets de loi à l'examen ;
- le contrôle de la bonne gestion des deniers publics, où la Cour analyse a posteriori l'économie, l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques ;

- de jurisdictionele opdracht van het Rekenhof ten opzichte van de rekenplichtigen (en niet langer de ordonnateurs).

De Raad van State heeft op het volgende gewezen: «Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 blijkt dat de bevoegdheden die aan de federale wetgever worden opgedragen bij artikel 50, § 2, van die wet, niet tot doel hebben om bepalingen te formuleren waarvan de toepassing door de Gemeenschappen en de Gewesten in alle vrijheid aanvaard of geweigerd kan worden, maar om voor aangelegenheden in verband met begroting, boekhouding en financiën een geheel van regels, van minimumvereisten te bepalen, die door de deelentiteiten alleen maar aangevuld of versterkt kunnen worden door middel van specifieke, preciezere of stringenter regels.» (DOC 50 1871/001, blz. 26).

Een van die regels is precies het uitoefenen van controle op de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten van de Staat (artikel 2 van wetsontwerp DOC 50 1872/001).

De procedure inzake het voorafgaand visum komt daarentegen niet meer voor bij de grondprincipes. De Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit heeft, in overleg met de diverse betrokken regeringen, immers gemeend dat het voorafgaand visum geen algemeen, verplicht geldend principe vormde, maar een controlemodaliteit waarvan de toepassing aan de beoordeling van de gewesten en de gemeenschappen wordt overgelaten. Het decreet dat thans in het Vlaams Parlement ter bespreking voorligt, vermeldt overigens niet langer het voorafgaand visum als een van de controlemogelijkheden waarvan het Rekenhof gebruik kan maken.

Volgens de heer Rion is het voorafgaand visum geen doel op zich. De belangrijkste doelstelling is te waarborgen dat de overheidsuitgaven conform de stringente beginselen inzake wettigheid en regelmatigheid worden verricht.

In de brief die het Rekenhof op 21 december 2001 aan de Kamervoorzitter heeft gezonden, heeft het Hof gememoreerd dat zijn bevoegdheden sinds een vijftiental jaar grondig aangepast – zoal niet sterk uitgebreid – zijn, met name door de wet van 28 juni 1989 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

Zo werd het Hof, gelet op de zeer aanzienlijke verandering waarmee de algemene rekeningen van de Staat worden opgesteld, ermee belast een voorafbeelding op te stellen van de uitslagen van de uitvoering van de Rijksbegroting (artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit).

- la mission juridictionnelle de la Cour des comptes à l'égard des comptables publics (et non plus des ordonnateurs).

Comme l'a indiqué le Conseil d'État, « des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989, il résulte que les pouvoirs conférés au législateur fédéral par l'article 50, § 2, de ladite loi visent non pas à énoncer des dispositions dont les communautés et les régions pourraient librement accepter ou refuser l'application, mais à définir en matière budgétaire, comptable et financière, un ensemble de règles, d'exigences minimales que les entités fédérées ne peuvent que compléter ou renforcer par des règles spécifiques plus précises ou plus contraignantes. » (DOC 50 1871/001, p. 26).

Une de ces règles est précisément le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses et des recettes de l'État (article 2 du projet de loi DOC 50 1872/001).

Par contre, la procédure du visa préalable ne figure plus parmi ces principes de base. La Commission de normalisation de la comptabilité publique, en accord avec les divers gouvernements concernés, a en effet estimé que le visa préalable ne constituait pas un principe général obligatoire mais une modalité de contrôle dont l'application est laissée à l'appréciation des communautés et des régions. Le décret actuellement en discussion au Parlement flamand ne mentionne d'ailleurs plus le visa préalable parmi les modalités de contrôle de la Cour des comptes.

Selon M. Rion, le visa préalable n'est pas un objectif en soi. L'objectif essentiel est de garantir que les dépenses publiques sont effectuées selon les principes stricts de la légalité et de la régularité.

Dans sa lettre adressée le 21 décembre 2001 au Président de la Chambre, la Cour des comptes a rappelé que, depuis une quinzaine d'années, ses compétences ont été profondément revues, pour ne pas dire largement développées, notamment par la loi du 28 juin 1989 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État.

Ainsi, la Cour a été chargée d'établir une préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'État (article 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État) vu le retard très important avec lequel les comptes généraux de l'État sont établis.

Het betreft een volstrekt abnormale situatie aangezien de Kamer wordt gevraagd zich, met 5 tot 6 jaar vertraging, uit te spreken over het wetsontwerp houdende eindregeling van de begroting voor de diensten algemeen bestuur van de Staat; zulks maakt enige parlementaire controle onmogelijk aangezien de daarop aanspreekbare uitvoerende macht op het ogenblik van die controle reeds niet meer aan zet is. Gelukkig is momenteel een inhaalbeweging aan de gang.

Deze hervorming strekt tot het herstel van de betekenis zelf van de parlementaire controle, die binnen de toegemeten termijn moet kunnen worden uitgeoefend op de algemene rekeningen die de uitvoerende macht aan de Kamer overhandigt ter rechtvaardiging van het beheer over en de aanwending van wat die uitvoerende macht op budgettair vlak was toegestaan. Dat is een van de belangrijkste doelstellingen van deze hervorming.

De heer Rion wijst erop dat de begrotingen zelf, vóór de goedkeuring van de wet van 28 juni 1989, met een aanzienlijke vertraging bij het parlement werden ingediend. Door de instelling van een begrotingsregeling waarbij met programma's wordt gewerkt, heeft die wet het uiteindelijk mogelijk gemaakt dat de begrotingen tijdig werden ingediend.

Als gevolg van een wijziging van artikel 180 van de Grondwet is het Rekenhof, krachtens de wet van 4 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de oprichting van het Rekenhof, belast met de algemene controle op de verrichtingen met betrekking tot de vaststellingen en de invordering van de rechten verschuldigd aan de Staat, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Tot dan toe weigerde het ministerie van Financiën dat het Rekenhof zich inliet met de wijze waarop de fiscale ontvangsten werden geïnd omdat het ervan uitging dat het Hof zich alleen moest uitspreken over de boeking van die ontvangsten.

Sindsdien zendt het Rekenhof geregeld aan de Kamer specifieke rapporten over in verband met de fiscale ontvangsten en de wijze waarop ze worden geïnd.

Bovendien heeft de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof dat Hof ermee belast *a posteriori* de goede besteding van de rijksmiddelen te controleren en zich ervan te vergewissen dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen. Terzake zijn reeds een aantal bijzondere rapporten opgesteld.

Zoals hierboven aangegeven, bevestigt de voorliggende hervorming al die bevoegdheden maar reorganiseert het die, rekening houdend met de nieuwe ziens-

Il s'agit d'une situation profondément anormale puisque la Chambre est invitée à se prononcer sur le projet de loi contenant le règlement définitif du budget des services d'administration générale de l'État avec 5 ou 6 ans de retard, ce qui rend impossible toute forme de contrôle parlementaire puisque le pouvoir exécutif responsable n'est déjà plus en place au moment de ce contrôle. Une opération de rattrapage est heureusement actuellement en cours.

La présente réforme vise à restaurer le sens même du contrôle parlementaire, qui doit pouvoir s'exercer dans les délais impartis sur les comptes généraux que remet le pouvoir exécutif à la Chambre pour justifier la gestion et l'usage qu'il a faits des autorisations budgétaires qui lui ont été accordées. Il s'agit d'un des objectifs fondamentaux de cette réforme.

M. Rion rappelle qu'avant l'adoption de la loi du 28 juin 1989, les budgets eux-mêmes étaient déposés au parlement avec un retard considérable. En instaurant un système de budget par programmes, ladite loi a enfin permis que les budgets soient déposés à temps.

La loi du 4 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et les lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, consécutive à une modification de l'article 180 de la Constitution, a confié à la Cour des comptes le soin d'exercer un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales. Jusqu'alors le ministère des Finances refusait que la Cour se penche sur la manière dont les recettes fiscales étaient perçues, estimant qu'elle ne devait se prononcer que sur la comptabilisation de ces recettes.

Depuis lors, la Cour remet régulièrement à la Chambre des rapports spécifiques sur les recettes fiscales et la manière dont elles sont perçues.

En outre, la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes a chargé la Cour des comptes de contrôler *a posteriori* le bon emploi des deniers publics, au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience. Un certain nombre de rapports spécifiques ont déjà été rédigés en la matière.

Comme indiqué ci-dessus, la présente réforme conforte l'ensemble de ces compétences mais les réorganise d'une certaine manière au regard de la nouvelle

wijze inzake de openbare comptabiliteit en met wat men een evenwicht van de controle zou kunnen noemen. In die context heeft de regering niet gekozen voor het voorafgaand visum.

Volgens het Rekenhof is het voorafgaand visum een procedure waarvan men niet teveel moet verwachten. Het voorafgaand visum bestaat sinds 1830 (eerste organieke wet van 30 december 1830), maar op welk ogenblik van de begrotingsprocedure wordt er gebruik van gemaakt? In een uitgavenprocedure moeten een aantal stappen worden onderscheiden.

De eerste stap is de vastlegging van de uitgave. Het betreft een contract, een juridische band tussen de overheid en een derde. In het kader van een overheidsopdracht bijvoorbeeld stemt de vastlegging overeen met de kennisgeving van de gunning van de opdracht. Burgerrechtelijk legt de akte van vastlegging derhalve de contractuele relatie vast tussen de Staat en de derde.

De tweede stap is de voorlopige vereffening, waarbij de overheid die de uitgave heeft vastgelegd, nagaat of de factuur strookt met het contract.

Als de betalende overheid zich akkoord heeft verklaard, wordt overgegaan naar de derde stap, namelijk de definitieve vereffening, dat wil zeggen de verzending van een papieren betalingsopdracht naar het Rekenhof, opdat het Hof die zou voorzien van zijn visum (dat wil zeggen in een reeds gevorderd stadium van de procedure).

Ten slotte is er de stap van de betaling indien het Rekenhof zijn visum heeft gegeven.

Overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit mag de uitgave niet worden gedaan indien het Rekenhof weigert zijn voorafgaand visum te geven. Louter administratief betreft het dus een belangrijke voorwaarde voor de betaling van de uitgave. Ten aanzien van derden en van de burgerlijke rechtbanken heeft echter alleen het contract belang en de Staat zal worden veroordeeld tot het uitvoeren van zijn contractuele verplichtingen, ongeacht de tekortkomingen op het vlak van de toepassing van de regels inzake de begroting en/of de overheidsopdrachten.

Het visum van het Rekenhof is dus alleen een signaal. De betrokken minister zal er zich zeer waarschijnlijk toe verbinden rekening te houden met de opmerkingen van het Rekenhof bij de afsluiting van een volgend contract. Om de uitgave te rechtvaardigen zal hij zich echter beroepen op zijn contractuele verplichtingen en

philosophie de la comptabilité publique et de ce que l'on pourrait appeler un équilibre du contrôle. Dans ce contexte, le visa préalable n'a donc pas été retenu par le gouvernement.

Selon la Cour des comptes, le visa préalable est une procédure à laquelle il ne faut pas accorder trop de vertus. Le visa préalable existe depuis 1830 (première loi organique du 30 décembre 1830) mais à quel moment de la procédure budgétaire intervient-il ? Dans une procédure de dépense, un certain nombre d'étapes doivent être distinguées.

L'engagement de la dépense constitue la première étape. Il s'agit d'un contrat, d'un lien juridique que le pouvoir public noue avec un tiers. Dans le cadre d'un marché public, par exemple, l'engagement correspond à la notification de l'attribution du marché. Du point de vue du droit civil, l'acte d'engagement noue dès lors la relation contractuelle entre l'État et le tiers.

En deuxième lieu intervient la liquidation provisoire, c'est-à-dire l'acte par lequel l'autorité qui a engagé la dépense vérifie l'adéquation de la facture avec le contrat qui a été passé.

Lorsque l'autorité ordonnatrice a marqué son accord, on passe à la troisième étape qui est celle de la liquidation définitive, c'est-à-dire l'envoi d'une ordonnance papier à la Cour des comptes pour que celle-ci appose son visa sur cette ordonnance (c'est-à-dire à un stade déjà avancé de la procédure).

Enfin intervient l'étape du paiement si la Cour des comptes a accordé son visa.

Si la Cour refuse d'apposer son visa préalable, la dépense ne peut pas avoir lieu en vertu de l'article 40, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État. D'un point de vue strictement administratif, il s'agit donc d'une condition substantielle au paiement de la dépense. Toutefois, vis-à-vis des tiers et des juridictions civiles, seul importe le contrat et l'État sera condamné à exécuter ses obligations contractuelles quels que soient les manquements constatés au niveau de l'application des règles en matière budgétaire et/ou de marchés publics.

Le visa de la Cour des comptes joue donc uniquement un rôle de signal. Le ministre visé s'engagera très probablement à tenir compte des remarques formulées par la Cour des comptes lors de la conclusion d'un prochain contrat mais, pour justifier la dépense, il alléguera ses obligations contractuelles et le risque d'être con-

op het risico te worden veroordeeld door de burgerlijke rechtbank en verwijlinteressen te moeten betalen in geval van niet-betaling.

In vergelijking met de interne controle is de doeltreffendheid van het voorafgaand visum dus vrij beperkt als voor de vastlegging een contractuele relatie bestaat tussen de Staat en derden.

Wanneer kan de weigering van het voorafgaand visum dan definitief een uitgave verhinderen?

De spreker onderscheidt drie gevallen:

- een uitgave is definitief verjaard (en de schuldvordering is dus verdwenen);
- de uitgave heeft betrekking op een niet-gereguleerde subsidie (dat wil zeggen een geringe subsidie waardoor de minister aan iemand een plezier kan doen) en het Rekenhof stelt vast dat die subsidie niet werd toegekend in ruil voor een bewezen dienst. In dat geval aarzelt de minister doorgaans om de zaak voor te leggen aan de Ministerraad (overeenkomstig artikel 14, tweede lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof);
- in geval van dubbele betalingen.

De heer Rion attendeert erop dat het in de drie voormelde gevallen gaat om uitgaven die kennelijk onverschuldigd zijn op burgerrechtelijk vlak en die doorgaans het gevolg zijn van een slechte werking van de interne controle.

De spreker geeft toe dat het voorafgaand visum wellicht ontradend werkt, maar de impact ervan kan niet nauwkeurig worden gecijferd.

Die procedure kan echter ook negatieve nevenwerkingen hebben voor de organisatie van de openbare diensten. Men constateert immers een bepaalde vorm van «deresponsabilisering» bij de beheerders ten aanzien van hun verplichting tot interne controle. Zulks heeft geleid tot een zeer formalistische organisatie van de interne controle.

De heer Rion wenst te preciseren dat zijn opmerking geen betrekking heeft op de Inspectie van Financiën, die haar opdracht doeltreffend vervult, maar wel op de controleurs van de vastleggingen. Die gaan na of de uitgave die ter vereffening en ter betaling wordt voorgelegd wel degelijk wordt opgenomen in het passende begrotingsartikel en of nog voldoende kredieten beschikbaar zijn. Ze stellen zich daarentegen geen vragen over de wettelijkheid van de uitgave, noch over de kwaliteit van het administratief beheer dat aan die uitgave ten grondslag ligt.

damné au civil et de devoir payer des intérêts de retard en cas de non-paiement.

Par rapport au contrôle interne, l'efficacité du visa préalable est donc relativement limitée lorsque, au niveau de l'engagement, une relation contractuelle a été nouée entre l'État et des tiers.

Quand le refus du visa préalable permet-il dès lors d'empêcher définitivement une dépense ?

L'intervenant distingue trois cas :

- une dépense est définitivement prescrite (et donc la créance a disparu) ;
- la dépense porte sur une subvention non réglementée (c'est-à-dire une petite subvention qui permet au ministre de faire plaisir à l'un ou à l'autre) et la Cour constate que cette subvention n'a pas été accordée en échange d'un service rendu. Dans ce cas, le ministre hésite généralement à engager une procédure de recours devant le Conseil des ministres (article 14, alinéa 2, de la loi organique du 29 octobre 1846) ;
- dans le cas de doubles paiements.

M. Rion fait remarquer que dans les trois cas susvisés, il s'agit de dépenses manifestement indues sur le plan civil et qui, en règle générale, sont la conséquence d'un mauvais fonctionnement du contrôle interne.

L'intervenant admet que le visa préalable a sans doute un effet dissuasif mais son impact ne peut pas être chiffré avec précision.

Cette procédure peut toutefois également avoir des effets induits négatifs au niveau de l'organisation des services publics. On constate en effet une certaine forme de deresponsabilisation des gestionnaires par rapport à leur obligation de contrôle interne. Cette deresponsabilisation a abouti à une organisation extrêmement formaliste du contrôle interne.

M. Rion tient à préciser que sa remarque ne vise pas l'Inspection des Finances, qui remplit sa mission de manière efficace, mais bien les contrôleurs des engagements. Ceux-ci vérifient que la dépense qui est soumise à liquidation et à paiement est bien imputée sur l'article budgétaire adéquat et s'il reste suffisamment de crédits disponibles. Par contre, ils ne s'interrogent pas quant à la légalité de la dépense ni à la qualité de la gestion administrative sous-jacente à cette dépense.

De spreker herinnert eraan dat als gevolg van bepaalde praktijken die de jongste jaren aan het licht zijn gekomen de Europese Commissie een grondige reflectie heeft gewijd aan haar normen van interne controle. Die Commissie heeft in een Witboek terzake geconstateerd dat een aantal voorafgaande financiële controles bestonden, maar dat ze in werkelijkheid tot het volgende paradoxale resultaat leidden: in plaats van een goed beheer te waarborgen inzake wettelijkheid en regelmatigheid van de uitgaven, leidde die controle tot «deresponsabilisering» van de beheerders, die zich verschuilden achter de instemming van de financieel controleur. Die controleur had echter, als gevolg van de omvang van zijn taak, zijn controle alsmaar meer beperkt tot een geformaliseerd aspect van de dossiers, dat wil zeggen tot de loutere budgettaire verrekening, zodat de controle *a priori* geen duidelijk beeld waarborgde (op het niveau van het *management*) van het hele controleproces. Als gevolg van die vaststellingen heeft de Europese Commissie niet alleen een nieuwe procedure van interne controle ingesteld (waarbij elk van de beheerders wordt geresponsabiliseerd in verband met de daden van die interne controle), maar ook een directoraat-generaal opgericht, dat belast is met de interne doorlichting en inzake die functies van interne controle een rapporteringsopdracht heeft bij de Commissie. Zodoende wordt de Commissie tijdig ingelicht. De Europese Rekenkamer treedt slechts op als de Commissie niet de nodige maatregelen neemt die haar door de interne doorlichting worden voorgesteld. Indien de Europese Rekenkamer, die dus in laatste instantie optreedt, disfuncties vaststelt die niet worden rechtgezet, brengt het dat ter kennis van het Europees Parlement.

Bij de uitwerking van deze wetsontwerpen is met die ervaring rekening gehouden.

De heer Rion is het erover eens dat het voorafgaand visum voor de Kamer van volksvertegenwoordigers een belangrijk instrument is voor de controle van het budgettaire beheer van de uitvoerende macht.

In die context is het Rekenhof van oordeel dat, in de algemene logica van de hervorming van de openbare comptabiliteit, de afschaffing van het voorafgaand visum toch kan worden overwogen, op voorwaarde dat voldaan is aan een aantal voorwaarden die het voor het Hof mogelijk maken zijn fundamentele taak te vervullen, namelijk toezien op een goed beheer van de overheidsfinanciën. Daarom heeft het Rekenhof er in zijn brief aan de Kamervoorzitter op aangedrongen dat de afschaffing van het voorafgaand visum moet gepaard gaan met:

1. de organisatie van interne controle die die naam waard is;
2. de instelling van een dienst Interne Audit in elke federale overheidsdienst.

L'intervenant rappelle que suite à certaines pratiques mises à jour ces dernières années, la Commission européenne a mené une réflexion en profondeur sur ses normes de contrôle interne. Dans un Livre blanc en la matière, la Commission a constaté qu'un certain nombre de contrôles financiers *a priori* existaient mais que ces contrôles financiers conduisaient en fait au résultat paradoxal suivant : loin de garantir une bonne gestion en termes de légalité et de régularité des dépenses, ce contrôle aboutissait en fait à déresponsabiliser les gestionnaires qui se réfugiaient derrière l'accord du contrôleur financier. Or, vu l'ampleur de sa tâche, ce dernier avait réduit de plus en plus son contrôle à un aspect formalisé des dossiers, c'est-à-dire au simple niveau de l'imputation budgétaire, de sorte que le contrôle *a priori* ne garantissait pas une vision claire (au niveau du *management*) de l'ensemble du processus de contrôle. Suite à ces constatations, la Commission européenne a, d'une part, mis en place un nouveau processus de contrôle interne où chacun des gestionnaires est responsabilisé par rapport aux actes de ce contrôle interne et, d'autre part, créé une direction générale chargée de l'audit interne, qui exerce vis-à-vis de ces fonctions de contrôle interne une mission de rapportage pour la Commission. De cette manière, la Commission est informée en temps utile. Ce n'est que si la Commission ne prend pas les mesures nécessaires qui lui sont suggérées par l'audit interne que la Cour des comptes européenne intervient. Si la Cour des comptes européenne, qui intervient donc en dernier ressort, constate des dysfonctionnements qui ne sont pas corrigés, elle en avertit le Parlement européen.

Lors de l'élaboration des projets de loi à l'examen, il a été tenu compte de cette expérience.

M. Rion reconnaît que le visa préalable représente un élément de contrôle important pour la Chambre des représentants par rapport à la gestion budgétaire du pouvoir exécutif.

Dans ce contexte, la Cour des comptes estime que, dans la logique générale de la réforme de la comptabilité publique, la suppression du visa préalable peut cependant s'envisager moyennant un ensemble de conditions lui permettant de garantir sa mission fondamentale, à savoir veiller à une bonne gestion des finances publiques. C'est pourquoi la Cour a insisté dans sa lettre au Président de la Chambre sur la nécessité que la suppression du visa préalable s'accompagne de :

1. l'organisation d'un contrôle interne digne de ce nom ;
2. la mise en place d'un service d'audit interne dans chaque service public fédéral.

Het Rekenhof plaatst zich met andere woorden enigszins in een situatie die *mutatis mutandis* vergelijkbaar is met die van een bedrijfsrevisor ten opzichte van de onderneming die hij controleert. Die persoon is niet gemachtigd om voorafgaande controle uit te oefenen en mengt zich ook niet in het beheer van de onderneming, maar gaat bij zijn optreden na of er interne controle is en of die goed werkt; voorts analyseert hij de interne auditrapporten. Als hij vaststelt dat de functie van intern controleur niet of slecht is uitgevoerd, kan hij weigeren de rekeningen voor echt te verklaren; zulks is voor de beheerder uiteraard heel ernstig, omdat die weigering er duidelijk op wijst dat de rekeningen van de onderneming geen juiste weerspiegeling zijn van de activiteiten van de onderneming en de wijze waarop die is beheerd.

Het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001) is vernieuwend, precies omdat het met titel II, hoofdstuk IV (De organisatie van de boekhouding en van de controle uitgeoefend door de uitvoerende macht) uitdrukkelijk in die bepalingen voorziet. Zo schrijft artikel 29 het volgende voor: «Op voordracht van de Minister van Begroting bepaalt de Koning de regels die voor de diensten, of voor een categorie van diensten, van toepassing zijn op het vlak van de organisatie van de boekhoudkundige en de begrotingsverrichtingen en definieert ter zake de beslissings-, de uitvoerings-, de registratie-, de bewarende en de toezichtsfuncties. Die regels verzekeren de noodzakelijke scheiding van die functies en bepalen de manier waarop de personen die ervoor instaan verantwoording afleggen.». Artikel 29 bepaalt met andere woorden de organisatie van het interne controleproces.

Artikel 31, eerste lid, legt de organisatie op van een interne audit bij de diensten waarop de wet van toepassing is. De heer Rion noemt die bepaling zeer vernieuwend aangezien zij de doelstellingen duidelijk formuleert en inzake controle bijkomende uitdrukkelijke waarborgen biedt aan zowel het Rekenhof als de uitvoerende macht. Als de regering immers over het hoofd ziet interne *ad hoc*-controle te organiseren, beschikt het Rekenhof over de vereiste wettelijke instrumenten om zulks aan te klagen.

De heer Rion vestigt vervolgens de aandacht van de subcommissie op twee koninklijk besluiten die in het kader van de Copernicus-hervorming zijn genomen en die onafhankelijk van dit wetsontwerp als uitgangspunt voor deze hervorming kunnen dienen. Het gaat om het koninklijk besluit van 22 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten (*Belgisch Staatsblad*, 31 mei 2002) en het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit bin-

En d'autres termes, la Cour des comptes se place en quelque sorte dans une situation comparable *mutatis mutandis* à celle d'un réviseur d'entreprise par rapport à l'entreprise qu'il contrôle. Celui-ci ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle préalable, il n'intervient pas dans la gestion de l'entreprise, mais il fonde son intervention sur l'analyse de l'existence et du bon fonctionnement du contrôle interne et sur les rapports de l'audit interne. S'il constate que la fonction de contrôleur interne n'est pas ou mal mise en œuvre, il peut refuser d'attester les comptes, ce qui est évidemment très grave pour le gestionnaire, puisque ce refus est une indication claire que les comptes de l'entreprise ne sont pas le reflet exact des activités de l'entreprise et de la manière dont celle-ci a été gérée.

Ces dispositions - et c'est en cela que le projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral (DOC 50 1870/001) est novateur - sont prévues formellement par le chapitre IV du Titre II (L'organisation de la comptabilité et du contrôle exercé par le pouvoir exécutif). Ainsi, l'article 29 prévoit que « le Roi, sur proposition du ministre du Budget, fixe les règles applicables aux services, ou à une catégorie de services, en matière d'organisation des opérations comptables et budgétaires et définit les fonctions de décision, d'exécution, d'enregistrement, de conservation et de surveillance y relatives. Ces règles assurent la nécessaire séparation entre ces fonctions et déterminent la façon dont les personnes qui en sont responsables rendent compte. » Cet article 29 fixe, en d'autres termes, l'organisation des processus de contrôle interne.

L'article 31, alinéa 1^{er}, impose l'organisation d'un audit interne auprès des services soumis à la loi. M. Rion qualifie cette disposition de très novatrice, dans la mesure où elle est clairement formulée en termes d'objectifs et offre des garanties formelles supplémentaires tant à la Cour des comptes qu'au pouvoir législatif en termes de contrôle. En effet, si le gouvernement omet d'organiser un contrôle interne *ad hoc*, la Cour des comptes dispose des instruments légaux nécessaires pour le dénoncer.

M. Rion attire ensuite aussi l'attention de la sous-commission sur deux arrêtés royaux pris dans le cadre de la réforme Copernic qui, indépendamment de ce projet de loi, peuvent servir de point de départ à la présente réforme. Il s'agit de l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux (*Moniteur belge* du 31 mai 2002) et de l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux (*Moniteur belge* du 9

nen de federale overheidsdiensten (*Belgisch Staatsblad*, 9 oktober 2002). Met die koninklijk besluiten is de regering gaan vooruitlopen op de hervorming van de rijkscomptabiliteit (op grond van de artikelen 37 en 107 van de Grondwet, die de uitvoerende macht ertoe machtigen zichzelf en zijn diensten te organiseren zoals zij het wenst).

Krachtens het voornoemde wetsontwerp gaat iedere bevoegde minister ten aanzien van de wetgevende macht echt een resultaatsverbintenis aan. Als het Rekenhof na een overgangsperiode van twee jaar (die zal ingaan kort na de instelling van een regeling voor interne controle binnen elke federale overheidsdienst) vaststelt dat die nieuwe controleregeling niet optimaal werkt, kan zij de Kamer ervan in kennis stellen en kan de minister ter verantwoording worden geroepen.

Meer bepaald aangaande de informatievervalsing aan het parlement stelt de heer Rion vast dat er momenteel al verscheidene instrumenten bestaan. Zo wordt het «Boek van het Rekenhof» geacht de opmerkingen van het Hof te bevatten over de algemene Staatsrekening van het voorlaatste boekjaar. Om niet gehinderd te worden door vertraging terzake bij de Staat, baseert het Rekenhof zich op de elementen waarover het in het kader van het voorafgaand visum beschikt. Dank zij dit visum kan het Hof de uitvoering van de begroting dag na dag volgen en de wetgevende macht over de gerezen moeilijkheden berichten. Het opmerkingenboek vermeldt alleen de belangrijkste dossiers.

Het Rekenhof informeert de Kamer ook regelmatig over de dossiers waarvoor de minister de gemaakte opmerkingen niet wil volgen en waarin het Hof, om betaling van verwijlinteressen te voorkomen, uiteindelijk heeft beslist het visum toe te kennen; vervolgens kan de Kamer zo nodig de minister interpellieren.

De afschaffing van het voorafgaand visum is dus maar denkbaar als de uitvoerende macht in staat is de rekeningen van het voorgaande boekjaar (jaar x) tijdig in te dienen, te weten in de loop van het eerste semester van het jaar daarop (jaar x + 1), zodat het Hof het beheer van de regering boekhoudkundig en budgettair ten volle kan controleren en het parlement snel actuele informatie kan bezorgen over het hele overheidsbeheer.

Voorts moet het mogelijk zijn met de opstelling van de rekeningen volgens de normen van de deels dubbele boekhouding de kwaliteit van de economische en financiële inlichtingen op te voeren en tegelijkertijd de controle doeltreffender te maken. Inzake fiscale ontvangsten

octobre 2002). Par ces arrêtés, le gouvernement a commencé à anticiper la réforme de la comptabilité publique (sur la base des 37 et 107 de la Constitution qui autorisent le pouvoir exécutif à s'organiser et à organiser ses services comme il l'entend).

En vertu de la loi en projet susvisée, les ministres compétents ont une véritable obligation de résultat vis-à-vis du pouvoir législatif. Si, aux termes d'une période transitoire de deux ans, la Cour des comptes – qui suivra de près la mise en place du processus de contrôle interne dans chaque service public fédéral – constate que ce nouveau système de contrôle ne fonctionne pas de manière optimale, elle pourra en informer la Chambre et la responsabilité des ministres pourra être clairement invoquée.

En ce qui concerne plus particulièrement l'information du parlement, M. Rion constate que plusieurs instruments existent déjà actuellement. Ainsi, le Cahier d'observations de la Cour des comptes est censé contenir les observations de la Cour sur les comptes généraux de l'État de l'exercice pénultième. Afin de remédier au retard enregistré par l'État dans ce domaine, la Cour se base sur les éléments dont elle dispose dans le cadre de la procédure du visa préalable. Grâce au visa préalable, la Cour peut suivre jour après jour l'exécution du budget et avertir le pouvoir législatif des problèmes rencontrés. Dans le Cahier d'observations n'apparaissent que les dossiers les plus importants.

La Cour informe aussi régulièrement la Chambre au sujet de dossiers pour lesquels le ministre n'a pas accepté de suivre ses remarques et où elle a finalement décidé d'accorder son visa pour éviter le paiement d'intérêts de retard ; de la sorte la Chambre peut interpellier le ministre si elle le juge nécessaire.

La suppression du visa préalable n'est donc envisageable que si le pouvoir exécutif est en mesure de déposer en temps utile, c'est-à-dire dans le courant du premier semestre de l'année suivante (année x + 1), ses comptes relatifs à l'exercice antérieur (année x) de sorte que la Cour puisse exercer un contrôle comptable et budgétaire complet sur la gestion de l'exécutif et donner une information rapide et contemporaine au parlement sur l'ensemble de la gestion publique.

Par ailleurs, l'établissement des comptes selon les normes de la comptabilité en partie double devrait augmenter notablement la qualité de l'information en termes économiques et financiers, tout en permettant l'exercice d'un contrôle plus efficace. En matière de recettes

betekent dit bijvoorbeeld dat fiscale achterstand (onze-
kere vorderingen enzovoort) aanleiding moet geven tot
echte provisies. De beheerder van de ontvangsten zal
zich over de samenstelling van die provisie moeten ver-
antwoorden en dus over de manier waarop hij de ont-
vangsten al dan niet effectief heeft geïnd. Voor het parle-
ment is dit een bij uitstek interessant informatie-element.

Tot nu toe vermelden de rekeningen inzake de
begrotingsuitvoering alleen de effectief geïnde ontvang-
sten. Zij bevatten helemaal geen inlichtingen over de
vastgestelde rechten en de effectief ingekohierde maar
nog niet geïnde ontvangsten.

Voor het Rekenhof is het dus van heel groot belang
dat de vereiste technische en administratieve voorwaar-
den worden gecreëerd om de opstelling van de alge-
mene rekeningen binnen de voorgeschreven termijnen
te waarborgen; zo zal het opmerkingenboek opnieuw
haar eerste betekenis krijgen, namelijk commentaar ge-
ven over de rekeningen en over de wijze waarop de re-
gering uitvoering heeft gegeven aan de begroting van
het voorgaande boekjaar; daardoor zou de voor-
afbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de
begroting overbodig worden.

Oorspronkelijk werd het voorafgaand visum geacht
de ogenblikkelijke naleving van artikel 180, tweede lid,
van de Grondwet te vergemakkelijken; dat artikel bepaalt
dat het Rekenhof erop toeziet dat «geen artikel van de
uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen
overschrijving plaatsheeft.».

In zijn advies van 13 maart 2002 stipt de Raad van
State aan dat om artikel 180, tweede lid, tweede zin,
van de Grondwet volledig uitvoering te geven, de wet op
zijn minst moet bepalen «volgens welke procedure het
Hof permanent en ogenblikkelijk op de hoogte wordt
gehouden van wat op de begroting wordt aangerekend
en op welke wijze het Hof moet handelen om een
overschrijding of een overschrijving van kredieten te voor-
komen.» (DOC 50 1870/001, blz. 207).

De heer Rion merkt op dat met die opmerkingen re-
kening is gehouden in de definitieve formulering van ar-
tikel 61 van het wetsontwerp houdende organisatie van
de begroting en van de comptabiliteit van de federale
Staat (DOC 50 1870/001) en van artikel 5 van het wets-
ontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op
de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001). Die
bepalingen verplichten de regering ertoe ervoor te zor-
gen dat het Rekenhof permanent en ogenblikkelijk toe-
gang heeft tot wat op de begroting wordt aangerekend.
Het Hof van zijn kant moet de bevoegde minister, de
minister van Begroting en eventueel de Kamer van volks-

fiscales, cela signifie par exemple que l'arriéré fiscal
(créances douteuses, etc.) devra donner lieu à des pro-
visions en bonne et due forme. Le gestionnaire des re-
cettes devra se justifier sur la constitution de cette provi-
sion et donc sur la manière dont il a ou non perçu
effectivement les recettes. Il s'agit là d'un élément d'in-
formation éminemment intéressant pour le parlement.

À ce jour, les comptes d'exécution du budget ne men-
tionnent que les recettes effectivement perçues. Ils ne
contiennent aucune information concernant les droits
constatés et la perception des recettes effectivement
enrôlées mais non encore perçues.

Il est donc essentiel pour la Cour que les conditions
techniques et administratives requises soient mises en
place pour garantir la production de comptes généraux
dans les délais prescrits de manière à rendre au Cahier
d'observations sa signification première, c'est-à-dire un
commentaire sur les comptes et l'exécution du budget
réalisée par le gouvernement durant l'exercice antérieur,
ce qui rendrait la préfiguration des résultats de l'exé-
cution du budget inutile.

À l'origine, le visa préalable était censé faciliter le res-
pect en temps réel de l'application de l'article 180, ali-
néa 2, de la Constitution, qui dispose que la Cour des
comptes « veille à ce qu'aucun article des dépenses du
budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. »

Dans son avis du 13 mars 2002, le Conseil d'État a
fait remarquer que pour que la deuxième phrase de l'ar-
ticle 180, alinéa 2, de la Constitution reçoive une exé-
cution complète, « la loi devrait prévoir, à tout le moins, la
procédure par laquelle la Cour est tenue informée en
permanence, en temps réel, des imputations budgétaires,
et la manière dont elle peut intervenir pour prévenir
un dépassement des crédits ou un transfert. » (DOC 50
1870/001, p. 207).

M. Rion observe qu'il a été tenu compte de ces ob-
servations dans la rédaction définitive de l'article 61 du
projet de loi portant organisation du budget et de la comp-
tabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001) et de l'arti-
cle 5 du projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846
relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC
50 1872/001). Ces dispositions obligent le gouvernement
à assurer à la Cour des comptes un accès en perma-
nence et en temps réel aux imputations budgétaires. La
Cour est, quant à elle, tenue d'informer sans délai le
ministre compétent, le ministre du Budget et, le cas
échéant, la Chambre des représentants de tout dépas-

vertegenwoordigers van elke vastgestelde overschrijding of elke overschrijving van uitgavenkredieten onverwijld op de hoogte brengen.

Als de interne controleprocedure en het met het oog op de uitvoering van de begroting geïnstalleerde informaticasysteem correct worden ontworpen, zou elke kredietoverschrijding automatisch moeten worden verboden.

De regering heeft een werkgroep opgericht, FEDCOM genaamd, die uit externe deskundigen en vertegenwoordigers van het bestuur bestaat, om de conceptuele uitwerking van een algemeen gecentraliseerd en systematisch informaticasysteem vanuit een ERP-systeem (klassiek beheersinstrument voor dat soort van operaties) te onderzoeken. Die werkgroep heeft het Rekenhof verzocht om zijn eisen inzake informatieggaranties bekend te maken (zie bijlage 2 bij dit verslag).

In zijn antwoord verwees het Rekenhof naar de bepalingen die in de voormelde wetsontwerpen in uitzicht worden gesteld. Het Hof wil de situatie van de door het parlement toegekende vastleggings- en vereffeningskredieten voortdurend kunnen opvolgen. Dat geldt zowel voor de samenstelling van de kredieten (oorspronkelijke kredieten, aanpassingsbladen, herverdeling van basisallocaties, overschrijvingen) als voor hun aanwending in de loop van het begrotingsjaar.

Daarenboven dient het Rekenhof voor de uitoefening van zijn andere controlefuncties (controle *a posteriori* van de wettigheid van de uitgaven, controle *a posteriori* van de goede besteding van de overheidsmiddelen en van de inachtneming van de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, alsook controle *a posteriori* van het boekhoudkundig en budgettair systeem van de Staat) voortdurend in verbinding te staan met het ERP-systeem zodat het toegang heeft tot alle informatie die het nuttig acht voor de uitoefening van zijn taken. Die toegankelijkheid tot het systeem moet zeer ruim worden opgevat en heeft zowel betrekking op alle fasen in de procedure van ontvangsten en uitgaven, de verschillende bewijsstukken (contracten, verbintenissen, bestellingen, facturen, levering van goederen, vereffening en betaling) als op de verslagen van de interne audit en van de externe specialisten. Een en ander geldt uiteraard alleen indien die gegevens via informatica beschikbaar zijn.

Het Hof is van mening dat het, indien zijn controle wordt gepland zonder voorafgaand visum, de mogelijkheid moet krijgen om een risicoanalyse op te stellen op basis van de resultaten van de controle en van de in-

sement ou de tout transfert de crédit des dépenses constaté.

Si la procédure de contrôle interne et le système informatique qui sera mis en place en vue de gérer l'exécution du budget sont correctement conçus, tout dépassement de crédit devrait être interdit automatiquement.

Le gouvernement a créé un groupe de travail composé d'experts externes et de représentants de l'administration, dénommé FEDCOM, afin d'étudier l'élaboration conceptuelle d'un système informatique global centralisé et systématique à travers un système ERP (instrument classique de gestion pour ce genre d'opérations). Ce groupe de travail a demandé à la Cour des comptes de lui exposer ses souhaits en termes de garanties d'information (voir annexe 2 du présent rapport)..

Dans sa réponse, la Cour des comptes a rappelé les dispositions prévues par les projets de loi susvisés et a émis le souhait de pouvoir être capable de suivre en permanence la situation des crédits d'engagement et de liquidation accordés par le parlement, et ce tant du point de vue de la composition des crédits (crédits initiaux, feuillets d'ajustement, redistributions d'allocation de base, transferts) que de leur utilisation au cours de l'année budgétaire.

En outre, pour l'exercice de ses autres missions de contrôle (contrôle *a posteriori* de la légalité des dépenses, contrôle *a posteriori* du bon emploi des deniers publics et du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience et contrôle *a posteriori* du système comptable et budgétaire de l'État), la Cour des comptes doit en permanence être reliée en ligne avec le système ERP de manière à avoir accès à l'ensemble de l'information relative à la gestion budgétaire comptable des recettes et dépenses mais aussi à toute information qu'elle estime utile à l'exercice de ses missions. Cette accessibilité en ligne doit être conçue d'une manière très large et porte aussi bien sur toutes les étapes du processus des recettes et des dépenses, les différentes pièces justificatives (contrats, engagements, commandes, factures, livraisons des biens, liquidation et paiement) que sur les rapports de l'audit interne et des spécialistes externes, et ce, évidemment, dans la mesure où ces données sont disponibles sur support informatique.

La Cour estime que, dans une planification de son contrôle sans visa préalable, elle doit pouvoir faire une analyse de risque sur la base des résultats du contrôle et de l'audit internes, détecter les départements où il y

terne doorlichting, na te gaan in welke departementen zich grotere potentiële risico's voordoen en die departementen veel meer op de voet volgen en derhalve eventueel de uitgaven vanaf hun vastlegging moet kunnen controleren. Wanneer het Hof een onregelmatigheid vaststelt op het vlak van de vastlegging, kan het de uitgave niet tegenhouden, maar kan het onmiddellijk de alarmbel luiden en de minister en, indien nodig, de Kamer van volksvertegenwoordigers ervan op de hoogte brengen.

Het Hof wil tevens dat uitvoering wordt gegeven aan dit principe van algemene toegankelijkheid tot de beschikbare informatie, niet alleen binnen de instelling zelf (via *interfaces* of internetplatformen), maar ook binnen de verschillende door haar gecontroleerde diensten (FOD, AOI enzovoort).

Ten slotte wil het Hof bij de invoering van het systeem in de verschillende diensten van de Staat worden betrokken, zodat het kan nagaan of de vereisten die deze wetsontwerpen aan alle betrokkenen opleggen, werkelijk in acht worden genomen (monitoring van het systeem).

II. Vragen van de leden

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) wil weten of het behoud van het voorafgaand visum in een beperkt aantal gevallen geldt en zo ja, in welke gevallen. Ze haalt het voorbeeld van de militaire aankopen aan.

De spreekster vraagt zich overigens af of de afschaffing van het voorafgaand visum niet moet samengaan met de voorafgaande en volledige invoering van het nieuwe beheers- en controlesysteem.

De heer Jean-Jacques Viseur (cdH) stelt vast dat hoewel het voorafgaand visum in vergelijking met de juridische vastlegging vaak te laat wordt verstrekt, het in elk geval een groot afschrikkingseffect heeft.

Het lid gaat vervolgens in op de verscherping van de interne controle. Hij vraagt zich af of kan worden toegezien op die interne controle door (zij het tijdelijk) het voorafgaand visum opnieuw verplicht te stellen indien die ondanks de herhaaldelijke opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof voortdurend en aanhoudend in gebreke blijft. Een dergelijke beslissing zou uiteraard afhangen van de politieke beoordeling van de manier waarop de interne controle in een bepaalde dienst wordt uitgeoefend. Maar welk ander mechanisme (naast de alarmbel die niemand werkelijk lijkt te willen horen) zou het Rekenhof kunnen voorstellen indien aanhoudend in gebreke wordt gebleven?

aurait des risques potentiels plus élevés et suivre ces départements d'une manière beaucoup plus proche et donc de pouvoir contrôler éventuellement les dépenses dès leur engagement. Si la Cour constate une irrégularité au niveau de l'engagement, elle ne pourra pas arrêter la dépense mais elle pourra immédiatement tirer la sonnette d'alarme, en avertir le ministre et, si nécessaire, la Chambre des représentants.

La Cour souhaite également que ce principe d'accessibilité générale à l'information disponible puisse être à la fois réalisé au sein même de l'institution, via des interfaces ou des plate-formes internet, mais également au sein même des différents services soumis à son contrôle (SPF, OAP ...).

Enfin la Cour a demandé à être associée à l'évaluation de l'introduction du système dans les différents services de l'État afin d'être en mesure de vérifier si les exigences imposées à tous les intéressés par les présents projets de loi sont effectivement respectées (monitoring du système).

II. Questions des membres

Mme Fientje Moerman (VLD) souhaiterait savoir si le maintien du visa préalable s'impose dans un nombre limité de cas, et si oui, dans quels cas. Elle cite l'exemple des achats militaires.

Par ailleurs, l'intervenante se demande si la suppression du visa préalable ne doit pas être liée à la mise en place préalable et complète du nouveau système de gestion et de contrôle.

M. Jean-Jacques Viseur (cdH) constate que si le visa préalable intervient souvent trop tard par rapport à l'engagement juridique, il a en tout cas une importante valeur dissuasive.

Dans la logique du renforcement du contrôle interne, le membre se demande si, en cas de défaillance constatée et persistante, malgré les observations et recommandations répétées de la Cour des comptes, on ne pourrait pas envisager une mise sous tutelle du contrôle interne en réinstallant, du moins de manière provisoire, l'obligation du visa préalable. Une telle décision relèverait évidemment de l'appréciation politique de la manière dont le contrôle interne est appliqué dans un service déterminé. Mais quel mécanisme autre que la sonnette d'alarme, que personne ne semble vraiment vouloir entendre, la Cour des comptes pourrait-elle proposer pour mettre fin à de telles défaillances persistantes ?

De heer Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) vraagt welke personeelsbehoeften en –overhevelingen deze hervorming zal meebrengen voor het Rekenhof.

In verband met het vraagstuk van het voorafgaand visum is het volgens het lid absoluut noodzakelijk dat men over een alarmbel kan beschikken, in het bijzonder voor de militaire aankopen, die vaak heel hoge bedragen behelzen. De commissie Legeraankopen van de Kamer stelt alles in het werk om de opvolging van die procedures te waarborgen, maar de middelen waarover ze beschikt zijn onvoldoende toereikend. Ze dient daartoe dus op de Inspectie van Financiën en het Rekenhof te rekenen. Indien het parlement terzake niet met een voldongen feit wil worden geconfronteerd, zal men het systeem van het voorafgaand visum toch moeten behouden, of kan het Rekenhof een alternatief controlesysteem voorstellen? Hoe moet de samenwerking tussen het Rekenhof en de commissie Legeraankopen optimaal worden georganiseerd?

Ten slotte constateert het lid dat reeds in het verleden verbintenissen waren aangegaan om ervoor te zorgen dat de algemene rekeningen van de Staat werden overgelegd binnen de gestelde termijnen. Welke waarborgen heeft het parlement thans om er zeker van te zijn dat de in het kader van deze hervorming aangegane verbintenissen daadwerkelijk worden nagekomen? Hoe kan het parlement de overheid verplichten haar verbintenissen na te komen?

De heer Alfons Borginon (VU&ID) deelt de mening van de vorige spreker over de controleprocedure inzake legeraankopen. Een regeling voor controle a priori zou moeten worden gehandhaafd wat verbintenissen inzake grote bedragen betreft, overigens zonder dat de aard van de aankoop daarbij een rol speelt. Kan geen formule (vergelijkbaar met de formule die wordt toegepast door de controleur der vastleggingen) worden overwogen volgens welke alle uitgaven hoger dan een bepaald bedrag verplicht moeten worden voorgelegd aan het parlement, dat dan over een termijn van twee weken zou beschikken om het dossier te bespreken voordat tot de vastlegging wordt overgegaan?

Voorts stelt de spreker vast dat het Rekenhof na de hervorming over meer en betere informatie zal beschikken. Niettemin rijst de vraag of de parlementsleden met die nieuwe procedures nog wel hun individueel recht op informatie zullen kunnen laten gelden (zulks soms tegen hun eigen fractie en/of de meerderheid in), en met betrekking tot specifieke dossiers wel zullen beschikken over alle gewenste gegevens.

M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) souhaiterait savoir quels sont les besoins en personnel et les transferts de personnel que la présente réforme va entraîner à la Cour des comptes.

En ce qui concerne la problématique du visa préalable, le membre estime qu'il est impératif de disposer d'un signal d'alarme notamment en ce qui concerne les achats militaires, qui portent souvent sur des montants très importants. La commission « Achats militaires » de la Chambre met tout en œuvre pour assurer le suivi de ces procédures mais les moyens dont elle dispose sont largement insuffisants. Elle doit donc s'appuyer sur l'Inspection des Finances et la Cour des comptes pour ce faire. Le parlement ne souhaitant pas être placé devant un fait accompli en ces matières, le système du visa préalable ne doit-il pas être maintenu ou bien la Cour peut-elle proposer un système de contrôle alternatif ? Comment organiser de manière optimale la collaboration entre la Cour et la commission « Achats militaires » ?

Enfin, le membre constate que, dans le passé déjà, des engagements avaient été pris afin de veiller à ce que les comptes généraux de l'État soient présentés dans les délais prescrits. De quelles garanties le parlement dispose-t-il aujourd'hui pour s'assurer que les engagements pris dans le cadre de la présente réforme seront effectivement tenus ? Comment le parlement peut-il obliger les autorités publiques à tenir leur engagement ?

M. Alfons Borginon (VU&ID) partage l'opinion du préopinant concernant la procédure de contrôle des achats militaires. Un mécanisme de contrôle a priori devrait être maintenu pour les engagements portant sur des montants élevés, quelle que soit d'ailleurs la nature de la dépense. Ne pourrait-on envisager une formule (comparable à la procédure appliquée par le contrôleur des engagements) selon laquelle toute dépense dépassant un certain montant est obligatoirement soumise au parlement, qui disposerait alors d'une période de deux semaines pour examiner le dossier avant qu'il ne soit procédé à l'engagement ?

Par ailleurs, l'intervenant constate que l'information dont disposera la Cour des comptes après la réforme sera plus étendue et de meilleure qualité. La question se pose toutefois de savoir si ces nouvelles procédures permettront encore au parlementaire de faire valoir son droit individuel à l'information (et ce, parfois à l'encontre de son propre groupe et/ou de la majorité) et de disposer de toutes les données voulues concernant un dossier précis.

Raadsheer Pierre Rion spreekt in eigen naam als hij stelt dat het een illusie is te denken dat het voorafgaand visum uitgaven van een zekere omvang kan voorkomen, inzonderheid wat legeraankopen betreft. Het voorafgaand visum kan immers maar worden verstrekt op het ogenblik van de vastlegging, zoals ook blijkt uit verschillende arresten van het Hof van Cassatie waarbij de scheiding der machten wordt ingeroepen. Anders gesteld: het Rekenhof heeft alleen het recht vastleggingen waar-toe de regering heeft besloten, af te keuren.

Het ware daarentegen interessant een formule te zoeken die de Kamer de mogelijkheid biedt een aantal uitgaven aan te wijzen die het Rekenhof kan controleren, op voorwaarde dat het Hof in het kader van de overwogen procedure zijn basistaken correct en onafhankelijk kan blijven uitoefenen. Het Hof draagt immers de verantwoordelijkheid een resultaatsverbinde na te komen, en het moet kunnen handelen zonder dat het parlement voortdurend optreedt. Zoniet zou de toestand eenvoudigweg onbeheersbaar worden.

Misschien zou het Rekenhof naar het voorbeeld van de commissie Legeraankopen de door het parlement verzorgde *follow-up* kunnen begeleiden, en over sommige dossiers (legeraankopen, uitgaven van de federale politie enzovoort) een technisch advies uitbrengen.

De heer Rion wijst erop dat het Rekenhof thans reeds de uitgaven van het departement Landsverdediging controleert zodra ze zijn vastgelegd. Dit departement heeft een vrij solide administratieve traditie, en het Hof heeft geen grote anomalieën vastgesteld wat de eigenlijke administratieve en begrotingsprocedure betreft. Vanzelfsprekend mag het Hof zich niet uitspreken over de politieke opportuniteit van een uitgave.

Indien deze hervorming wordt toegepast, zal de overheidsboekhouding op 1 januari 2005 een echte «*big bang*» doormaken inzake de algemene beginselen van het begrotingsrecht. De nadere regels inzake technische uitvoering daarentegen zullen hoogstwaarschijnlijk in verschillende fases worden doorgevoerd.

Zoals ook in Duitsland is gebeurd, ware het wenselijk te voorzien in een parlementaire *ad hoc*-commissie, die in samenwerking met het Rekenhof een geregelde *monitoring* verricht tijdens de overgangperiode. Die zou in zekere zin fungeren als stok achter de deur om de verantwoordelijke ministers ertoe aan te zetten de regeling goed te implementeren.

Voorts merkt de heer Rion op dat het Rekenhof erg moeilijk zou kunnen besluiten het voorafgaand visum opnieuw in te stellen voor een welbepaalde federale over-

M. le conseiller Pierre Rion estime, à titre personnel, que c'est se leurrer que de croire que le visa préalable permet d'empêcher des dépenses d'une certaine ampleur, notamment dans le domaine des achats militaires. Le visa préalable ne peut en effet intervenir au moment de l'engagement, comme l'attestent plusieurs arrêts de la Cour de Cassation invoquant la séparation des pouvoirs. En d'autres termes, la Cour des comptes ne peut avoir un pouvoir de censure sur les engagements décidés par le gouvernement.

Par contre, il serait intéressant de rechercher une formule permettant à la Chambre de désigner un certain nombre de dépenses susceptibles de faire l'objet d'un contrôle par la Cour des comptes, pour autant que la procédure envisagée permette à la Cour de continuer à exercer correctement et avec indépendance ses missions de base. La Cour dispose en effet d'une responsabilité de résultat et doit pouvoir agir sans que le parlement n'intervienne à tout bout de champ. Sinon, la situation deviendrait tout simplement ingérable.

Peut-être qu'à l'instar de la commission « Achats militaires », la Cour des comptes pourrait accompagner le suivi parlementaire et apporter un avis technique sur certains dossiers (achats militaires, dépenses de la police fédérale, etc.).

M. Rion signale que la Cour des comptes contrôle aujourd'hui déjà les dépenses du département de la Défense nationale dès leur engagement. Ce département a une tradition administrative assez solide et la Cour n'a pas constaté de dysfonctionnement majeur sur le plan strict de la procédure administrative et budgétaire. Il va de soi que la Cour n'a pas à se prononcer sur l'opportunité politique d'une dépense.

Si la présente réforme est appliquée, la comptabilité publique connaîtra un véritable « *big bang* » le 1^{er} janvier 2005 en ce qui concerne les aux principes généraux du droit budgétaire. Par contre, les modalités techniques d'application connaîtront très probablement un certain phasage.

Comme cela s'est passé en Allemagne, il serait souhaitable qu'une commission parlementaire *ad hoc* assure, en collaboration avec la Cour des comptes, un *monitoring* régulier durant la période transitoire et joue en quelque sorte un rôle d'aiguillon à l'égard des ministres responsables afin de veiller à la bonne mise en place du système.

Par ailleurs, M. Rion fait remarquer qu'il serait très difficile pour la Cour des comptes de prendre la décision de réinstaurer le visa préalable pour un service public

heidsdienst, omdat een dergelijke maatregel erop zou neerkomen dat de verantwoordelijke minister zou worden gestigmatiseerd. Het beginsel van de scheiding der machten maakt die oplossing moeilijk werkbaar.

Omgekeerd is het evident dat de bevoegde ministers een aantal conclusies zullen moeten trekken na het zesjarig mandaat van de managers die in het kader van de Copernicus-hervorming werden aangewezen. Het spreekt voor zich dat de verantwoordelijke voor een overduidelijk slecht georganiseerd departement niet in zijn functie kan worden bevestigd. Bovendien behoudt de Kamer zijn grondwettelijk vastgelegde politieke rol ten aanzien van de bevoegde minister. Dankzij de Copernicus-hervorming zouden die verantwoordelijkheden nauwkeuriger moeten kunnen worden omschreven.

Het Rekenhof van zijn kant moet de Kamer op de hoogte brengen wanneer het ernstige tekortkomingen vaststelt, en haar zo objectief mogelijk informatie verstrekken. De spreker onderstreept inzonderheid het belang van de controle die het Hof uitoefent op het goed beheer van de overheidsgelden. Afgezien van het voorafgaand visum bouwt het Hof ook een controle *a posteriori* uit om te bepalen of een en ander wel wettig is. In die context poogt het Hof een procedure op tegenspraak in te stellen met de minister en de administratie, teneinde een document te verkrijgen met een onweerlegbaar wetenschappelijke waarde, op grond waarvan de Kamer zich kan uitspreken.

Behalve het *Boek van het Rekenhof*, dat normaal een hulpmiddel moet zijn om de algemene rekeningen van de Staat te kunnen controleren, moet de uitwerking van bijzondere verslagen (naar het voorbeeld van de op Europees vlak gevolgde procedure) stof tot discussie aanreiken voor de debatten in de gespecialiseerde parlementaire commissies. Volgens de heer Rion zou de Kamer stelselmatiger gebruik moeten maken van die verslagen om bepaalde dossiers te analyseren en de bevoegde minister op zijn verantwoordelijkheid te wijzen.

Tot besluit doet de spreker twee suggesties:

1. waarborgen dat het parlement tijdens de overgangsfase zorgt voor *monitoring* inzake de implementatie van de hervorming;
2. tijdens de definitieve fase een procedure uitwerken voor de controle en *follow-up*, door te zorgen voor betere betrekkingen tussen de gespecialiseerde parlementaire commissies, het Rekenhof en de actoren bij de betrokken federale overheidsdiensten. Dat kan door te voorzien in *follow-up* vanaf de vastlegging van de grote uitgaven. Het managementplan van de nieuwe

fédéral déterminé, dans la mesure où une telle procédure reviendrait à stigmatiser le ministre responsable. Le principe de la séparation des pouvoirs rend cette solution difficilement praticable.

Par contre, il semble évident que les ministres compétents devront tirer un certain nombre de conclusions au terme du mandat de six ans des *managers* désignés dans le cadre de la réforme Copernic. Il va de soi que le responsable d'un département manifestement désorganisé ne pourra normalement pas être maintenu dans sa fonction. En outre, la Chambre conserve son rôle politique constitutionnel vis-à-vis du ministre compétent. La réforme Copernic devrait permettre de définir plus précisément les responsabilités.

Quant à la Cour des comptes, son rôle est d'informer la Chambre lorsqu'elle constate des manquements graves et de lui transmettre l'information la plus objective possible. L'intervenant souligne plus particulièrement le contrôle exercé par la Cour sur la bonne gestion des deniers publics. Indépendamment du visa préalable, la Cour développe également le contrôle de légalité *a posteriori*. Dans ce contexte, elle essaye d'instaurer une procédure contradictoire avec le ministre et l'administration afin d'obtenir un document qui ait une valeur scientifique incontestable, sur lequel la Chambre soit en mesure de se prononcer.

Outre le Cahier d'observations, qui doit normalement être l'outil de contrôle des comptes généraux de l'État, le développement de rapports spéciaux, à l'instar de la procédure suivie au niveau européen, doit permettre d'alimenter le débat dans les commissions parlementaires spécialisées. M. Rion considère que la Chambre devrait se saisir de ces rapports de manière plus systématique pour analyser certains dossiers et confronter le ministre compétent à ses responsabilités.

En conclusion, l'intervenant formule deux suggestions :

1. Garantir un monitoring par le parlement de la mise en œuvre de la réforme durant la phase transitoire ;
2. En phase définitive, développer une procédure de contrôle et de suivi en améliorant les rapports entre les commissions parlementaires spécialisées, la Cour des comptes et les acteurs des services publics fédéraux concernés, à travers un suivi depuis l'engagement des dépenses importantes. Le plan de *management* des nouveaux responsables des SPF et les instruments de

verantwoordelijken van de FOD's alsook de geïmplementeerde beheersinstrumenten zullen een referentiekader vormen die zij op een gegeven ogenblik nog moeilijk naast zich neer zullen kunnen leggen.

gestion mis en place constitueront des référentiels vis-à-vis desquels il leur sera difficile de ne pas répondre à un moment donné.

C. VERGADERING VAN 11 DECEMBER 2002 - BESPREKING VAN HET ONTWERP VAN ADVIES.

Op basis van de bevindingen uit de hoorzittingen (zie punten A en B) hebben de leden van de subcommissie «Rekenhof» in samenwerking met de raadsheer Pierre Rion een ontwerp van advies opgesteld.

Voorzitter Éric van Weddingen (MR) meent dat het ontwerp een uitstekende synthese is van de hoorzittingen en de besprekingen die voorbij zijn in de subcommissie hebben plaatsgevonden. Hij vestigt de aandacht van de leden van de subcommissie erop dat er in het ontwerp twee voorstellen tot amendement zijn geformuleerd (punt 3.4. : voorstel tot amendement van het artikel 10, § 3, van het wetsontwerp DOC 50 1871/001 en punt 5.6 : voorstel tot amendement van het artikel 2 van het wetsontwerp DOC 50 1872/001)¹.

De heer Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) sluit zich hierbij aan. Hij is verheugd vast te stellen dat de problematiek van de legeraankopen die hij als lid van de betreffende commissie heeft aangekaart, is opgenomen in punt 5.6. De suggestie om via een amendement de mogelijkheid te creëren om het Rekenhof te gelasten met een onderzoek naar de wettigheid en regelmatigheid van sommige uitgavenprogramma's, is een interessant denkspoor, dat op zijn steun kan rekenen.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) had graag een toelichting gekregen bij het voorstel tot amendement dat wordt uitgewerkt in punt 3.4 van het ontwerp. Houdt het toekennen van een jurisdictionele opdracht aan een parlementaire commissie niet het gevaar in van een inbreuk op het principe van de scheiding der machten ?

Raadsheer Pierre Rion maakt de leden van de subcommissie erop attent dat met het wetsontwerp DOC 50 1871/001 uitvoering wordt gegeven aan artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Hierbij wordt aan de gefedereerde entiteiten een wettelijk kader aangeboden met algemene principes die zij verplichtend moeten volgen voor de begrotingen, de boekhouding en de controle door het Rekenhof. Zij kunnen die materies aanvullen met eigen bepalingen of desgevallend opteren voor de regeling die van toepassing zal zijn op de federale staat.

De spreker wijst er verder op dat een arrest van Rekenhof waartegen beroep werd aangetekend en dat door het Hof van Cassatie werd verbroken, op grond van de bestaande wetgeving wordt verwezen naar een commissie ad hoc die binnen de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt opgericht.

¹ Voor de verwijzingen : zie het in punt D opgenomen advies.

C. RÉUNION DU 11 DÉCEMBRE 2002 – EXAMEN DU PROJET D'AVIS

Sur la base des constatations consécutives aux auditions (voir points A et B), les membres de la sous-commission « Cour des comptes » ont rédigé un projet d'avis en collaboration avec le conseiller Pierre Rion.

M. Eric van Weddingen (MR), président, considère que le projet d'avis est une excellente synthèse des auditions et des discussions qui ont eu lieu les semaines précédentes au sein de la sous-commission. Il attire l'attention des membres de la sous-commission sur le fait que deux propositions d'amendement ont été formulées dans ce projet (point 3.4. : proposition d'amendement à l'article 10, § 3, du projet de loi DOC 50 1871/001 et point 5.6. : proposition d'amendement à l'article 2 du projet de loi DOC 50 1872/001)¹.

M. Peter Vanhoutte (Agalev-Ecolo) partage ce point de vue. Il se réjouit de constater que le problème posé par les achats militaires, qu'il a soulevé en tant que membre de la commission compétente en la matière, a été repris sous le point 5.6. Il considère que la suggestion de prévoir, par voie d'amendement, la possibilité de charger la Cour des comptes de l'examen de la légalité et de la régularité de certains programmes de dépenses est une piste de réflexion intéressante, qu'il soutiendra.

M. Alfons Borginon (VU&ID) souhaiterait avoir une explication sur la proposition d'amendement prévue au point 3.4 du projet. Le fait de confier une mission juridictionnelle à une commission parlementaire ne risque-t-il pas de constituer une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ?

Le conseiller Pierre Rion fait observer aux membres de la sous-commission que le projet de loi DOC 50 1871/001 exécute l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, qui offre aux entités fédérées un cadre légal comportant des principes généraux qu'elles sont tenues de suivre en ce qui concerne les budgets, la comptabilité et le contrôle exercé par la Cour des comptes. Elles peuvent les compléter par des dispositions qui leur seront propres ou, le cas échéant, opter pour le régime qui sera applicable à l'État fédéral.

L'intervenant souligne qu'en vertu de la réglementation actuelle, un arrêt de la Cour des comptes contre lequel un recours a été introduit et qui a été cassé par la Cour de cassation est renvoyé à une commission *ad hoc* instituée au sein de la Chambre des représentants.

¹ Pour les renvois: voir l'avis repris sous le point D.

Tot nu toe werd er nog geen beroep ingediend tegen een arrest dat betrekking had op een rekenplichtige van een gewest of een gemeenschap. Bijgevolg werd een dergelijk arrest nog nooit verbroken door het Hof van Cassatie. Ingeval van een verbreking zou het arrest namelijk zijn verwezen naar een ad hoc commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die evenwel geen enkele bevoegdheid kan uitoefenen over een rekenplichtige die deel uitmaakt van de administratie van een gewest of een gemeenschap.

Het voorgestelde amendement strekt ertoe duidelijk te bepalen dat bij verbreking van een arrest van het Rekenhof dat betrekking heeft op een rekenplichtige van een gefedereerde entiteit, de zaak wordt verwezen naar een commissie ad hoc, samengesteld uit leden van de wetgevende assemblee van de gefedereerde entiteit waartoe de rekenplichtige in kwestie behoort.

Net zoals de vorige sprekers vindt *mevrouw Fientje Moerman (VLD)* dat het ontwerp van advies een geslaagde weergave is van de krachtlijnen van de voorbije besprekingen. Ze merkt op dat de bijkomende opdracht waarmee het Rekenhof kan worden belast in het kader van de legeraankopen, ook op andere beleidsterreinen kan worden toegepast. Op grond van de formulering van het voorstel tot amendement in punt 5.6. is dit perfect mogelijk.

In zijn uiteenzetting op 26 november 2002 heeft raadsheer Rion verwezen naar de brief in verband met het FEDCOM-project, die het Rekenhof heeft gestuurd naar de heer Verkaeren, voorzitter van het directiecomité van de FOD Budget & Beheerscontrole.² Kan de heer Rion bevestigen dat een van de essentiële elementen van deze brief het verzoek van het Rekenhof is om permanent en *on line* toegang te hebben tot het volledige boekhoudkundige systeem ?

Raadsheer Rion bevestigt deze interpretatie.

Voorzitter Éric van Weddingen (MR) maakt de leden van de subcommissie attent op een ander kernpunt uit de brief, namelijk het verzoek van het Rekenhof om nauw betrokken te worden bij *de monitoring* van het systeem.

Is de raadsheer van mening dat het volstaat deze beide aspecten, namelijk de permanente en onbeperkte *on line* toegang en de betrokkenheid bij de monitoring, als een duidelijke aanbeveling in het advies op te nemen ? Of vindt hij het noodzakelijk dat er hieromtrent een amendement wordt opgesteld ?

² Zie bijlage 2 bij dit verslag

Jusqu'à présent, aucun recours n'a encore été introduit contre un arrêt relatif à un comptable d'une région ou d'une communauté et, par conséquent, un tel arrêt n'a encore jamais été cassé par la Cour de cassation. En cas de cassation, l'arrêt serait en effet renvoyé à une commission *ad hoc* de la Chambre des représentants, qui ne peut cependant exercer aucune compétence sur un comptable faisant partie de l'administration d'une région ou d'une communauté.

L'amendement présenté tend à souligner clairement qu'en cas de cassation d'un arrêt de la Cour des comptes qui concerne un comptable d'une entité fédérée, l'affaire est renvoyée à une commission *ad hoc*, composée de membres de l'assemblée législative de l'entité fédérée dont le comptable en question fait partie.

Tout comme les intervenants précédents, *Mme Fientje Moerman (VLD)* estime que le projet d'avis traduit fidèlement les lignes de force des discussions précédentes. Elle fait observer que la mission supplémentaire dont la Cour des comptes peut être chargée dans le cadre des commandes militaires pourrait également être étendue à d'autres domaines politiques. Cela serait parfaitement possible sur la base de la formulation du point 5.6. de la proposition d'amendement.

Dans son exposé du 26 novembre 2002, le conseiller Rion a fait référence à la lettre relative au projet FEDCOM, que la Cour des comptes a adressée à M. Verkaeren, président du comité de direction du SFP Budget et Contrôle de la gestion.² M. Rion peut-il confirmer que l'un des éléments essentiels de cette lettre est la demande de la Cour des comptes de disposer d'un accès permanent et en ligne à l'intégralité du système comptable ?

Le Conseiller Rion confirme cette interprétation.

M. Éric van Weddingen (MR), président, attire l'attention des membres de la sous-commission sur un autre point essentiel de la lettre, à savoir la demande de la Cour des comptes visant à être étroitement associée au monitoring du système.

Le conseiller estime-t-il qu'il suffit d'insérer ces deux aspects, à savoir l'accès en ligne permanent et illimité et la participation au *monitoring*, à titre de recommandations dans l'avis ? Ou estime-t-il qu'il faut présenter un amendement à ce propos ?

² Voir annexe 2 du présent rapport

Tijdens de hoorzitting op 12 november 2002 met de heren Pierre Verkaeren en Dirk Jacobs heeft mevrouw Moerman er terecht op gewezen dat artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 slechts voorziet in een beperkte toegang.

Raadsheer Rion wijst erop dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State (zie memorie van toelichting, DOC 50 1870/001, p. 99) artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 werd aangevuld met een derde lid dat erop gericht is het Rekenhof een permanente en onmiddellijke toegang tot alle begrotingsaanrekeningen te garanderen. Dit is de wettelijke vertaling van het grondwettelijke principe (artikel 180 van de Grondwet) dat een van de taken van het Rekenhof erin bestaat ervoor te waken dat geen post van de uitgaven van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijding plaatsheeft.

De bepaling in artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 moet samen worden gelezen met artikel 5 van het wetsontwerp DOC 50 1872/001, dat ertoe strekt artikel 5bis van de wet van 29 oktober 1846 op de oprichting van het Rekenhof te vervangen door de volgende bepaling en waar er wel ondubbelzinnig sprake is van een onbeperkte toegang :

«Het Rekenhof kan zich te allen tijde alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer en het budgettaire en comptabel proces van de diensten van de Staat en van de openbare instellingen die met toepassing van artikel 5 aan zijn controle zijn onderworpen of die het nodig acht om zijn opdrachten te kunnen vervullen, doen verstrekken.»

In artikel 10, § 1, voorlaatste lid, van het wetsontwerp DOC 1871/001 is overigens een bepaling van dezelfde strekking opgenomen : *«Het Rekenhof is gemachtigd om zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en openbare instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen, te doen verstrekken.»*

De heer Bob Spitael, eerste auditeur bij het Rekenhof merkt op dat er in de formulering van artikel 61 van het wetsontwerp DOC 50 1870/001 enkel sprake is van de toegang tot de budgettaire aanrekeningen aangezien dit wetsontwerp alleen betrekking heeft op de begroting en de comptabiliteit.

Mevrouw Fientje Moerman (VLD) suggereert om deze verduidelijkingen in extenso op te nemen in het advies van de subcommissie. Het volstaat niet de brief aan de heer Pierre Verkaeren als bijlage bij het advies op te nemen, aangezien in dit schrijven deze verwijzingen naar de relevante wetsartikelen niet zijn opgenomen.

Au cours de l'audition de MM. Pierre Verkaeren et Dirk Jacobs, le 12 novembre 2002, Mme Moerman a souligné, à juste titre, que l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 ne prévoit qu'un accès limité.

Le conseiller Rion fait observer que, pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État (voir exposé des motifs, DOC 50 1870/001, p. 99), l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 a été complété par un alinéa 3, qui garantit à la Cour des comptes un accès permanent et en temps réel à toutes les imputations budgétaires. Il s'agit de la traduction légale du principe constitutionnel (article 180 de la Constitution) qui veut qu'une des missions de la Cour des comptes consiste à veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

La disposition prévue à l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001 forme un tout avec l'article 5 du projet de loi DOC 50 1872/001, qui vise à remplacer l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes par la disposition suivante, qui, quant à elle, prévoit explicitement un accès illimité :

« La Cour des comptes peut se faire communiquer à tout moment l'ensemble des documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle en application de l'article 5 ou qu'elle juge utiles à l'accomplissement de ses missions. »

L'article 10, § 1^{er}, avant-dernier alinéa, du projet de loi DOC 50 1871/001 contient d'ailleurs une disposition ayant la même portée : *« La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes publics soumis à son contrôle. »*

M. Bob Spitael, premier auditeur à la Cour des comptes, fait observer que, dans le libellé de l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001, il est seulement question de l'accès aux imputations budgétaires, étant donné que ce projet de loi concerne uniquement le budget et la comptabilité.

Mme Fientje Moerman (VLD) suggère de reprendre ces précisions in extenso dans l'avis de la sous-commission. Il ne suffit pas d'annexer la lettre adressée à M. Pierre Verkaeren à l'avis, étant donné que cette lettre ne contient pas ces références aux articles de loi concernés.

Voorzitter *Éric van Weddingen (MR)* is het eens met dit standpunt en stelt voor om een duidelijke aanbeveling inzake de monitoring en de onbeperkte en permanente *on line* toegang op te nemen in het advies.

Raadsheer Rion merkt op dat deze *on line* toegang voor het Rekenhof formeel is voorzien in het FEDCOM-project. De projectleiders van FEDCOM beschouwen de brief aan de heer Verkaeren trouwens als een bevestiging van hun analyse inzake de noodzakelijke technische vereisten waaraan FEDCOM moet voldoen om deze toegang te kunnen waarborgen.

Het duidelijke standpunt dat hieromtrent door de sub-commissie wordt ingenomen, is een bijkomende garantie voor het Rekenhof.

De heer Alfons Borginon (VU&ID) vraagt of het niet nuttig zou zijn om in het licht van de grondige wijzigingen die worden aangebracht aan de wetgeving op het Rekenhof een aanbeveling in het advies op te nemen om artikel 180 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren.

Verhindert de huidige formulering van artikel 180 van de Grondwet, waarin de nadruk toch nog steeds wordt gelegd op de klassieke benadering inzake het afleveren van de rekeningen, niet dat het Rekenhof overschakelt op een meer auditmatige benadering van haar controle-opdrachten.

Raadsheer Rion merkt op dat op basis van de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de oprichting van het Rekenhof (*Belgisch Staatsblad van 11 april 1998*) een aantal nieuwe controle-opdrachten aan het Rekenhof werden toevertrouwd. Voortaan kan het Rekenhof een controle uitvoeren op de goede besteding van de rijksmiddelen. Deze controle moet bovendien worden uitgevoerd in het licht van de criteria van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, in het hedendaagse audit-jargon ook wel de drie E's genoemd (*economy, efficiency en effectiveness*).

Artikel 180 van de Grondwet voorziet niet in een dergelijke vorm van controle. Nochtans heeft de Raad van State erop gewezen dat de bepalingen van de wet van 10 maart 1998 inzake de controle op de goede aanwending van de overheidsmiddelen geenszins strijdig waren met artikel 180 van de Grondwet. De Raad van State vond het normaal dat in het licht van de recente evoluties op het vlak van het overheidsbeheer er eveneens nieuwe controle-concepten werden ontwikkeld.

In zijn adviezen over de drie wetsontwerpen heeft de Raad van State nergens melding gemaakt van bepalingen die mogelijk strijdig zouden zijn met de Grondwet.

Le président, M. Éric van Weddingen (MR), partage ce point de vue et propose de formuler dans l'avis une recommandation claire en ce qui concerne le *monitoring* et l'accès illimité, permanent et en ligne.

Le conseiller Rion fait observer que cet accès en ligne est formellement prévu pour la Cour des comptes dans le projet FEDCOM. Les responsables du projet FEDCOM considèrent d'ailleurs que la lettre de M. Verkaeren confirme leur analyse des conditions techniques requises auxquelles FEDCOM doit satisfaire pour pouvoir garantir cet accès.

La position claire adoptée par la sous-commission à ce sujet constitue une garantie supplémentaire pour la Cour des comptes.

M. Alfons Borginon (VU&ID) demande s'il ne serait pas utile de recommander dans l'avis, eu égard aux modifications fondamentales qui sont apportées à la législation relative à la Cour des comptes, de soumettre à révision l'article 180 de la Constitution.

L'actuelle formulation de l'article 180 de la Constitution, qui met toujours l'accent sur l'approche classique en matière de reddition des comptes, n'empêche-t-elle pas la Cour des comptes de concevoir ses missions de contrôle davantage sous forme d'audit ?

Le conseiller Rion souligne que la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes (*Moniteur belge du 11 avril 1998*) a confié une série de nouvelles missions de contrôle à la Cour des comptes, qui peut désormais contrôler le bon emploi des deniers publics. Ce contrôle doit en outre s'exercer sous l'angle des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience, désignés par les trois E dans l'actuel jargon des audits (*economy, efficiency et effectiveness*).

L'article 180 de la Constitution ne prévoit pas pareille forme de contrôle. Le Conseil d'État a pourtant souligné que les dispositions de la loi du 10 mars 1998 en matière de contrôle du bon emploi des deniers publics n'étaient nullement contraires à l'article 180 de la Constitution. Le Conseil d'État a estimé normal qu'à la lumière des récentes évolutions dans le domaine de la gestion publique, de nouveaux concepts de contrôle soient également élaborés.

Dans ses avis sur les trois projets de loi, le Conseil d'État n'a mentionné nulle part de dispositions qui pourraient être contraires à la Constitution.

De Raad van State merkt alleen op dat artikel 180 van de Grondwet bepaalt dat *«een van de taken van het Rekenhof erin bestaat ervoor te waken dat geen post van de uitgaven van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijding plaatsheeft (DOC 50 1870, p. 205)»*. De Grondwet bepaalt evenwel niet op welke wijze het Rekenhof deze opdracht moet vervullen.

Bij een bespreking van de grondwettigheid van de nieuwe controle-concepten is een historische terugblik bijzonder nuttig. De spreker vestigt de aandacht erop dat zowel in de wet van 15 mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit als in de wet van 29 oktober 1846 op de oprichting van het Rekenhof wordt bepaald dat het voorafgaand visum een geschikt instrument is om de taken uit te voeren die op grond van artikel 180 van de Grondwet aan het Rekenhof worden toevertrouwd.

De eerste twee wetgevende handelingen van het Nationaal Congres waren het decreet van 29 december 1830 tot regeling van de modaliteiten voor de inning van de belastingen gedurende de eerste zes maanden van het volgende jaar en het decreet van 30 december 1830 houdende instelling van een Rekenhof. Het Rekenhof was met andere woorden de eerste van de nieuwe instellingen die binnen de Belgische staat werden opgericht. Het decreet van 30 december 1830 gaf reeds uitvoering aan het derde lid van het latere artikel 116 van de Grondwet (nu artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet).

Artikel 3 van het decreet, dat letterlijk zou worden overgenomen door artikel 116 van de Grondwet, legde de bevoegdheden van het Rekenhof vast. Het huidige artikel 5 van de organieke wet op het Rekenhof stemt trouwens grotendeels overeen met het grondwetsartikel 180.

Bij elke discussie over de grondwettigheid van wijzigingen die worden aangebracht aan de wetgeving op het Rekenhof, mag men nooit uit het oog verliezen dat het oprichtingsdecreet van 1830 aan de basis ligt van de grondwettelijke bepalingen die betrekking hebben op het Rekenhof.

Op grond van het wetsontwerp DOC 50 1871/001 krijgen de gefedereerde entiteiten – weliswaar binnen een gemeenschappelijk kader, dat vereist is om een zekere coherentie te behouden – een bijna constitutieve autonomie inzake de regelgeving voor hun begroting, boekhouding en de controle hierop door het Rekenhof. Op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap is er hieromtrent reeds heel wat voorbereidend werk verricht. Wanneer de drie wetsontwerpen worden aangenomen, zal er een belangrijke modernisering tot stand zijn gekomen.

Il s'est borné à faire observer que l'article 180 de la Constitution prévoit « parmi les différentes missions de la Cour des comptes, celle de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. » (DOC 50 1870/001, p. 205). La Constitution ne précise toutefois pas de quelle manière la Cour des comptes doit remplir cette mission.

Dans le cadre d'une discussion de la constitutionnalité des nouveaux concepts de contrôle, un rappel historique s'avère particulièrement utile. L'intervenant souligne que tant la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État que la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes précisent que le visa préalable est un instrument adéquat pour remplir les missions qui sont confiées à la Cour des comptes sur la base de l'article 180 de la Constitution.

Les deux premiers actes législatifs du Congrès national furent le décret du 29 décembre 1830 réglant la perception des impôts au cours des six premiers mois de l'année suivante et le décret du 30 décembre 1830 instituant une Cour des comptes, laquelle fut, en d'autres termes, la première des nouvelles institutions créées au sein de l'État belge. Le décret du 30 décembre 1830 portait déjà exécution de l'alinéa 3 de ce qui allait devenir l'article 116 de la Constitution (actuellement, l'article 180 de la Constitution coordonnée).

L'article 3 du décret, qui sera repris textuellement dans l'article 116 de la Constitution, déterminait les compétences de la Cour des comptes. L'actuel article 5 de la loi organique de la Cour des comptes correspond d'ailleurs dans une large mesure à l'article 180 de la Constitution.

Lors de toute discussion concernant la constitutionnalité de modifications apportées à la législation relative à la Cour des comptes, il faut garder à l'esprit que le décret de 1830 instituant la Cour des comptes est à l'origine des dispositions constitutionnelles relatives à la Cour des comptes.

En vertu du projet de loi DOC 50 1871/001, les entités fédérées bénéficient – certes dans un cadre communautaire, nécessaire pour maintenir une certaine cohérence – d'une autonomie quasi constitutive en ce qui concerne la réglementation relative à leur budget, à leur comptabilité et au contrôle exercé sur ceux-ci par la Cour des comptes. La Communauté flamande a déjà réalisé un travail préparatoire considérable à cet égard. L'adoption des trois projets de loi sera le gage d'une modernisation majeure.

Indien de subcommissie aanbeveelt om artikel 180 van de Grondwet voor herziening vatbaar te verklaren, kan ten onrechte de indruk worden gewekt dat zonder een herziening van het grondswetsartikel 180 de ter bespreking voorliggende wetsontwerpen op sommige punten ongrondwettelijk zouden zijn.

Voorzitter *Éric van Weddingen (MR)* stelt vast dat er binnen de subcommissie een consensus is om het ontwerp van advies aan te vullen met een aantal specifieke aandachtspunten.

De wensen die het Rekenhof heeft kenbaar gemaakt (monitoring en onbeperkte *on line* toegang) in de brief van 20 november 2002 aan de voorzitter van het Directiecomité van de FOD Budget & Beheerscontrole, zullen als expliciete aanbevelingen worden opgenomen in het advies. Hierbij moet ook gewezen worden op de kanttekeningen die mevrouw Moerman heeft geplaatst bij de formulering van artikel 61 van het wetontwerp DOC 50 1870/001.

Zowel inzake de samenstelling van de parlementaire *ad hoc* commissie, waarnaar een door het Hof van Cassatie verbroken arrest van het Rekenhof moet worden verwezen als inzake de mogelijkheid om het Rekenhof te gelasten met een onderzoek naar de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgavenprogramma's, zal een voorstel van amendement worden opgesteld.

Beide amendementen zullen worden ondertekend door leden van de subcommissie «Rekenhof» die hebben deelgenomen aan de bespreking op 11 december 2002. De andere leden van de Commissie voor de Financiën en de Begroting zullen de gelegenheid krijgen om beide amendementen mede te ondertekenen.

Si la sous-commission recommande de soumettre à révision l'article 180 de la Constitution, cela pourrait, à tort, donner à penser que sans une révision de cet article, les projets de loi à l'examen seraient inconstitutionnels à certains égards.

M. Éric van Weddingen (MR), président, constate qu'un consensus s'est dégagé au sein de la sous-commission afin de compléter le projet d'avis par un certain nombre de points spécifiques.

Les souhaits (contrôle et accès *en ligne* illimité) que la Cour des comptes a formulés dans sa lettre du 20 novembre 2002 adressée au président du Comité de direction du SPF Budget & Contrôle de la Gestion, figureront dans l'avis en guise de recommandations explicites. Il convient également de souligner, à cet égard, les observations de Mme Moerman quant à la formulation de l'article 61 du projet de loi DOC 50 1870/001.

Tant la composition de la commission parlementaire *ad hoc*, au sujet de laquelle il convient de renvoyer à un arrêt de la Cour des comptes, cassé par la Cour de cassation, que la possibilité de charger la Cour des comptes d'examiner la légitimité et la régularité de certains programmes de dépenses, feront l'objet d'une proposition d'amendement.

Ces deux amendements seront signés par les membres de la sous-commission « Cour des comptes » qui ont pris part à la discussion du 11 décembre 2002. Les autres membres de la commission des Finances et du Budget auront la possibilité de cosigner les deux amendements.

**D. AANBEVELINGEN VAN DE SUBCOMMISSIE
«REKENHOF» AAN DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIËN EN DE BEGROTING**

1 Inleiding

1.1 Er werden aan de subcommissie «Rekenhof» drie wetsontwerpen betreffende de hervorming van de openbare comptabiliteit voorgelegd : het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001), het wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (DOC 50 1871/001) en het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001).

1.2 De subcommissie heeft tijdens haar zitting van 12 november 2002 de vertegenwoordigers van de minister van Begroting gehoord (de heer Pierre Verkaeren, Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Budget & Beheerscontrole en de heer Dirk Jacobs, directeur bij de Administratie van de Thesaurie en projectleider van FEDCOM). Tijdens haar zitting van 26 november 2002 heeft de subcommissie de heer Pierre Rion, Raadsheer bij het Rekenhof en Voorzitter van de afdeling Wetgeving van de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit, gehoord. De subcommissie heeft hen ondervraagd over de inhoud en de belangrijkste doelstellingen van die drie ontwerpen, en meer in het bijzonder over hun gevolgen voor de parlementaire controle op de begroting en de openbare financiën.

1.3 In het licht van die twee hoorzittingen heeft de subcommissie in haar zitting van 11 december 2002, een aantal gevolgtrekkingen en aanbevelingen geformuleerd. Die zijn eveneens gebaseerd op drie documenten die als bijlage worden opgenomen :

- een brief van 21 december 2001 van het Rekenhof aan de Voorzitter van de Kamer, waarin het zijn standpunt uiteenzet op het vlak van zijn toekomstige controle, en meer in het bijzonder op het vlak van het voorafgaand visum, zoals bepaald in de drie ontwerpen in kwestie ;
- een andere brief van het Rekenhof die op 20 november 2002 werd gestuurd aan de heer Pierre Verkaeren, Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Budget & Beheerscontrole, betreffende de toegang tot het informaticasysteem van het comptabel en budgettair beheer waarover het Rekenhof gegarandeerd wenst te kunnen beschikken ;

**D. RECOMMANDATIONS DE LA SOUS-COMMISSION
À LA COMMISSION DES FINANCES ET DU
BUDGET**

1. Introduction

1.1. La sous-commission « Cour des comptes » a été saisie de trois projets de loi relatifs à la réforme de la comptabilité publique : le projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001), le projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (DOC 50 1871/001) et le projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001).

1.2. La sous-commission a entendu, lors de sa réunion du 12 novembre 2002, des représentants du ministre du Budget (M. Pierre Verkaeren, président du comité de direction du SPF Budget et contrôle de gestion et M. Dirk Jacobs, directeur à l'administration de la Trésorerie et project manager de FEDCOM. Lors de sa réunion du 26 novembre 2002, la sous-commission a entendu M. Pierre Rion, conseiller à la Cour des comptes et président de la section législation de la Commission de normalisation de la comptabilité publique. La sous-commission les a interrogés sur le contenu et les objectifs principaux de ces trois projets, en particulier en ce qui concerne leurs implications pour le contrôle parlementaire sur le budget et les finances publiques.

1.3. A la lumière de ces deux auditions, la sous-commission a formulé, lors de sa réunion du 11 décembre 2002, une série de conclusions et de recommandations. Celles-ci se sont également appuyées sur trois documents repris en annexe :

- une lettre adressée le 21 décembre 2001 par la Cour des comptes au Président de la Chambre, précisant son point de vue à propos de l'avenir de son contrôle, et plus particulièrement de son visa préalable, tel que prévu dans les trois projets en question ;
- une autre lettre de la Cour des comptes adressée en date du 20 novembre 2002 à M. Pierre Verkaeren, président du comité de direction du SPF Budget et contrôle de gestion, concernant les accès au système informatique de gestion comptable et budgétaire que la Cour des comptes souhaite voir garantis et mis à sa disposition ;

- tot slot, een synthesesnota opgesteld door de verantwoordelijken van FEDCOM met betrekking tot de voorstellen die zij ten aanzien van de federale regering hebben geformuleerd met betrekking tot de implementatie van een ERP-systeem (*Enterprise Resource Planning*) teneinde de nieuwe boekhouding te beheren waarin is voorzien in het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

2. Algemene opmerking

2.1 Die hoorzittingen hebben toegelaten beter te begrijpen dat de drie ontwerpen aan elkaar zijn gekoppeld en in zekere zin een logische en ondeelbare eenheid vormen, en het resultaat zijn van een werk van lange duur. Zij vinden inderdaad hun oorsprong in de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit. Die wetgeving werd aangenomen teneinde tegemoet te komen aan twee essentiële doelstellingen :

1) de invoering van een nieuw boekhoudkundig proces dat een oplossing biedt voor het probleem van de systematische vertraging bij de opmaak van de rekeningen van de openbare overheden bestemd voor het Parlement ;

2) de omschrijving van een genormaliseerd rekeningenstelsel van dubbel boekhouden dat van toepassing is op alle openbare overheden en dat het geheel van de begrotings-, financiële en vermogensverrichtingen integreert. De uitwerking van die doelstellingen werd toevertrouwd aan een Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit (CNOC), samengesteld uit experts van de federale Staat, van het Rekenhof en van de gemeenschappen en de gewesten. Haar werkzaamheden vormen de directe basis van de drie wetsontwerpen die ter bespreking voorliggen.

2.2 Het ontwerp DOC 50 1871/001 tot vaststelling van de algemene budgettaire en comptabele bepalingen die van toepassing zijn op de gefedereerde entiteiten, geeft uitvoering aan de bepalingen van artikel 50, §2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989. Dat ontwerp, dat een belangrijk element uitmaakt voor het institutioneel evenwicht van het land, is opgebouwd rond meerdere essentiële principes. Vooreerst zijn de erin opgenomen bepalingen op verplichtende wijze van toepassing op elk van de deelloverheden teneinde gemeenschappelijke budgettaire en comptabele normen te handhaven. Anderzijds wordt de autonomie van die instellingen die het gevolg is van de algemene economie van de staatshervorming, strikt nageleefd. Inderdaad,

- enfin, une note de synthèse rédigée par les responsables de FEDCOM relativement aux propositions qu'ils ont formulées à l'attention du gouvernement fédéral pour la mise en oeuvre d'un système ERP (*Enterprise Resource Planning*) destiné à gérer la nouvelle comptabilité prévue par le projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

2. Remarque générale

2.1. Ces auditions ont permis de mieux comprendre que les trois projets sont liés et qu'ils forment en quelque sorte une unité logique indissociable, résultant d'un travail de longue haleine. Ils trouvent en effet leur origine dans la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité provinciale. Cette législation avait été adoptée afin de rencontrer deux objectifs essentiels :

1) la mise en place d'un nouveau processus comptable qui apporte une solution au problème du retard systématique dans la reddition des comptes des pouvoirs publics au Parlement ;

2) la définition d'un système de comptes normalisés en partie double applicable à tous les pouvoirs publics et intégrant l'ensemble de leurs opérations budgétaires, financières et patrimoniales. La mise en oeuvre de ces objectifs fut confiée à une Commission de normalisation de la comptabilité publique (CNCP), composée d'experts de l'État fédéral, de la Cour des comptes, des communautés et des régions. Ses travaux sont à l'origine directe des trois projets de loi en discussion.

2.2. Le projet DOC 50 1871/001 relatif aux règles budgétaires et comptables générales applicables aux entités fédérées met en oeuvre les dispositions prévues par l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989. Ce projet, qui constitue un élément important pour l'équilibre institutionnel du pays, s'articule autour de plusieurs principes essentiels. Tout d'abord, ses dispositions s'appliquent impérativement à chacune des institutions fédérées afin de maintenir des normes budgétaires et comptables communes. Par ailleurs, l'autonomie de ces institutions, résultant de l'économie générale de la réforme de l'État, est rigoureusement respectée. En effet, le projet ne prévoit que des règles fondamentales nécessaires, notamment, à la consoli-

het ontwerp voorziet slechts in fundamentele regels, die meer bepaald noodzakelijk zijn voor de consolidatie van het geheel van de openbare rekeningen. In het in die zin gedefinieerde wettelijke kader zullen de gemeenschappen en de gewesten voortaan bevoegd zijn om specifieke regels op te stellen die hun wenselijk lijken (die echter niet mogen afwijken van de algemene bepalingen) tenzij zij verkiezen terug te grijpen naar de regels van toepassing op de federale Staat.

2.3 Die laatste regels zijn opgenomen in het ontwerp DOC 50 1870/001. In zijn bekommernis om de comptabele en financiële eenheid van België te bewaren, heeft de federale regering, wat haar betreft, inderdaad regels uitgewerkt die coherent zijn met het ontwerp dat betrekking heeft op de gemeenschappen en de gewesten. Het gaat er in dit geval om de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat op een moderne manier te organiseren en volgens eenzelfde dubbel boekhoudplan als datgene dat door de gefedereerde entiteiten wordt gevolgd. Die algemene filosofie past bovendien in een drievoudig perspectief: de comptabele eisen van de Europese Unie eerbiedigen, zoals vastgesteld in het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 1995), de implementatie verzekeren van de Copernicushervorming tot modernisering van de federale administraties door de principes van *accountability* te bevorderen en door de invoering van de interne controle en de interne audit, tot slot, de mogelijkheden gebruiken die door de informatietechnologie worden geboden zonder welke het onmogelijk is eenvormige comptabele processen uit te werken, een samenhangende gegevensinvoer te verzekeren en een systematische organisatie van de controlewerkzaamheden te bewerkstelligen.

Het derde ontwerp dat betrekking heeft op het Rekenhof (DOC 50 1872/001), actualiseert de inrichtingswet van deze instelling opdat haar controlebevoegdheden coherent zouden zijn met de algemene doelstellingen die in de andere twee ontwerpen worden gedefinieerd.

2.4 De nauwe onderlinge samenhang van de drie ontwerpen doet bijgevolg bij de subcommissie de idee groeien dat zij het voorwerp moeten uitmaken van een gelijktijdige wetgevende behandeling, zoniet zou hun eerste doelstelling, met name elk van de samenstellende delen van België in staat stellen zijn begroting en openbare comptabiliteit op een autonomie manier in te richten op basis van minimale gemeenschappelijke bepalingen, niet kunnen worden bereikt.

dation de l'ensemble des comptes publics. Dans le cadre légal ainsi défini, les communautés et les régions seront désormais compétentes pour définir les normes particulières qui leur paraissent souhaitables (lesquelles ne pourront toutefois pas déroger aux dispositions générales), à moins qu'elles ne préfèrent se référer aux règles applicables à l'État fédéral.

2.3. Celles-ci sont contenues dans le projet DOC 50 1870/001. Dans le souci de maintenir l'unité comptable et financière de la Belgique, le gouvernement fédéral a effectivement développé, pour ce qui le concernait, des règles cohérentes avec le projet relatif aux communautés et aux régions. Il s'agit en l'occurrence d'organiser le budget et la comptabilité de l'État fédéral d'une manière modernisée et selon le même plan comptable en partie double que celui suivi par les entités fédérées. Cette philosophie générale s'inscrit en outre dans une triple perspective: respecter les exigences comptables de l'Union européenne, telles que fixées dans le Système européen de comptes (SEC 95), garantir la mise en oeuvre de la réforme Copernic de modernisation des administrations fédérales en favorisant les principes d'*accountability* et la mise en oeuvre du contrôle et de l'audit internes, utiliser enfin les moyens offerts par la technologie informatique, sans lesquels il est impossible d'élaborer des processus comptables uniformes, d'assurer la saisie cohérente des données et de permettre une organisation systématique des travaux de contrôle.

Le troisième projet relatif à la Cour des comptes (DOC 50 1872/001) actualise la loi organique de cette institution afin que ses compétences de contrôle soient cohérentes avec les objectifs généraux définis dans les deux autres projets.

2.4. L'étroite corrélation des trois projets entre eux pousse en conséquence la sous-commission à considérer qu'ils doivent faire l'objet d'un traitement législatif conjoint, faute de quoi leur objectif premier, c'est-à-dire permettre à chacune des composantes de la Belgique d'organiser son budget et sa comptabilité publique de manière autonome en fonction de règles minimales communes, ne pourra pas être atteint.

3. Wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (DOC 50 1871/001)

3.1 Dit ontwerp werd op 19 januari 2000 door de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting goedgekeurd. Het verplicht elke bedoelde gefedereerde entiteit (de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) ertoe een algemene boekhouding te voeren op basis van een genormaliseerd rekeningenstelsel dat het geheel van de begrotings-, financiële en vermogensverrichtingen integreert. Het ontwerp stelt eveneens de fundamentele principes vast die de algemene en de begrotingsboekhouding van die instellingen zullen moeten sturen. Tot slot legt het ontwerp de minimale regels vast op het vlak van de controle van de openbare subsidies en op het vlak van de verjaring.

3.2 Wat het Rekenhof betreft, garandeert het ontwerp zijn vier fundamentele bevoegdheden ten aanzien van de gefedereerde entiteiten : de comptabele en budgettaire controle, de controle van de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en de uitgaven, de controle op de goede besteding van de overheidsgelden en de jurisdictionele opdracht ten aanzien van de openbare rekenplichtigen. De procedure van het voorafgaand visum van het Rekenhof op de uitgaven werd evenwel niet behouden. Op basis van dat algemeen kader kunnen de gefedereerde entiteiten, indien zij dat wensen, bij decreet de manier preciseren waarop zij menen dat het Rekenhof ten aanzien van hen zijn basisbevoegdheden zal uitoefenen.

3.3 De subcommissie wenst te onderstrepen dat de regering de belangrijkste opmerkingen heeft opgenomen die de Raad van State had geformuleerd in zijn advies van 17 januari 1996 (DOC 50 1871/001, blz. 23 en volgende). Zij vestigt eveneens de aandacht op het feit dat het ontwerp een coherente oplossing biedt voor de opmerkingen die door artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 werden vastgelegd. Tot slot is de subcommissie van oordeel dat de uitwerking van een gemeenschappelijk boekhoudplan voor alle geledingen van de centrale overheid een nauwkeurige en adequate consolidatie van de boekhoudgegevens zal mogelijk maken, hetgeen een betere opvolging moet verzekeren van het openbaar beleid en de overlegging door België van de informatie op dat vlak zoals de Europese Unie dat oplegt.

3. Projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (DOC 50 1871/001)

3.1. Ce projet a été approuvé le 19 janvier 2000 par la conférence interministérielle des Finances et du Budget. Il impose que chaque entité fédérée visée (la Communauté et la Région flamandes, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune) tienne une comptabilité générale sur la base d'un plan comptable normalisé, intégrant l'ensemble des opérations budgétaires, financières et patrimoniales. Le projet fixe également les principes fondamentaux qui devront gouverner la comptabilité générale et budgétaire de ces institutions. Enfin, le projet fixe les règles minimales en matière de contrôle des subventions publiques et en matière de prescription.

3.2. En ce qui concerne la Cour des comptes, le projet garantit ses quatre compétences fondamentales à l'égard des entités fédérées : le contrôle comptable et budgétaire, le contrôle de légalité et de régularité des recettes et des dépenses, le contrôle du bon emploi des deniers publics et la mission juridictionnelle à l'égard des comptables publics. La procédure du visa préalable des dépenses par la Cour des comptes n'a toutefois pas été retenue. Sur la base de ce cadre général, il appartiendra aux entités fédérées de préciser par décret, si elles le souhaitent, la manière dont elles entendent que la Cour exerce à leur égard ses compétences de base.

3.3. La sous-commission tient à souligner que le gouvernement a intégré l'essentiel des remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 17 janvier 1996 (DOC 50 1871/001, pp. 23 et suivantes). Elle attire également l'attention sur le fait que le projet apporte une solution cohérente aux objectifs fixés par l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Enfin, la sous-commission estime que la mise au point d'un plan comptable unique pour toutes les entités du pouvoir central permettra une consolidation précise et adéquate des données comptables, laquelle devrait assurer un meilleur suivi de la gestion publique et la livraison par la Belgique des informations en la matière imposées par l'Union européenne.

3.4 Ten opzichte van de tekst die door de regering werd neergelegd, meent de subcommissie dat het toch nuttig is een amendement voor te stellen op artikel 10, § 3, van het ontwerp dat betrekking heeft op de jurisdictionele opdracht van het Rekenhof. Zoals die bepaling is opgesteld, zou inderdaad de indruk kunnen ontstaan dat een arrest van het Rekenhof, ten aanzien van een rekenplichtige van de gefedereerde entiteiten, dat in cassatie werd verbroken, zou kunnen worden verwezen naar de Commissie ad hoc die binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingericht. Een dergelijke oplossing heeft uiteraard geen zin en beantwoordt niet aan de geest van het voorliggende wetsontwerp. Om een dergelijke ambiguïteit te vermijden meent de subcommissie dat het aangewezen is de huidige tekst van artikel 10, § 3, te preciseren door er in fine de volgende bepaling aan toe te voegen, die is geïnspireerd op de tekst van artikel 13*bis* van de inrichtingswet van het Rekenhof: «Indien het Hof van Cassatie een arrest van het Rekenhof verbreekt, wordt de zaak verwezen naar een Commissie ad hoc, samengesteld uit leden van de wetgevende assemblee van de gefedereerde entiteit waartoe de rekenplichtige in kwestie behoort, die uitspraak doet met inachtneming van de vormen bepaald voor het Rekenhof, zonder dat enig verder rechtsmiddel kan worden ingesteld».

4. Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001)

4.1 Dit zeer technische ontwerp beoogt de vervanging van de huidige gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, terwijl het de federale Staat eveneens in staat stelt te beschikken over een moderne wetgeving die is aangepast aan de belangrijkste aanbevelingen van de internationale instanties op dat vlak. Zonder de inhoud van de 133 bepalingen van het ontwerp volledig te willen behandelen, wenst de subcommissie de aandacht te vestigen op de bepalingen die haar het meest belangrijk lijken.

- Met het doel een systeem van coherente boomstructuur te organiseren, voorziet het ontwerp in de hergroepering van de verrichtingen van alle diensten die behoren tot de federale Staat, opdat het Parlement hierover op een exhaustieve en adequate manier zou worden geïnformeerd. Het gaat over de diensten van het algemeen bestuur (de ministeries of, in de actuele terminologie, de federale overheidsdiensten), de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (de diensten met afzonderlijk beheer, volgens de huidige wetten op de rijkscomptabiliteit), de instellingen van openbaar nut en de staatsbedrijven.

3.4. A l'égard du texte déposé par le gouvernement, la sous-commission croit toutefois utile de proposer un amendement à l'article 10, § 3, du projet relatif à la mission juridictionnelle de la Cour des comptes. Ainsi que rédigée, cette disposition peut en effet laisser penser qu'un arrêt de la Cour des comptes, relatif à un comptable des entités fédérées, cassé en cassation, pourrait être renvoyé devant la commission ad hoc organisée au sein de la Chambre des représentants. Une telle solution n'a évidemment pas de sens et ne correspond pas à l'esprit du projet de loi à l'examen. Pour éviter toute ambiguïté, la sous-commission estime qu'il conviendrait de préciser le texte actuel de l'article 10, § 3, en lui ajoutant, in fine, la disposition suivante, inspirée du texte de l'article 13*bis* de la loi organique de la Cour des comptes: « Si la Cour de Cassation casse un arrêt de la Cour des comptes, l'affaire est renvoyée à une commission ad hoc, formée dans le sein de l'assemblée législative de l'entité fédérée à laquelle appartient le comptable en cause, et jugeant sans recours ultérieur, selon les formes établies pour la Cour des comptes ».

4. Projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001)

4.1. Ce projet très technique vise à remplacer les actuelles lois coordonnées sur la comptabilité publique, tout en permettant à l'État fédéral de disposer d'une législation moderne adaptée aux principales recommandations en la matière des instances internationales. Sans vouloir épuiser le contenu des 133 articles que comporte ce projet, la sous-commission tient à relever les dispositions qui lui paraissent les plus importantes.

- Dans le but d'organiser un système cohérent en arborescence, le projet prévoit le regroupement des opérations de tous les services ressortissant de l'État fédéral, afin que le Parlement en soit informé de manière exhaustive et adéquate. Il s'agit des services d'administration générale (les ministères ou, pour utiliser la terminologie actuelle, les services publics fédéraux), les services administratifs à comptabilité autonome (les services à gestion séparée, selon la terminologie des lois actuelles sur la comptabilité publique), les organismes d'intérêt public et les entreprises d'État.

· Alle betrokken diensten dienen een algemene rekening op te stellen die is samengesteld uit een jaarrekening en een rekening van uitvoering van de begroting. De eerste (die is samengesteld uit een balans en een resultatenrekening) geeft een beeld van de economische activiteiten van de diensten, terwijl de tweede verslag zal doen over de aanwending van de door de Kamer van volksvertegenwoordigers gegeven begrotingsmachtigingen. Op het technische vlak wordt voorrang gegeven aan de algemene boekhouding die wordt gevoerd op basis van een door de Koning vastgesteld boekhoudplan. Het bestaat uit een stelsel van genormaliseerde rekeningen en uit basisregels voor de waardering van de activa en passiva en voor de boeking en aanrekening van de verrichtingen. Dat rekeningenstelsel omvat de balansklassen, de klassen voor de kosten en de opbrengsten, de begrotingsklassen en de klasse voor de rechten en verbintenissen buiten balans. Dat rekeningenstelsel is hetzelfde als datgene dat van toepassing zal zijn op de gemeenschappen en de gewesten.

· In het nieuwe systeem zal worden afgestapt van de kasboekhouding, die zal worden vervangen door een boekhouding op transactiebasis. Die transacties zullen worden geboekt (in de algemene boekhouding) en aangerekend (in de budgettaire comptabiliteit) op het moment van de vaststelling van het recht, zowel op het vlak van de ontvangsten als van de uitgaven. Met andere woorden, de boekhouding van de federale Staat zal worden gevoerd op basis van een gesloten duaal systeem waarin de basisboekhouding de algemene dubbele boekhouding is die het mogelijk moet maken de concordantie te verzekeren met de begrotingscomptabiliteit die hierin wordt geïntegreerd. Meer concreet betekent zulks dat elke verrichting simultaan in de beide (algemene en budgettaire) boekhoudingen zal worden geboekt en aangerekend op het moment van de vaststelling van het recht.

· Aangezien het beheer van die nieuwe boekhouding zal gebeuren door een gecentraliseerd informaticasysteem van het type ERP, beoogt de nieuwe wetgeving ten slotte de overlegging aan het Parlement van de rekeningen van het jaar x in het eerste semester van het jaar $x+1$, teneinde het Parlement toe te laten volledig zijn grondwettelijk controlerecht op de uitvoerende macht uit te oefenen. Een dergelijke doelstelling zou derhalve een einde moeten maken aan de chronische vertraging waarmee de openbare rekeningen worden neergelegd en afgesloten. Bovendien zal de invoering van deze nieuwe boekhouding het Parlement in staat stellen niet alleen over de aanwending van de toegekende budgettaire kredieten te worden geïnformeerd maar ook en vooral, over de gevolgen van die benutting op het economische en vermogensvlak, wat met de huidige begrotingsboekhouding niet mogelijk is.

· Tous les services concernés seront tenus d'établir un compte général composé des comptes annuels et d'un compte d'exécution du budget. Les premiers (composé d'un bilan et d'un compte de résultats) traduiront les activités des services en termes économiques, tandis que le second justifiera comment ont été utilisées les autorisations budgétaires données par la Chambre des représentants. Techniquement, la primauté est donnée à la comptabilité générale tenue sur la base d'un plan comptable arrêté par le Roi. Il consiste en un système de comptes normalisés et en règles de base pour l'évaluation de l'actif et du passif et pour la comptabilisation et l'imputation des opérations. Ce système de comptes comporte les classes de bilan, les classes pour les charges et les produits, les classes budgétaires, ainsi que les classes pour les droits et engagements hors bilan. Ce plan est le même que celui qui sera applicable aux communautés et aux régions.

· Dans le nouveau système, la comptabilité de caisse sera abandonnée et remplacée par une comptabilité basée sur les transactions. Celles-ci seront enregistrées (dans la comptabilité générale) et imputées (dans la comptabilité budgétaire) au moment de la constatation du droit, tant au point de vue des recettes que des dépenses. En d'autres termes, la comptabilité de l'État fédéral sera tenue dans un système dual fermé, au sein duquel la comptabilité de base est la comptabilité générale en partie double, et qui doit permettre d'assurer la concordance avec la comptabilité budgétaire qui s'y intègre. Concrètement, cela signifie que toute opération sera comptabilisée et imputée simultanément dans les deux comptabilités (générale et budgétaire) au moment de la constatation du droit.

· Dans la mesure où la gestion de cette nouvelle comptabilité sera réalisée par un système informatique centralisé de type ERP, la nouvelle législation vise en définitive à fournir au Parlement les comptes de l'année x , dans le premier semestre de l'année $x + 1$, afin de lui permettre d'exercer complètement son droit constitutionnel de contrôle sur le pouvoir exécutif. Un tel objectif devrait donc mettre fin au retard chronique dans le dépôt et l'arrêt des comptes publics. De plus, l'instauration de cette nouvelle comptabilité permettra au Parlement d'être informé non seulement sur l'utilisation des crédits budgétaires accordés, mais aussi et surtout, sur les conséquences de cette utilisation en termes économiques et patrimoniaux, ce que la comptabilité budgétaire actuelle ne permet pas.

· Op het vlak van de budgettaire regels bepaalt het ontwerp dat de machtigingen voortaan in de begrotingen worden geraamd in de vorm van vastleggingskredieten en vereffeningskredieten. Daarenboven zal het stelsel van de niet-gesplitste kredieten worden afgeschaft. Tot slot wordt het systeem van de programma-begrotingen, dat door de wet van 28 juni 1989 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit werd ingevoerd, behouden.

· Op het vlak van de controle voert het ontwerp het principe van de resultaatsverbintenis in, in die zin dat het de uitvoerende macht oplegt een systeem van interne controle in te richten, evenals een interne audit die moet zorgen voor de goede werking van de nieuwe openbare comptabiliteit. De resultaten van de werkzaamheden van de interne audit moeten bovendien worden meegedeeld aan het Rekenhof teneinde het toe te laten zijn eigen werkzaamheden op het vlak van de externe audit uit te oefenen.

4.2 De subcommissie heeft geen bijzondere opmerking te formuleren met betrekking tot dat ontwerp, dat een belangrijke stap betekent voor de modernisering van het budgettair beheer en dat aansluit bij de meest actuele ontwikkelingen die in diverse Europese landen worden vastgesteld (in het bijzonder in Duitsland en in Groot-Brittannië). De subcommissie is bovendien van oordeel geen amendementen te moeten voorstellen met betrekking tot een tekst die een zeer coherent geheel vormt, te meer daar de regering rekening heeft gehouden met de opmerkingen die door de Raad van State werden geformuleerd in zijn advies van 13 maart 2002 (DOC 50 1870/001, blz. 200 en volgende) en het voorontwerp dienovereenkomstig heeft geamendeerd.

5. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001)

5.1. Dit ontwerp herzielt de bevoegdheden van het externe controleorgaan van het Parlement. De subcommissie heeft het dan ook met bijzondere aandacht behandeld. In vergelijking met de huidige wetgeving brengt deze tekst ingrijpende wijzigingen aan. Het voorafgaand visum van het Rekenhof bij de uitgaven van de federale Staat en bij de pensioenen ten laste van de Staat wordt afgeschaft. Ook de jurisdictionele bevoegdheid van het Rekenhof ten aanzien van de gedelegeerde ordonnateurs wordt afgeschaft (maar zijn bevoegdheid ten aanzien van de rekenplichtigen wordt echter behouden). Daartegenover staat dat het ontwerp andere bevoegdheden van het Rekenhof uitbreidt. Zo is bepaald

· Au point de vue des règles budgétaires, le projet prévoit que les autorisations seront désormais prévues dans les budgets sous la forme de crédits d'engagement et de crédits de liquidation. En outre, le système des crédits non dissociés sera aboli. Enfin, le système des budgets par programmes introduits par la loi du 28 juin 1989, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'État, est maintenu.

· En matière de contrôle, le projet instaure le principe de l'obligation de résultats, dans la mesure où il impose au pouvoir exécutif d'organiser un système de contrôle interne, ainsi qu'un audit interne chargé d'assurer le bon fonctionnement de la nouvelle comptabilité publique. Les résultats des travaux de l'audit interne devront en outre être communiqués à la Cour des comptes pour lui permettre d'effectuer ses propres travaux d'audit externe.

4.2. La sous-commission n'a pas de remarque particulière à formuler relativement à ce projet qui constitue une avancée significative pour la modernisation de la gestion budgétaire et qui s'inscrit dans les évolutions les plus actuelles constatées dans divers pays européens (en particulier en Allemagne et au Royaume-Uni). La sous-commission estime en outre ne pas devoir proposer d'amendements par rapport à un texte qui forme un ensemble très cohérent, d'autant plus que le gouvernement a tenu compte des remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis rendu le 13 mars 2002 (DOC 50 1870/001, pp.200 et suivantes) et qu'il a amendé son avant-projet en conséquence.

5. Projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001)

5.1. Ce projet, qui redéfinit les compétences de l'organe de contrôle externe du Parlement, a retenu toute l'attention de la sous-commission. Par rapport à la législation actuelle, ce texte apporte des modifications substantielles : il supprime le visa préalable de la Cour des comptes sur les dépenses de l'État fédéral, ainsi que sur les pensions publiques ; il supprime aussi sa compétence juridictionnelle sur les ordonnateurs délégués (mais en maintenant toutefois sa compétence relative aux comptables). En contrepartie, le projet élargit la portée d'autres compétences de la Cour des comptes. Ainsi, il prévoit qu'elle examine la légalité et la régularité des dépenses et des recettes (jusqu'à présent cette norme

dat het Rekenhof de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten onderzoekt (tot vandaag is die regel formeel alleen vastgelegd voor het nazicht van de pensioenen ten laste van de Staat bedoeld in artikel 17 van zijn inrichtingswet), dat het op budgettair en boekhoudkundig vlak een informatie-opdracht uitoefent ten behoeve van de Kamer van volksvertegenwoordigers en dat het elke overtreding van de begrotingswetten zonder verwijl ter kennis brengt van de Kamer. Ten slotte bepaalt het ontwerp omstandiger welke inlichtingen de uitvoerende macht ter beschikking van het Rekenhof moet stellen.

5.2. Wat specifiek het voorafgaand visum betreft, heeft de subcommissie geprobeerd de draagwijdte van dit controle-instrument te begrijpen om zich ervan te vergewissen dat het verdwijnen ervan geen voor het Rekenhof nadelige *diminutio capitis* met zich brengt en bijgevolg afbreuk doet aan de prerogatieven van de parlementaire controle. In dit verband zijn de hoorzittingen die werden gehouden en de nota die het Rekenhof op 21 december 2001 aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft gestuurd zeer verhelderend. De subcommissie heeft op die manier een zicht willen krijgen op de mate waarin de procedure van het voorafgaand visum het mogelijk maakte onwettige of onregelmatige uitgaven tegen te houden. Uit het onderzoek blijkt dat de impact van het voorafgaand visum moeilijk te becijferen valt, ook al heeft het ongetwijfeld een ontradende invloed. In de praktijk biedt het visum de mogelijkheid enkele zeer uitzonderlijke uitgaven definitief tegen te houden. Dergelijke uitgaven houden verband met dubbele betalingen of met verjaarde schuldvorderingen en hun bestaan is meestal te wijten aan tekortkomingen in de interne controle zoals die momenteel is ingericht. Het is trouwens goed denkbaar dat het voorafgaand visum ook contraproductief kan werken. Enerzijds geeft het aanleiding tot een vorm van deresponsabilisering van de beheerders die er niet toe worden aangezet hun eigen interne controlesystemen op een ernstige wijze uit te bouwen. Anderzijds is er een versnippering van de controle en het beheer dat geval per geval, uitgave na uitgave wordt uitgeoefend.

5.3. De subcommissie kan, tenslotte, de analyse bijtreden die het Rekenhof heeft geformuleerd in zijn bovenvermelde nota gericht aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers : «Om de al bij al zeer beperkte gevolgen van het voorafgaand visum goed te begrijpen, is het nuttig in herinnering te brengen dat een overheidsuitgave vier afgescheiden fasen doorloopt :

- 1) de vastlegging waarbij de overheid zijn financiële verplichting tegenover derden doet ontstaan of erkent ;
- 2) de voorlopige vereffening waarbij de ordonnancerende overheid de uitgave die voortvloeit uit de bovenvermelde verplichting controleert en in voorkomend geval een betalingsordonnantie uitschrijft ;

n'était formellement prévue que pour le contrôle des pensions publiques visé à l'article 17 de sa loi organique) ; qu'elle exerce une mission d'information en matière budgétaire et comptable à l'égard de la Chambre des représentants ; et qu'elle informe celle-ci sans retard de tout manquement aux lois du budget. Le projet définit enfin plus largement les informations que le pouvoir exécutif est tenu de mettre à la disposition de la Cour des comptes.

5.2. En ce qui concerne spécifiquement le visa préalable, la sous-commission a cherché à comprendre la portée de cette forme de contrôle afin de s'assurer que sa disparition n'entraînerait pas une *diminutio capitis* préjudiciable pour la Cour des comptes et, consécutivement, une limitation des prérogatives du contrôle parlementaire. A cet égard, les auditions effectuées et la note adressée par la Cour des comptes au Président de la Chambre des représentants en date du 21 décembre 2001 ne manquent pas d'avoir été éclairantes. La sous-commission a ainsi voulu apprécier dans quelle mesure la procédure du visa préalable permettait d'arrêter des dépenses entachées d'irrégularité ou d'illégalité. Il ressort de l'analyse menée que, si le visa préalable a sans doute un effet dissuasif, il reste toutefois difficile d'en chiffrer l'impact. En fait, le visa permet d'arrêter définitivement quelques très rares dépenses qui correspondent à des doubles paiements ou à des créances prescrites, dont la survenance s'explique le plus souvent par des carences du contrôle interne tel qu'il est actuellement organisé. Par ailleurs, il n'est pas excessif de penser que le visa préalable peut également avoir des conséquences contre-productives, dans la mesure où il débouche à la fois sur une certaine forme de déresponsabilisation des gestionnaires qui ne sont pas amenés à organiser sérieusement leurs propres systèmes de contrôle interne et sur une parcellisation du contrôle et de la gestion, lesquels s'effectuent au coup par coup, dépense après dépense.

5.3. En définitive, la sous-commission peut rejoindre l'analyse formulée par la Cour des comptes dans sa note précitée adressée au Président de la Chambre des représentants : « Pour bien comprendre les effets somme toute très réduits du visa préalable, il est utile de rappeler qu'une dépense publique s'effectue selon quatre phases distinctes :

- 1) l'engagement par lequel le pouvoir public crée ou constate son obligation financière à l'égard de tiers ;
- 2) la liquidation provisoire par laquelle le pouvoir public ordonnateur contrôle la dépense générée par l'obligation susdite et, le cas échéant, émet une ordonnance de paiement ;

3) de definitieve vereffening waarbij het Rekenhof de werkelijkheid, de regelmatigheid en de wettigheid van de uitgave onderzoekt ;

4) de betaling van de uitgave die eerst wordt geboekt door het ministerie van Financiën en daarna betaald aan de schuldeisers.

Het ontstaan van de verplichting van de overheid situeert zich in de fase van de vastlegging. Het visum van het Rekenhof komt daarna wanneer de Staat reeds definitieve juridische of contractuele banden met derden heeft aangegaan en in elk geval zijn verbintenis niet meer kan intrekken zonder een geschilprocedure tegen zich te veroorzaken. Het visum is zeker een verplichte formaliteit in het licht van de bepalingen van het begrotingsrecht omdat een niet geviseerde uitgave niet kan worden betaald zonder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën (en de strafrechterlijke verantwoordelijkheid van de ambtenaar die de betaling zou hebben uitgevoerd) in het gedrang te brengen. Toch heeft het geen enkel effect op de rechten van derden. (...) Uiteindelijk heeft de *a priori*-controle van het Rekenhof geen enkele invloed op de eisbaarheid van de schuldvorderingen ten aanzien van de overheden. Behalve in de zeldzame gevallen van manifeste fouten (bijvoorbeeld dubbele betalingen of verjaarde vorderingen) kan het Rekenhof zich slechts tijdelijk verzetten tegen de betalingen. Zijn visumweigering kan ongetwijfeld administratieve gevolgen sorteren maar het heeft geen effect ten aanzien van derden. Ofwel vraagt het departement om een bevestiging van zijn beslissing door de Ministerraad, die het hof dan zal verplichten tot het viseren onder voorbehoud, ofwel weigert het te betalen op grond van het oordeel van het Rekenhof. In dit laatste geval zal het zeker burgerlijk worden veroordeeld. Opdat de tussenkomst bij de *a priori*-controle effectief zou kunnen verhinderen dat de Staat een onregelmatige of onwettige uitgave moet betalen, is het bijgevolg nodig dat het Rekenhof zou kunnen tussenkomen bij de vastlegging en niet bij de definitieve vereffening van de uitgave. Een dergelijke controlemodaliteit is echter nooit in aanmerking genomen omdat ze zou ingaan tegen het principe van de scheiding der machten volgens hetwelk alleen de regering de bevoegdheid heeft begrotingswetten uit te voeren en de Staat te verbinden. Zij neemt die verantwoordelijkheid op zonder onderworpen te zijn aan welke toezichthoudende overheid dan ook en legt alleen verantwoording af tegenover de Wetgevende Kamers».

5.4 In het kader van de problematiek van het voorafgaand visum mag ongetwijfeld niet uit het oog worden verloren dat dit visum een controlemodaliteit is en helemaal geen doel op zich. In oorsprong was het ontworpen als instrument om het Rekenhof in staat te stellen zich te vergewissen van de eerbiediging van artikel 180

3) la liquidation définitive par laquelle la Cour des comptes vérifie la réalité, la régularité et la légalité de la dépense ;

4) le paiement de la dépense, enregistré par le ministère des Finances puis acquitté aux créanciers.

La naissance de l'obligation du pouvoir public se situe lors de la phase de l'engagement. Le visa de la Cour des comptes intervient postérieurement, alors que l'État a définitivement noué des liens juridiques ou contractuels avec des tiers et qu'en tout état de cause son engagement ne peut plus être retiré sans entraîner une procédure contentieuse à ses torts. Certes, il s'agit d'une formalité obligatoire au regard des dispositions du droit budgétaire, puisqu'une dépense non visée ne peut être payée sans que la responsabilité du ministre des Finances (et la responsabilité pénale du fonctionnaire qui aurait effectué le paiement) ne soit mise en cause, mais cette formalité est sans aucun effet sur le droit des tiers. (...) En définitive, le contrôle *a priori* de la Cour des comptes n'exerce aucune influence sur l'exigibilité des créances envers les pouvoirs publics. Sauf les rares cas d'erreurs manifestes (doubles paiements ou créances prescrites, par exemple), la Cour ne peut s'opposer que temporairement aux paiements. Son refus de visa peut sans doute avoir des conséquences administratives, mais il reste sans effet quant aux tiers. En effet, soit le département sollicitera une confirmation de sa décision par le Conseil des ministres qui contraindra la Cour des comptes à viser avec réserve ; soit, se fondant sur l'avis de la Cour, il refusera de payer, auquel cas il sera immanquablement condamné devant les juridictions civiles. Pour que l'intervention du contrôle *a priori* puisse effectivement éviter que l'État doive payer une dépense entachée d'irrégularité ou d'illégalité, il aurait dès lors fallu que la Cour des comptes puisse agir au stade de l'engagement et non de la liquidation définitive de la dépense. Une telle modalité n'a cependant jamais été retenue dans la mesure où elle aurait heurté le principe de la séparation des pouvoirs selon lequel, en l'occurrence, seul le gouvernement a le pouvoir d'exécuter les lois budgétaires et d'engager l'État. Il assume cette responsabilité sans être soumis à une quelconque autorité de tutelle et il n'en répond que devant les Chambres législatives ».

5.4. Par rapport à cette problématique du visa préalable, il convient sans doute de ne pas perdre de vue que, loin de constituer une finalité en soi, ce visa représente une modalité de contrôle qui était conçu à l'origine comme un moyen permettant à la Cour des comptes de s'assurer du respect de l'article 180 de la Constitution,

van de Grondwet volgens hetwelk het Rekenhof ervoor moet waken dat geen artikel van de uitgaven van de begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Om tegemoet te komen aan een opmerking van de Raad van State die stelde dat als «de wet het voorafgaande visum van het Rekenhof niet tot een dwingende verplichting verheft» het aangewezen is dat de afschaffing van het visum gepaard gaat met een wettelijke bepaling waarin uitdrukkelijk wordt gestipuleerd dat «het Hof permanent en ogenblikkelijk op de hoogte wordt gehouden van wat op de begroting wordt aangerekend en op welke wijze het Hof moet handelen om een overschrijding of een overschrijving van kredieten te voorkomen», heeft de regering zijn voorontwerp gewijzigd en een nieuwe bepaling ingevoegd in artikel 61 van haar huidige ontwerp van wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001). Krachtens deze bepaling moet de regering het Rekenhof onmiddellijk inlichten over de budgettaire aanrekeningen en moet het hof de Minister van Begroting en de Kamer van volksvertegenwoordigers inlichten over elke overschrijding of overschrijving van kredieten. De logica van deze verplichting is terug te vinden in artikel 3 van het ontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001).

De subcommissie is, met andere woorden, van oordeel dat de ontwerpen in hun huidige vorm de verdere eerbiediging van artikel 180 van de Grondwet verzekeren zelfs na de afschaffing van het voorafgaand visum. De subcommissie stelt bovendien vast dat het Rekenhof en de regering bekommerd blijven om de juiste toepassing in de toekomst van het bedoelde grondwettelijke beginsel. Dit wordt aangetoond door de brief van het Rekenhof van 20 november 2002 aan de heer Pierre Verkaeren, Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Budget & Beheerscontrole (als bijlage opgenomen). De subcommissie is evenwel van oordeel dat de technische principes, waaraan wordt herinnerd in de voornoemde briefwisseling van het Rekenhof, die noodzakelijk zijn voor een permanente toegang van het Rekenhof tot het geheel van de gegevens met betrekking tot de boeking van de verrichtingen, een positief vervolg moeten krijgen in hoofdte van de regering. De uitwerking van die beginselen vormt inderdaad de garantie dat de bepalingen van artikel 61 van het ontwerp van wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001) effectief worden toegepast.

Anderzijds wil de subcommissie er eveneens aan herinneren dat het de regering toekomt ervoor te zorgen dat het Rekenhof een permanente toegang krijgt tot het geheel van de stukken met betrekking «tot het beheer en het budgettair en comptabel proces van de diensten

en vertu duquel il appartient à la Cour de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Pour répondre à une remarque du Conseil d'État constatant que, si «la loi n'érige pas le visa préalable de la Cour en obligation absolue», il conviendrait que l'abrogation du visa s'accompagne d'une disposition légale prévoyant explicitement que «la Cour est tenue informée en permanence, en temps réel, des imputations budgétaires, et la manière dont elle peut intervenir pour prévenir un dépassement de crédits ou un transfert», le gouvernement a modifié son avant-projet et a introduit une nouvelle disposition à l'article 61 de l'actuel projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001). En vertu de cette disposition, il appartient au gouvernement d'informer la Cour des comptes en temps réel des imputations budgétaires et celle-ci est tenue d'informer le ministre du Budget et la Chambre des représentants de tout dépassement ou de tout transfert de crédit. La logique de cette obligation se retrouve dans l'article 3 du projet modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001).

En d'autres termes, la sous-commission estime que les projets permettent dans leur état actuel d'assurer le maintien du respect de l'article 180 de la Constitution, même après la suppression du visa préalable. De plus, la sous-commission relève que la Cour des comptes et le gouvernement restent soucieux de la correcte application future du principe constitutionnel en cause, comme le démontre le courrier que celle-ci a adressé en date du 20 novembre 2002 à M. Pierre Verkaeren, président du comité de direction du SPF Budget et contrôle de gestion (joint en annexe). La sous-commission estime cependant que les principes techniques, tels que rappelés dans le courrier précité de la Cour des comptes, nécessaires pour permettre un accès permanent de la Cour des comptes à l'ensemble des données relatives à la comptabilisation des opérations doivent trouver une réponse positive dans le chef du gouvernement. La mise en œuvre de ces principes constitue en effet la garantie que les dispositions de l'article 61 du projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001) seront effectivement appliquées.

Par ailleurs, la sous-commission tient également à rappeler qu'il appartiendra au gouvernement d'assurer à la Cour des comptes un accès permanent à l'ensemble des pièces relatives «à la gestion et au processus budgétaire et comptable des services de l'État et des

van de Staat en van de openbare instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen», zoals is voorzien in artikel 5 van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001).

5.5 De vraag kan worden gesteld of de afschaffing van het voorafgaand visum geen afbreuk zal doen aan de controle van de budgettaire machtigingen van het Parlement. De subcommissie is van oordeel dat de invoering van interne controlesystemen en interne auditsystemen, zoals die met name zijn bepaald in de artikelen 29 en 31 van het wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (DOC 50 1870/001), een redelijke zekerheid biedt om die vraag negatief te kunnen beantwoorden. Deze nieuwe organisatievorm moet inderdaad het huidige gemis van een stelselmatige interne controle, zoals het Rekenhof aan de kaak had gesteld, verhelpen. Hij moet ook het Rekenhof toelaten zijn externe controleactiviteiten te steunen op de samenhangende en bewijskrachtige resultaten van de interne controle. In elk geval deelt de subcommissie de bezorgdheid van het Rekenhof wanneer het stelt dat de invoering van een systeem van interne controle en interne audit in de schoot van de verschillende diensten van de federale Staat een noodzakelijke voorwaarde is voor de afschaffing van het voorafgaand visum. De koninklijke besluiten van 26 mei 2002, over het interne controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten, en van 2 oktober 2002, over de interne audit binnen de federale overheidsdiensten, tonen in elk geval de wil van de regering aan om de principes uit de voorliggende wetsontwerpen concreet uit te werken. Die reglementaire teksten voorzien echter nog in een implementatieperiode van ten minste twee jaar. De subcommissie geeft bijgevolg de aanbeveling dat het Parlement op regelmatige basis, via de commissie voor de Financiën en de Begroting of een andere gespecialiseerde commissie, de invoering van de interne controle en de interne audit zou kunnen opvolgen. Die opvolging zou overigens moeten steunen op de deskundigheid van het Rekenhof. Door een proactieve rol te spelen bij de invoering van de hervorming zal het Parlement ervoor zorgen dat de rechtsprincipes daadwerkelijk effect sorteren en dat de afschaffing van het voorafgaand visum de controleketting van de openbare financiën niet ontwricht. Die opvolging moet ook verder reiken dan alleen maar de controle. Omdat is gepland dat de hele hervorming ten laatste ingaat op 1 januari 2005 (op die datum komen de nieuwe regels gewoon in de plaats van de nu bestaande) is de voorbereidingsperiode er één met verhoogd risico. Er moet worden vermeden dat de noodzakelijke voorwaarden voor een goede inwerkingtreding van de ontwerpen (bijvoorbeeld, de vorming van de ambtenaren of de terbeschikkingstelling van de informatica-

organismes publics soumis à son contrôle », ainsi que le prévoit l'article 5 du projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001).

5.5. Quant à la question de savoir si la suppression du visa préalable n'entraîne pas un déficit dans le contrôle des autorisations budgétaires accordées par le Parlement, la sous-commission remarque que la mise en place des systèmes de contrôle interne et de l'audit interne, tels que prévus, notamment, par les articles 29 et 31 du projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (DOC 50 1870/001) constitue une assurance raisonnable en faveur d'une réponse négative. Ce nouveau type d'organisation devrait en effet pallier l'absence actuelle du contrôle interne systématique dénoncée par la Cour des comptes et lui permettre de fonder ses travaux de contrôle externe sur les résultats cohérents et probants du contrôle interne. Toutefois, la sous-commission partage le souci de la Cour des comptes qui signale que la mise en place du système de contrôle interne et de l'audit interne au sein des différents services de l'État fédéral constitue une condition nécessaire à la suppression du visa préalable. Certes, les arrêtés royaux du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux et du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux, démontrent la volonté du gouvernement d'avancer concrètement selon les principes fixés par les projets de loi à l'examen. Ces dispositions réglementaires prévoient cependant une période de mise en oeuvre d'au moins deux ans. La sous-commission recommande en conséquence que le Parlement puisse suivre régulièrement, par le biais de la commission des Finances et du Budget ou d'une autre commission spécialisée, la mise en place du contrôle et de l'audit internes. Ce suivi devrait par ailleurs s'appuyer sur l'expertise de la Cour des comptes. En jouant un rôle proactif dans la mise en oeuvre de la réforme, le Parlement garantira que les principes juridiques seront effectivement suivis d'effets et que la suppression du visa préalable n'entraînera pas une désarticulation de la chaîne de contrôle des finances publiques. Ce suivi particulier devrait d'ailleurs dépasser le seul domaine du contrôle. Dans la mesure où il est prévu que la réforme entre globalement en vigueur le 1^{er} janvier 2005 au plus tard (à cette date les nouvelles règles remplaceront purement et simplement la législation aujourd'hui applicable), la période préparatoire constitue une zone de risque élevé et il convient d'éviter que l'ensemble des conditions nécessaires à l'entrée en vigueur effective des projets (par exemple, la formation des fonctionnaires ou la mise à disposition de l'infrastructure informatique) ne soient pas remplies. La sous-

infrastructuur) niet vervuld zouden zijn. De subcommissie wijst er trouwens op dat bij de invoering van een nieuwe openbare comptabiliteit in Duitsland het nationale Parlement, bij de opvolging van dit project, zijn regering steeds heeft aangespoord.

5.6 Hoe de interne controle en interne audit ook worden georganiseerd, toch is de subcommissie van oordeel dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het Rekenhof kan vragen bijzondere aandacht te schenken aan welbepaalde, zeer belangrijke uitgavenprogramma's. In dit verband is de commissie Legeraankopen een interessant voorbeeld. Zij volgt de uitgaven voor legeraankopen vanaf hun vastlegging met de steun van het Rekenhof en kan de verantwoordelijke minister interpellieren tijdens de realisatie van de uitgavenprogramma's wanneer belangrijke onregelmatigheden of onwettigheden worden vastgesteld. De subcommissie stelt daarom een amendement voor bij artikel 2 van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001) dat erin bestaat op het einde van dat artikel, na het laatste lid «Het onderzoekt de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten van de Staat.», de volgende tekst toe te voegen : «De Kamer van volksvertegenwoordigers kan het Rekenhof gelasten een onderzoek naar de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgavenprogramma's uit te voeren, binnen de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen». Deze bijzondere opdracht van de Kamer van volksvertegenwoordigers aan het Rekenhof mag uiteraard geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van die laatste. Om elke moeilijkheid te vermijden, past het dat zo'n vraag door de hele Kamer van volksvertegenwoordigers wordt gesteld naar het voorbeeld van wat is bepaald in het kader van het doelmatigheidsonderzoek, in artikel 5bis van de inrichtingswet van het Rekenhof. Deze nieuwe opdracht houdt in dat het Rekenhof de door het Parlement aangeduide uitgavenprogramma's zal onderzoeken vanaf hun vastlegging en gedurende de daaropvolgende stadia van uitvoering (in navolging trouwens van al zijn controles van de wettigheid zoals voorzien in het ontwerp dat ter onderzoek voorligt). Dit onderzoek houdt echter niet in dat het Rekenhof uitgaven kan tegenhouden die het als onwettig of onregelmatig beoordeelt. In geval het dergelijke uitgaven vaststelt, moet het, zoals dit is bepaald voor al zijn andere onderzoeken, het Parlement hierover inlichten via een afzonderlijk verslag.

5.7 De subcommissie heeft ook de vraag onderzocht naar de impact van die ontwerpen op de budgettaire en comptabele informatie aan het Parlement. Wat de algemene informatie aan het Parlement in de Boeken van opmerkingen van het Rekenhof betreft, stelt de subcom-

mission tient d'ailleurs à souligner que la mise en place d'une nouvelle comptabilité publique en Allemagne a vu le Parlement national de ce pays jouer un rôle incitatif de suivi à l'égard de son gouvernement.

5.6. Quoi qu'il en soit de l'organisation du contrôle et de l'audit internes, la sous-commission considère également qu'il conviendrait que la Chambre des représentants puisse demander à la Cour des comptes d'assurer un suivi particulier de certains programmes de dépenses très importants. De ce point de vue, la commission « Achats militaires » peut constituer un exemple intéressant, dans la mesure où elle suit, dès leur engagement, les dépenses en la matière avec l'aide de la Cour des comptes et où elle peut interpellier le ministre responsable lors du déroulement des programmes de dépenses si des irrégularités ou des illégalités significatives sont constatées. La sous-commission propose en conséquence un amendement à l'article 2 du projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001). A la fin de cet article, après le dernier alinéa « Elle examine la légalité et la régularité des dépenses et des recettes de l'État », la sous-commission propose d'ajouter le texte suivant : « La Chambre des représentants peut charger la Cour des comptes de procéder, au sein des services et organismes soumis à son contrôle, à un contrôle de légalité et de régularité de certains programmes de dépenses. ». Cette mission particulière confiée par la Chambre des représentants à la Cour des comptes ne peut évidemment pas mettre en péril l'indépendance de cette dernière. Afin d'éviter tout problème, il convient donc que cette demande soit formulée par l'ensemble de la Chambre des représentants, à l'instar de ce qui est prévu en matière de contrôle du bon emploi des deniers publics, à l'article 5bis de la loi organique de la Cour des comptes. Cette mission nouvelle implique que la Cour contrôlera (à l'instar d'ailleurs de tous ses contrôles de légalité tels que prévus par le projet à l'examen) les programmes de dépenses, désignés par le Parlement, dès leur engagement et tout au long de leurs différentes phases d'exécution. Ce contrôle n'implique pas toutefois que la Cour des comptes arrête des dépenses qu'elles jugeraient illégales ou irrégulières ; dans le cas où elle constaterait de telles dépenses, il lui appartiendrait par contre, comme c'est d'ailleurs prévu pour l'ensemble de ses autres contrôles, d'en avertir le Parlement par un rapport particulier.

5.7. La sous-commission s'est également interrogée quant à l'impact de ces projets sur l'information du Parlement en matière budgétaire et comptable. En ce qui concerne les Cahiers d'observations de la Cour des comptes, la sous-commission relève que leur contenu

missie vast dat de inhoud van die boeken momenteel problemen behandelt die zijn opgedoken naar aanleiding van zijn voorafgaand visum. Die toestand is eigenlijk niet in overeenstemming met de oorspronkelijke doelstellingen van de wetten op de rijkscomptabiliteit. In oorsprong moesten de Boeken van opmerkingen gewijd zijn aan de commentaren en opmerkingen van het Rekenhof bij de door de regering neergelegde rekeningen. Op die manier zou het Parlement beschikken over alle noodzakelijke informatie om de uitvoerende macht kwijting te verlenen voor het beheer van de budgettaire machtigingen die hem voor het voorbije jaar werden verleend. De groeiende en later blijvende, vertraging bij de overlegging van de rekeningen lieten het Rekenhof niet meer toe zijn Boeken in dit perspectief op te maken. Om het Parlement toch nog actuele informatie over het beheer van de uitvoerende macht te kunnen aanreiken, heeft het zijn Boeken dan maar inzonderheid gewijd aan de opmerkingen die bij het voorafgaand visum van de uitgaven zijn gemaakt. In vergelijking met deze situatie, is de subcommissie van oordeel dat de ontwerpen de algemene informatie aan het Parlement zouden moeten verbeteren : het Boek van opmerkingen zal zijn oorspronkelijke doelstelling terugvinden en het Rekenhof zal het aantal van zijn bijzondere publicaties verhogen. Met andere woorden, ook al raakt de hervorming helemaal niet aan de bestaande, bevredigende, begrotingsonderzoeken, zou zij daarentegen wel moeten leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de verslagen van het Rekenhof over de algemene rekeningen (het Rekenhof zal die kunnen nazien op een exhaustieve en passende manier op basis van documenten die tijdig en volgens de regels van de dubbele boekhouding zijn opgesteld), over de wettigheidsonderzoeken (die zullen voortvloeien uit de stelselmatige analyse van samenhangende uitgavenpakketten) en over de doelmatigheidsonderzoeken (die gunstig zullen worden beïnvloed door de nieuwe organisatievorm bepaald in het Copernicusplan en door meer aangepaste boekhoudkundige inlichtingen dankzij de organisatie van de analytische boekhouding).

5.8 Wat tenslotte het individuele inzage- en informatie-recht van de parlementsleden betreft, zoals dit is gestipuleerd in de artikelen 33 en 34 van het reglement van orde van het Rekenhof, meent de subcommissie dat de afschaffing van het voorafgaand visum het Rekenhof niet noodzakelijk berooft van de documenten en de informatie waarop dit recht kan worden uitgeoefend. De nieuwe regeling behoudt, zoniet versterkt, de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof. Het bepaalt

actuel est principalement consacré à des problèmes relevés à l'occasion du son visa préalable. Une telle situation est en fait relativement anormale par rapport aux objectifs de départ des lois coordonnées sur la comptabilité publique. En effet, à l'origine, ce Cahier devait être consacré aux commentaires et remarques de la Cour des comptes sur les comptes déposés par le gouvernement, afin que le Parlement soit en possession de toutes les informations nécessaires pour donner un quitus au pouvoir exécutif relativement à sa gestion des autorisations budgétaires qui lui avaient été accordées pour l'exercice précédent. Le retard progressif, puis permanent dans la reddition des comptes n'a plus permis à la Cour d'utiliser ses Cahiers dans une telle perspective. Toutefois, dans le souci d'assurer encore au Parlement une information contemporaine sur la gestion de l'exécutif, elle a dès lors consacré son Cahier, notamment, aux remarques formulées à l'occasion du visa préalable des dépenses. Par rapport à cette situation, la sous-commission considère que les projets devraient améliorer l'information générale du Parlement : le Cahier d'observations retrouvera son sens premier et la Cour des comptes augmentera le nombre de ses publications spéciales. En d'autres termes, si la réforme ne modifie en rien la situation présente, par ailleurs satisfaisante, en ce qui concerne les analyses budgétaires, elle devrait par contre améliorer la qualité des rapports de la Cour des comptes relatifs aux comptes généraux (qu'elle pourra contrôler de manière exhaustive et pertinente sur la base de documents élaborés en temps opportun et établis selon les règles de la comptabilité en partie double), relatifs aux contrôles de légalité (qui résulteront d'analyses systématiques réalisées sur des ensembles cohérents de dépenses), et relatifs aux contrôles du bon emploi des deniers publics (qui bénéficieront des effets de la nouvelle organisation mise en place par le plan Copernic et d'informations comptables plus pertinentes, notamment grâce au développement de la comptabilité analytique).

5.8. Enfin, au point de vue du droit de regard et d'information à titre individuel des parlementaires, tel que prévu aux articles 33 et 34 du règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes, la sous-commission estime que la suppression du visa préalable ne devrait pas priver cette dernière des documents et informations sur lesquels ce droit peut s'exercer. Le nouveau système maintient, sinon renforce, les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes, puisqu'il prévoit son accès per-

dat het hof op permanente en tijdige wijze toegang heeft tot alle gegevens over de ontvangsten en de uitgaven (vanaf hun vastlegging tot hun betaling) én tot alle documenten die gaan over het beheer van de uitvoerende macht. Het Rekenhof zou bijgevolg in staat moeten blijven de vragen van een parlements lid te beantwoorden met eerbiediging van de procedures die in zijn reglement van orde zijn vastgelegd.

manent et contemporain à toutes les données relatives non seulement aux recettes et aux dépenses (depuis leur engagement jusqu'à leur paiement), mais aussi à l'ensemble des documents relatifs à la gestion de l'exécutif. La Cour des comptes devrait dès lors rester en mesure de répondre aux questions exprimées par un parlementaire, dans le respect des procédures de son règlement d'ordre intérieur.

E. VOORSTELLEN VAN AMENDEMENTEN

1. Wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof (DOC 50 1871/001)

AMENDEMENT**Artikel 10**

§ 3 wordt aangevuld met het volgende lid :

«Indien het Hof van Cassatie een arrest van het Rekenhof verbreekt, wordt de zaak verwezen naar een Commissie ad hoc, samengesteld uit leden van de wetgevende assemblee van de gefedereerde entiteit waartoe de rekenplichtige in kwestie behoort, die uitspraak doet met inachtneming van de vormen bepaald voor het Rekenhof, zonder dat enig verder rechtsmiddel kan worden ingesteld ».

VERANTWOORDING

Zoals die bepaling oorspronkelijk was opgesteld, zou ze de indruk kunnen wekken dat een arrest van het Rekenhof ten aanzien van een rekenplichtige van de gefedereerde entiteiten, dat in cassatie werd verbroken, zou kunnen worden verwezen naar de Commissie ad hoc die binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt ingericht. Een dergelijke oplossing heeft uiteraard geen zin en beantwoordt niet aan de geest van het voorliggende wetsontwerp. Om een dergelijke ambiguïteit te vermijden, moet de oorspronkelijke tekst derhalve worden verduidelijkt, door er in fine een bepaling aan toe te voegen die is geïnspireerd op de tekst van artikel 13bis van de inrichtingswet van het Rekenhof.

2. Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (DOC 50 1872/001)

AMENDEMENT**Artikel 2**

Het voorgestelde artikel 5, §1, wordt aangevuld met het volgende lid :

E. PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS

1. Projet de loi fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (DOC 50 1871/001)

AMENDEMENT**Article 10**

Le § 3 est complété par l'alinéa suivant :

« Si la Cour de Cassation casse un arrêt de la Cour des comptes, l'affaire est renvoyée à une commission ad hoc, formée dans le sein de l'assemblée législative de l'entité fédérée à laquelle appartient le comptable en cause, et jugeant sans recours ultérieur, selon les formes établies pour la Cour des comptes ».

JUSTIFICATION

Dans sa rédaction initiale, le § 3 de l'article 10 pouvait laisser penser qu'un arrêt de la Cour des comptes, relatif à un comptable des entités fédérées, cassé en cassation pourrait être renvoyé devant la commission ad hoc organisée au sein de la Chambre des représentants. Une telle solution n'a évidemment pas de sens et ne correspond pas à l'esprit du projet de loi à l'examen. Pour éviter toute ambiguïté, il convient dès lors de préciser le texte initial en lui ajoutant, in fine, une disposition inspirée du texte de l'article 13bis de la loi organique de la Cour des comptes.

2. Projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (DOC 50 1872/001)

AMENDEMENT**Article 2**

L'article 5, §1^{er}, proposé est complété par l'alinéa suivant :

«De Kamer van volksvertegenwoordigers kan het Rekenhof gelasten een onderzoek naar de wettigheid en de regelmatigheid van sommige uitgavenprogramma's uit te voeren, binnen de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen».

VERANTWOORDING

Naar het voorbeeld van wat op het vlak van het doelmatigheidsonderzoek is bepaald in het huidige artikel 5bis van de inrichtingswet van het Rekenhof, zou de Kamer van volksvertegenwoordigers het initiatief moeten kunnen nemen het Rekenhof te vragen in te staan voor een controle van de wettigheid en de regelmatigheid van een of meer welbepaalde uitgavenprogramma's. In het kader van die opdracht zal het Rekenhof (volgens dezelfde modaliteiten als deze van al zijn controles van de wettigheid en de regelmatigheid zoals bepaald in het voorliggend ontwerp) de door het Parlement aangeduide uitgavenprogramma's onderzoeken vanaf hun vastlegging en gedurende de daaropvolgende stadia van uitvoering. Een dergelijk onderzoek houdt echter niet in dat het Rekenhof uitgaven kan tegenhouden die het als onwettig of onregelmatig beoordeelt. In geval het dergelijke uitgaven zou vaststellen, moet het daarentegen, zoals dit trouwens is bepaald voor al zijn andere onderzoeken, het Parlement hierover inlichten via een bijzonder verslag. Om tot slot te vermijden dat een dergelijke aan het Rekenhof toevertrouwde opdracht afbreuk zou doen aan zijn onafhankelijkheid door het te belasten met verzoeken die de organisatie van zijn eigen controleprogramma's zouden verstoren, dient een dergelijke vraag door de hele Kamer van volksvertegenwoordigers te worden gesteld.

F. STEMMING

Het adlus gewijzigde ontwerpadvies met inbegrip van de voorstellen van amendementen, waarvan de tekst voorafgaat onder punt D, wordt eenparig aangenomen.

Le rapporteur,
A. BORGINON

Le président,
E. VAN WEDDINGEN

« La Chambre des représentants peut charger la Cour des comptes de procéder, au sein des services et organismes soumis à son contrôle, à un contrôle de légalité et de régularité de certains programmes de dépenses. ».

JUSTIFICATION

A l'instar de ce qui est prévu en matière de contrôle du bon emploi des deniers publics par l'actuel article 5bis de la loi organique de la Cour des comptes, il conviendrait que la Chambre des représentants puisse prendre l'initiative de demander à celle-ci d'assurer un contrôle de légalité et de régularité sur un ou des programmes de dépenses déterminés. Dans le cadre de cette mission, la Cour contrôlera (selon les mêmes modalités que tous ses contrôles de légalité et de régularité tels que prévus par le projet à l'examen) les programmes de dépenses, désignés par le Parlement, dès leur engagement et tout au long de leurs différentes phases d'exécution. Un tel contrôle n'implique pas toutefois que la Cour des comptes puisse arrêter des dépenses qu'elles jugeraient illégales ou irrégulières. Dans le cas où elle constaterait de telles dépenses, il lui appartiendrait par contre, comme c'est d'ailleurs prévu pour l'ensemble de ses autres contrôles, d'en avertir le Parlement par un rapport spécifique. Enfin, pour éviter que ce type de mission confiée à la Cour des comptes ne mette en péril l'indépendance de cette dernière en la confrontant à des demandes qui perturberaient l'organisation de ses propres programmes de contrôle, il convient dès lors que la demande soit effectivement formulée par l'ensemble de la Chambre des représentants.

F. VOTE

Le projet d'avis, ainsi modifié, y compris les propositions d'amendements, dont le texte est repris ci-dessus sous le point D, est adopté à l'unanimité.

De rapporteur,
A. BORGINON

De voorzitter,
E. VAN WEDDINGEN

BIJLAGE 1 BIJ HET ADVIES

HET VOORAFGAAND VISUM EN DE HERVORMING VAN DE OPENBARE COMPTABILITEIT ⁽¹⁾

Het voorstel tot afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof gaat samen met de hervorming van de openbare comptabiliteit. Om het ene op een objectieve manier te kunnen begrijpen, is het nodig de ontstaansgeschiedenis en de inzet van het andere in herinnering te brengen.

1. De doelstellingen van de nieuwe openbare comptabiliteit

De Ministerraad van 26 oktober laatstleden heeft zijn akkoord betuigd met twee voorontwerpen van wet. Het ene handelt over de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid. Het andere wijzigt de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof. Deze twee teksten volgen op het voorontwerp van wet, voorzien in artikel 50, §2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, dat de algemene bepalingen vaststelt die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. Dit voorontwerp is op 19 januari 2000 goedgekeurd door de interministeriële conferentie Financiën en Begroting. Uitgaande van de overweging dat het past voor het geheel van de overheden samenhangende begrotings- en comptabiliteitsnormen te handhaven, besliste de Ministerraad op 12 mei 2000 de hiervoor vermelde algemene bepalingen te volgen en ze om te zetten in specifieke regels die van toepassing zijn op het federale niveau. De drie teksten vormen dus een hecht geheel. Daarom zullen ze samen aan de goedkeuring van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden voorgelegd.

Deze voorontwerpen zijn het resultaat van een werk van lange duur dat zijn oorsprong vindt in de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit. In de loop van de jaren 1980 had de Algemene Afvaardiging tot hervorming van de Rijkscomptabiliteit talrijke voorstellen geformuleerd waarvan sommige zijn uitgevoerd door de wet van 28 juni 1989 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit. Zo heeft

⁽¹⁾ Deze nota, die de weergave is van het in de Algemene Vergadering van 17 december 2001 aangenomen standpunt van het Rekenhof over het voorafgaand visum en de hervorming van de openbare comptabiliteit, werd in een schrijven van 21 december 2001 overgezonden aan Kamervoorzitter Herman De Croo.

ANNEXE 1 A L'AVIS

LE VISA PREALABLE ET LA REFORME DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE ⁽¹⁾

La proposition relative à la suppression du visa préalable de la Cour des comptes est une conséquence de la réforme de la comptabilité publique. Comprendre de manière impartiale la portée de l'une nécessite de rappeler la genèse et les enjeux de l'autre.

1. Les objectifs de la nouvelle comptabilité publique

Le Conseil des ministres du 26 octobre dernier a marqué son accord sur deux avant-projets de loi, l'un portant sur l'organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral et l'autre modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes. Ces deux textes font suite à l'avant-projet de loi, prévu par l'article 50, § 2 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions, à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes. Cet avant-projet fut approuvé le 19 janvier 2000 par la conférence interministérielle des Finances et du Budget. Considérant qu'il convenait de maintenir des normes budgétaires et comptables cohérentes pour l'ensemble des pouvoirs publics, le Conseil des ministres décida le 12 mai 2000 de suivre les dispositions générales précitées et de les traduire dans des règles spécifiques applicables au niveau fédéral. Ces trois textes forment donc une unité indissociable. Ils seront pour ce motif soumis conjointement à l'approbation de la Chambre des représentants.

Ces avant-projets résultent d'un travail de longue haleine qui trouve son origine dans la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité provinciale. Au cours des années 1980 la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat avait formulé de nombreuses propositions dont certaines furent concrétisées par la loi du 28 juin 1989 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat. Cette législation a ainsi instauré les budgets par

⁽¹⁾ Cette note, qui est la transcription du point de vue adopté par la Cour des comptes lors de l'assemblée générale du 17 décembre 2001 en ce qui concerne le visa préalable et la réforme de la comptabilité publique, a été transmise dans une lettre du 21 décembre 2001 au président de la Chambre, Herman De Croo.

die wetgeving de programmabegrotingen ingesteld. Daarnaast heeft zij het mogelijk gemaakt het, toen pijnlijke, probleem van de chronische vertraging bij de neerlegging van de openbare begrotingen op te lossen. Ondanks de resultaten op het begrotingvlak bleven toch nog verscheidene moeilijkheden met betrekking tot de eigentijdse opmaak van de rekeningen of tot de moderne en efficiënte financiële informatieverstrekking aan het Parlement onopgelost. (Zie in dit verband : *Problemen in verband met de transparantie van de begrotingen*, Parl. St., Senaat, 1010, 1989-1990 ; *Rapport Van Hooland*, Parl. St., Senaat, 223, B.Z. 1991-1992.) De wet van 15 maart 1991 werd aangenomen om concrete oplossingen te vinden voor deze moeilijkheden. In dit kader heeft ze twee essentiële doelstellingen omschreven : de uitwerking van een nieuw boekhoudkundig proces alsook van een stelsel van genormaliseerde rekeningen voor dubbel boekhouden dat van toepassing is op alle overheden en dat het geheel van hun begrotings-, financiële en vermogensverrichtingen integreert. De uitwerking ervan is toevertrouwd aan een Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit. De resultaten van de werkzaamheden van deze Commissie liggen aan de basis van de drie voorontwerpen van wet die in de vorige paragraaf zijn vermeld.

Naast de specifieke doelstellingen van de wet van 15 maart 1991 wilde de Commissie ook de nieuwe nationale en internationale eisen, die inmiddels waren opdoeken, in haar voorstellen opnemen.

1. Zo heeft zij op vraag van de regering de teksten opgesteld van het hiervoor beschreven voorontwerp van wet voorzien in artikel 50, §2, van de bijzondere financieringswet van 1989. Teneinde te komen tot een budgettaire samenhang en een consolidatie van de openbare rekeningen die worden opgesteld door de gefedereerde entiteiten voorziet dit voorontwerp dat een gemeenschappelijk boekhoudplan en verscheidene algemene begrotingsbeginselen, waaronder de controle van het Rekenhof, op hen van toepassing zijn zonder evenwel afbreuk te doen aan hun autonomie.

2. Daarnaast is bij de redactie van de voorstellen van de Commissie rekening gehouden met de boekhoudkundige eisen van de Europese Unie, in het bijzonder in verband met de standardisatie van de boekhoudkundige gegevens die de Lid-Staten verstrekken. Dit betekent dat in de voorontwerpen van wet nauwgezet de standaarden zijn opgenomen die zijn vastgelegd in het Europees stelsel van rekeningen, waarvan de laatste versie dateert van 1995 (ESR 95).

3. Het was ook aangewezen dat de hervorming compatibel is met het Copernicusplan tot modernisering

programmes et elle a permis de régler le problème, lancinant à l'époque, du retard chronique dans le dépôt des budgets publics. Malgré les résultats obtenus dans ce cadre, plusieurs difficultés, relatives à la reddition contemporaine des comptes ou à l'information financière modernisée et efficace du Parlement, étaient toutefois restées en suspens (voir à ce propos : *Les problèmes de transparence budgétaire*, Doc. Sénat, 1010, 1989-1990 ; *Rapport Van Hooland*, Doc. Sénat, 223, S.E. 1991-1992). La loi du 15 mars 1991 fut adoptée afin d'apporter des solutions concrètes à ces difficultés. Dans cette perspective, elle a défini deux objectifs essentiels : la mise au point d'un nouveau processus comptable ainsi que d'un système de comptes normalisés en partie double applicables à tous les pouvoirs publics et intégrant l'ensemble de leurs opérations budgétaires, financières et patrimoniales, dont la mise en œuvre est confiée à une Commission de normalisation de la comptabilité publique. Les résultats des travaux de cette Commission sont à la base des trois avant-projets de loi visés dans le paragraphe précédent.

Outre les objectifs spécifiques prévus par la loi du 15 mars 1991, la Commission a également souhaité intégrer dans ses propositions les nouvelles exigences nationales et internationales survenues entretemps.

1. Ainsi, à la demande du gouvernement, elle a rédigé les textes de l'avant-projet de loi prévu par l'article 50, § 2 de la loi spéciale de financement de 1989 et décrit ci-avant. Dans le but de garantir une cohérence budgétaire et une consolidation des comptes publics établis par les entités fédérées, mais sans porter atteinte à leur autonomie, cet avant-projet prévoit de leur rendre applicables un plan comptable commun et plusieurs principes budgétaires généraux, dont le contrôle de la Cour des comptes.

2. Par ailleurs, les propositions de la Commission ont été rédigées à la lumière des exigences comptables de l'Union européenne, notamment en termes de standardisation des données comptables fournies par les Etat membres. Cela signifie que les avant-projets de lois ont intégré strictement les normes fixées dans le Système européen de comptes, dont la dernière version date de 1995 (SEC 95).

3. Il convenait également que la réforme soit compatible avec le plan Copernic de modernisation et de

en responsabilisering van de federale administraties, en dat is gebaseerd op de beginselen van beheers-autonomie en verantwoording en op de daarmee samenhangende ontwikkeling van procedures voor interne controle en rapportering.

4. Tenslotte wil de hervorming maximaal voordeel halen uit de mogelijkheden die de informatietechnologie biedt. Zij levert de meest geschikte *modus operandi* voor de uitwerking van uniforme boekhoudkundige processen, van een behandeling van de gegevens in *real time* en van een systematische organisatie van de controlewerkzaamheden, zowel intern als extern.

2. De bevoegdheden van het Rekenhof verzekeren en herzien

In de loop van het voorbije decennium zag het Rekenhof zijn bevoegdheden ingrijpend aangepast worden. Drie betekenisvolle stappen verdienen een vermelding :

1. Ingevolge de wet van 28 juni 1989 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit geeft het Rekenhof een voorafgaand advies, bestemd voor de wetgevende vergaderingen, over de begrotingsontwerpen die door de verschillende regeringen worden ingediend. (Deze bevoegdheid is momenteel opgenomen in artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.)

2. De wet van 4 april 1995, volgend op een wijziging van artikel 180 van de Grondwet, vertrouwt het Rekenhof de zorg toe een algemene controle uit te oefenen op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verworven rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten.

3. Tenslotte heeft de wet van 10 maart 1998 het Rekenhof ermee belast *a posteriori* de goede besteding van de rijks gelden na te gaan in functie van de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Dergelijke evoluties noopten tot een reorganisatie van de diensten van de instelling en tot een aanpassing van zijn controle methodes. Ze hebben ook geleid tot de uitwerking van een nieuwe soort rapporten bestemd voor de wetgevende vergaderingen. Naast de traditionele Boeken van opmerkingen publiceert het Rekenhof voortaan ook afzonderlijke rapporten over, enerzijds, zijn begrotingsanalyses en, anderzijds, zijn controles inzake fiscaliteit en goed beheer. (Dit betekent in het jaar 2000 voor alle overheden samen een twaalfstal begrotingsrapporten en, sedert 1999 iets meer dan twintig afzonderlijke verslagen over controles inzake fiscaliteit en goed beheer.)

responsabilisation des administrations fédérales, fondé sur les principes d'autonomie de gestion et d'accountability, ainsi que sur le développement corrélatif des procédures de contrôle interne et de reporting.

4. Enfin, la réforme entend profiter au maximum des moyens offerts par la technologie informatique. Celle-ci représente en effet le *modus operandi* le plus approprié pour permettre l'élaboration de processus comptables uniformes, une saisie des données en temps réel, et une organisation systématique des travaux de contrôle, tant internes qu'externes.

2. Garantir et repenser les compétences la Cour des comptes

Au cours de la décennie écoulée, la Cour des comptes a vu le champ de ses compétences profondément adapté. Trois étapes significatives méritent d'être mentionnées :

1. Suite à la loi du 28 juin 1989 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la Cour des comptes remet, à l'attention des assemblées législatives un avis préalable sur les projets de budgets déposés par les différents gouvernements (cette compétence est actuellement formalisée par l'article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat).

2. La loi du 4 avril 1995, consécutive à une modification de l'article 180 de la Constitution, a confié à la Cour des comptes le soin d'exercer un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales.

3. Enfin, la loi du 10 mars 1998 a chargé la Cour des comptes de contrôler *a posteriori* le bon emploi des deniers publics, au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

De telles évolutions ont nécessité une réorganisation des services de l'institution et une adaptation de ses méthodes de contrôle. Elles ont également abouti à l'élaboration d'un nouveau type de rapports transmis aux assemblées législatives. En effet, à côté des traditionnels Cahiers d'observations, la Cour des comptes publie désormais des rapports particuliers concernant, d'une part, ses analyses budgétaires et, d'autre part, ses contrôles fiscaux et de bonne gestion (soit, durant l'année 2000 toutes entités confondues, une douzaine de rapports budgétaires et, depuis 1999 un peu plus de vingt rapports particuliers relatifs aux contrôles fiscaux et de bonne gestion).

De Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit heeft in het licht van deze ontwikkelingen haar voorstellen aangaande de controle van het Rekenhof opgesteld. Zoals hiervoor al aangehaald, hebben die een eerste uitwerking gehad in het voorontwerp van wet bedoeld in artikel 50, §2, van de bijzondere financieringswet. In die tekst zijn de algemene bevoegdheden van het Rekenhof bepaald die de gefedereerde entiteiten verplicht moeten eerbiedigen. Die bevoegdheden situeren zich rond vier fundamentele beginselen die zijn geïnspireerd op de Grondwet en de organieke regels inzake begrotingsrecht : de controle van de algemene- en de begrotingscomptabiliteit (hierbij wordt er, onder andere, over gewaakt dat geen uitgavenkrediet wordt overschreden en dat er geen kredietoverschrijving gebeurt) ; de controle van de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten ; de controle van de goede besteding van de overheidsgelden en, tenslotte, de vereffening van de rekeningen van de openbare rekenplichtigen en de jurisdictionele opdracht ten aanzien van hen. Er moet worden onderstreept dat de wettigheidscontrole van het Rekenhof op de openbare uitgaven voortaan door een expliciete wettelijke bepaling wordt voorzien. Tot op heden vloeit die voort uit de rechtsleer over de artikelen 14 van de wet op het Rekenhof en 40, §1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit (die bepalen dat het Rekenhof elke uitgave vóór de betaling ervan viseert) en uit een veralgemening, naar analogie, van artikel 17 van de wet op het Rekenhof (die bepaalt dat het hof de wettigheid van de overheidspensioenen nagaat vóór hun definitieve vereffening). Men kan dus redelijkerwijze aannemen dat de op stapel staande bepalingen de bevoegdheden van het Rekenhof bevestigen. In die voorstellen is daarentegen het voorafgaand visum niet als een verplichte, algemene bepaling opgenomen op basis van de overweging dat het een controlemodaliteit is waarvan de toepassing aan het oordeel van de gemeenschappen en de gewesten wordt overgelaten. Het komt hen toe die procedure uitdrukkelijk in hun eigen wetgeving op te nemen als ze kiezen voor de toepassing ervan.

De federale regering heeft beslist de hiervoor vastgestelde algemene bepalingen te volgen. Zij heeft ze concreet uitgewerkt in het voorontwerp van wet over de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit en in dat tot aanpassing van de organieke wet van het Rekenhof. Dit laatste voorontwerp voorziet onder meer in de afschaffing van het voorafgaand visum. Het voorstel daartoe komt voort uit de algemene filosofie van de boekhoudhervorming. Hierin wordt immers voorrang gegeven aan de vastgestelde rechten en wordt het stelsel van de vastleggingen versterkt. Als gevolg daarvan moet het zwaartepunt van de controle van de uitgaven worden verplaatst naar tussenkomsten die zich meer “stroom-

C'est notamment au regard de ces évolutions que la Commission de normalisation de la comptabilité publique a rédigé ses propositions relatives au contrôle de la Cour des comptes. Comme rappelé ci-avant, celles-ci se sont d'abord traduites dans l'avant-projet de loi consécutif à l'article 50, § 2 de la loi spéciale de financement. Ce texte a fixé les compétences générales de la Cour des comptes, que devront impérativement respecter les entités fédérées, autour de quatre principes fondamentaux inspirés de la Constitution et des normes organiques en matière de droit budgétaire : le contrôle de la comptabilité générale et budgétaire (en veillant entre autres à ce qu'aucun crédit de dépense ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu), le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses et des recettes, le contrôle du bon emploi des deniers publics et, enfin, la liquidation des comptes de comptables publics et la mission juridictionnelle à leur égard. Il faut souligner que le contrôle de légalité de la Cour des comptes sur les dépenses publiques est désormais prévu par une disposition légale explicite. Jusqu'à présent, celui-ci découle d'une jurisprudence relative aux articles 14 de la loi sur la Cour des comptes et 40, § 1, 2^e al. des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (mentionnant qu'il appartient à la Cour des comptes de viser toute dépense avant son paiement) ainsi que d'une généralisation analogique de l'article 17 de la loi sur la Cour des comptes (stipulant que celle-ci contrôle la légalité des pensions publiques avant leur liquidation définitive). On peut donc raisonnablement estimer que les dispositions en projet confortent les compétences de la Cour des comptes. Par contre, elles n'ont pas retenu le visa préalable comme un principe général obligatoire, considérant qu'il s'agit d'une modalité de contrôle dont l'application est laissée à l'appréciation des communautés et régions. Il leur appartiendra de reprendre expressément cette procédure dans leur législation propre si elles souhaitent la voir appliquer.

Le gouvernement fédéral a décidé de suivre les principes généraux définis ci-dessus et il les a concrétisés dans l'avant-projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité, ainsi que dans celui adaptant la loi organique de la Cour des comptes, lequel prévoit, entre autres, de supprimer le visa préalable. Cette dernière proposition résulte de la philosophie générale à la base de cette réforme qui accorde désormais la priorité aux droits constatés et renforce le système des engagements. En conséquence, le centre de gravité du contrôle des dépenses doit être déplacé vers des interventions situées plus en amont, lesquelles impliquent une redéfinition de toute l'organisation budgétaire et admi-

opwaarts" bevinden. Dit houdt een herdefiniëring in van heel de budgettaire en administratieve organisatie van het uitgavenproces en het instellen van een veralgemeende interne controle. Er kan niet worden voorbijgegaan aan de vaststelling dat de controle van de begrotingsverrichtingen momenteel in die richting evolueert. Behalve in België, in Griekenland en tot voor kort in het Groot-Hertogdom Luxemburg (omdat dit land in 1999 de procedure van het voorafgaand visum heeft afgeschaft) oefent geen enkele Rekenkamer in de Europese Unie nog een *a priori*-controle uit. De nadruk ligt voortaan op stelselmatige controles van de wettigheid en het goed beheer uitgevoerd op basis van gemoderniseerde boekhoudsystemen waarbij de verantwoordelijkheid en de autonomie van de beheerders wordt erkend en geformaliseerd.

De twee vertegenwoordigers van het Rekenhof in de Commissie voor de normalisatie van de openbare comptabiliteit hebben nochtans steeds volgehouden dat een eventuele afschaffing van het voorafgaand visum - een beslissing die wetgever toekomt - noodzakelijkerwijs moet samengaan met een budgettair proces dat het tijdig en exhaustief informeren van het Parlement handhaaft. Zo een proces heeft ten volle effect wanneer de openbare rekeningen van een vorig boekjaar bij het begin van het erop volgende jaar worden neergelegd. Dit zal het Rekenhof toelaten al zijn controleopdrachten op basis van actuele gegevens uit te voeren. Bovendien kan de afschaffing van het voorafgaand visum niet worden overwogen zonder de gelijktijdige installatie van een stelselmatige en doelmatige interne controle.

HET STANDPUNT VAN HET REKENHOF

Op basis van de informatie waarover het momenteel beschikt en zonder afbreuk te doen aan de opmerkingen van de Raad van State die zich nog moet uitspreken over de twee voorontwerpen van wet voor de federale overheid, is het Rekenhof van oordeel dat het zijn standpunt moet kunnen duidelijk maken aangaande de effecten van de boekhoudhervorming en, in het bijzonder, over de mogelijke afschaffing van zijn voorafgaand visum

3. *Het voorafgaand visum in het licht van de huidige bevoegdheden van het Rekenhof*

3.1 De procedure van het voorafgaand visum

Het voorafgaand visum is een controlemodaliteit voorzien door de artikelen 14 van de organieke wet van het Rekenhof en 40, § 1, 2e lid, van gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. Bij zijn ontstaan, in het midden

nistrative du processus des dépenses, ainsi que l'instauration d'un système de contrôle interne généralisé. Force est de constater que l'évolution contemporaine en matière de contrôle budgétaire va incontestablement dans le sens préconisé. En effet, sauf en Belgique, en Grèce et, jusqu'il y a peu, au Grand-Duché de Luxembourg (puisque ce dernier pays a supprimé en 1999 la procédure du visa préalable), plus aucune Cour des comptes de l'Union européenne n'exerce encore aujourd'hui de contrôle *a priori*. L'accent est désormais placé sur des contrôles systématiques de légalité et de bonne gestion qui s'exercent sur des systèmes comptables modernisés, dans lesquels la responsabilité et l'autonomie des gestionnaires est reconnue et formalisée.

Les deux représentants de la Cour des comptes au sein de la Commission de normalisation de la comptabilité publique ont cependant toujours soutenu qu'une éventuelle suppression du visa préalable, à décider par le législateur, devait obligatoirement s'accompagner d'un processus budgétaire qui maintienne une information contemporaine et exhaustive du Parlement. Un tel processus sortira ses pleins effets lorsque les comptes publics relatifs à l'exercice précédent seront déposés au début de l'année suivante, ce qui permettra à la Cour des comptes d'exercer toutes ses missions de contrôle sur la base de données à jour. De plus, la suppression du visa préalable ne peut s'envisager sans l'instauration concomitante d'un contrôle interne systématique et efficace.

LE POINT DE VUE DE LA COUR DES COMPTES

Sur la base des informations actuellement en sa possession et sans préjudice des remarques du Conseil d'Etat qui doit encore se prononcer sur les deux avant-projets de loi relatif au pouvoir fédéral, la Cour des comptes estime qu'il lui appartient de pouvoir expliciter son point de vue sur les effets de la réforme et, en particulier, sur l'éventualité de la suppression de son visa préalable

3. Le visa préalable au regard des compétences actuelles de la Cour des comptes

3.1. La procédure du visa préalable

Le visa préalable constitue une modalité de contrôle prévue par les articles 14 de la loi organique de la Cour des comptes et 40, § 1, 2^e al. des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. A l'origine, c'est-à-dire au mi-

van de 19e eeuw, werd het geacht de onmiddellijke eerbiediging te vergemakkelijken van artikel 180 van de Grondwet dat bepaalt dat het Rekenhof erover waakt dat er geen kredietoverschrijding noch –overschrijving plaatsheeft. Deze regeling is echter in de loop der tijden minder omvattend en minder doelmatig geworden. Dit is het gevolg van het opduiken van afwijkingen op dit visum die werden toegestaan in uitvoering van het voornoemde artikel 40, §1, 2^e lid. Zo heeft artikel 41 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit de vaste uitgaven (voornamelijk de wedden en verscheidene soorten abonnementen) van het voorafgaand visum vrijgesteld. In artikel 15 van de wet op het Rekenhof is hetzelfde gebeurd voor de uitgaven betaald met geldvoorschotten of via kredietopeningen. In dit verband kan echter ook worden vastgesteld dat het aanwenden van het regime van de vaste uitgaven, vrijgesteld van het voorafgaand visum, er soms toe leidt dat uitgaven worden gedaan boven de wettelijk toegestane kredieten en dat het Rekenhof dit slechts *a posteriori* vaststelt. Om deze analyse van de evoluties te vervolledigen, kan nog worden herinnerd aan de wetten van 16 maart 1954 en 28 juni 1963 die eveneens het toepassingsveld van het visum hebben beperkt door de oprichting toe te staan van overheidsorganismen met rechtspersoonlijkheid of van diensten van algemeen bestuur met afzonderlijk beheer die hun uitgaven kunnen uitvoeren buiten het visum van het Rekenhof om. Tenslotte worden ook jaarlijks uitzonderingen toegestaan in de begrotingsbepalingen. Als gevolg hiervan zijn nog slechts 20 tot 30 % (naargelang de overheid) van de totale uitgaven aan de procedure van het voorafgaand visum onderworpen. Daarnaast is bij de laatste wijziging van de provinciewet (wet van 25 juni 1997) dit visum, dat tot dan toe voor de provincies van toepassing was, afgeschaft. Het is vervangen door een externe controle *a posteriori* van het Rekenhof die wordt georganiseerd op basis van de nieuwe taken van de provincieontvanger. Die ontvanger is onder meer verantwoordelijk voor het instellen van een interne controle en belast met het beoordelen van de wettigheid van de uitgaven vóór de betaling ervan. Dit voortdurend terugdringen van het voorafgaand visum, die voortvloeit uit wettelijke normen samen met specifieke administratieve handelwijzen, houdt echter niet in dat de wettigheidscontrole uitgeoefend door het Rekenhof aan het verdwijnen is. Geconfronteerd met de voornoemde ontwikkelingen heeft het Rekenhof dit soort controle behouden maar voortaan ook *a posteriori* uitgevoerd waardoor het hof niet belet wordt om het Parlement op een nuttige en eigentijdse manier te informeren over de resultaten van zijn onderzoeken.

Wat de cijfergegevens over de resultaten van het voorafgaand visum betreft, acht het Rekenhof het nodig enkele verduidelijkingen aan te brengen. De cijfergegevens

lieu du XIX^e siècle, il était censé faciliter le respect en temps réel de l'article 180 de la Constitution, stipulant que la Cour des comptes veille à ce qu'aucun dépassement ni à ce qu'aucun transfert de crédit de dépense n'ait lieu. Un tel système a toutefois perdu de son exhaustivité et son efficacité au fil du temps, suite au développement des dérogations à ce visa, autorisées en application de l'article 40, § 1, 2^e al. précité. Ainsi, l'article 41 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat a exclu du visa préalable les dépenses fixes (essentiellement les traitements et divers types d'abonnements), tandis que l'article 15 de la loi sur la Cour des comptes en a exclu les dépenses payées par avances de fonds ou par ouvertures de crédit. A ce propos, il convient aussi de constater que le recours aux dépenses fixes exonérées du visa préalable aboutit d'ailleurs parfois à ce que des dépenses soient effectuées au-delà des crédits légaux octroyés et à ce que la Cour des comptes le constate seulement *a posteriori*. Pour compléter cette analyse des évolutions en la matière, il faut rappeler que les lois du 16 mars 1954 et du 28 juin 1963 ont également limité le champ d'application du visa en autorisant la création d'organismes publics dotés de la personnalité juridique ou de services d'administration générale à gestion séparée qui peuvent effectuer leurs dépenses en-dehors du visa de la Cour des comptes. Enfin, des exceptions sont autorisées annuellement par des cavaliers budgétaires. En conséquence, seulement 20 à 30 % des dépenses totales (selon les niveaux de pouvoir) sont encore soumises à la procédure du visa préalable. Par ailleurs, lors des dernières modifications de la loi provinciale (loi du 25 juin 1997), ce visa, jusqu'alors applicable aux provinces, a été supprimé et remplacé par un contrôle externe *a posteriori* de la Cour des comptes, organisé à partir des nouvelles tâches du receveur provincial, responsable notamment de la mise en place d'un contrôle interne et chargé d'apprécier la légalité des dépenses avant leur mise en paiement. Cette réduction progressive du visa préalable, résultant à la fois de normes légales et de pratiques administratives spécifiques, ne signifie pas cependant que le contrôle de légalité exercé par la Cour des comptes tendrait à disparaître. Confrontée à de telles évolutions, celle-ci a maintenu ce type de contrôle, mais elle l'exerce désormais également *a posteriori*, ce qui ne l'empêche pas d'informer le Parlement de manière utile et contemporaine à propos du résultat de ses investigations.

En ce qui concerne les chiffres relatifs aux résultats du visa préalable, la Cour des comptes estime nécessaire d'apporter certains éclaircissements. Les chiffres

uit zijn activiteitenverslag voor het jaar 2000 tonen aan dat de visumweigeringen (annulaties en verminderingen van ordonnanties samen) slaan op een zeer beperkt aantal uitgaven (jaarlijks ongeveer één miljard BEF voor alle overheden samen). Meer in het bijzonder voor de federale overheid gaat het om een brutobedrag van 506 miljoen BEF. Dit staat voor 0,1 % van de uitgegeven betalingsordonnanties en 0,02 % van het totaal van de uitgaven die in 2000 werden uitgevoerd. Om de precieze betekenis van deze cijfergegevens te begrijpen, moet rekening worden gehouden met een aantal bijkomende parameters. Eerst en vooral zijn sommige ordonnanties verminderd of geannuleerd op uitdrukkelijk verzoek van het ordonnancerende departement dat los van enige officiële opmerking van het Rekenhof een fout heeft vastgesteld dat het zelf wenst te verbeteren vooraleer een nieuwe, correcte ordonnantie aan te bieden. Bovendien beantwoordt het bedrag van 506 miljoen BEF niet aan een definitieve besparing voor de Schatkist. Onverminderd een tussenkomst van de gewone hoven en rechtbanken (cf. infra punt 3.2) worden de meeste verminderde of niet-geviseerde ordonnanties immers opnieuw door de departementen aangeboden en uiteindelijk gevisieerd (wanneer het Rekenhof van oordeel is dat de inlichtingen en argumenten die worden voorgelegd naar aanleiding van een eerdere opmerking hem toelaten het voorbehoud, dat de visumweigering verantwoordde, op te heffen). Gezien dit proces zich over meerdere jaren kan afspelen, is het bijgevolg moeilijk voor het jaar 2000 het definitieve bedrag vast te stellen van de uitgaven die uiteindelijk nooit zullen worden betaald ingevolge een visumweigering. Anderzijds gebeurt de controle van visumdossiers in een aantal gevallen ter plaatse op de ordonnancerende diensten waardoor een visumweigering kan worden voorkomen.

Bovendien heeft de procedure van het voorafgaand visum ongetwijfeld een 'ontradingseffect' dat niet cijfermatig kan worden uitgedrukt. Wat er ook van zij, het definitief "bespaarde" bedrag slaat voornamelijk op uitgaven die, gelukkig heel zelden, overeenstemmen met dubbele betalingen of met verjaarde schuldvorderingen. Het bestaan van dergelijke gevallen wordt het vaakst verklaard door tekortkomingen van de interne controle zoals die vandaag de dag is georganiseerd. Tenslotte kan de visumweigering van het Rekenhof ook leiden tot een beslissing van de Ministerraad waarbij het hof wordt gevraagd om een visum onder voorbehoud. In die hypothese informeert het Rekenhof onmiddellijk het Parlement. In 2000 zijn vier dergelijke beslissingen genomen. Ze gingen allen over pensioendossiers en hebben geen aanleiding gegeven tot een afzonderlijk debat. In dit verband is in het 157^e Boek van opmerkingen (blz. 258-273) met name een stand van zaken opgemaakt van de recente evoluties en van de juridische moeilijkheden bij het gebruik van het voorafgaand visum inzake pensioenen.

issus de son Rapport d'activités pour l'année 2000 indiquent que les refus de visa (annulation et réduction d'ordonnances additionnées) concerne un nombre très limité de dépenses (soit environ un milliard BEF par an, tous niveaux de pouvoirs confondus). En ce qui concerne plus spécifiquement le pouvoir fédéral, il s'agit d'un montant brut de 506 millions BEF, soit 0,1 % du total des ordonnances de paiement émises et 0,02 % des dépenses totales effectuées en 2000. Pour comprendre l'exacte signification de ces chiffres, il faut toutefois tenir compte d'un certain nombre de paramètres complémentaires. Tout d'abord, certaines ordonnances sont réduites ou annulées suite à une demande expresse du département ordonnateur qui, indépendamment de toute observation officielle de la Cour des comptes, s'est aperçu d'une erreur qu'il souhaite corriger lui-même avant de représenter une nouvelle ordonnance correcte. De plus, le chiffre de 506 millions BEF ne correspond pas à une économie définitive au profit du Trésor public. En effet, sans préjudice d'une intervention des cours et tribunaux ordinaires (voir point 3.2 ci-après), la plupart des ordonnances réduites ou non visées sont présentées à nouveau par les départements et finalement visées (la Cour des comptes estimant que les informations et les arguments avancés suite à sa première observation lui permettent de lever les réserves qui avaient justifié son refus de visa). Ce processus pouvant s'étaler sur plusieurs années, il est dès lors difficile de fixer pour l'année 2000 le montant définitif des dépenses qui ne seront finalement jamais payées suite à un refus de visa. D'autre part, le contrôle des dossiers de visa s'effectue dans un certain nombre de cas sur place au sein des services ordonnateurs, ce qui permet d'éviter un refus de visa. En outre, le visa préalable a sans doute un effet dissuasif dont l'impact ne peut être chiffré.

Quoi qu'il en soit, ce montant définitivement "économisé" recouvre pour l'essentiel des dépenses, heureusement très rares, qui correspondent à des doubles paiements ou à des créances prescrites, dont la survenance s'explique le plus souvent par des carences du contrôle interne tel qu'il est actuellement organisé. Enfin, le refus de visa de la Cour des comptes peut également aboutir à une délibération du Conseil des ministres qui invite la Cour à accorder son visa avec réserve. Dans cette hypothèse, celle-ci en informe immédiatement le Parlement. En 2000, quatre délibérations de ce genre ont été prises. Elles concernent toutes des dossiers de pensions et elles n'ont suscité aucun débat particulier. A ce propos, le 157^e Cahier d'observations (pp. 258-273) a fait précisément état des évolutions récentes et des difficultés juridiques rencontrées dans l'usage du visa préalable en matière de pensions.

Het voorafgaand visum kan ook contraproductief werken. Wanneer het Rekenhof in eerste instantie zijn visum weigert en het na een bevredigend antwoord van het ordonnancerende departement uiteindelijk toch verleent, kan de verlenging van de betalingstermijn, die ongetwijfeld verantwoord is in termen van het begrotings- of administratief recht, de betaling van verwijlinteressen veroorzaken (in het bijzonder bij overheidsopdrachten). Bovendien zet de a priori-controle het departement niet stelselmatig aan zich bewust te worden van de lacunes in zijn administratief beheer en leidt de procedure niet noodzakelijk tot het nemen van structurele corrigerende maatregelen. Met andere woorden, men stelt momenteel zowel een zekere vorm van deresponsabilisering van de beheerders vast als een versnippering van de controle. Die gebeurt immers geval per geval, uitgave na uitgave. Dergelijke elementen vormen uiteindelijk een hinderpaal voor een globale benadering die zou toelaten de steeds weerkerende oorzaken te ontdekken die aan de basis liggen van het gebrek aan eerbiediging van de van toepassing zijnde administratieve regels. Het maakt het ook moeilijker de structurele oplossingen die zich opdringen voor te stellen.

3.2. De juridische effecten van het voorafgaand visum van het Rekenhof tegenover derden

Om de al bij al zeer beperkte gevolgen van het voorafgaand visum goed te begrijpen, is het nuttig in herinnering te brengen dat een overheidsuitgave vier afgescheiden fasen doorloopt.

1. de vastlegging waarbij de overheid zijn financiële verplichting tegenover derden doet ontstaan of erkent ;
2. de voorlopige vereffening waarbij de ordonnancerende overheid de uitgave die voortvloeit uit de bovenvermelde verplichting controleert en in voorkomend geval een betalingsordonnantie uitschrijft ;
3. de definitieve vereffening waarbij het Rekenhof de werkelijkheid, de regelmatigheid en de wettigheid van de uitgave onderzoekt ;
4. de betaling van de uitgave die eerst wordt geboekt door het Ministerie van Financiën en daarna betaald aan de schuldeisers.

Het ontstaan van de verplichting van de overheid situeert zich in de fase van de vastlegging. Het visum van het Rekenhof komt daarna wanneer de Staat reeds definitieve juridische of contractuele banden met derden heeft aangegaan en in elk geval zijn verbintenis niet meer kan intrekken zonder een geschilprocedure tegen zich

Le visa préalable peut également avoir des conséquences contreproductives. Ainsi, lorsque la Cour refuse au premier tour son visa et que, suite à une réponse satisfaisante du département ordonnateur, elle l'accorde finalement, cet allongement dans les délais de paiement, sans doute justifié au regard des normes du droit budgétaire ou administratif, peut entraîner le débours d'intérêts de retard (particulièrement en matière de marchés publics). En outre, le contrôle a priori ne pousse pas systématiquement le département à prendre conscience des carences de sa gestion administrative et il ne l'incite pas nécessairement à prendre des mesures correctrices structurelles. En d'autres termes, on constate à la fois une certaine forme de déresponsabilisation des gestionnaires et une parcellisation du contrôle, lequel s'effectue au coup par coup, dépense après dépense. De tels éléments constituent en définitive un obstacle à une approche globale permettant de cerner les causes récurrentes à l'origine du manque de respect des normes administratives applicables et rend plus difficile de proposer les solutions structurelles qui s'imposent.

3.2. Les effets juridiques du visa préalable de la Cour des comptes à l'égard des tiers

Pour bien comprendre les effets somme toute très réduits du visa préalable, il est utile de rappeler qu'une dépense publique s'effectue selon quatre phases distinctes :

1. l'engagement par lequel le pouvoir public crée ou constate son obligation financière à l'égard de tiers ;
2. la liquidation provisoire par laquelle le pouvoir public ordonnateur contrôle la dépense générée par l'obligation susdite et, le cas échéant, émet une ordonnance de paiement ;
3. la liquidation définitive par laquelle la Cour des comptes vérifie la réalité, la régularité et la légalité de la dépense ;
4. le paiement de la dépense, enregistré par le ministère des Finances puis acquitté aux créanciers.

La naissance de l'obligation du pouvoir public se situe lors de la phase de l'engagement. Le visa de la Cour des comptes intervient postérieurement, alors que l'Etat a définitivement noué des liens juridiques ou contractuels avec des tiers et qu'en tout état de cause son engagement ne peut plus être retiré sans entraîner une

te veroorzaken. Het visum is zeker een verplichte formaliteit in het licht van de bepalingen van het begrotingsrecht omdat een niet geviseerde uitgave niet kan worden betaald zonder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën (en de strafrechterlijke verantwoordelijkheid van de ambtenaar die de betaling zou hebben uitgevoerd) in het gedrang te brengen. Toch heeft het geen enkel effect op de rechten van derden..

De rechtspraak van de hoven en rechtbanken stelt eensluidend dat de daden waarbij de Staat en de organismen van openbaar nut zich verbinden niet zijn onderworpen aan een opschortende voorwaarde van goedkeuring door het Rekenhof. Bovendien is de visumweigering van het Rekenhof slechts een interne administratieve daad (waarbij wel een zuiver administratief geschil wordt gecreëerd tussen het Rekenhof en de overheid waarvan de titel uitgaat) die niet tegenstelbaar is aan de medecontractant en die ook niet kan beletten dat deze laatste de rechterlijke macht vat over de betwisting van de eisbaarheid van zijn schuldvordering (Cass. 25 okt. 1934, Pas., 1935, I, blz. 29, 42 ; Bur. Brussel, 14 nov. 1972, Entr. et dr., 1976, blz. 12 ; Bur. Brussel, 18 sept. 1987, Jour. Trib., 51, 1988, blz. 479-482). Er kan ook worden vastgesteld dat de hoven en rechtbanken meestal de derden in het gelijk stellen en niet nalaten de overheden te veroordelen tot het uitvoeren van hun contractuele verplichtingen ondanks een visumweigering. Deze toestand komt in het bijzonder vaak voor bij overheidsopdrachten. Bovendien tonen de ordonnancerende departementen zich bij een burgerlijke dagvaarding na een visumweigering niet altijd echt strijdvaardig bij de verdediging van de belangen van de Schatkist. Uiteindelijk heeft de *a priori*-controle van het Rekenhof geen enkele invloed op de eisbaarheid van de schuldvorderingen op de overheden. Behalve in de zeldzame gevallen van manifeste fouten (bijvoorbeeld, dubbele betalingen of verjaarde vorderingen) kan het Rekenhof zich slechts tijdelijk verzetten tegen de betalingen. Zijn visumweigering kan ongetwijfeld administratieve gevolgen sorteren maar het heeft geen effect ten aanzien van derden. Ofwel vraagt het departement om een bevestiging van zijn beslissing door de Ministerraad, die het hof dan zal verplichten tot het viseren onder voorbehoud, ofwel weigert het te betalen op grond van het oordeel van het Rekenhof. In dit laatste geval zal het zeker burgerlijk worden veroordeeld.

Opdat de tussenkomst bij de *a priori*-controle effectief zou kunnen verhinderen dat de Staat een onregelmatige of onwettige uitgave moet betalen, is het bijgevolg nodig dat het Rekenhof zou kunnen tussenkomen bij de vastlegging en niet bij de definitieve vereffening van de uitgave. Een dergelijke controlemodaliteit is echter nooit weerhouden geweest omdat ze zou ingaan te

procédure contentieuse à ses torts. Certes, il s'agit d'une formalité obligatoire au regard des dispositions du droit budgétaire, puisqu'une dépense non visée ne peut être payée sans que la responsabilité du ministre des Finances (et la responsabilité pénale du fonctionnaire qui aurait effectué le paiement) ne soit mise en cause, mais cette formalité est sans aucun effet sur le droit des tiers

En effet, la jurisprudence des cours et tribunaux s'accorde pour juger que les actes par lesquels l'Etat et les organismes d'intérêt public s'engagent ne sont pas soumis à une condition suspensive d'approbation par la Cour des comptes. En outre, le refus de visa de la Cour des comptes ne constitue qu'un acte d'administration interne (créant certes un conflit d'ordre purement administratif entre la Cour des comptes et l'autorité dont le titre émane) inopposable au cocontractant et ne pouvant faire obstacle à ce que ce dernier saisisse le pouvoir judiciaire de la contestation au sujet de l'exigibilité de sa dette (Cass. 25 oct. 1934, Pas., 1935, I, pp. 29, 42 ; Civ. Bruxelles, 14 nov. 1972, Entr. et dr., 1976, p. 12 ; Civ. Bruxelles, 18 sept. 1987, Jour. Trib., 51, 1988, pp. 479-482). Il faut aussi constater que les cours et tribunaux donnent généralement raison aux tiers et ils ne manquent pas de condamner les pouvoirs publics à exécuter leurs obligations contractuelles malgré un refus de visa. Cette situation est particulièrement fréquente en matière de marchés publics, d'autant qu'en cas de citation devant les juridictions civiles, suite à un refus de visa, les départements ordonnateurs ne font pas toujours montre d'une réelle pugnacité dans la défense des intérêts du Trésor. En définitive, le contrôle *a priori* de la Cour des comptes n'exerce aucune influence sur l'exigibilité des créances envers les pouvoirs publics. Sauf les rares cas d'erreurs manifestes (doubles paiements ou créances prescrites, par exemple), la Cour ne peut s'opposer que temporairement aux paiements. Son refus de visa peut sans doute avoir des conséquences administratives, mais il reste sans effet quant aux tiers. En effet, soit le département sollicitera une confirmation de sa décision par le Conseil des ministres qui contraindra la Cour des comptes à viser avec réserve ; soit, se fondant sur l'avis de la Cour, il refusera de payer, auquel cas il sera immanquablement condamné devant les juridictions civiles.

Pour que l'intervention du contrôle *a priori* puisse effectivement éviter que l'Etat doive payer une dépense entachée d'irrégularité ou d'illégalité, il aurait dès lors fallu que la Cour des comptes puisse agir au stade de l'engagement et non de la liquidation définitive de la dépense. Une telle modalité n'a cependant jamais été retenue dans la mesure où elle aurait heurté le principe de

gen het principe van de scheiding der machten volgens hetwelk alleen de regering de bevoegdheid heeft begrotingswetten uit te voeren en de Staat te verbinden. Zij neemt die verantwoordelijkheid op zonder onderworpen te zijn aan welke voogdijoverheid dan ook en legt alleen verantwoording af tegenover de Wetgevende Kamers (zie ondermeer Cass., 28 juni 1894, Pas., I, blz. 256).

3.3. *Het voorafgaand visum en de nieuwe opdrachten van het Rekenhof*

In de huidige organisatie van het Rekenhof zijn 16 operationele diensten op een totaal van 34 belast met de controle verbonden aan het voorafgaand visum en ongeveer 30 % van de auditeurs en de controleurs zijn aan die taak toegewezen. Het belang van de personele middelen die hiervoor worden ingezet, wordt voornamelijk verklaard door omvangrijke opeenvolgende materiële taken bij die procedure en door de noodzaak om elke vertraging in het beheer van de dossierstroom te vermijden. De nieuwe opdrachten die het Rekenhof zijn toevertrouwd (onder meer de controle van de goede besteding van de rijksmiddelen) hebben de laatste jaren een reorganisatie van zijn diensten met zich meegebracht. Hierbij rees de vraag hoe het beschikbare personeel moest worden ingezet om de nieuwe opdrachten op de beste manier uit te voeren met het behoud van een passende opvolging van de uitgaven die zijn onderworpen aan de *a priori*-controle.

Naast het probleem van de beschikbare middelen en hun optimale toewijzing kan het Rekenhof ook geconfronteerd worden met methodologische moeilijkheden. Door het voorafgaand visum wordt het Rekenhof er inderdaad toe gebracht in te grijpen en partij te worden in het uitgavenproces. Zo een interventie kan zich uiteraard daarna nog herhalen in een *a posteriori*-controle aangaande de goede besteding van de rijksmiddelen of aangaande de wettelijkheid van de uitgaven. Met andere woorden, het Rekenhof loopt het gevaar in een delicate positie te belanden in de mate dat het *a posteriori* kan oordelen over een geheel van uitgaven waarbij het *a priori* partij was. Een dergelijke situatie riskeert uiteindelijk zijn onafhankelijk oordeel in gevaar te brengen omdat de gecontroleerde administratie de indruk krijgt dat het Rekenhof niet coherent is wanneer het *a posteriori* kritiek kan uiten op een uitgave die *a priori* geen aanleiding heeft gegeven tot een opmerking.

4. Proeve van eerste appreciatie van de boekhoudhervorming

4.1. *De herdefiniëring van de interne en de externe controle*

la séparation des pouvoirs selon lequel, en l'occurrence, seul le Gouvernement a le pouvoir d'exécuter les lois budgétaires et d'engager l'Etat. Il assume cette responsabilité sans être soumis à une quelconque autorité de tutelle et il n'en répond que devant les Chambres législatives (voir notamment Cass., 28 juin 1894, Pas., I, p. 256).

3.3. *Le visa préalable et les nouvelles missions de la Cour des comptes*

Dans l'organisation actuelle de la Cour des comptes, le contrôle lié au visa préalable concerne 16 services opérationnels sur un total de 34 et environ 30 % des auditeurs et des contrôleurs sont affectés à cette tâche. L'importance des ressources humaines utilisées en l'occurrence s'explique principalement par la lourdeur des tâches matérielles consécutives à cette procédure et par la nécessité d'éviter tout retard dans la gestion des flux de dossiers. Les nouvelles compétences confiées à la Cour des comptes (notamment le contrôle du bon emploi des deniers publics) ont entraîné ces dernières années une réorganisation de ses services, ce qui ne manque pas de soulever la question de savoir comment affecter les ressources humaines disponibles pour remplir au mieux ces nouvelles missions tout en maintenant le suivi adéquat des dépenses soumises au contrôle *a priori*.

Au-delà du problème des moyens disponibles et de leur affectation optimale, la Cour des comptes pourrait également être confrontée à des difficultés d'ordre méthodologique. Par le biais du visa préalable, elle est en effet amenée à intervenir et à devenir partie prenante dans le processus de dépenses. Une telle intervention peut évidemment se doubler ensuite d'un contrôle *a posteriori* en matière de bon emploi des deniers publics ou de légalité. En d'autres termes, la Cour des comptes est susceptible de se trouver dans une situation délicate, dans la mesure où elle peut apprécier *a posteriori* un ensemble de dépenses dans lequel elle a été partie prenante *a priori*. Une telle situation risque en définitive de mettre en péril son indépendance de jugement, tout en donnant l'impression à l'administration contrôlée que la Cour des comptes manque de cohérence puisqu'elle peut critiquer *a posteriori* une dépense qui n'avait fait l'objet d'aucune observation *a priori*.

4. *En guise de première appréciation de la réforme comptable*

4.1. *La redéfinition des contrôles interne et externe*

Zoals hiervoor al aangestipt consolideert de voorgestelde boekhoudhervorming de positie van het Rekenhof omdat zij een gemeenschappelijke sokkel oplegt gesteund op de controle van de begrotingen en de comptabiliteit, van de wettigheid van de ontvangsten en de uitgaven, van de goede besteding van de rijksmiddelen en op de jurisdictionele opdracht. Bovendien bevestigt de nieuwe boekhoudkundige organisatie de plaats van het Rekenhof aan de top van de controlepiramide omdat zijn tussenkomst voortaan zal steunen op een technisch meer betrouwbare boekhouding en op het bestaan van een wettelijk voorziene interne controle en audit. (Cf. hoofdstuk 4 van titel II van het voorontwerp van wet houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale overheid.) Dit zou het Rekenhof in staat moeten stellen zich voortaan uitsluitend te wijden aan de organieke opdrachten van de externe controle. Deze opvatting ligt trouwens perfect in de lijn van de internationale normen terzake (zoals onder meer vastgesteld door de Europese Unie of de Internationale Organisatie van hoge Controle-instellingen). Door de wettelijke verplichting op te leggen een interne controle en een interne audit te organiseren, plaatst de voorgestelde hervorming de uitvoerende macht voor zijn eigen verantwoordelijkheden waarover hij verantwoordelijk zal moeten afleggen voor het Parlement.

Het Rekenhof is van oordeel dat de creatie van een waarachtige interne controle zijn rol geenszins zal beperken tot een eenvoudige evaluatie ervan. De afschaffing van het voorafgaand visum gaat gepaard met het behoud van al zijn organieke bevoegdheden. In dit verband meent het Rekenhof dat de wettigheidscontrole, die één van zijn prioritaire opdrachten zal blijven, in de beste omstandigheden zou moeten kunnen worden uitgevoerd met een grotere doelmatigheid dan nu het geval is. Daarom zal het blijvend de onregelmatigheden of de onwettigheden aanklagen die de overheden begaan in het kader van hun beheer. Deze kritiek *a posteriori* zal uiteraard de betaling van een onwettige uitgave niet meer verhinderen. Toch moet een overdreven waardering van de doelmatigheid van de *a priori*-controle worden vermeden omdat het voorafgaand visum per slot van rekening zeer weinig betalingen hindert. (Cf. in dit verband de punten 3.1 en 3.2.) De hervorming zal het mogelijk maken de klemtoon in de controle te verleggen van een casuïstische benadering naar een systematisch onderzoek naar de (oorzaken van de) mankementen in de interne controle. Het zal aldus ook een eigentijdser en meer globale informatieverstrekking aan het Parlement ten goede komen.

Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat de hervorming de functies en de doelstellingen van de interne controle heel precies in wettelijke termen definieert. De eerstelijns-

Comme précédemment souligné, la réforme comptable proposée consolide la position de la Cour des comptes, puisqu'elle impose un socle commun fondé sur le contrôle des budgets et de la comptabilité, de la légalité des recettes et des dépenses, du bon emploi des deniers publics et sur la mission juridictionnelle. En outre, la nouvelle organisation comptable confirme la place de la Cour des comptes au sommet de la pyramide de contrôle, puisque son intervention sera désormais fondée sur la production d'une comptabilité techniquement plus fiable et sur l'existence d'un contrôle et d'un audit internes prévus légalement (voir le chapitre 4 du titre II de l'avant-projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral), ce qui devrait permettre à la Cour des comptes de se consacrer désormais exclusivement aux missions organiques du contrôle externe. Une telle conception respecte d'ailleurs parfaitement les normes internationales en la matière (telles que fixées notamment par l'Union européenne ou l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle). Par ailleurs, en imposant l'obligation légale d'organiser un contrôle et un audit internes, la réforme proposée place le pouvoir exécutif devant ses propres responsabilités, dont il lui appartiendra de répondre devant le Parlement.

La Cour des comptes estime que la mise en place d'un véritable contrôle interne ne limitera nullement son rôle à une simple évaluation de celui-ci. La suppression du visa préalable s'accompagne en effet du maintien de toutes ses compétences organiques. A ce titre, la Cour considère que le contrôle de légalité, qui demeurera une de ses tâches prioritaires, devrait pouvoir s'exercer dans de meilleures conditions lui assurant une plus grande efficacité qu'aujourd'hui. Elle continuera dès lors à dénoncer les irrégularités ou illégalités commises par les pouvoirs publics dans le cadre de leur gestion. Cette critique *a posteriori* n'empêchera plus évidemment le paiement d'une dépense illégale ; mais il faut sans doute éviter toute appréciation excessive concernant l'efficacité du contrôle *a priori*, puisque le visa préalable fait finalement obstacle à très peu de paiement (voir à ce propos les points 3.1 et 3.2). La réforme permettra de déplacer l'accent, dans le cadre du contrôle, d'une approche casuistique à un examen systématique des (causes des) carences du contrôle interne. En outre, elle contribuera ainsi à une information plus contemporaine et plus globale du Parlement.

Enfin, la Cour des comptes constate que la réforme définit précisément en termes légaux les fonctions et les objectifs du contrôle interne. Le contrôle en première li-

controle zal leiden tot instructies vastgesteld door de Minister van Begroting en door elke minister binnen zijn bevoegdheden. Die instructies zullen worden toegepast onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van elke betrokken beheerder. Met andere woorden, de Minister van Begroting zal een inzagerecht hebben in elk functioneel departement, onder meer via de inspecteurs van financiën die hun opdracht verder onafhankelijk van het departement waarbij ze zijn geaccrediteerd, zullen blijven uitvoeren. Daarnaast is voorzien in de oprichting van een interne-auditdienst in de schoot van elke departement. Die dienst zal volledig onafhankelijk van de beslissingsorganen van het departement werken en onder meer de opvolging verzekeren van de doelmatigheid van de ingestelde interne controle. Zij zal belast worden met het formuleren van alle nuttige aanbevelingen voor het verbeteren van de organisatie en voor de daarmee gepaard gaande vermindering van de beheersrisico's. Het komt in elk geval de bevoegde ministers toe hierover alle nuttige toelichtingen te verschaffen bij de bespreking van deze ontwerpen in de Kamer. Toch lijkt het in de huidige stand van de teksten moeilijk denkbaar dat zij er niet voor zouden zorgen om bij de inrichting van de interne controle de eerbiediging van de fundamentele regels van onafhankelijkheid en autonomie op te leggen.

Het is evenwel duidelijk dat de realisatie op het terrein van deze hervormingen enige tijd zal vergen. Het zal immers niet volstaan in elke federale overheidsdienst een interne auditafdeling op te richten. Zij zullen operationeel moeten zijn en, na analyse van de bestaande interne controleprocedures, eventueel moeten overgaan tot het formuleren van de noodzakelijke aanbevelingen tot versterking van die procedures. Het Rekenhof zou een bijzondere rol kunnen vervullen door dit hervormingsproces in elke federale overheidsdienst van nabij te volgen gedurende de overgangperiode.

4.2. Een moderne comptabiliteit voor de overheden

Sedert de tweede wereldoorlog beschikt de Staat niet meer over een bijgehouden samenhangende comptabiliteit. Momenteel bedraagt de vertraging bij de opmaak van de algemene rekeningen van de federale Staat vijf jaar. In geen enkel ander land van de Europese Unie komt zo een toestand voor. Om daaraan te verhelpen, heeft een bepaling in de wet van 28 juni 1989 voorzien dat het Rekenhof in de loop van de maand mei van elk jaar een voorafbeelding van de uitvoering van de begroting van het vorige jaar opstelt. Daarnaast is een inhaalplan overeengekomen tussen het Rekenhof en het Ministerie van Financiën om de achterstand in te lopen in 2002-2003. Een dergelijk tekort aan boekhoudkun-

gne resultera d'instructions fixées par le ministre du Budget et par chaque ministre dans le cadre de ses compétences, lesquelles seront mises en œuvre sous la responsabilité directe de chaque gestionnaire concerné. En d'autres termes, le ministre du Budget exercera un droit de regard à l'égard de chaque département fonctionnel, notamment via les inspecteurs des finances qui continueront à effectuer leur mission de manière indépendante du département auprès duquel ils sont accrédités. Par ailleurs, il est prévu de mettre en place un service d'audit interne au sein de chaque département. Celui-ci fonctionnera en totale indépendance par rapport aux organes décisionnels du département. Ce service effectuera notamment un suivi de l'efficacité du contrôle interne mis en place et il sera chargé de formuler toute recommandation utile pour en améliorer l'organisation et pour réduire corrélativement les risques de gestion. Certes, il appartiendra aux ministres compétents d'apporter tous les éclaircissements utiles en la matière lors des discussions de ces projets à la Chambre. Toutefois, dans l'état actuel des textes, il semble difficile de considérer que ceux-ci n'ont pas été soucieux d'imposer, dans l'organisation du contrôle interne, le respect des règles fondamentales d'indépendance et d'autonomie.

Il est, toutefois, clair que la réalisation de ces réformes sur le terrain nécessitera un certain temps. Il ne suffira pas, en effet, de créer dans chaque service public fédéral une section d'audit interne : chacune devra être opérationnelle et, après analyse des procédures de contrôle interne existantes, formuler éventuellement des recommandations nécessaires au renforcement de ces procédures. La Cour des comptes pourrait remplir un rôle particulier en suivant ce processus de près dans chaque service public fédéral pendant la période transitoire.

4.2. Une comptabilité moderne pour les pouvoirs publics

Depuis la seconde guerre mondiale, l'Etat ne dispose plus d'une comptabilité cohérente tenue à jour. Actuellement, le retard dans l'établissement des comptes généraux de l'Etat fédéral est de cinq ans. Aucun pays de l'Union européenne ne connaît une telle situation. Pour y remédier, une disposition de la loi du 28 juin 1989 sur la comptabilité publique a été prévue que la Cour des comptes établirait au mois de mai de chaque année une préfiguration relative à l'exécution du budget de l'exercice précédent. Par ailleurs, un plan de résorption a été convenu entre la Cour des comptes et le ministère des Finances afin d'arriver à un apurement de l'arriéré en 2002-2003. Un tel déficit de l'information comptable

dige informatie weerhoudt het Parlement ervan zijn grondwettelijk recht van toezicht op de uitvoerende macht ten volle uit te oefenen omdat het rekenwetten goedkeurt over het beheer van regeringen die niet meer in functie zijn. Er moet weliswaar worden aangestipt dat sedert enkele jaren de regeringen van de Vlaamse en de Duitstalige Gemeenschappen in de loop van het daarop volgende jaar de rekeningen over het voorbije jaar aan hun Parlementen overleggen.

Naar het voorbeeld van de wet van 28 juni 1989, die een einde heeft gemaakt aan de vertraging bij de indiening van de begrotingen, heeft de voorgestelde hervorming de bedoeling een definitieve oplossing aan te reiken voor de vastgestelde vertraging bij de overlegging van de overheidsrekeningen. Hiertoe worden de taken van alle actoren in het comptabel proces opnieuw omschreven, zijn nieuwe boekingsregels vastgesteld en wordt het aanwenden van de moderne mogelijkheden van de informatica opgelegd. Bovendien zal de installatie van deze nieuwe comptabiliteit het Parlement toelaten niet alleen geïnformeerd te worden over het gebruik van de toegestane begrotingskredieten maar ook en vooral over het gevolg van dit gebruik in economische en vermogenstermen. Dit is in de huidige Rijkscomptabiliteit die in wezen kameralistisch is, onzeker. Het gaat in elk geval om een ambitieus project. Het welslagen ervan vraagt volgehouden investeringen in mensen en middelen zonder dewelke de verwachte resultaten het risico lopen dode letter te blijven.

Gezien de afwezigheid van een door de uitvoerende macht bijgehouden comptabiliteit zou men kunnen denken dat het voorafgaand visum een nuttige informatiebron is voor het Rekenhof en bijgevolg ook voor het Parlement. Enerzijds, kan het Rekenhof, dankzij het voorafgaand visum, dag na dag de uitvoering van de begroting opvolgen en jaarlijks in zijn Boek van opmerkingen de wetgevende macht inlichten van alle onderzochte problemen. Anderzijds, lijkt het visum de opdracht tot het opstellen van de voorafbeelding van de begrotingsuitvoering te vergemakkelijken. Dit dubbel argument is niet zonder belang maar het Rekenhof is van oordeel dat het minder relevant wordt indien de uitvoerende macht in staat is tijdig, d.w.z. in de loop van het eerste semester van het erop volgende jaar, de rekeningen van het voorbije jaar in te dienen. Bovendien doet het vooruitzicht van rekeningen opgesteld volgens de standaarden van het dubbel boekhouden de kwaliteit van de economische en financiële informatie merkbaar toenemen wat de uitoefening van een efficiëntere controle toelaat. In de hypothese dat de beoogde hervorming zijn volle effect sorteert, denkt het Rekenhof dat het een stelselmatige en actuele controlestrategie zal kunnen ontwikkelen die tegelijk oog zal hebben voor de eerbiediging van de budgettaire en comptabele regels en voor de

empêche le Parlement d'exercer complètement son droit constitutionnel de contrôle sur l'exécutif, puisqu'il adopte des lois de comptes relatives à la gestion d'exécutifs qui ne sont plus en place. Il faut toutefois noter que, depuis quelques années, les gouvernements des Communautés flamande et germanophone transmettent à leur Parlement dans le courant de l'année suivante les comptes relatifs à l'exercice précédent.

A l'instar de la loi du 28 juin 1989 qui a mis fin au retard affectant le dépôt des budgets, la réforme proposée entend apporter une solution définitive au retard constaté dans le dépôt des comptes publics. Pour ce faire, elle redéfinit les tâches de tous les acteurs du processus comptable, elle fixe de nouvelles règles de comptabilisation, et elle impose d'utiliser les moyens modernes offerts par l'informatique. En outre, l'instauration de cette nouvelle comptabilité permettra au Parlement d'être informé non seulement sur l'utilisation des crédits budgétaires accordés, mais aussi et surtout, sur la conséquence de cette utilisation en termes économiques et patrimoniaux, ce que la comptabilité publique actuelle, d'essence caméraliste, rend aléatoire. Il s'agit bien sûr d'un projet ambitieux dont la réussite nécessitera des investissements humains et matériels soutenus, faute desquels les objectifs attendus risquent de rester lettre morte.

En l'absence d'une comptabilité tenue à jour par le pouvoir exécutif, on a pu estimer que le visa préalable constituait une source d'information utile pour la Cour des comptes et, en conséquence, pour le Parlement. D'une part, grâce au visa préalable, celle-ci peut suivre jour après jour l'exécution du budget et avertir annuellement, par le biais de son Cahier d'observations, le pouvoir législatif de tous les problèmes rencontrés ; d'autre part, le visa semble lui faciliter la tâche pour l'élaboration de la préfiguration relative à l'exécution du budget. Ce double argument ne manque pas d'intérêt, mais la Cour des comptes estime qu'il perd de sa pertinence si le pouvoir exécutif est en mesure de déposer en temps utile, c'est-à-dire dans le courant du premier semestre de l'année suivante, ses comptes relatifs à l'exercice antérieur. De plus, la perspective de comptes établis selon les normes de la comptabilité en partie double augmente notablement la qualité de l'information en termes économiques et financiers, tout en permettant l'exercice d'un contrôle plus efficace. Dans l'hypothèse où la réforme envisagée sortira ses pleins effets, la Cour des comptes considère qu'il lui sera alors possible de développer une stratégie de contrôle systématique et actuelle qui couvrira à la fois le respect des normes budgétaires et comptables, ainsi que la légalité de toutes les opéra-

wettigheid van alle verrichtingen die aan de basis liggen van de boekhoudkundige schrifturen. Meer nog, de hervorming zou moeten leiden tot de installatie van een analytische boekhouding die een bepalende informatiebron zal zijn voor de ontwikkeling van de controles naar de goede besteding van de rijks gelden. Tenslotte stelt het Rekenhof vast dat de hervorming zijn recht op exhaustieve informatie over het geheel van de overheids-uitgaven en –ontvangsten handhaaft. Dit is onontbeerlijk om het hof in staat te stellen erover te waken dat geen uitgavenkrediet wordt overschreden en dat geen kredietoverschrijving gebeurt. Technisch gezien, betekent dit dat het permanent en in *real time* toegang moet hebben tot het geheel van de budgettaire en comptabele gegevensbanken van de federale overheid. Daarmee samenhangend moet het ter plaatse alle verantwoordingsdossiers van de uitgaven en de ontvangsten kunnen raadplegen. Bij wijze van aanvulling moet gezegd dat de procedure voorzien in het huidige artikel 40 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit (voorafgaand visum bij zeer dringende uitgaven uitgevoerd zonder vooraf door het Parlement gestemd begrotingskrediet) behouden blijft. Dit is op zijn beurt een zekerheid voor de opvolging van de eerbiediging van de begrotingswetten door het Rekenhof.

4.3. De informatie en de controle van het Parlement

Het is duidelijk dat door de afschaffing van het voorafgaand visum het Rekenhof materieel gezien gevoelig minder dossiers zal aanleggen. Toch is het Rekenhof van oordeel dat de afschaffing van het voorafgaand visum geen afbreuk doet aan het individuele inzage- en informatierecht van de parlementsleden zoals dit is voorzien in de artikelen 33 en 34 van zijn reglement van inwendige orde. Een dergelijke afschaffing ontnemt het Rekenhof de documenten en inlichtingen niet waarop dit recht kan worden uitgeoefend. Het nieuwe systeem behoudt en versterkt de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof en het ter beschikking stellen van alle nuttige gegevens. (Cf. supra punt 4.2.) Bijgevolg zal het hof steeds in staat zijn te antwoorden op vragen van een parlements lid over het beheer van de regering. Overigens moet worden aangestipt dat dit inzage- en informatierecht per definitie *a posteriori* wordt uitgeoefend, d.i. nadat het Rekenhof heeft beslist zijn visum te verlenen of te weigeren en zonder dat kan worden tussengekomen bij zijn beslissingen. Er wordt ook aan herinnerd dat het Rekenhof een parlements lid slechts informatie verschaft nadat de onderzoeksfase in een dossier is beëindigd. Bovendien is dit recht geenszins beperkt tot alleen dossiers onderworpen aan het voorafgaand visum. De meerderheid van de vragen gaan dan ook over een geheel van specifieke uitgaven waarbij geen

tions sous-jacentes aux écritures comptables. En outre, la réforme devrait déboucher sur l'instauration d'une comptabilité analytique qui constituera une source d'information déterminante pour le développement des contrôles relatifs au bon emploi des deniers publics. Enfin, la Cour des comptes constate que la réforme maintient son droit à une information exhaustive sur l'ensemble des dépenses et des recettes publiques, laquelle est indispensable pour lui permettre de veiller à ce qu'aucun crédit de dépense ne soit dépassé, ni à ce qu'aucun transfert n'ait lieu. Techniquement, cela signifie qu'elle devrait avoir accès en permanence et en temps réel à l'ensemble des banques de données budgétaires et comptables du pouvoir fédéral. Elle devrait corrélativement pouvoir consulter sur place tous les dossiers justificatifs des dépenses et des recettes. A titre complémentaire, la procédure prévue par l'actuel article 40 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (visa préalable des dépenses d'extrême urgence effectuées en l'absence de crédit budgétaire préalablement voté par le Parlement) reste maintenue, ce qui constitue une autre assurance de son suivi du respect des lois budgétaires.

4.3 L'information et le contrôle du Parlement

Il est clair que l'abrogation du visa préalable entraînera une diminution sensible du nombre de dossiers matériels détenus par la Cour des comptes. Celle-ci estime toutefois que la suppression du visa préalable n'impliquera pas de limitation du droit de regard et d'information à titre individuel des parlementaires, tel que prévu aux articles 33 et 34 de son règlement d'ordre intérieur. En effet, pareille suppression ne privera pas la Cour des comptes des documents et des informations sur lesquels ce droit peut s'exercer, puisque le nouveau système maintient, sinon renforce, ses pouvoirs d'investigation et la mise à sa disposition de toutes les données utiles (voir le point 4.2. ci-dessus). En conséquence, il sera toujours possible à la Cour des comptes de répondre aux questions exprimées par un parlementaire relativement à la gestion de l'exécutif. Par ailleurs, il faut souligner que ce droit de regard et d'information s'exerce par définition *a posteriori*, c'est-à-dire après que la Cour des comptes ait décidé d'accorder ou de refuser son visa et sans pouvoir inférer sur les décisions de celle-ci. On rappellera aussi que la Cour des comptes n'informe un parlementaire que lorsque la phase d'instruction d'un dossier est terminée. De plus, ce droit n'est nullement limité aux seuls dossiers soumis au visa préalable et la plupart des questions posées portent sur un ensemble de dépenses spécifiques, sans se préoccuper de leur mode

aandacht uitgaat naar hun manier van vereffening, met voorafgaand visum of op een andere manier. Tenslotte zal, om te voldoen aan de vragen van de parlementsleden, de eventuele afschaffing van het voorafgaand visum niet noodzakelijk omvangrijkere opzoekingen van het Rekenhof impliceren annex een stelselmatig inroepen van artikel 35 van zijn reglement van inwendige orde (krachtens hetwelke het Rekenhof aan het Parlement vraagt zich uit te spreken over de ontvankelijkheid van de gestelde vraag). De beoogde hervorming behoudt dus de algemene bevoegdheden van het Rekenhof en voorziet in een permanente en moderne toegang tot alle nuttige gegevens over de ontvangsten en de uitgaven (van hun vastlegging tot hun betaling).

Naast deze zeer specifieke problematiek zou de voorgestelde hervorming veeleer de algemene informatie aan het Parlement op een structurele manier moeten verbeteren. Zoals hiervoor uiteengezet, zal deze hervorming het in de eerste plaats mogelijk maken dat het Parlement op een geschikt ogenblik zal beschikken over de rekeningen van het afgelopen jaar. Die rekeningen zullen bovendien zijn opgemaakt volgens regels die eindelijk een passende weergave, in economisch, patrimoniaal en financieel opzicht, garanderen van de activiteiten de uitvoerende macht. Daar waar het voorafgaand visum een meestal eerder gefragmenteerd beeld geeft van de wettigheidscontrole die het Rekenhof vandaag de dag uitvoert, zal het nieuwe systeem met zich brengen dat het uitvoeren van stelselmatige a-posteriori-controles van betekenisvolle verzamelingen van uitgaven worden veralgemeend. Die zullen dan leiden tot de regelmatige publicatie van verslagen bestemd voor de wetgevende vergaderingen. In dit verband is het ongetwijfeld interessant om op een concrete manier de toestand te vergelijken van de nu door het Rekenhof gebruikte instrumenten om het Parlement te informeren met hun voorzienbare evolutie in het licht van de op stapel staande hervorming. Zo zal de hervorming geenszins de huidige situatie wijzigen wat betreft de begrotingsonderzoeken en de procedure die is voorzien voor zeer dringende uitgaven uitgevoerd door de regering zonder beschikbaar krediet. Deze hervorming zal daarentegen wel een aanzienlijke kwalitatieve verbetering teweegbrengen van de verslagen van het Rekenhof over de algemene rekeningen (de voorafbeeldingen die het Rekenhof nu opstelt, zullen niet meer nodig zijn omdat het hof de mogelijkheid zal hebben over te gaan tot een exhaustieve en meer relevante controle van de rekeningen die tijdig zijn ingediend en opgesteld volgens de regels van het dubbel boekhouden), over de wettigheidscontrole (die zal voortvloeien uit systematische analyses van samenhangende verzamelingen van uitgaven en niet meer nauw verbonden zal zijn met de gefragmenteerde procedure van het voor-

de liquidation, que ce soit par visa préalable, ou d'autres. Enfin, l'abrogation éventuelle du visa n'entraînera pas nécessairement des recherches plus importantes de la Cour des comptes pour satisfaire aux demandes des parlementaires et, en conséquence, un recours systématique à l'article 35 de son règlement d'ordre intérieur (en vertu duquel elle demande alors au Parlement de se prononcer sur la recevabilité de la demande formulée). En effet, la réforme envisagée préserve les compétences générales de la Cour des comptes et elle prévoit son accès permanent et contemporain à toutes les données utiles relatives tant aux recettes qu'aux dépenses (depuis leur engagement jusqu'à leur paiement).

Au-delà de cette problématique très spécifique, la réforme proposée devrait plutôt améliorer structurellement l'information générale du Parlement. Comme expliqué ci-avant, cette réforme permettra tout d'abord que celui-ci dispose en temps utile des comptes relatifs à l'année écoulée, lesquels seront établis en outre selon des normes garantissant enfin la traduction adéquate, en termes patrimoniaux, économiques et financiers, de l'activité du pouvoir exécutif. Alors que le visa préalable n'offre qu'une vision plutôt parcellaire du contrôle de légalité réalisé aujourd'hui par la Cour des comptes, le nouveau système entraînera la généralisation de l'exécution de contrôles a posteriori portant sur des ensembles significatifs de dépenses, lesquels donneront lieu ensuite à la publication de rapports réguliers destinés aux assemblées législatives. De ce point de vue, il est sans doute intéressant de comparer concrètement la situation des moyens utilisés actuellement par la Cour des comptes pour informer le Parlement avec leur évolution prévisible dans le cadre de la réforme en gestation. Ainsi, en ce qui concerne les analyses budgétaires et la procédure prévue en cas de dépenses d'extrême urgence effectuées par le gouvernement sans crédit budgétaire disponible, la réforme ne modifiera en rien de la situation présente. Par contre, cette réforme devrait améliorer substantiellement la qualité des rapports de la Cour relatifs aux comptes généraux (les préfigurations réalisées aujourd'hui par la Cour des comptes ne seront plus nécessaires puisqu'elle pourra contrôler de manière exhaustive et plus pertinente des comptes déposés en temps opportun et établis selon les règles de la comptabilité en partie double), relatifs aux contrôle de légalité (qui résulteront d'analyses systématiques réalisées sur des ensembles cohérents de dépenses et ne seront plus étroitement dépendant de la procédure parcellaire qu'implique le visa préalable), mais aussi les rapports relatifs aux contrôles de bon emploi des deniers publics (qui bénéficieront des effets de la nouvelle organisation mise en place par le plan Copernic et d'informations comptables

afgaand visum) en over de controle van de goede besteding van de rijks gelden (waarbij voordeel zal worden gehaald uit de effecten van de nieuwe organisatie ingericht door het Copernicusplan en uit de relevantere boekhoudkundige inlichtingen, onder meer dankzij de uitwerking van de analytische boekhouding).

Dit vooronderstelt evenwel dat de geplande hervormingen volledig, correct en tijdig in de praktijk worden omgezet. Teneinde de realisatie van dit hervormingsproces te bewaken, neemt het Rekenhof zich voor, tijdens de overgangperiode, dit proces in elke federale overheidsdienst van nabij te volgen en er periodiek verslag over uit te brengen bij het Parlement.

Als besluit kan worden gesteld dat de voorgestelde hervorming, de algemene informatieverlening aan het Parlement door het Rekenhof behoudt of verbetert en geenszins in gevaar brengt.

bles plus pertinentes, notamment grâce à la mise en place de comptabilités analytiques).

Ceci suppose, que les réformes envisagées soient mises en pratique intégralement, correctement et en temps opportun. Afin de surveiller la réalisation de cette réforme, la Cour des comptes se propose de suivre, pendant la période transitoire, ce processus de près dans chaque service public fédéral et de faire rapport périodiquement au Parlement à ce sujet.

En conclusion, la réforme proposée, maintient ou améliore l'information générale du Parlement par la Cour des comptes, mais en aucun cas elle ne la met en péril.

BIJLAGE 2 BIJ HET ADVIES



Brussel, 20 november 2002
 Regentschapsstraat 2
 1000 BRUSSEL

A 5-2.217.933 B1

Mijnheer de Voorzitter,

In het kader van het project FEDCOM hebben vertegenwoordigers van het Rekenhof vorige donderdag 14 november een uiteenzetting bijgewoond van de consultants (Accenture, Andersen, Deloitte & Touche) en van de vertegenwoordigers van de federale overheid. Op basis van het verslag van die vergadering, en zonder zich nu al te willen uitspreken over de geldigheid van het geheel van de documenten die bij die gelegenheid werden neergelegd, is het Rekenhof van oordeel dat met betrekking tot de informatisering van het door de Commissie voor de openbare comptabiliteit uitgewerkte boekhoudplan, de volgende principes moeten worden verzekerd :

1. Ten behoeve van zijn informatieopdracht op budgettair vlak (in het kader van artikel 180 van de Grondwet) moet het FEDCOM-project in het algemeen en het ERP-pakket in het bijzonder, het Rekenhof de mogelijkheid bieden permanent de stand van de door het Parlement gemachtigde vastleggings- en vereffeningskredieten op te volgen en dit zowel vanuit het oogpunt van de samenstelling van de kredieten (initiële kredieten, aanpassingsbladen, herverdelingen van basisallocaties, transfers) als van hun benutting tijdens het begrotingsjaar.
2. Voor de uitoefening van zijn andere controleopdrachten (de controle van de wettelijkheid van de uitgaven, de controle van de goede besteding van de rijksgelden en van de inachtneming van de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid en de controle van de algemene boekhouding van de Staat), moet het Rekenhof permanent *on line* verbonden zijn met het ERP-systeem. Op deze wijze kan het zich ten allen tijde informeren over de gegevens die met betrekking tot het beheer en het budgettair en comptabel proces van alle diensten van de Staat, in het systeem zijn opgenomen. Het is niet de bedoeling dat het Rekenhof een parallel systeem zou uitwerken maar wel dat het een *back-up* zou kunnen nemen van het systeem.

De heer P. VERKAEREN
 Voorzitter van het Directiecomité
 van de FOD Budget & Beheerscontrole
 Financietoren
 Kruidtuinlaan 50 bus 47
 1010 BRUSSEL

A 5-2.217.933 B1

2

Die on line-toegankelijkheid moet zeer ruim worden opgevat en slaat zowel op alle stappen van het ontvangsten- en uitgavenproces als op de verschillende verantwoordingsstukken (contracten, vastleggingen, aankooporders, facturatie, levering van goederen, vereffening en betaling), alsook op de rapporten van de interne audit en de externe specialisten, en dat, uiteraard, in de mate dat die gegevens op elektronische wijze beschikbaar zijn. Het Rekenhof moet tot op het niveau van de individuele transacties in het systeem kunnen doordringen.

Voor de stukken die niet elektronisch beschikbaar zijn, zal in overleg met de FOD Budget & Beheerscontrole een procedure moeten worden uitgewerkt, die moet toelaten de permanente toegankelijkheid ervan voor het Rekenhof te verzekeren.

3. Die toegankelijkheid moet zowel worden verzekerd in het Rekenhof zelf als ter plaatse in de verschillende diensten die aan zijn controle zijn onderworpen (FOD's, AOI, enz.). Desgevallend dient onderzocht op welke manier sommige personeelsleden thuis kunnen worden aangesloten op het systeem (via internet of FEDMAN).

Bovendien moet het systeem in de mogelijkheid voorzien een "warehouse"-applicatie uit te bouwen om specifieke transacties of data uit het geheel te halen, die nodig zijn voor het uitoefenen van welbepaalde, gerichte of aanvullende controles of voor het uitvoeren van relevante queries door het Rekenhof.

4. Tot slot wenst het Rekenhof betrokken te worden bij de beoordeling van de invoering van het systeem in de verschillende diensten van de Staat teneinde te kunnen nagaan of de vereisten die door de nieuwe wetsontwerpen aan alle betrokkenen worden opgelegd, ook daadwerkelijk worden ingevuld (monitoring van het systeem).

Op last :
De Hoofdgriffier,



F. VAN DEN HEEDE.

Het Rekenhof :
De Eerste Voorzitter,



W. DUMAZY.

ANNEXE 2 À L'AVIS



Bruxelles, le 20 novembre 2002
2, rue de la Régence
1000 BRUXELLES

N° A 5 - 2.217.933 L1

Monsieur le Président,

Dans le cadre du projet FEDCOM, des représentants de la Cour des comptes ont entendu, ce jeudi 14 novembre dernier, un exposé du consultant (Accenture, Andersen, Deloitte & Touche) et de représentants de l'autorité fédérale. Sur la base du rapport de cette réunion, et sans se prononcer, dès à présent, sur la validité de l'ensemble des documents qui ont été déposés à cette occasion, la Cour des comptes estime qu'en ce qui concerne l'informatisation du plan comptable élaboré par la Commission de normalisation de la comptabilité publique, les principes suivants devront être garantis :

1. Sur le plan de sa mission d'information en matière budgétaire (dans le cadre de l'art. 180 de la Constitution), le projet FEDCOM en général et le programme ERP en particulier doivent assurer que la Cour des comptes soit capable de suivre en permanence la situation des crédits d'engagement et de liquidation accordés par le Parlement, et ce tant du point de vue de la composition des crédits (crédits initiaux, feuillets d'ajustement, redistributions d'allocation de base, transferts) que de leur utilisation au cours de l'année budgétaire.

Monsieur Pierre VERKAEREN
Président du Comité de direction du SPF
Budget et Contrôle de la gestion
Tour des Finances
Boulevard du Jardin Botanique, 50 Bte 47
1010 BRUXELLES

A 5 - 2.217.933 L1

2

2. Pour l'exercice de ses autres missions de contrôle (contrôle de légalité des dépenses, contrôle du bon emploi des deniers publics et du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience et contrôle de la comptabilité générale de l'Etat), la Cour des comptes doit, en permanence, être reliée en ligne avec le système ERP, de manière à pouvoir être informée à tout moment au sujet des données qui y sont reprises concernant la gestion et le processus budgétaire et comptable de tous les services de l'Etat. L'idée à cet égard, n'est pas que la Cour des comptes élabore un système parallèle, mais bien qu'elle puisse réaliser une copie de sauvegarde du système.

Cette accessibilité en ligne doit être conçue d'une manière très large et porte aussi bien sur toutes les étapes du processus des recettes et des dépenses, les différentes pièces justificatives (contrats, engagements, commandes, factures, livraisons des biens, liquidation et paiement) que sur les rapports de l'audit interne et des spécialistes externes, et ce, évidemment, dans la mesure où ces données sont disponibles sur support informatique. La Cour des comptes doit être en mesure d'entrer dans le système jusqu'au niveau des opérations individuelles.

Pour les pièces non disponibles sur support électronique, il y aura lieu d'élaborer une procédure en concertation avec le SPF Budget et Contrôle de gestion, afin d'en assurer l'accessibilité permanente à la Cour des comptes.

3. Ce principe d'accessibilité générale à l'information disponible doit être assuré tant à la Cour des comptes même que sur place, dans les différents services soumis à son contrôle (SPF, OPA, ...). Le cas échéant, il conviendrait d'examiner de quelle manière certains membres du personnel de la Cour des comptes pourraient être connectés au système à partir de leur domicile (via Internet ou FEDMAN).

A 5 - 2.217.933 L1

3

En outre, le système doit prévoir la possibilité de développer l'application "warehouse", permettant de retirer de l'ensemble des opérations ou des données spécifiques nécessaires pour réaliser des contrôles orientés et complémentaires déterminés ou pour effectuer des recherches pertinentes pour la Cour des comptes.

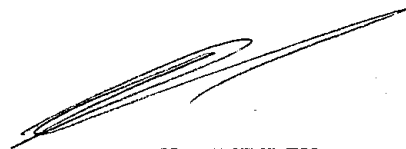
4. Enfin, la Cour des comptes souhaite être associée à l'évaluation de l'introduction du système dans les différents services de l'Etat afin d'être en mesure de vérifier si les exigences imposées à tous les intéressés par les nouveaux projets de loi sont effectivement respectées (monitoring du système).

PAR ORDONNANCE :
Le Greffier en Chef,



F. VAN DEN HEEDE

LA COUR DES COMPTES :
Le Premier Président,



W. DUMAZY

BIJLAGE 3 BIJ HET ADVIES**ANNEXE 3 A L'AVIS**

Het project FEDCOM

INHOUD

- **Project positionering**
- **Wetgevend kader**
- **Boekhoudkundig kader**
- **Gewenste toestand**
- **Overgangsfase**
- **Projectstructuur**

Project positioning

Het project

- Doel van de voorstelling van het project FEDCOM

→ Voorleggen van

De positionering van het project

De gewenste toestand zoals

- Voorgelegd aan de stuurgroep
- Voorgelegd aan de Inspectie van Financiën
- Voorgelegd aan het Rekenhof
- en opgebouwd vanuit de knelpunten gedefinieerd tijdens het in kaart brengen van de bestaande toestand

De migratiestrategie

De projectstructuur voor de implementatie

→ Feedback vanuit de betrokken entiteiten

Project historiek

- **Fase 1 : herziening van het rekeningstelsel (1991 – 2001)**
 - Oprichting van de commissie voor normalisatie van de openbare comptabiliteit (CNOC)
 - Ontwerp van wet inzake de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat
- **Fase 2 : Copernicus (1999 – 2002)**
 - Nieuwe organisatiestructuur rond het concept van FOD's
 - Nieuw controlesysteem met de aanpassing van de begrotingscyclus en beheerscontrole
- **Fase 3 : FEDCOM- voorstudie (2002 – 2003)**
 - Selectie van een applicatie-architectuur ter ondersteuning van het kader bepaald in fase 1&2.

Project doelstellingen

**Een beter financieel
beheer van de
openbare diensten**

**Een hogere transparantie
van de aanwending van
de belastinggelden**

Leidt tot

1. Een betere beschikbaarheid van betrouwbare, vergelijkbare, en actuele financiële gegevens
2. Een beter zicht op de samenstelling en ontwikkeling van het vermogen
3. Een hogere responsabilisering van de procesactoren

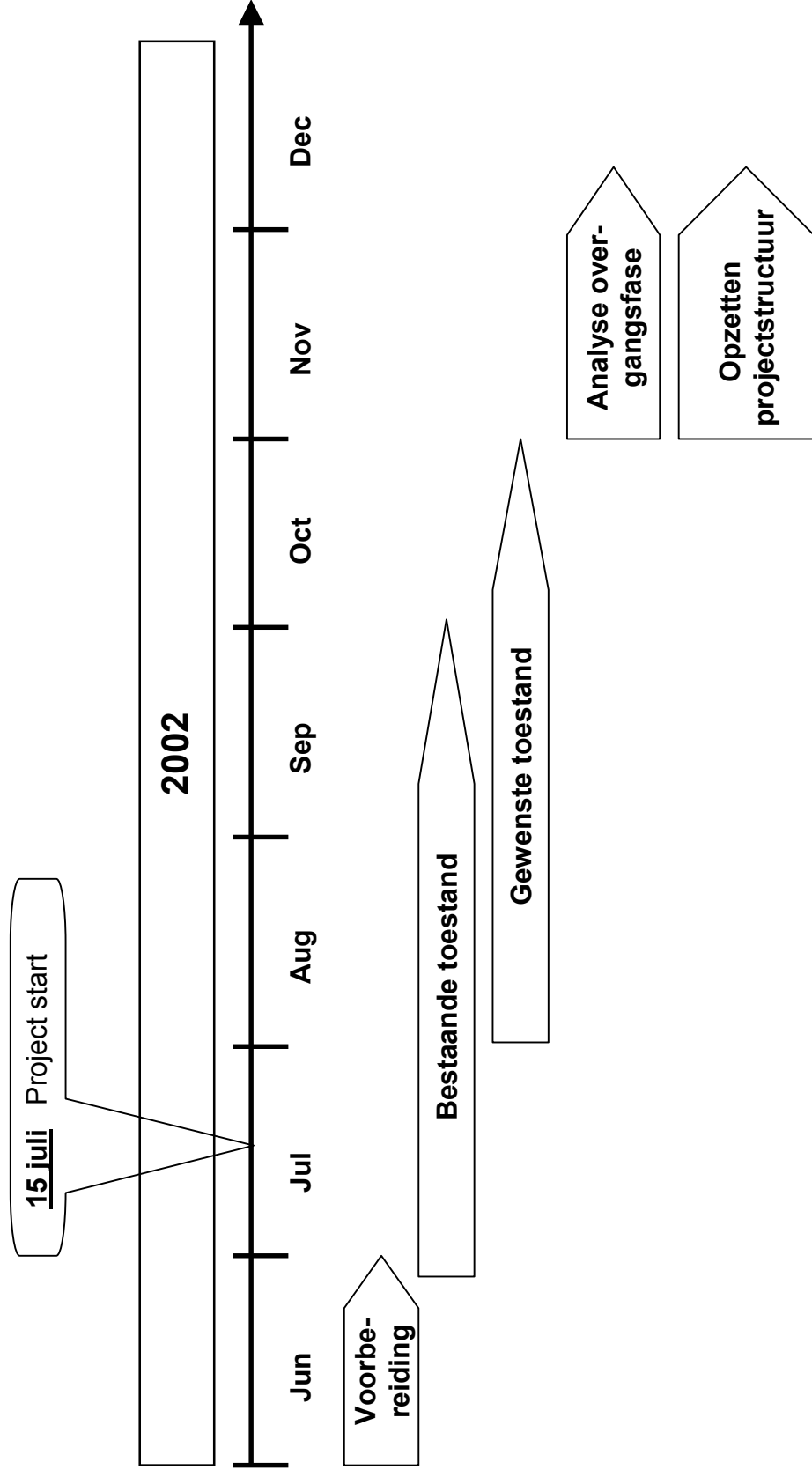
Vereist de invoering van

**Een
doorgedreven
budgetopvolging**

**Een analytisch
dubbele
boekhouding**

**Een geïntegreerd
boekhoudpakket**

Voorstudie tijdslijn



Wetgevend kader

- **Wet van 15 maart 1991 houdende de hervorming van de algemene Rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit.**
 - Techniek van het dubbel boekhouden
 - Aanrekening van verrichtingen op transactiebasis
- **Wetontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat**
 - Aanrekening simultaan in algemene en budgettaire boekhouding
 - Boekhouding op transactiebasis : boeking op moment van de vaststelling van een recht
 - Rapportering naar Kamer van Volksvertegenwoordigers
 - Budgetopvolging
 - Verplichte beheersrekening voor elke rekenplichtige
- **Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof**
 - Afschaffing van het voorafgaand visum door het Rekenhof

Knelpunten

Knelpunt	Besluit van de CNOC
Boeking en naleving van vereffeningkredieten	■ Kredietoverdrachten zullen niet worden toegelaten. ■ Een tijdelijke overschrijving van de vereffeningkredieten zal worden toegelaten indien de betaling geblokkeerd wordt tot er voldoende kredieten voor handen zijn.
Aangekochte goederen en diensten worden geboekt als ze “verschuldigd” zijn	■ “verschuldigd” = het moment waarop de prestatie wordt verricht of de goederen worden geleverd.

Boekhoudkundig kader

- **Periodieke afsluiting
& consolidatie**
- **Budgetopvolging**
- **Rapportage**

Principes gewenste boekhouding

- Decentralisatie van de input van de boekhouding naar de ministeriële departementen
- Centralisatie van de afsluiting van de boekhouding
- Centralisatie van betalingen bij de Schatkist
 - principe van eenheid van kas
- De algemene boekhouding is een dubbele boekhouding
- De boekhouding moet tevens een permanente opvolging van de begroting mogelijk maken
 - respecteren van het ankerprincipe
- De boekhouding dient over een hoge graad van integratie te beschikken

Periodieke afsluiting

■ Doel

- Een correct beeld te krijgen over de toestand van de algemene en budgettaire boekhouding.
- De basis leggen voor een financiële rapportage die toelaat de vergelijking te maken met voorgaande periodes en het budget.

■ Reikwijdte

- Op FOD niveau.

■ Verantwoordelijkheid

- Cel B&B binnen elke FOD

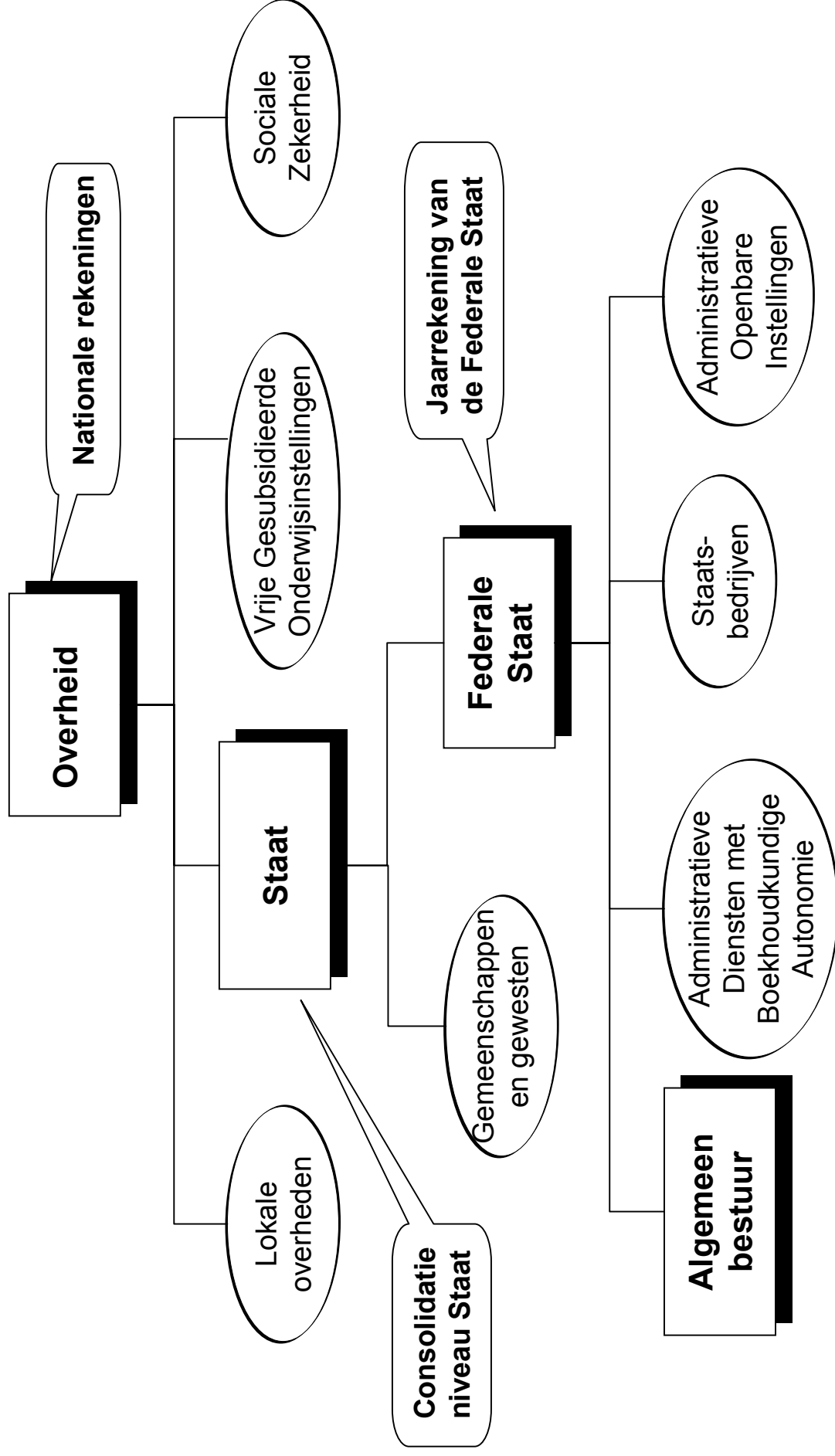
■ Scenario's

- De frequenties van de verschillende soorten afsluitingen verschillen, evenals de duur.
- De analytische diepgang is afhankelijke van het type van afsluitingsscenario.
- De jaarafsluiting vormt de basis voor de wettelijk verplichte rapportage.

Consolidatie (1)

- **Doel**
 - Komen tot een GLOBAL beeld van de financiële toestand van de Federale Staat
- **Inhoud**
 - Geconsolideerde balans
 - Geconsolideerde resultatenrekening
 - Geconsolideerde samenvattende rekening van de begrotingsverrichtingen
 - Toelichting
- **Niveau's**
 - Jaarrekening Federale Staat
 - Consolidatie op niveau van de Staat
 - Nationale rekeningen
- **Verantwoordelijkheid**
 - FOD B&B
- **Applicatie-architectuur**
 - Specifiek consolidatiepakket

Consolidatie (2)



Budgetopvolging (1)

■ **Doel**

- Het mogelijk maken van een strikte en transparente opvolging van de verschillende kredieten door zowel B&B, als de FODs en externe partijen
- De basis leggen voor éénduidige toepassing van het ankerprincipe

■ **Verantwoordelijkheid**

- FOD B&B en de cellen B&B binnen elke FOD

■ **Applicatie-architectuur**

- ERP voor budgetopvolging
- Specifieke applicatie voor budgetmaak

Budgetopvolging (2)

■ Nieuw wettelijk kader

- Enkel nog gesplitste kredieten – geen overdracht van kredieten
- Overgang van ordonnanceringskredieten naar vastleggings- en vereffeningkredieten
- Indien het vereiste vereffeningskrediet groter is dan het gebudgetteerde vereffeningskrediet, zal het volledige bedrag worden geregistreerd en geblokkeerd. Vrijmaking van betaling gebeurt pas na herallocatie van kredieten.
- Wijziging in moment van aanrekening

Budgetopvolging (3)

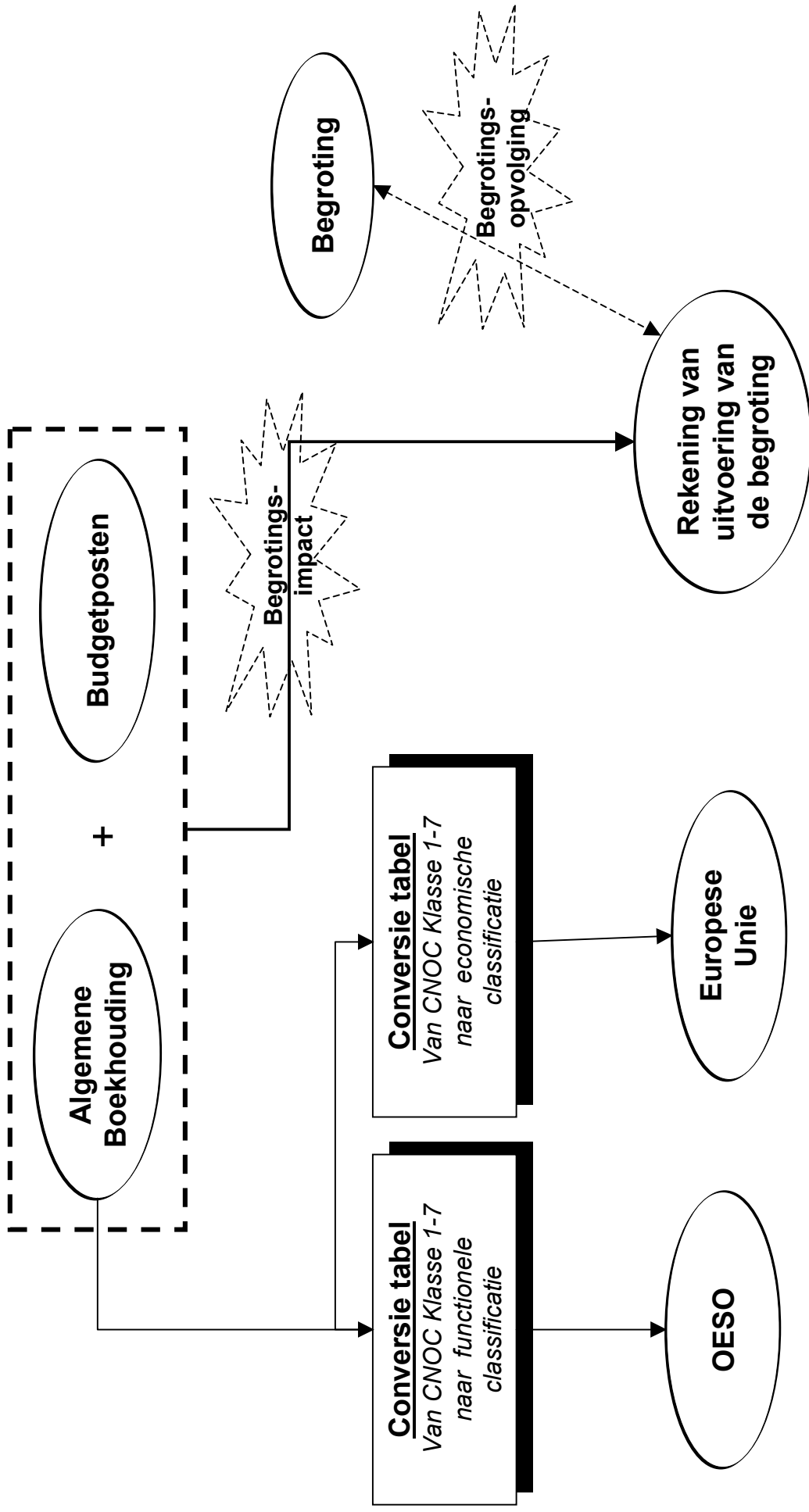
■ Basisprincipes

- De bevoegdheden van het Parlement en de Ministers over respectievelijk de programma's en de basisallocaties blijven ongewijzigd. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden aan de FODs om budgettaire verantwoordelijkheid toe te wijzen aan budgethouders door middel van het opzetten van een kostenplaatsenstructuur.
- Na de afronding van de begrotingsrondes wordt de begroting (zowel de vastleggings- als de vereffeningstekorten) opgeladen in het ERP pakket. Dit gebeurt door de FOD B&B tot op het niveau van basisallocatie, en door de cellen B&B binnen elke FOD voor het niveau kostenplaats.

Rapportage (1)

- Standaard rapportering ter facilitatie van consolidatie en vergelijkingen tussen entiteiten
- Mogelijkheid tot zelf opmaken van rapportering (aan de hand van de datamagazijn functionaliteit) in functie van de specifieke noden van de entiteiten
- Rapportage is gestoeld op simultane boeking in algemene en budgettaire boekhouding (voorzovere dit van toepassing is)
- Rapportage gebeurt zowel volgens functionele als economische classificatie

Rapportage (2)



Rapportage (3)

- **Verplichte rapportage**, opgelegd door de Federale Overheid, de Europese Unie en andere internationale regelgeving.
- **Beleidsondersteunende rapportage** biedt de mogelijkheid de uitvoering van de begroting multi-dimensioneel op te volgen.
- **Rapportage gericht op controle** focust zich vooral op financiële stromen die bijzondere opvolging vereisen.
- **Efficiëntierapportage** richt zich op het meten van de prestatie van alle betrokken processen.

Gewenste toestand

- Actoren
- Controle
- Applicatie-
architectuur
- Processen

Sleutelprincipes

- **Beslissingsautonomie van de FOD's**
 - Elke FOD krijgt verregaande beslissingsautonomie, gekoppeld aan een verplichting tot rechtvaardiging via rapportage^(*)
- **Controles**
 - Financiële controle^(*)
 - Verschuiving van 'externe' controle van ex ante naar ex post
 - Eénduidige procedures
- **Specialisatie en standaardisatie**
- **Informatieopname aan de bron**

^(*) Principe overgenomen van de Copernicus hervorming

Actoren (1)

Vier categorieën

Verdwenen

- Dienst aanrekening Thesaurie
- Buitengewone rekenplichtige
- Controleur der Vastleggingen

Nieuw

- FOD B&B
- Cel B&B
- Budgethouder
- Hoofdbudgethouder
- Interne audit

Gewijzigd

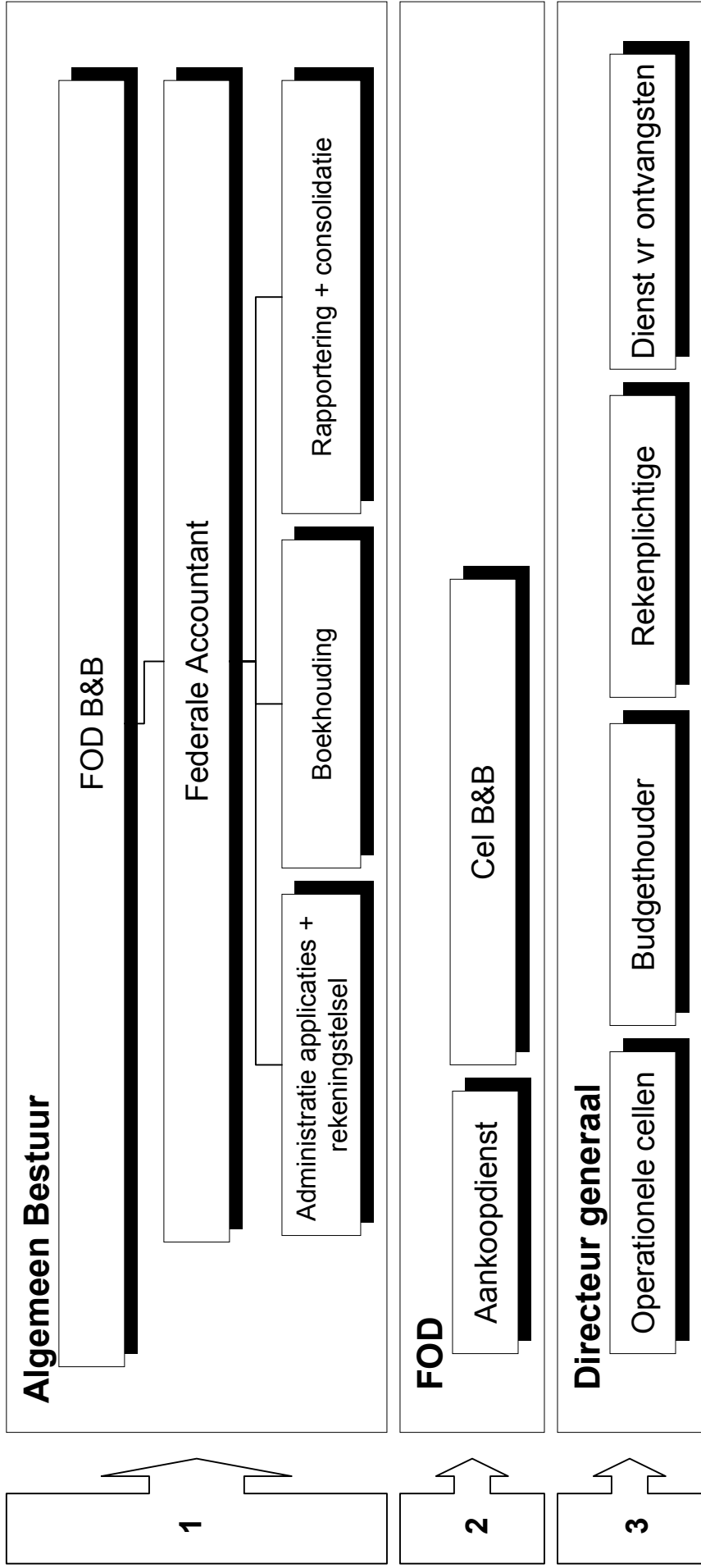
- Rekenplichtige der geschillen
- Aankoopdienst
- Dienst voor ontvangsten
- Boekhouding
- Vereffeningdienst
- Ordonnateur

Onveranderd

- Gewone rekenplichtige
- Centraliserende rekenplichtige
- Back Office agentschap van de schuld

Actoren (2)

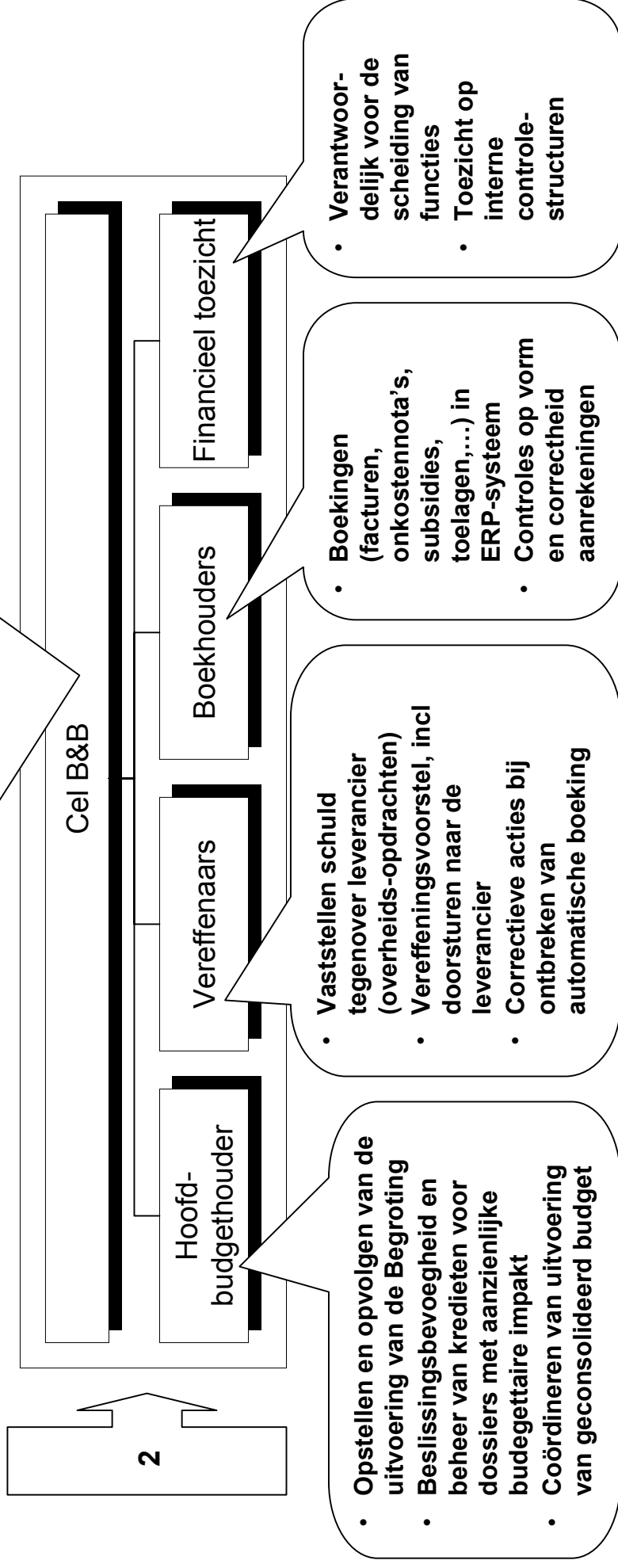
De organisatie structuur



Actoren (3)

De cellen B&B

- Relaties met FOD B&B en implementatie van hun richtlijnen
- Financieel toezicht
- Management rapportage
- Opvolging bestedingsgedrag



REKENHOF

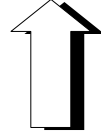
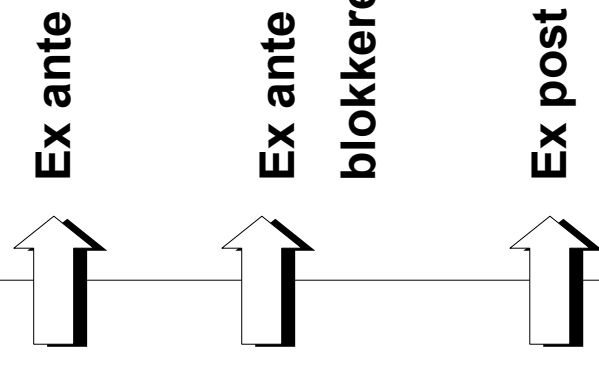
- **Boekhouding**
 - Controle rekeningen
 - Controle Algemene Rekening
- **Begrotingsboekhouding**
 - Onderzoek naar wettigheid en regelmatigheid van ontvangsten en uitgaven
 - Controle op kredietoverschrijdingen
- **A posteriori controles**
 - Doelmatigheidsanalyses op zuinigheid, doelgerichtheid en doeltreffendheid
 - Conformiteit met art. 180 van de Grondwet (directe toegang)
- **Rapportage naar Kamer van Volksvertegenwoordigers**

INSPECTIE VAN FINANCIEN

Uitvoeringsdossier :

- **Strategische dossiers**
 - Ondermeer onderzoek begrotingsvoorstellen en afstemming met operationeel plan
- **Operationele dossiers met risico**
 - Beroep mogelijk bij minister van B&B, indien na 15 dagen geen uitspraak : hoofdbudgethouder neemt beslissing op eigen risico
- **Operationele dossiers**

Controle :



Overgang van ex ante naar ex post controles samen met opbouw van interne controles binnen FOD's^(*)

^(*) Conform het ontwerp KB

Controlepunten (1)

■ Financieel toezicht

- Functiescheiding
- Manuele controles binnen taken van de verschillende actoren
- Automatische controles
- Cel B&B

■ Onafhankelijk intern toezicht

- Interne audit

■ Externe controle

- Inspectie van Financiën
- Rekenhof

Controlepunten (2)

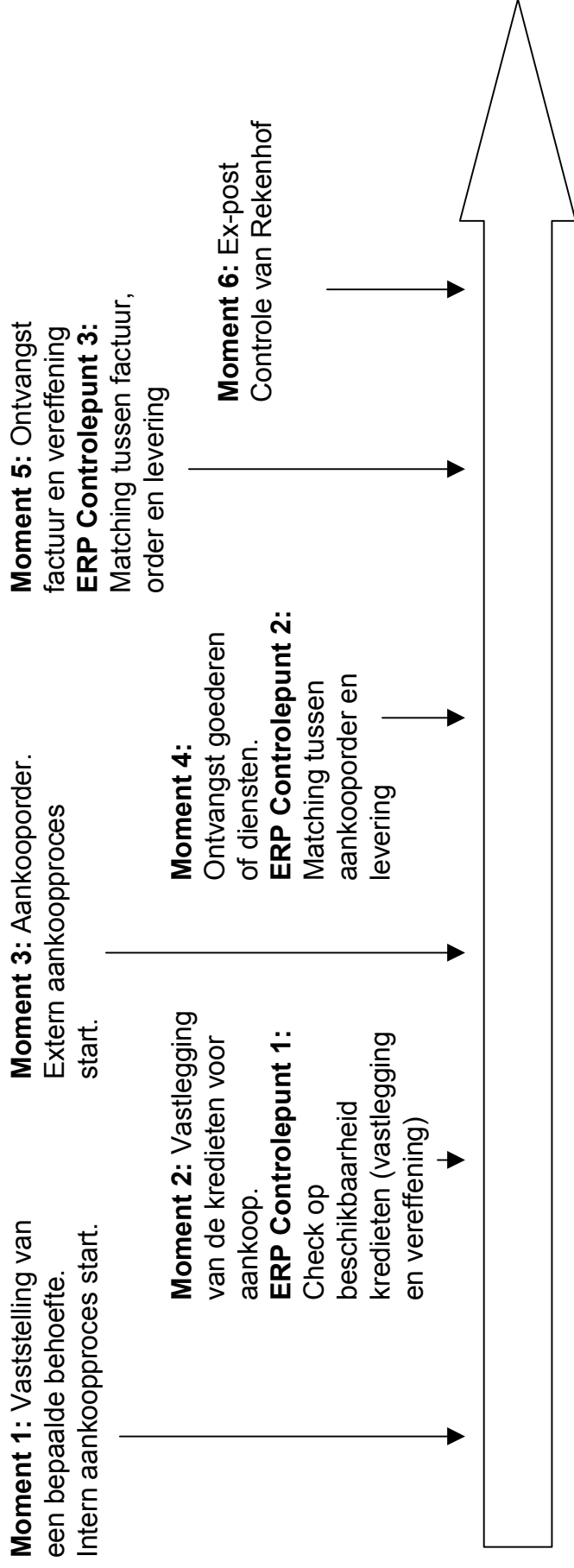
■ Automatische controles

- Geïntegreerd in het ERP systeem (onderdeel van de processen zelf), met automatische uitvoering en rapportering van afwijkingen
- ‘Financieel toezicht’ komt niet tussen in de uitvoering, wel in de analyse van de rapportering
- **Preventief** van aard: de controles weigeren transacties die afwijken van gepredefinieerde transactieprofielen

■ Manuele controles

- Niet geïntegreerd in het systeem, wel in de ondersteunende proces werkstroom (process workflow)
- Resultante van rapportering over zowel individuele transacties als groepen van transacties
- Uitgevoerd door medewerkers, op basis van een controlemethodologie
- **Detectief** van aard: de controles worden uitgevoerd om bepaalde afwijkende transacties of trends te identificeren, waarna correctieve actie kan worden ondernomen

Controlepunten (3)



In dit illustratief, generiek uitgavenproces bestaan controles op niveau van zowel het engagement, de uitvoering en de betaling. Deze controles zijn zowel preventief als detectief van aard, en beperken door onder meer een scheiding van bevoegdheden het risico op onvrijwillige en vrijwillige fout. Deze controles zijn moeilijk(er) uitvoerbaar in een niet-geautomatiseerde omgeving.

Het extern engagement van de Staat wordt voorafgegaan door een beschikbaarheids-controle op zowel vastleggings- als vereffeningskredieten. Hierdoor worden budget-overschrijdingen onmogelijk. Deze controle, en de controles die worden uitgevoerd in het kader van de afhandeling van de order, zijn ingebouwd in het ERP systeem.

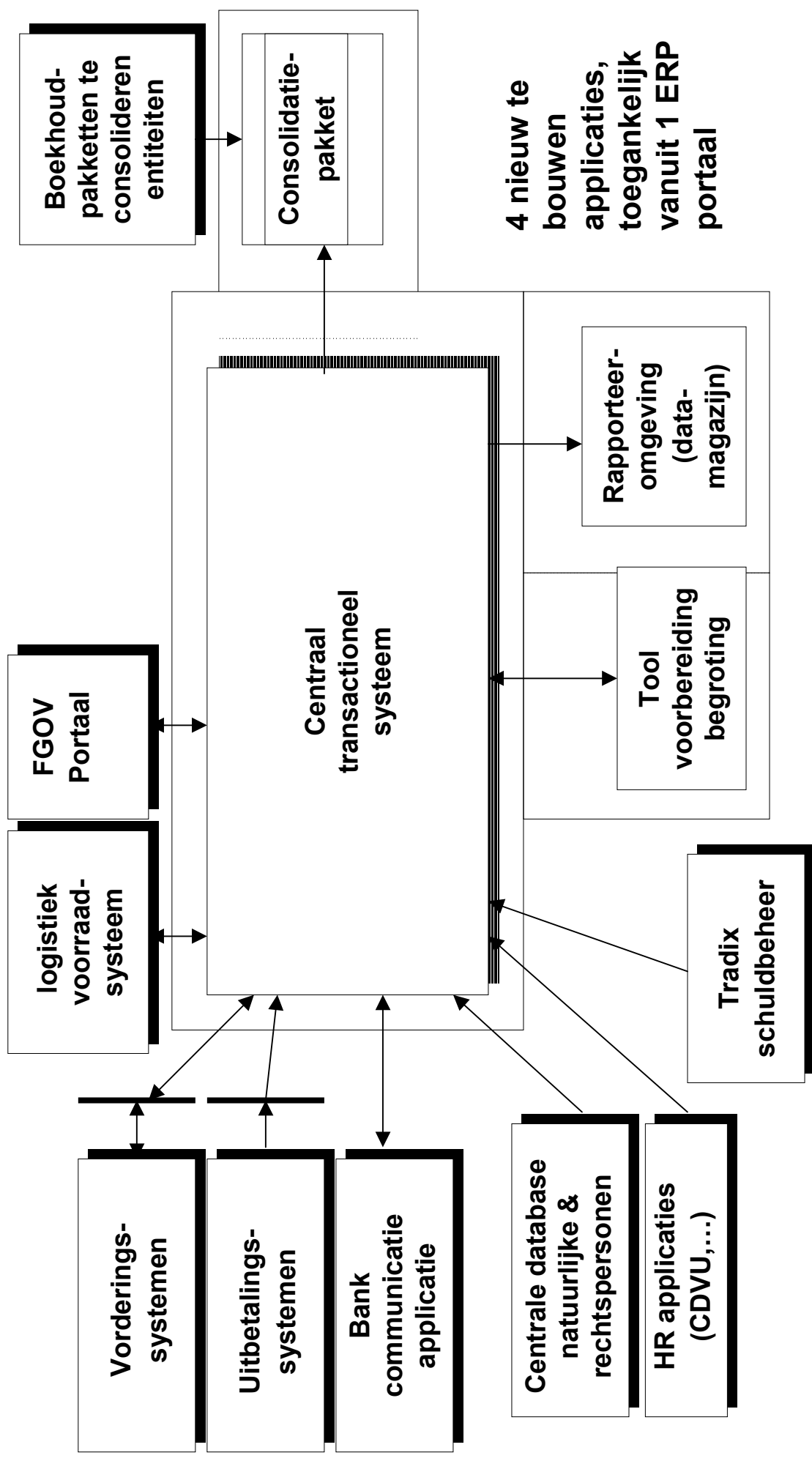
De mogelijkheid om een check op conformiteit met het ankerprincipe uit te voeren, bestaat door het voorzien van een cumulatieve rapportering rond het gebruik van kredieten.

Applicatie-architectuur (1)

- **Eén centraal systeem** voor het volledige Centraal Bestuur.
- **Overkoepelend netwerk** (FEDMAN) over alle FOD's is noodzakelijk om het centrale systeem voor alle diensten toegankelijk te maken.
- **Toegang** voor eindgebruiker verloopt via een centrale portaalsite.
- **Interfaces** die de aanleveringsapplicaties met het centrale systeem verbinden moeten een uniforme technologie en filestructuur gebruiken.
- **Stamgegevens** waarvan de authentieke bron buiten het ERP-pakket ligt worden automatisch bijgewerkt
- **Gegevensuitwisseling** tussen bankrekeningen en het centrale systeem gebeurt on-line via één centrale applicatie.

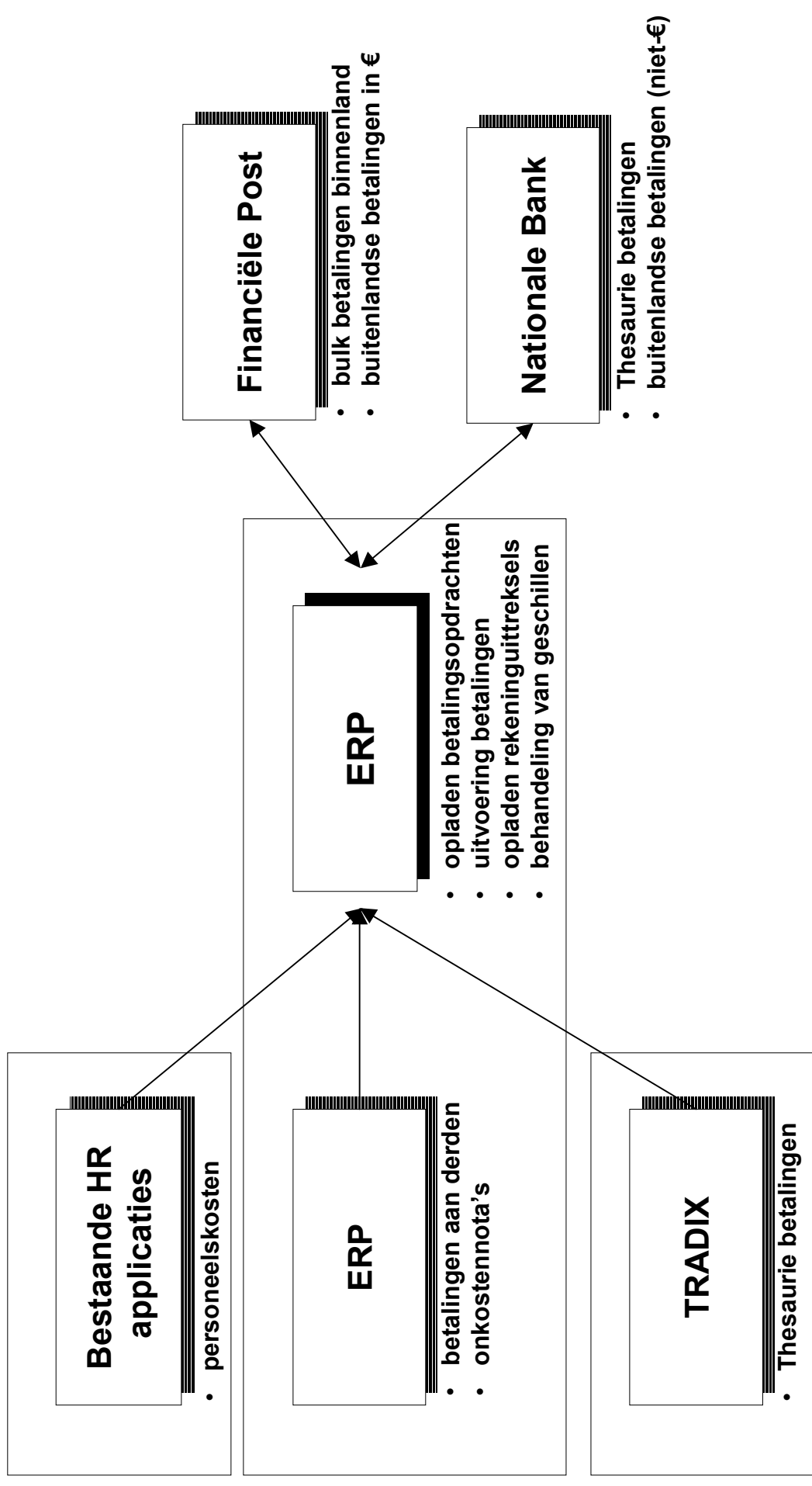
Applicatie-architectuur (2)

Het totaalbeeld



Applicatie-architectuur (3)

Uitgaande betalingen



INKOMSTEN

- **De berekening of bepaling van het recht wordt niet** opgenomen in het ERP-systeem
- **In het centrale databestand** worden alle rechten zo snel mogelijk opgenomen
- **De opvolging van het recht** gebeurt in één systeem
- **Het invorderingsproces** wordt gestandaardiseerd en geautomatiseerd
 - Maximale automatische reconciliatie van ontvangsten met geboekte rechten
 - Aanmaanprocedure wordt volledig ondersteund door het systeem
 - Overdracht naar Domeinen wordt automatisch voorgesteld
- **Globaal beeld van debiteur en/of vordering**
- **Boekhoudkundige registratie** verloopt automatisch en gebeurt onmiddellijk in de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding
- **Automatische rapportering**

UITGAVEN

- **Wetgevend kader**
 - Geen overdracht van kredieten
 - Buitengewoon rekenplichtige valt weg
- **Controles**
 - Sterke vereenvoudiging van goedkeuringsprocedures zonder inboeten van kwaliteit van de controles
 - Automatisering van in het proces ingebouwde ex ante controles
 - 3 puntscontrole op bestelbon, goederenontvangst en factuur
- **Proces**
 - Geautomatiseerde controles van beschikbare kredieten
 - Minimalisatie van papierstromen
 - Volledige opvolging van dossier in centraal systeem
 - Maximale ondersteuning van de processen door elektronische ‘workflow’ (goedkeuringen, ...)
 - Scannen van bewijsstukken
 - Centralisatie van gespecialiseerde taken
 - Cel B&B
 - Centrale aankoopdienst
 - Self Service principe voor onkostennota’s

GELDBEHEER

- **Centralisatie van informatieuitwisseling** met de NBB en de Financiële Post in de Back Office van de Thesaurie
- **Electronische informatieuitwisseling** met de NBB en de Financiële Post
- **Papieren verantwoordingsstukken** (o.a. rekeninguittreksels) verdwijnen
- **Optimalisatie van de opvolging van niet-uitgevoerde betalingen**
- **Geïntegreerd dagdagelijks kasbeheer in één centrale applicatie**
- **Afstemmen van applicatie-architectuur van de Thesaurie met de organisatiestructuur.**

Processen

Knelpuntanalyse (1)

Verschillende interne en externe systemen voor verwerking en opslag van gegevens

- Het centraal databestand bevat uitgaande betalingen, ontvangsten, vorderingen, debiteuren, crediteuren,...
- Gestandaardiseerde en geïntegreerde dossieropvolging
- Volgende akties gebeuren op gestandaardiseerde wijze in het centraal systeem
 - Het uitsturen van betalingsuitnodigingen
 - Het starten en opvolgen aanmaanprocedure
 - De reconciliatie van ontvangsten
 - Het verwerken van betalingsverschillen
 - De overdracht naar Domeinen van dubieuze vorderingen
- Integratie van de verschillende gegevensbronnen
- Volledige centralisatie van gegevensuitwisseling met de banken
- Alle vastgestelde rechten worden verbonden met een debiteur met unieke identificatie
- Opvolging en verwerking aankoopdossiers gebeurt volledig in centraal systeem of laat een spoor na.

Processen Knelpuntanalyse (2)

Veelal manuele verwerking

- Maandstaten en jaarverantwoording worden automatisch door het systeem gegenereerd
- Boeking in algemene en begrotingsboekhouding gebeuren automatisch en simultaan voorzover relevant
- Reconciliatie van betalingsgegevens gebeurt zo veel mogelijk automatisch door gebruik van algoritmes
- Systeemondersteuning voor verwerking van geschillen

Processen

Knelpuntanalyse (3)

Gebrekkige en niet uniforme gegevensuitwisseling via fysieke gegevensdrager

- Electronisch doorsturen van betalingsinformatie van en naar banken
- Interne papierenstromen worden vervangen door systeemtransacties en workflow
- Verantwoording op basis van elektronische betalingsgegevens
- Centralisatie van alle betalingsopdrachten in ERP – systeem
- Centrale ontvangst van facturen en onmiddellijke scanning en registratie in centraal systeem
- Gebruik van elektronisch templates
- Gegevens m.b.t. uitgevoerde betalingen kunnen geconsulteerd worden in het systeem
- **Standaardisatie van de gegevensuitwisseling tussen**
 - Federale overheid en financiële instellingen
 - Entiteiten en Thesaurie

Processen Knelpuntanalyse (4)

Inefficiënte en onvolledige interne controle

- **Automatisatie van (ex ante) controles**
 - Bvb Automatische 3-puntscontrole
- **Eliminatie van redundante stappen**
- **Principe “eenmalige goedkeuring door verantwoordelijke”**
- **Functiescheiding ondersteund door ERP-systeem**
- **Geïntegreerd systeem van ex post controles**
- **Kasbeheer : Boeking en controle van verantwoordingsstukken op niveau van de centrale boekhouding**
- **Opportuniteitscontrole op lokaal niveau**

Processen Knelpuntanalyse (5)

Splitsing tussen budgettaire en operationele verantwoordelijkheden
--

- **Kostenplaatsenstructuur**
- **Beschikbaarheid van alle noodzakelijke informatie in het ERP-systeem**
- **Decentralisatie van de rapporteringmogelijkheden**
- **Op elk ogenblik in de cyclus dat een dossier doorloopt, kan de impact op het budget worden geconsulteerd**
- **Budgettaire autonomie van FOD-voorzitter**

Overgangsfase

- Migratiebeheer
- Communicatiebeheer
- Vorming & opleiding

Migratiebeheer (1)

- Het ontwerp van wet op de rijksrijkscomptabiliteit opteert voor een volledige, éénmalige migratie naar een algemene dubbele boekhouding: het big bang scenario.
- Het FEDCOM team heeft een strategische evaluatie gemaakt inzake de voor- en nadelen van verschillende implementatiescenario's.
- Om tot een optimaal implementatiescenario te komen, werd geopteerd om de implementatie op te splitsen in een functioneel en een technisch luik.

VOORDELEN van een ‘big bang scenario’

- Alle onderling gerelateerde materies op coherente wijze ingevoerd.
- Eénduidig functioneel kader voor de begroting
- Eénduidige terminologie over de entiteiten
- Eénduidige inhoudelijke manier van werken
- Eénduidige systemen van controles, in functie van de nieuwe wetgeving
- Migratie Federale Overheid verloopt conform migratie andere publieke rechtspersonen

Migratiebeheer (3)

NADELEN van een ‘big bang scenario’

- Vraagt een zeer groot draagvlak aan de kant van de overheid (alle betrokken medewerkers in alle FODs)
- Geen mogelijkheid tot bijsturing op basis van de ervaring uit vroegere migraties
- Geen mogelijkheid om zich eerst functioneel vertrouwd te maken met de omgeving
- Risico of faling van de implementatie groeit exponentieel (ervaring uit privé-sector)

Migratiebeheer (4)

De voornaamste knelpunten rond het big bang scenario zijn verbonden aan het ondersteunend overheidsdraagvlak met betrekking tot de technische migratie. Dit kan vermeden worden door een migratie op twee assen: een éénmalige functionele migratie, die de FODs functioneel vertrouwd maakt met de nieuwe manier van werken, en een gefaseerde technische migratie naar ERP.

Strategische keuze

volledige, éénmalige functionele migratie van alle betrokken entiteiten (functionele big bang), met een begeleidende gefaseerde technische migratie onder de vorm van een pilootproject en migratie van 3 groepen FODs in elkaar opvolgende golven van 6 maanden.

Functionele migratie

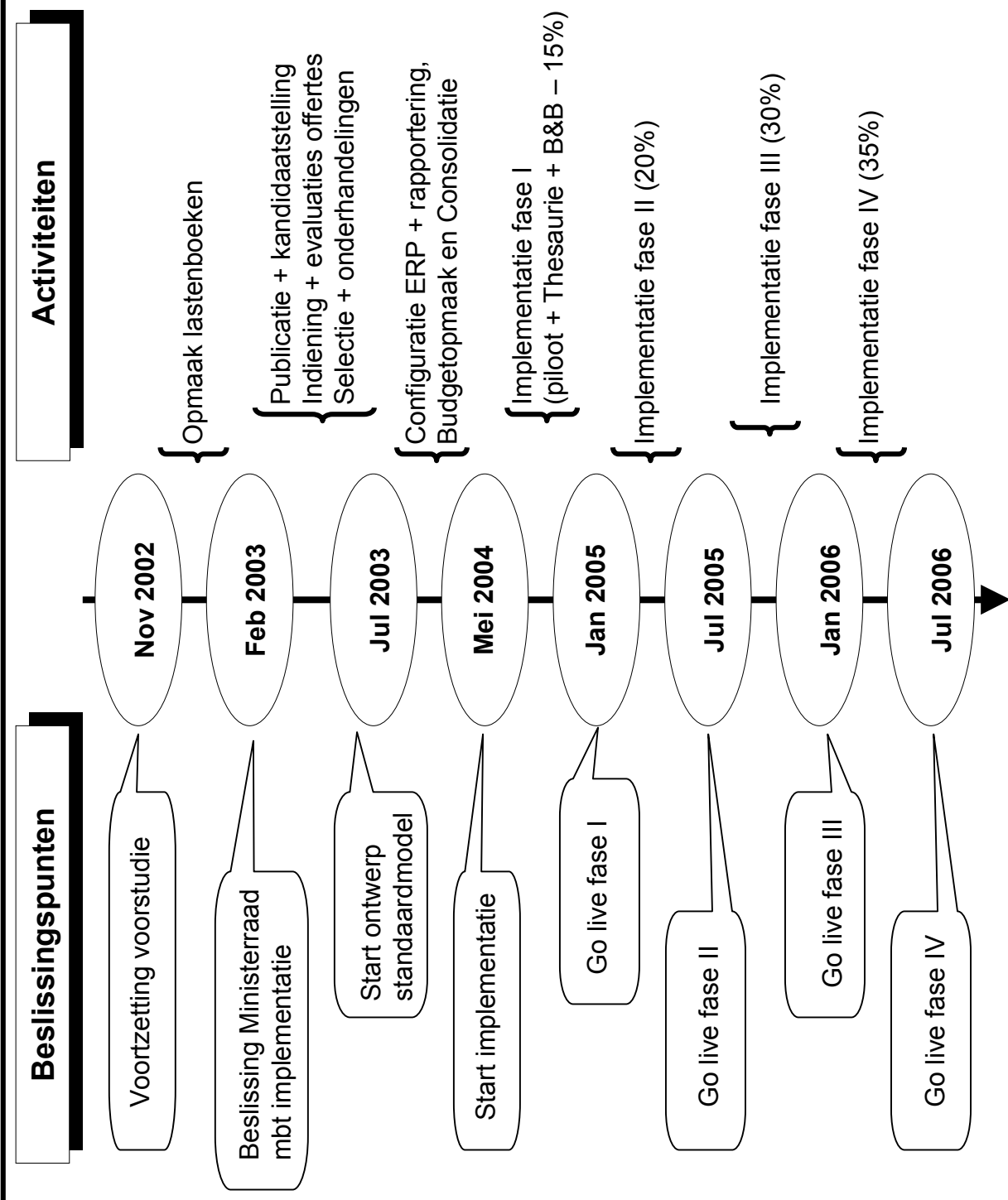
- Volledig en éénmalig voor alle entiteiten
- Op basis van de nieuwe wet op de rijkscomptabiliteit
- De entiteiten passen hun administratieve en financiële processen en controles aan aan de nieuwe wetgeving en de nieuwe concepten (Copernicus) inzake beheer, management en controle
- Entiteiten maken zich functioneel klaar om het ERP-pakket te implementeren

Migratiebeheer (6)

Technische migratie

- Gefaseerd, in 3 elkaar opvolgende golven van zes maanden, voor alle FODs
- Voorafgegaan door een pilootproject
- Omvat de technische implementatie van het ERP ter ondersteuning van de algemene dubbele boekhouding

Migratiebeheer (7)



Communicatiebeheer

Periodes

- Tijdens de voorbereiding van het transitietraject
- Aan de start van het transitietraject en tijdens de voorbereiding van de implementatie
- Aan de start en tijdens de implementatie
- Tijdens de go-live en na de go-live

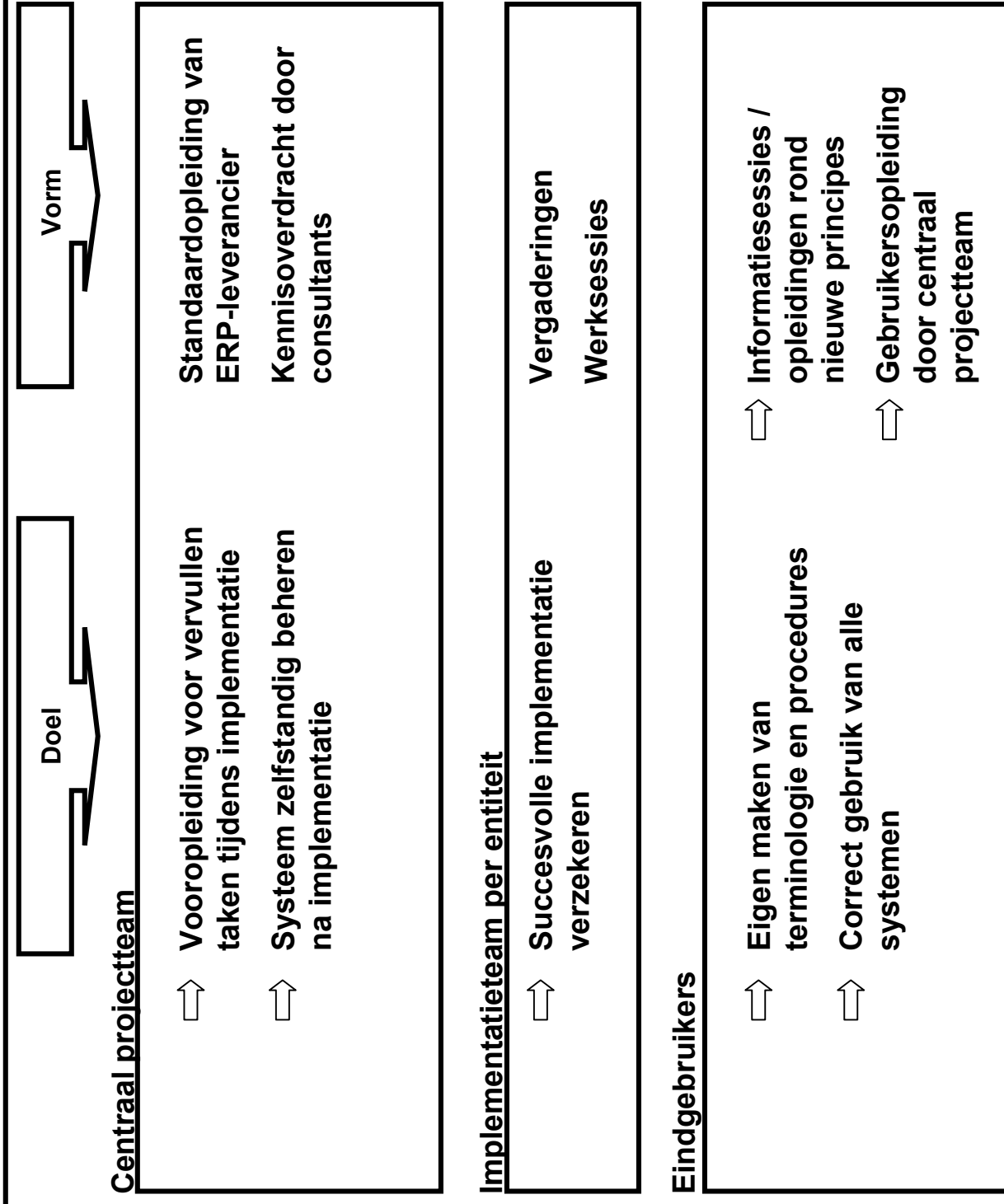
Richtingen

- Externe communicatie
- Centrale interne communicatie
- Entiteit-specifieke communicatie

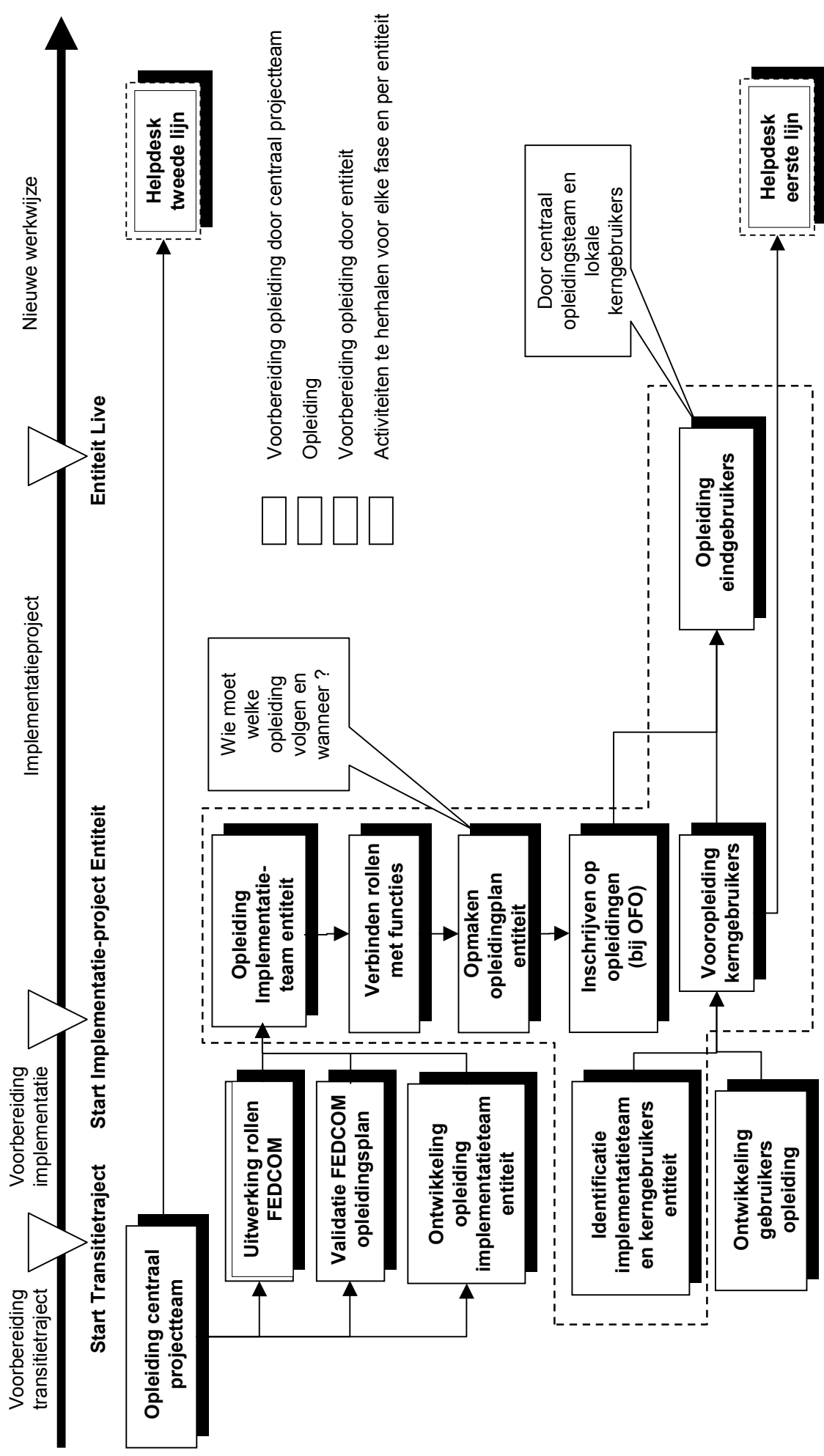
Vorming & opleiding (1)

- **Meest bepalende factor voor het welslagen van het project**
- **Gedeelde verantwoordelijkheid entiteiten en centrale projectteam**
- **Doelstelling: zo hoog mogelijke autonomie van en aanvaarding door de gebruikers**
 - ✓ Degelijke voorbereiding om maximale kwaliteit te garanderen
 - ✓ Inzet van voldoende middelen en tijd voor de opleiding.
Dit is het eerste contactpunt met de gebruikers – de eerste indruk telt !
 - ✓ Rekening houden met de specificiteit van de entiteit via inbreng kerngebruikers
- **Op het juiste tijdstip**
 - ✓ Tijdige identificatie van de op te leiden medewerkers & vrijmaken van deze medewerkers
 - ✓ Planning van de opleidingen zo kort mogelijk voor de ingebruiktrekking van de nieuwe manier van werken.

Vorming & opleiding (2)



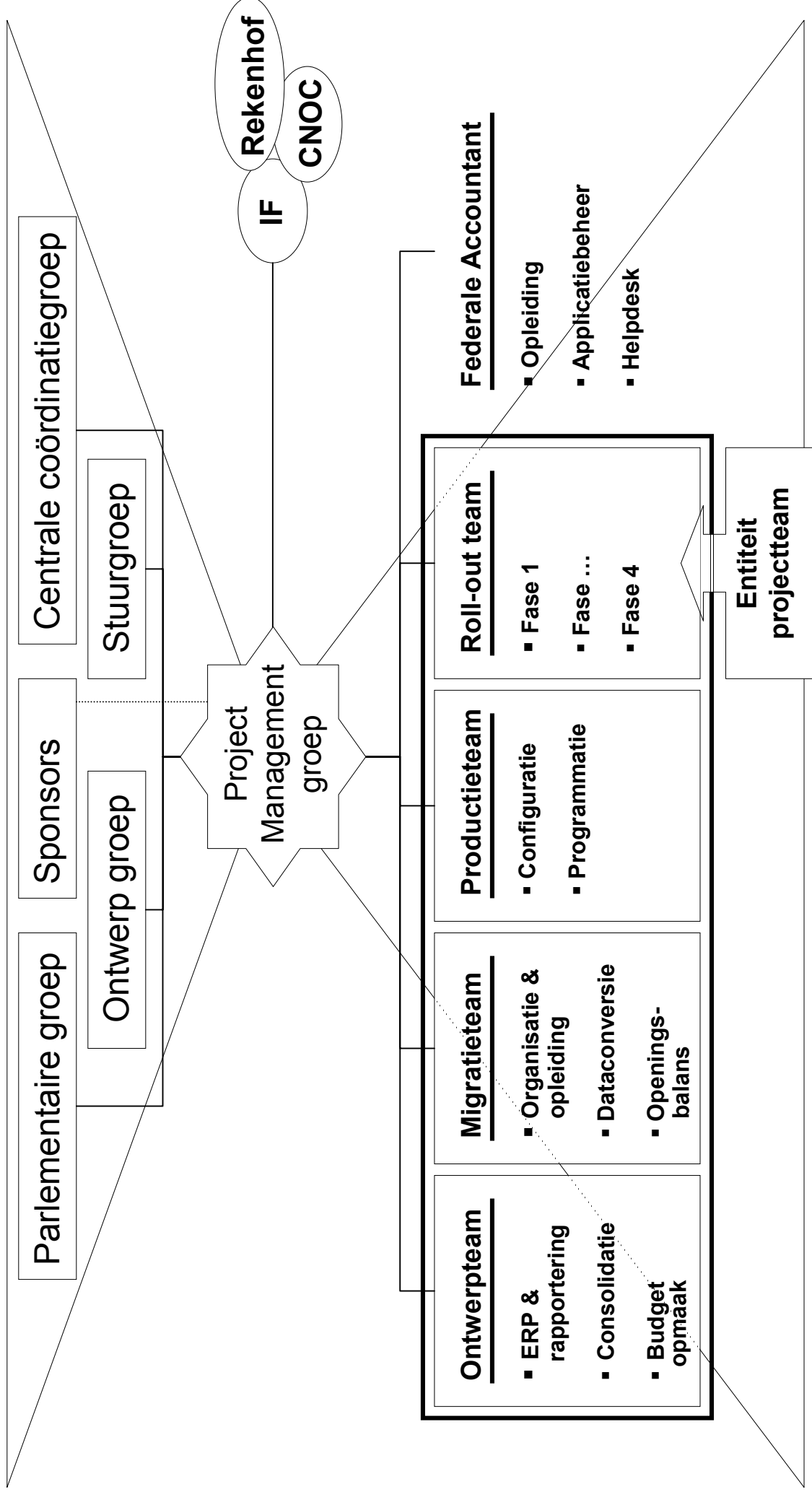
Vorming & opleiding (3)



Projectstructuur

- **Projectteams
& projectgroepen**
- **Federale Accountant**

Projectbeheer (1)



Projectbeheer (2)

Projectbeheergroep

- **Parlementaire groep**
 - ✓ Opvolging van de timing en planning mbt het doorvoeren van de wijzigingen op wetgevend vlak
 - ✓ Interpellatie van betrokken ministers
- **Ontwerpgroep**
 - ✓ Beslissing over inhoud en beheer van het standaardmodel
 - ✓ Evaluatie, validatie en beheer van vragen tot wijzigingen van het standaardmodel
- **Stuurgroep**
 - ✓ Controle en sturingsfunctie met centrale en transversale focus
 - ✓ Mobilisatie van de nodige middelen
- **Centrale coördinatiegroep**
 - ✓ Mobilisatie en sturing van het 'entiteit projectteam'
 - ✓ Strategische rol mbt toelatingscriteria, implementatie,...

Projectbeheer (3)

Adviserende betrokken partijen

■ **CNOC**

- ✓ Opstellen van de wet- en regelgeving voor de comptabiliteit
- ✓ Integratie van de modaliteiten van FEDCOM in de wet- en regelgeving

■ **Inspectie van financiën**

- ✓ Consistentiecontroles
- ✓ Opvolgen en valideren van de voortgang van de invoering van de nodige organisatorische aspecten

■ **Rekenhof**

- ✓ Vanuit hun domein en verantwoordelijkheid advies verlenen aan het projectteam

Projectbeheer (4)

Centraal projectteam

■ **Ontwerpteam**

- ✓ Beheer van het standaardmodel met eindverantwoordelijkheid voor de goede werking ervan binnen de centrale diensten en entiteiten
- ✓ Gedetailleerd functioneel ontwerp en testen van het standaardmodel

■ **Migratieteam**

- ✓ Beheer van de migratie met eindverantwoordelijkheid voor de goede overgang van de centrale diensten en entiteiten naar de nieuwe werkwijze

■ **Productieteam**

- ✓ Ontwerp, bouw en beheer van de centrale applicaties en architectuur (ism FEDICT)

■ **Roll-out team**

- ✓ Link tussen FEDCOM en de entiteit projectteams tijdens de implementatie

DOEL : geleidelijk kennis laten doorstromen van de centrale projectteams naar de Federale Accountant ... en dit vanaf het begin van de implementatie

Projectbeheer (5)

Entiteit projectteam

■ Strategisch

- ✓ De entiteit projectteams assisteren de directeurs cellen B&B bij de voorbereiding en implementatie binnen de entiteit
- ✓ Opstellen en integreren van voorbereidings- en implementatieplannen
- ✓ Opzetten en activeren van organisatie To Be
- ✓ Garanderen van een vlotte doorstroming van informatie

■ Operationeel

- ✓ Uitvoeren van de voorbereidende taken binnen de entiteit
- ✓ Voorbereiden en aanpassen van entiteitspecifieke wet- en regelgeving
- ✓ Opstellen inventaris en realiseren van benodigde infrastructuur en aanpassingen
- ✓ Opmeten van de performantie (nulmeting)
- ✓ Inventaris en voorbereiding op te laden gegevens
- ✓ Opstellen en opstarten overgangsprocedures

Projectbeheer (6)

Dimensionering projectteam

- ✓ Gemiddelde bezetting van het projectteam (in VTE's)

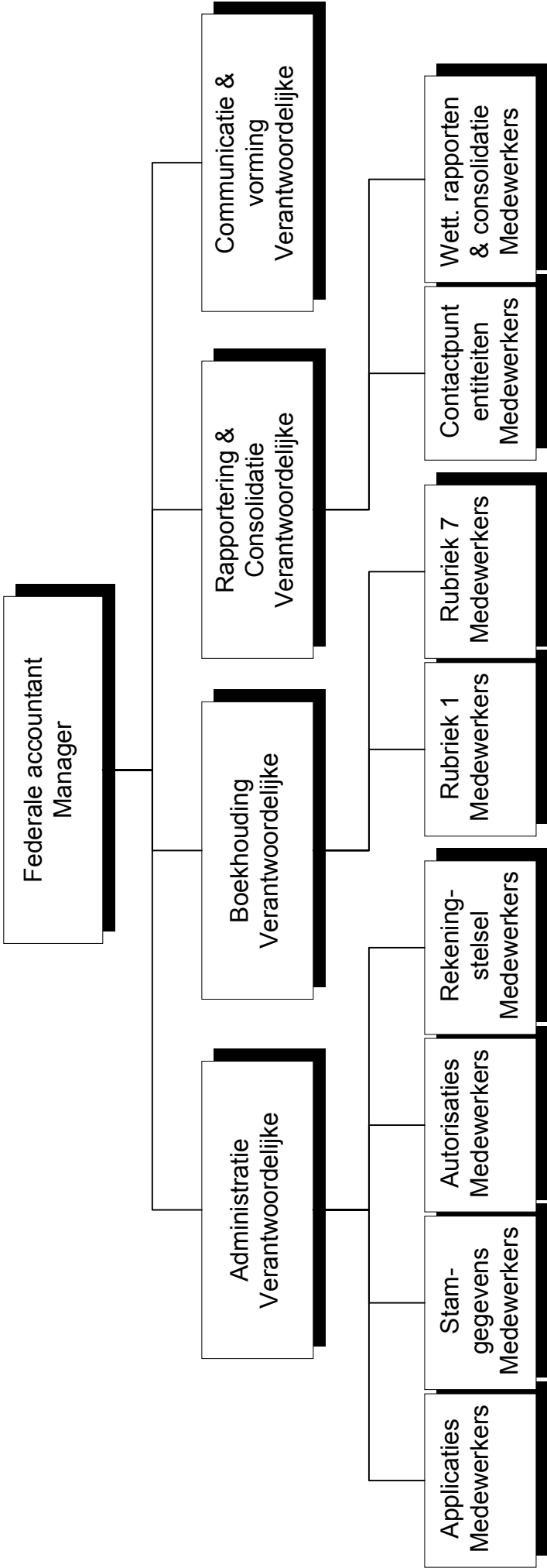
	Ontwerp standaardmodel (10 m)	Implementatie piloot (8 m)	Volgende implementaties (20 m)
Project management groep	2,5	2,0	2,5
Ontwerp team	10,0	2,0	5,5
Migratie team	9,0	9,0	8,0
Productie team	3,0	3,5	2,5
Roll-out team	5,0	17,0	14,0
Entiteit project team	--	55,0	66,0
TOTAAL	29,5	88,5	98,5

- ✓ Het projectteam wordt ondersteund door ervaren specialisten

- ✓ Assumpties:

- ✓ 4 applicaties te implementeren
- ✓ 18 entiteiten/ diensten te implementeren
- ✓ Teamleden zijn opgeleid voor de uit te voeren taken
- ✓ Architectuur verantwoordelijkheid FEDICT en entiteiten
- ✓ Voorbereiding data verantwoordelijkheid entiteiten

Federale Accountant



Administratie applicaties & rekeningsel

- Beheer applicatie functionaliteit
- Helpdesk
- Beheer applicatie autorisatie profielen
- Beheer applicatie stamgegevens
- Contactpunt met FEDICT inzake applicatie architectuur
- Boekhoudkundige regelgeving
- Beheer algemeen rekeningstelsel

- Beheer applicatie functionaliteit
- Helpdesk
- Beheer applicatie autorisatie profielen
- Beheer applicatie stamgegevens
- Contactpunt met FEDICT inzake applicatie architectuur
- Boekhoudkundige regelgeving
- Beheer algemeen rekeningstelsel

Boekhouding

- Coördinatie periodiek afsluitingsproces
- Rekening analyse en boekhoudkundige kwaliteitscontrole
- Ondersteuning boekhoudkundige audits

- Coördinatie periodiek afsluitingsproces
- Rekening analyse en boekhoudkundige kwaliteitscontrole
- Ondersteuning boekhoudkundige audits

Rapportering & consolidatie

- Opmaak jaarrekening
- Coördinatie consolidatie op Federale Staat en op Staat niveau
- Rapportering naar Rekenhof, Parlement,...

- Opmaak jaarrekening
- Coördinatie consolidatie op Federale Staat en op Staat niveau
- Rapportering naar Rekenhof, Parlement,...

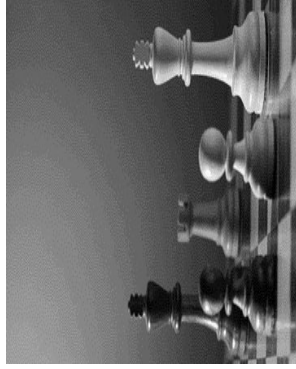
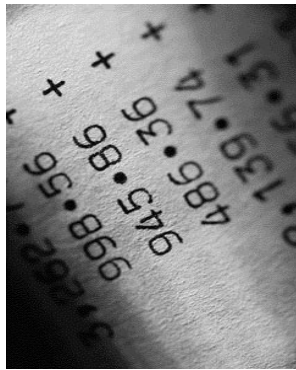
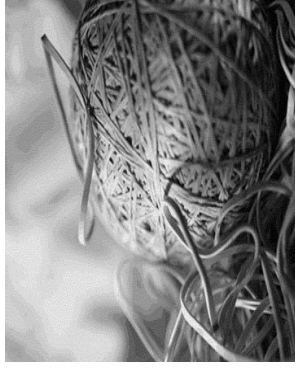
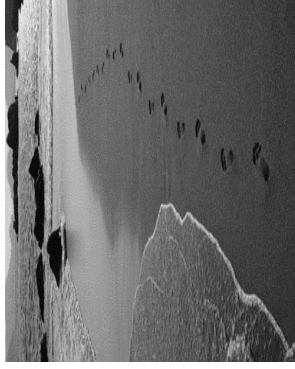
Communicatie & vorming

- ❑ Ontwikkeling ism migratieteam
- ❑ Coördinatie opleiding met OFO
- ❑ Identificatie lesgevers (project-team/Fed. Accountant)
- ❑ Coördinatie communicatie P&O
- ❑ Actualiseren, uitbreiden, ter beschikking stellen opleidingsmateriaal na implementatie

- ❑ Ontwikkeling ism migratieteam
- ❑ Coördinatie opleiding met OFO
- ❑ Identificatie lesgevers (project-team/Fed. Accountant)
- ❑ Coördinatie communicatie P&O
- ❑ Actualiseren, uitbreiden, ter beschikking stellen opleidingsmateriaal na implementatie

Le projet FEDCOM

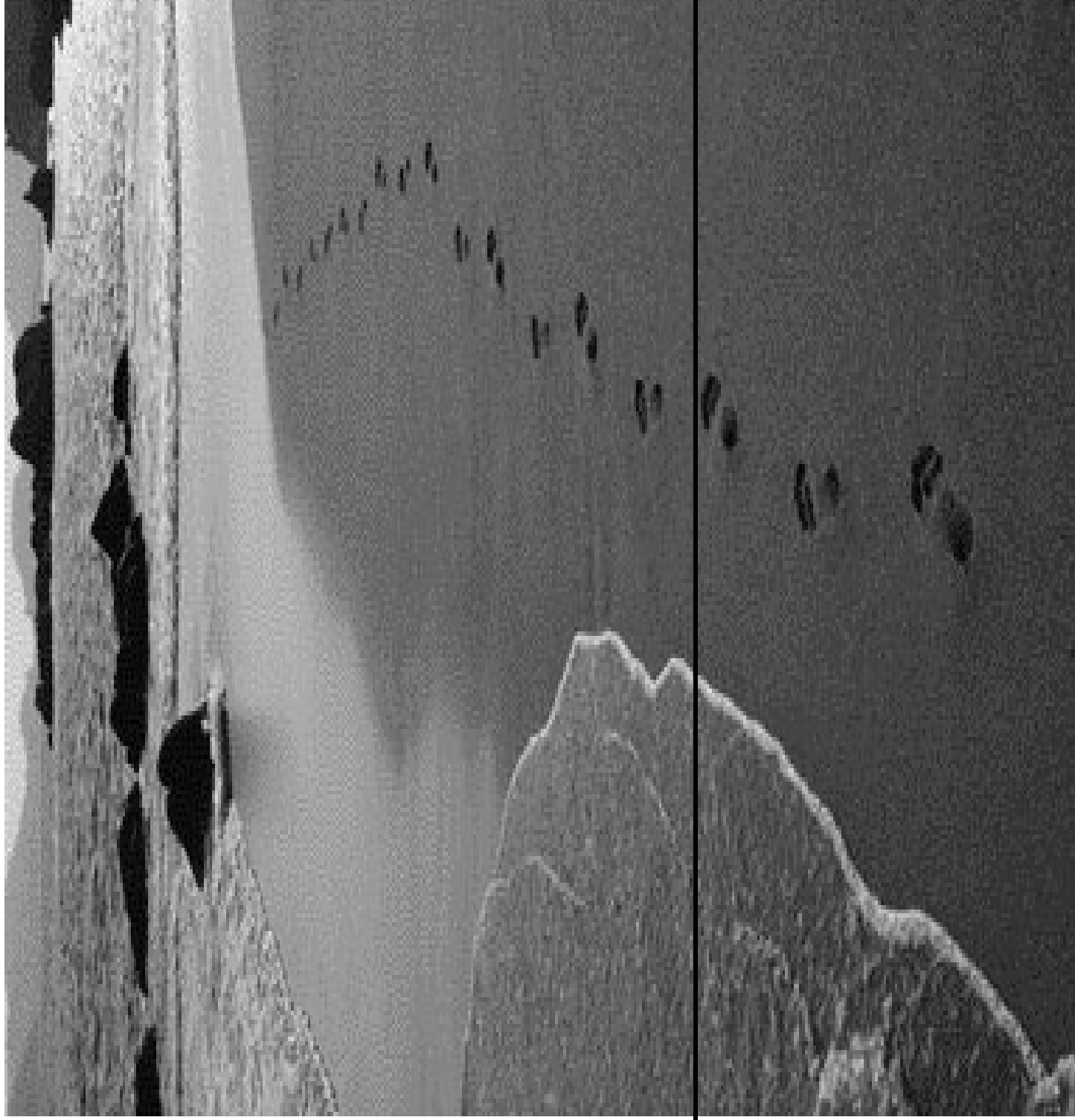
.be



CONTENU

- **Positionnement du projet**
- **Cadre légal**
- **Cadre comptable**
- **Situation souhaitée**
- **Phase de transition**
- **Structure du projet**

Positionnement du projet



Le projet

- But de la présentation du projet FEDCOM

→ Expliquer

Le positionnement du projet

La situation souhaitée telle que

- soumise au comité de pilotage
- soumise à l'Inspection des Finances
- soumise à la Cour des comptes
- et élaborée sur base des difficultés épinglées pendant la description de la situation existante

La stratégie de migration

La structure du projet pour l'implémentation

→ Recevoir un feedback de la part des entités concernées

Historique du projet

- **Phase 1 : révision du plan comptable (1991 – 2001)**
 - Constitution de la Commission pour la Normalisation de la Comptabilité Publique (CNCP)
 - Projet de loi sur l'organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral
- **Phase 2 : Copernic (1999 – 2002)**
 - Nouvelle structure d'organisation autour du concept de SPF
 - Nouveau système de contrôle avec l'adaptation du cycle budgétaire et du contrôle de gestion
- **Phase 3 : pré-étude FEDCOM (2002 – 2003)**
 - Sélection d'une architecture d'application pour le soutien du cadre déterminé dans les phases 1&2.



Objectifs du projet

Une meilleure
gestion financière
des services
publics

Une plus grande
transparence dans
l'emploi des deniers
publics

Conduit à

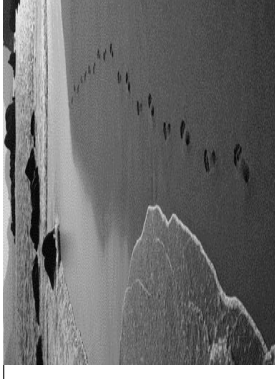
1. Une meilleure disponibilité de données financières fiables, comparables et actuelles
2. Une meilleure vue sur la composition et le développement du patrimoine
3. Une plus grande responsabilisation des acteurs

Exige l'introduction de

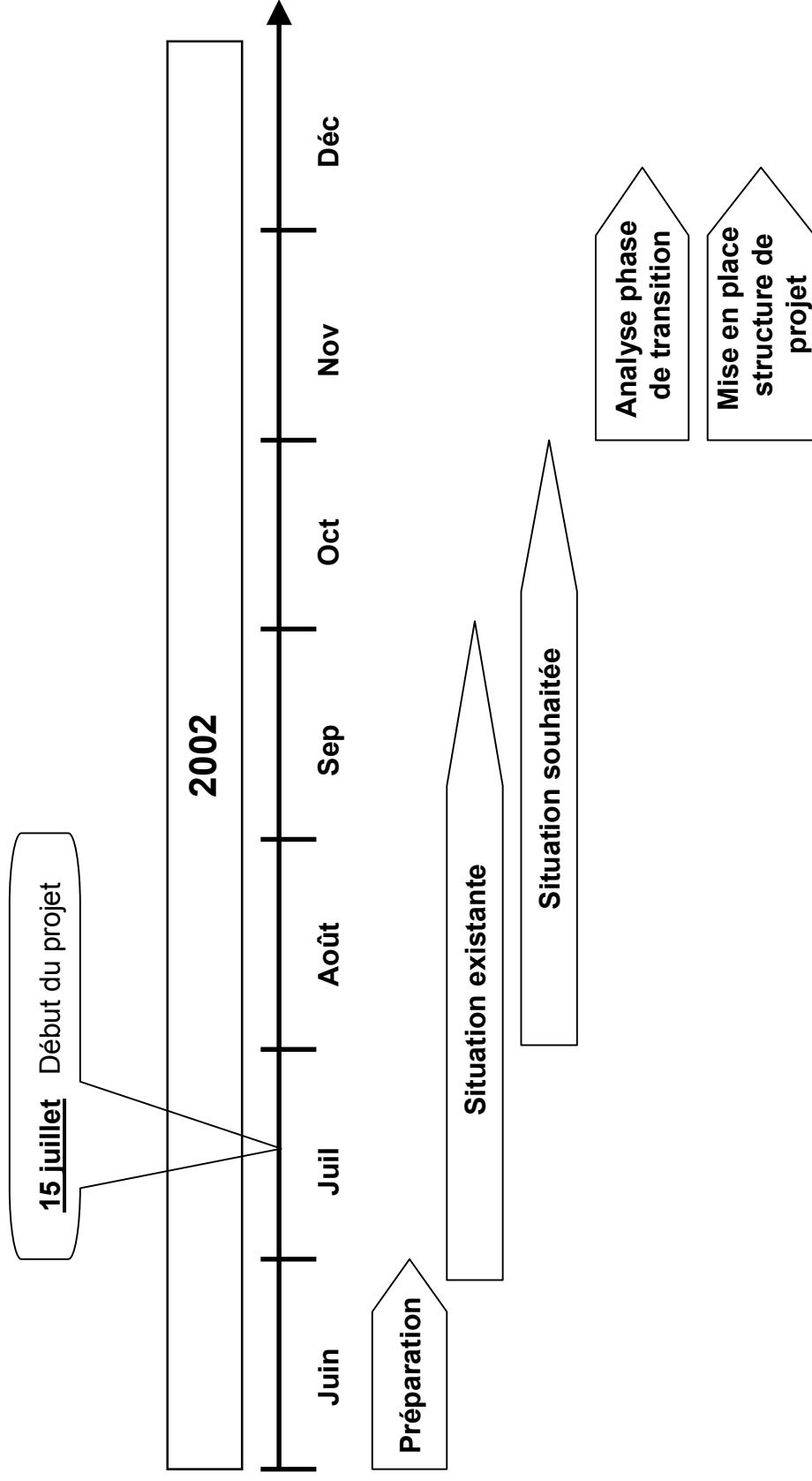
Un suivi
budgétaire
étendu

Une
comptabilité en
partie double

Un package
comptable intégré



Ligne de temps de la pré-étude



Cadre légal



- **Loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité provinciale**
 - Technique de la comptabilisation en partie double
 - Imputation des opérations sur base des transactions
- **Projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral**
 - Imputation simultanée dans la comptabilité générale et budgétaire
 - Comptabilité sur base des transactions : enregistrement au moment de la constatation du droit
 - Rapports à la Chambre des Représentants
 - Suivi budgétaire
 - Compte de gestion obligatoire pour chaque comptable
- **Projet de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes**
 - Suppression du visa préalable de la Cour des comptes

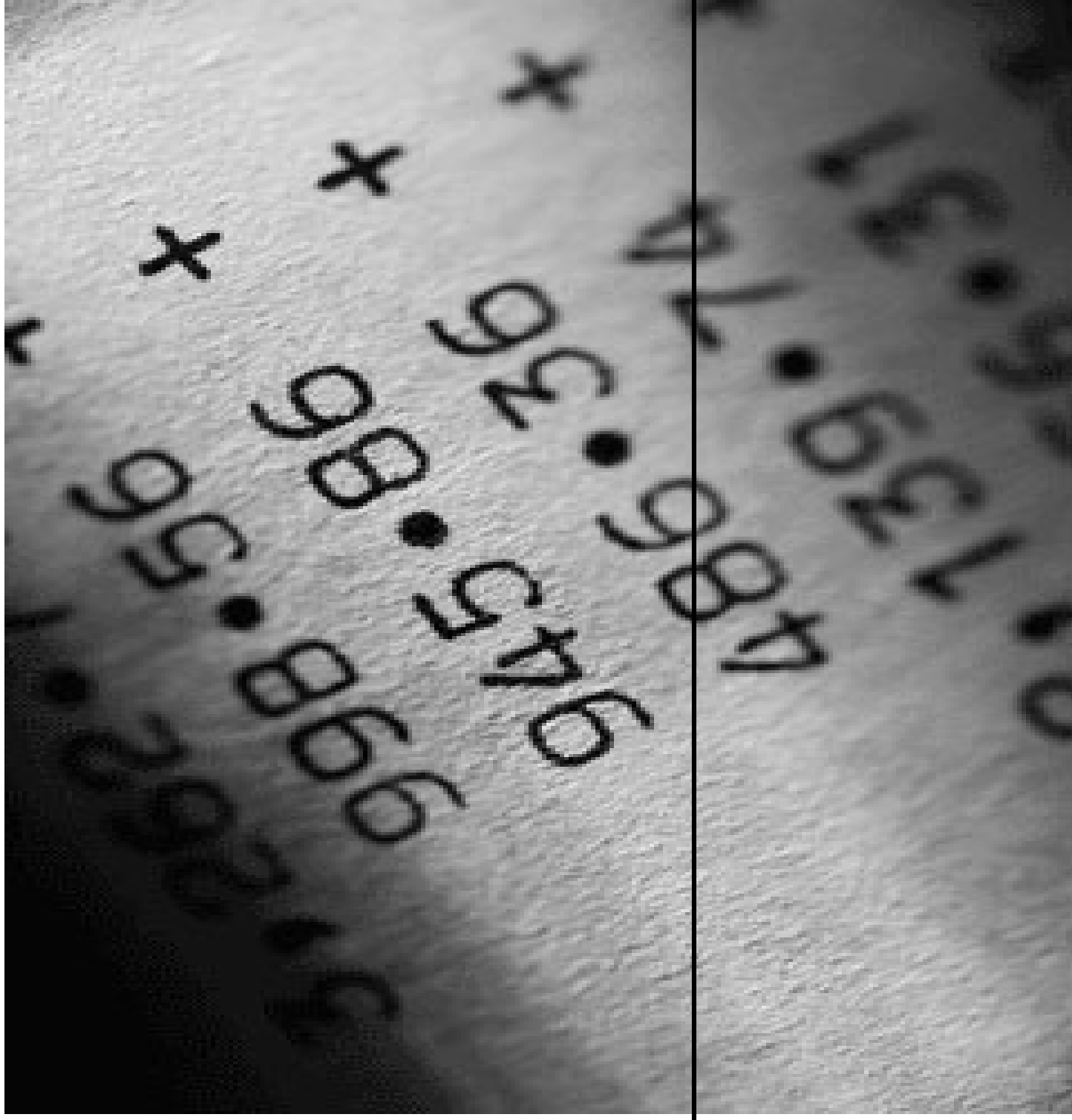
Difficultés



Difficulté	Conclusion de la CNCP
Enregistrement et suivi des crédits de liquidation	■ Les reports de crédits ne seront plus autorisés. ■ Un dépassement temporaire des crédits de liquidation sera autorisé si le paiement est bloqué jusqu'à ce que des crédits suffisants soient disponibles.
Les biens et services acquis sont inscrits dans la comptabilité quand ils sont "dus" .	■ "dû" = lorsque la prestation est effectuée ou lorsque les biens sont livrés.

Cadre comptable

- Clôture périodique & consolidation
- Suivi du budget
- Rapports



Principes de la comptabilité souhaitée

- **Décentralisation de l'input de la comptabilité vers les départements ministériels**
- **Centralisation de la coordination de la clôture comptable**
- **Centralisation des paiements auprès de la Trésorerie**
 - Principe de l'unité de la caisse
- **La comptabilité générale est une comptabilité à partie double**
- **La comptabilité doit permettre un suivi permanent du budget**
 - Respect du principe de l'ancrage
- **La comptabilité doit offrir un haut degré d'intégration**

■ But

- Obtenir une image fidèle de la situation comptable et budgétaire.
- Réaliser un rapport financier permettant la comparaison avec les périodes précédentes et le budget.

■ Portée

- Au niveau des SPF.

■ Responsabilité

- Cellule BCG au sein de chaque SPF

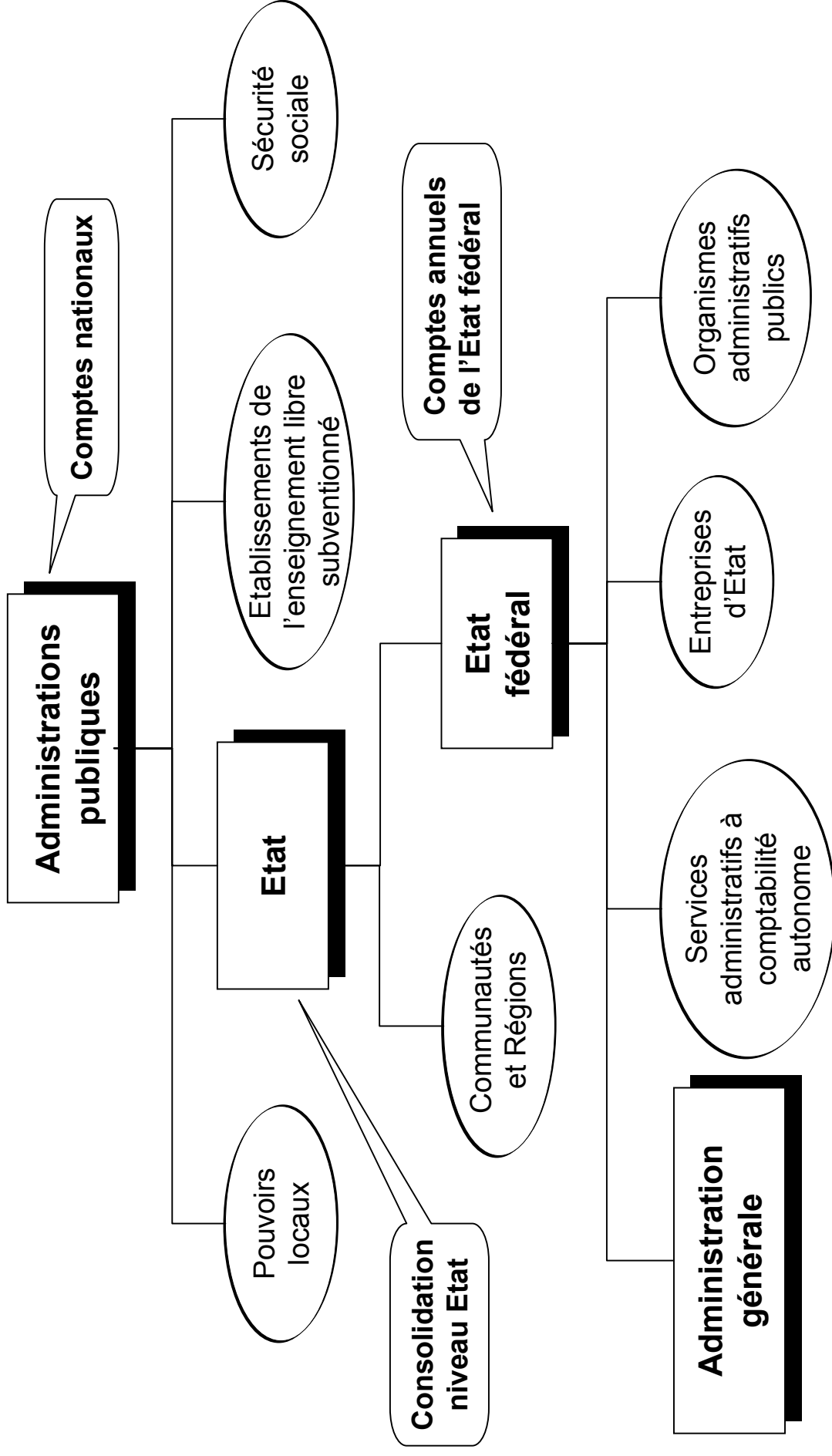
■ Scénarii

- Les fréquences des différents types de clôture diffèrent, ainsi que leurs durée.
- Le niveau d'analyse dépend du scénario de la clôture.
- La clôture annuelle est à la base des rapports légaux obligatoires.

Consolidation (1)

- **But**
 - Obtenir une image GLOBALE de la situation financière de l'Etat
- **Contenu**
 - Bilan consolidé
 - Compte de résultat consolidé
 - Compte récapitulatif consolidé des opérations du budget
 - Annexes
- **Niveaux**
 - Comptes annuels de l'Etat fédéral
 - Consolidation au niveau de l'Etat
 - Comptes Nationaux
- **Responsabilité**
 - SPF BCG
- **Architecture de l'application**
 - Package spécifique de consolidation

Consolidation (2)



■ But

- Permettre un suivi strict et transparent des différents crédits aussi bien par le SPF BCG que par les SPF ou les acteurs externes
- Disposer d'une base pour une application univoque du principe de l'ancre

■ Responsabilité

- SPF BCG et les cellules BCG au sein de chaque SPF

■ Architecture de l'application

- ERP pour le suivi budgétaire
- Application spécifique pour l'élaboration du budget

■ Nouveau cadre légal

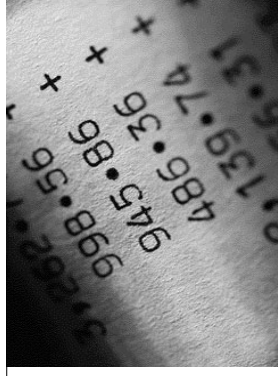
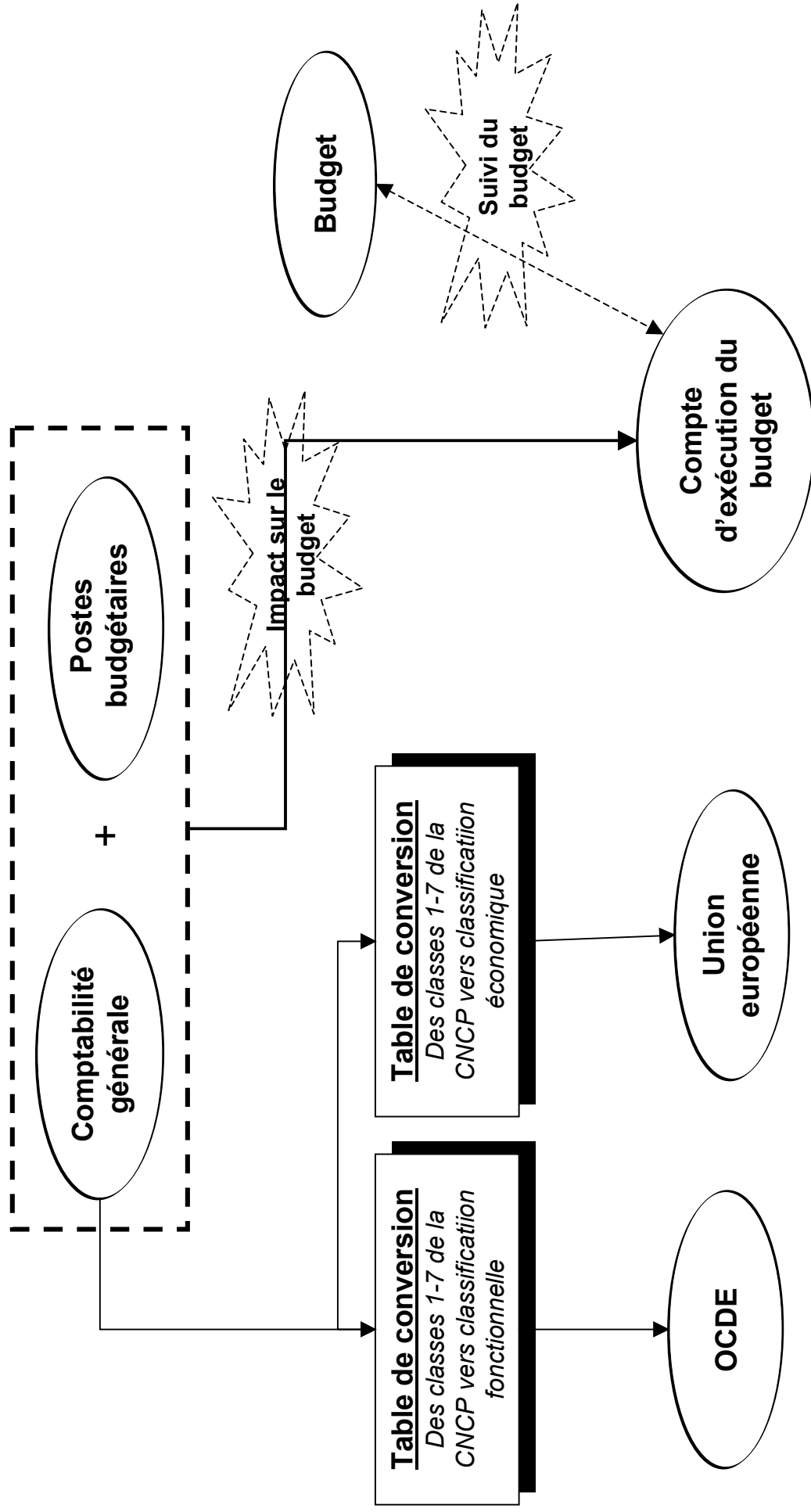
- Uniquement des crédits de type dissociés – pas de report de crédits possible
- Passage de crédits d'ordonnancement vers des crédits de liquidation
- Lorsque le crédit de liquidation exigé est supérieur au crédit de liquidation budgétisé, le montant total est enregistré et le paiement est bloqué. La libération du paiement s'effectuera après réallocation des crédits.
- Modification du moment de l'imputation

■ Principes de base

- Les compétences du Parlement et des Ministres sur respectivement les programmes et les allocations de base sont inchangées. A côté de cela, la possibilité est offerte aux SPF d'assigner la responsabilité budgétaire à des gestionnaires de budget au moyen de la mise en place d'une structure de centre de coûts.
- Après la conclusion des discussions budgétaires, le budget (tant les crédits d'engagement que les crédits de liquidation) est chargé dans l'application ERP. Ce chargement est effectué par le SPF BCG jusqu'au niveau des allocations de base et, par les cellules BCG des SPF pour la répartition entre centres de coûts.

- Rapports standards pour faciliter la consolidation et les comparaisons entre entités
- Possibilité de réaliser ses propres rapports (selon les fonctionnalités du “datawarehouse”) en fonction des besoins spécifiques des entités
- Rapports reposent sur l’enregistrement simultané en comptabilité budgétaire et générale (pour autant que cela soit d’application)
- Rapports s’effectuent aussi bien selon une classification fonctionnelle qu’économique

Rapports (2)



- **Rapports obligatoires**, exigés par les Autorités fédérales, par l'Union européenne et les autres institutions internationales.
- **Rapports de gestion** qui offrent la possibilité de suivre l'exécution du budget d'une manière multi-dimensionnelle.
- **Rapports de contrôle** orientés principalement sur les flux financiers qui exigent un suivi particulier.
- **Rapports d'efficience** qui offrent une mesure de la performance des processus concernés.

Situation souhaitée

- Acteurs
- Contrôle
- Architecture de l'application
- Processus





■ **Autonomie de décision des SPF**

- Chaque SPF reçoit une autonomie de décision accrue, couplée à une obligation de justification sous forme de rapports.^(*)

■ **Contrôles**

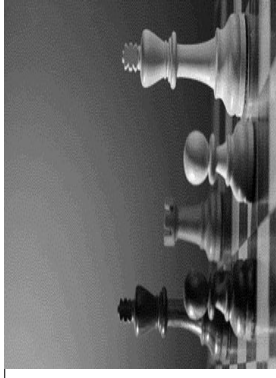
- Contrôle financier^(*)
- Déplacement des contrôles externes de ex-ante à ex-post
- Procédures univoques

■ **Spécialisation et standardisation**

■ **Enregistrement de l'information à la source**

^(*) Principe repris de la réforme Copernic

Acteurs (1)



Quatre catégories

Disparus

- Service imputation de la Trésorerie
- Comptable extraordinaire
- Contrôleur des engagements

Nouveaux

- SPF BCG
- Cellule BCG
- Gestionnaire de budget
- Gestionnaire principal de budget
- Audit interne

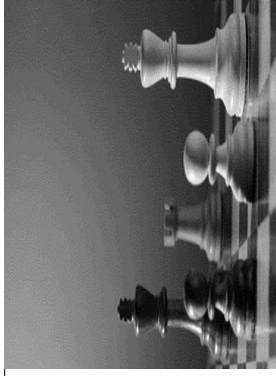
Modifiés

- Comptable des contentieux
- Service d'achat
- Service de réception
- Comptabilité
- Service de liquidation
- Ordonnateur

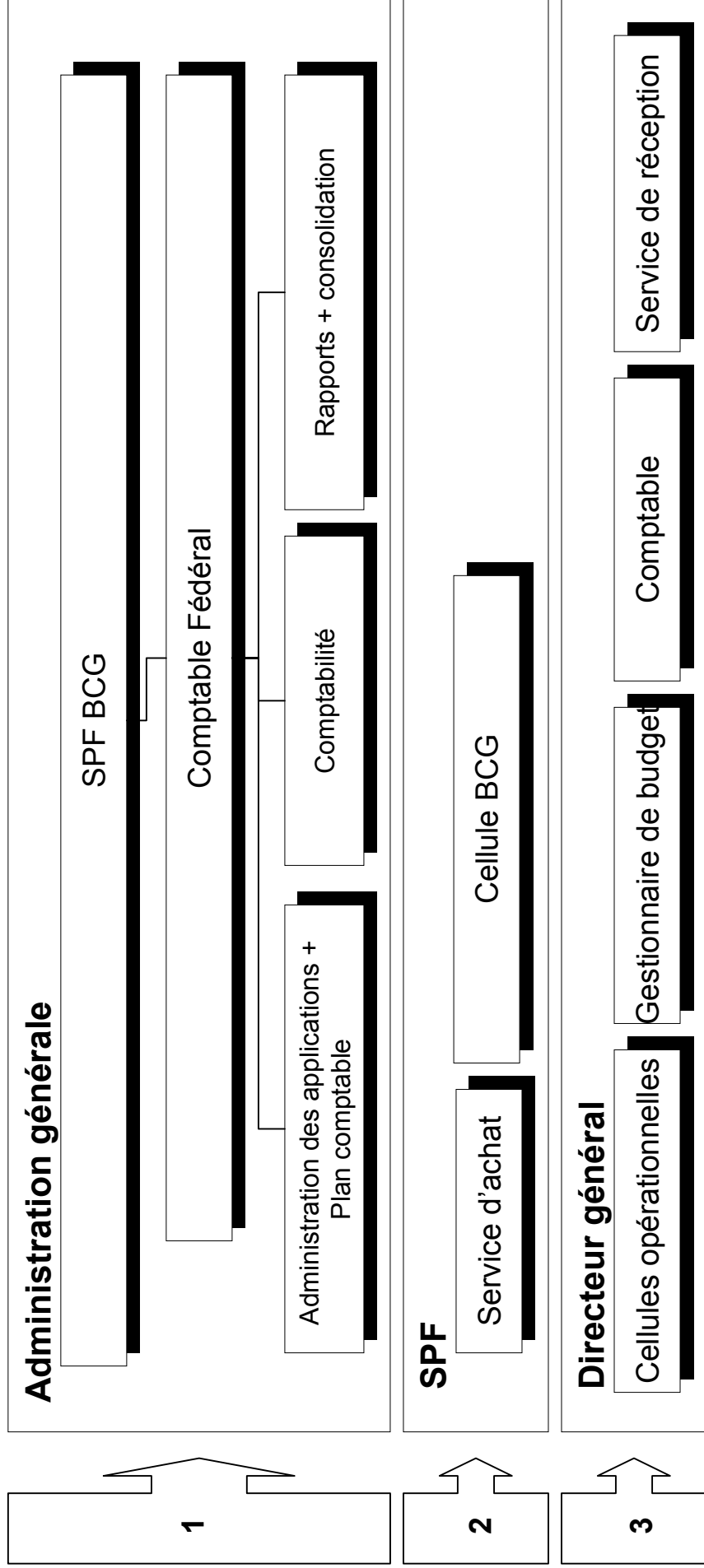
Inchangés

- Comptable ordinaire
- Comptable centralisateur
- Back Office de l'agence de la dette

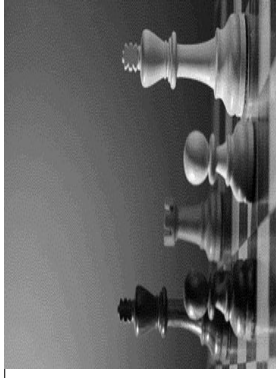
Acteurs (2)



La structure de l'organisation

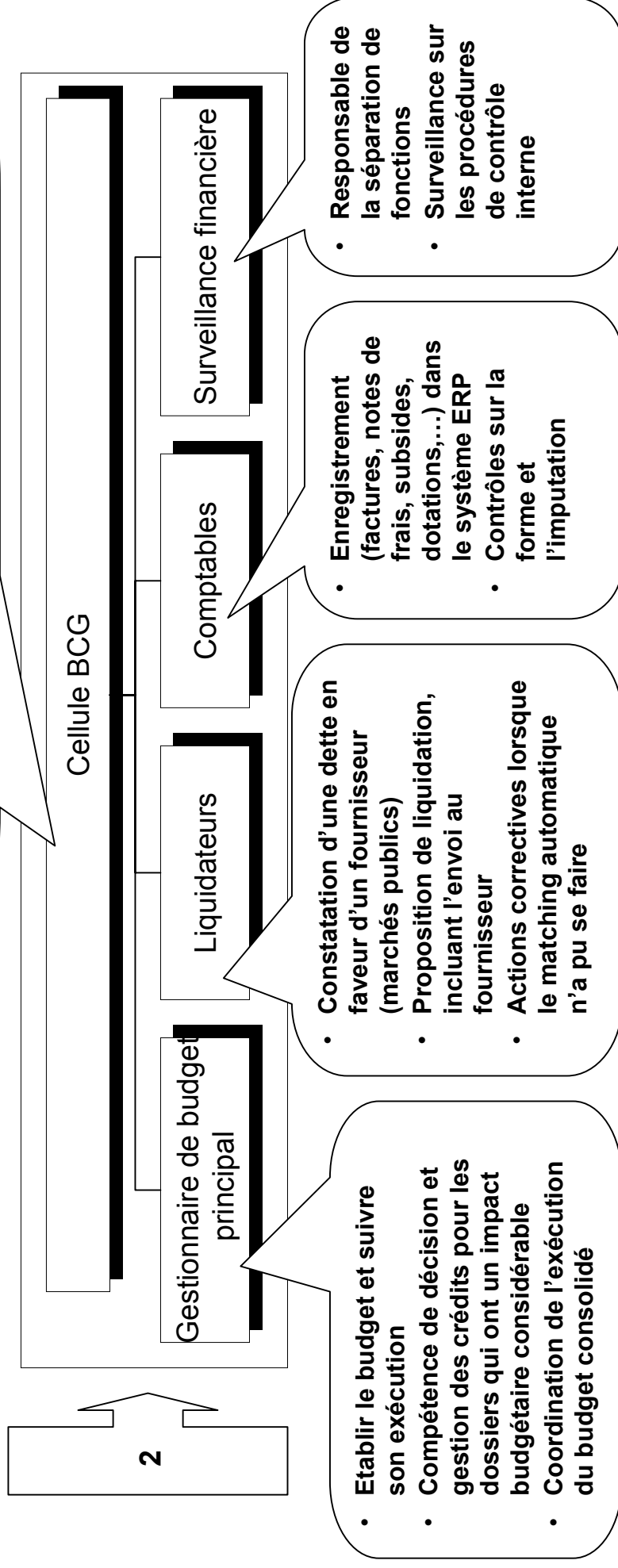


Acteurs (3)



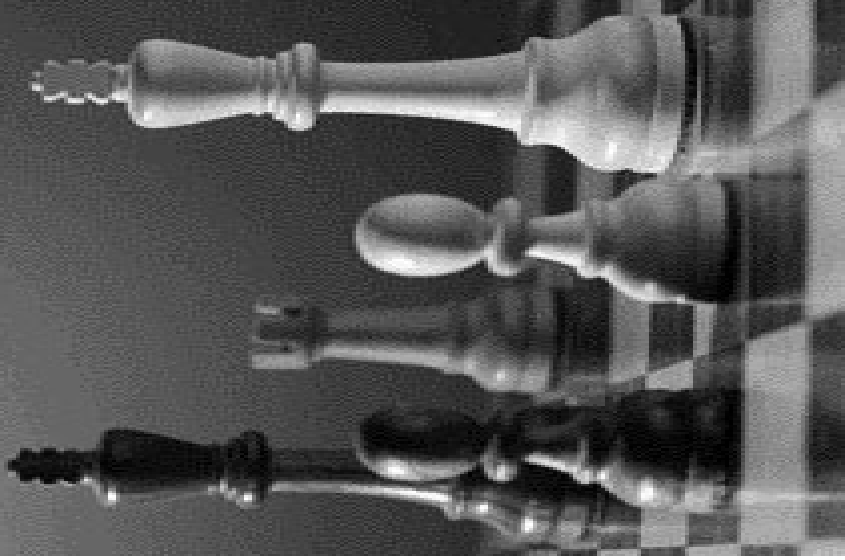
Les cellules BCG

- Relations avec le SPF BCG et implémentation de ses directives
- Surveillance financière
- Rapports vers le management
- Suivi budgétaire des dépenses



La Cour des comptes

- **Comptabilité**
 - Contrôle des comptes
 - Contrôle du Compte général
- **Comptabilité budgétaire**
 - Analyses sur la légalité et la conformité des dépenses et des recettes
 - Contrôle sur les dépassements de crédits
- **Contrôles a posteriori**
 - Analyses d'utilité sur les économies, la pertinence et l'efficacité
 - Conformité à l'article 180 de la Constitution (accès direct)
- **Rapports vers la Chambre des Représentants**

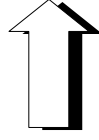
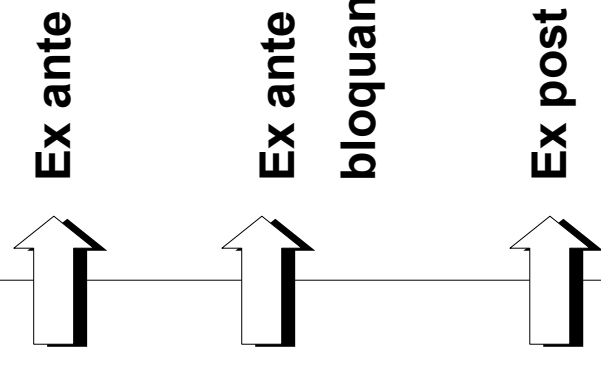


Inspection des Finances

Dossier d'exécution :

- **Dossiers stratégiques**
 - Entre autres analyse des propositions budgétaires et concordance avec le plan opérationnel
- **Dossiers opérationnels à risque**
 - Appel possible auprès du Ministre du Budget, si pas de décision dans les 15 jours : le gestionnaire principal de budget prend la décision à ses propres risques
- **Dossiers opérationnels**

Contrôle :



Passage de contrôles ex-ante vers ex-post avec la mise en place des contrôles internes au sein des SPF^(*)

(*) Conforme au projet d'AR

Points de contrôle (1)



■ Surveillance financière

- Séparation des fonctions
- Contrôles manuels lors des tâches effectuées par les différents acteurs
- Contrôles automatiques
- Cellule BCG

■ Contrôle interne indépendant

- Audit interne

■ Contrôle externe

- Inspection des Finances
- Cour des comptes



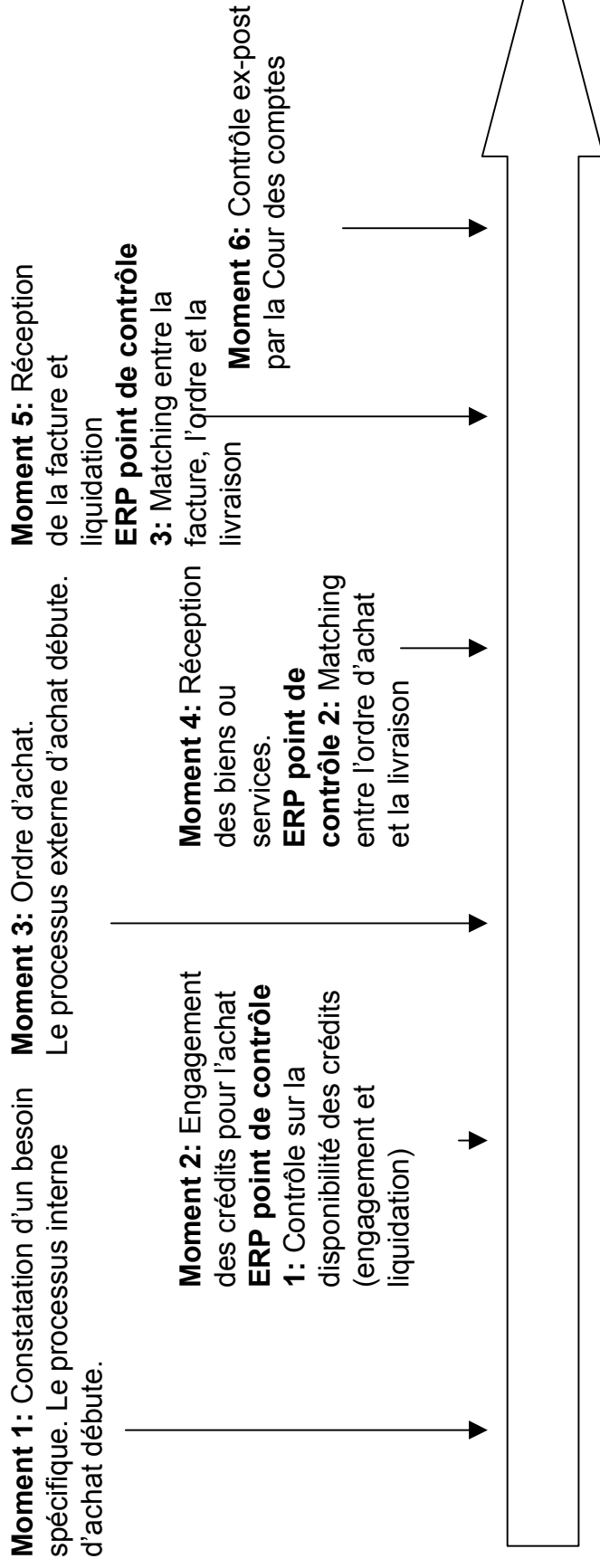
■ Contrôles automatiques

- Intégrés au système ERP (inclus dans les processus mêmes), avec exécution automatique et rapports d'anomalies
- 'Surveillance financière' n'intervient pas lors de l'exécution, mais lors de l'analyse des rapports
- De caractère **préventif**: les contrôles refusent les transactions qui s'écartent des profils de transaction pré-définis

■ Contrôles manuels

- Pas intégrés au système, mais bien dans le processus sous-jacent du workflow
- Issus des rapports tant sur les transactions individuelles que sur les groupes de transactions
- Exécutés par des collaborateurs sur base d'une méthodologie de contrôle
- De caractère **détectif**: les contrôles sont effectués pour identifier certaines transactions ou tendances anormales, afin de pouvoir entreprendre des corrections

Points de contrôle (3)



Dans cet exemple de procédure générique de dépenses, des contrôles existent tant au niveau de l'engagement, de l'exécution que du paiement. Ces contrôles ont une nature tant préventive que détective, et, grâce, entre autres, à la séparation de fonctions, limitent le risque de faute volontaire ou involontaire. Ces contrôles sont difficilement exécutables dans un environnement qui n'est pas automatisé.

L'engagement de l'Etat vis à vis de l'extérieur est précédé par un contrôle sur la disponibilité des crédits tant d'engagement que de liquidation. Par ceci, les dépassements de budget sont rendus impossibles. Ce contrôle et les contrôles qui sont exécutés dans le cadre du traitement de l'ordre d'achat sont incorporés dans le système ERP.

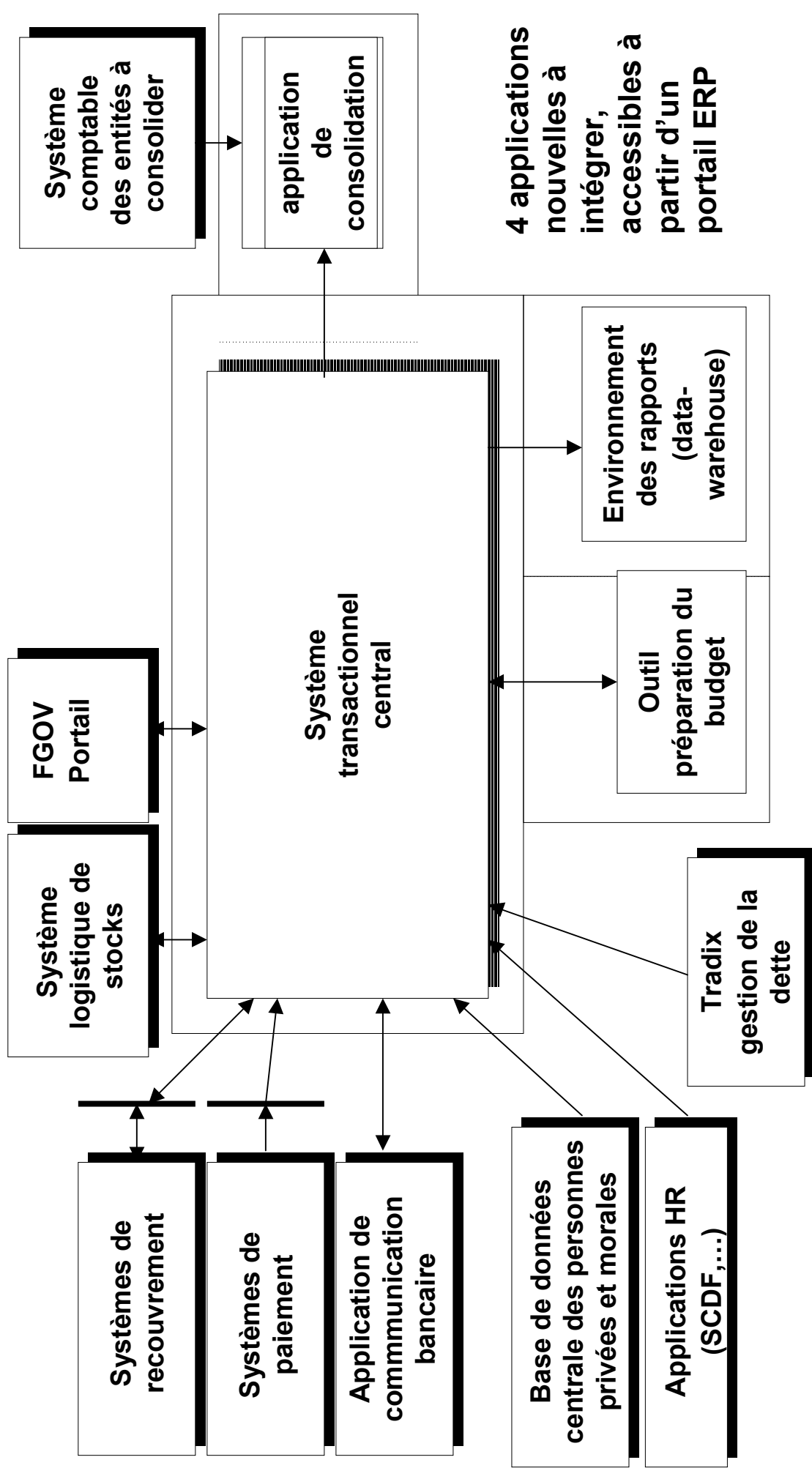
La possibilité d'effectuer un contrôle sur la conformité avec le principe de l'ancre existe en prévoyant un rapport cumulatif sur l'utilisation des crédits.

- **Un système central** pour toute l'Administration centrale.
- **Réseau central** (FEDMAN), au sein de tous les SPF, est nécessaire pour rendre le système accessible à tous les services.
- **L'accès** pour l'utilisateur final se fait via un site portail central.
- **Interfaces** qui font le lien entre les applications sources et le système central doivent utiliser une technologie et une structure de fichier uniformisées.
- **Données de base**, pour lesquelles la source authentique se trouve en dehors de l'ERP, sont automatiquement mises à jour dans l'ERP.
- **Echanges de données** entre les comptes bancaires et le système central se déroule on-line via une application centrale.



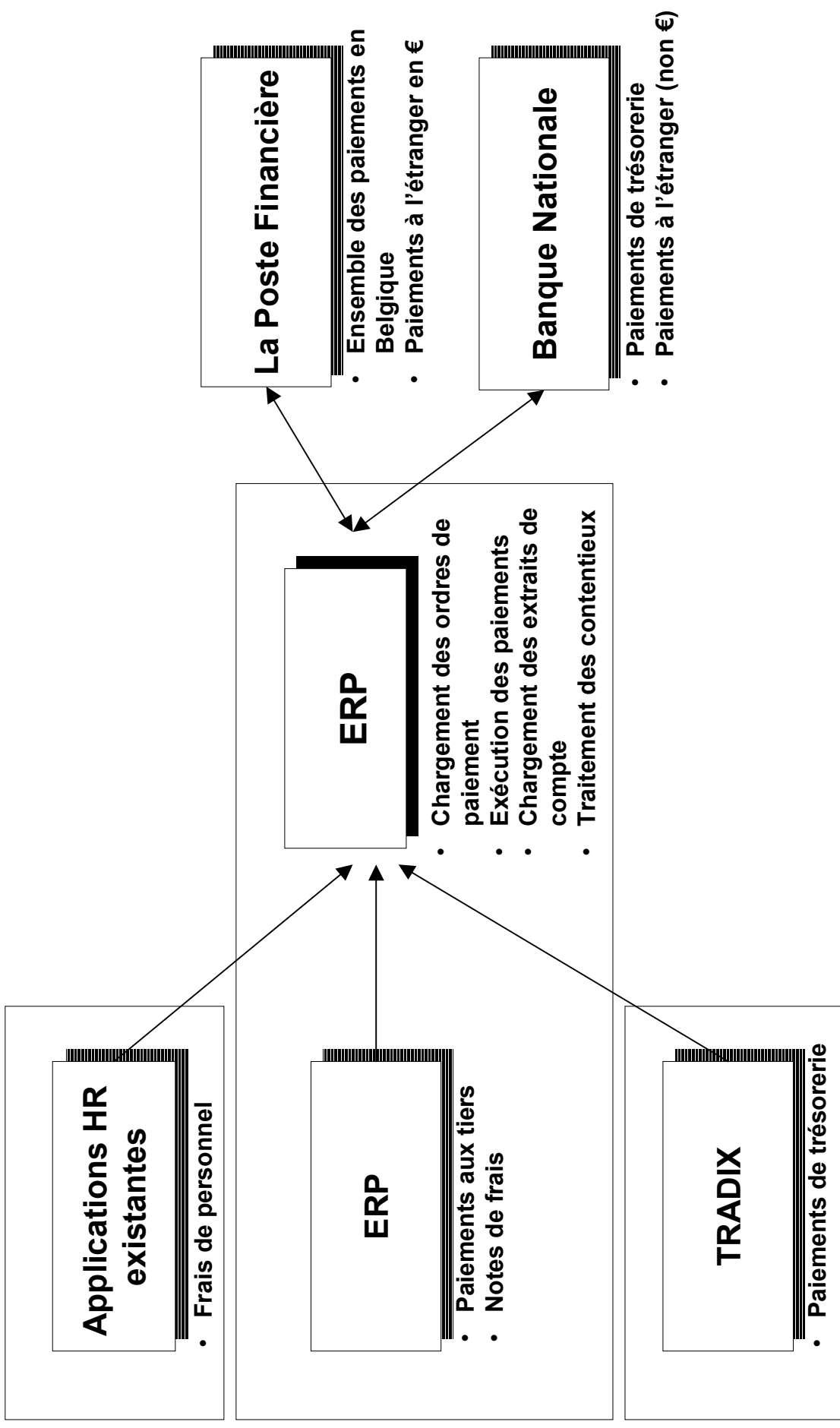
Architecture de l'application (2)

L'image complète



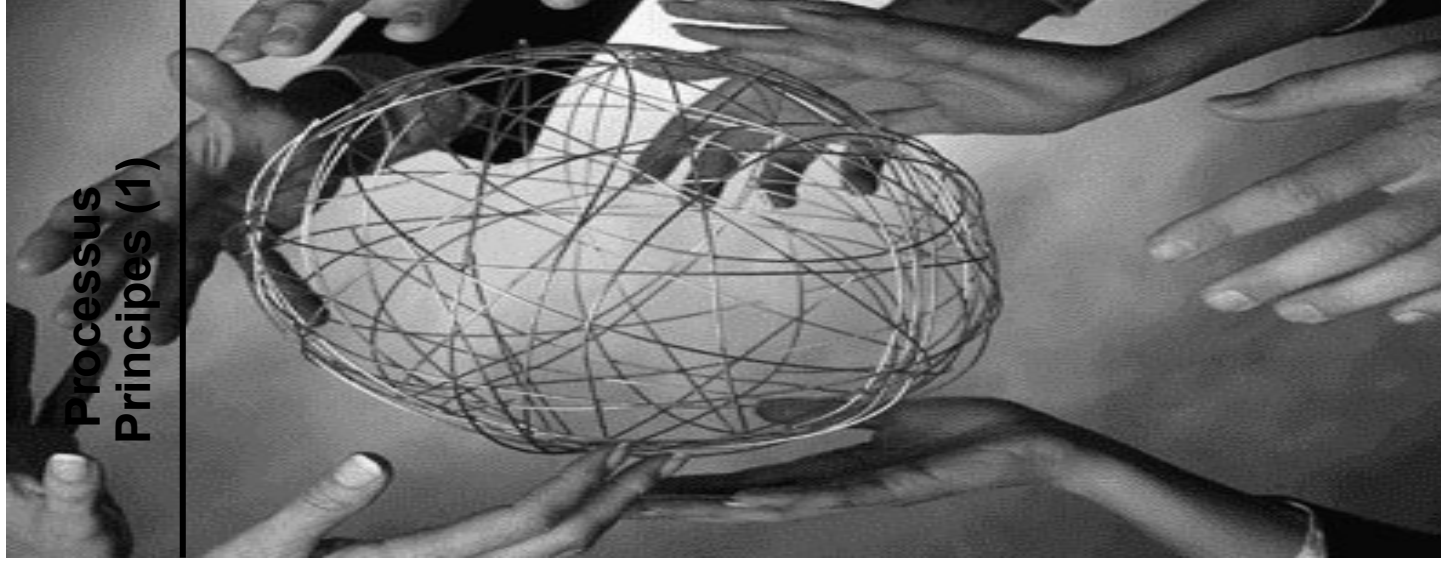
Architecture de l'application (3)

Paielements sortants



RECETTES

- **Le calcul ou la détermination du droit** n'est pas repris dans le système ERP
- **Dans la base de données centrale** tous les droits sont repris le plus rapidement possible
- **Le suivi du droit** se déroule dans un seul système
- **La procédure de recouvrement** est standardisée et automatisée
 - Réconciliation automatique maximale des recettes avec les droits
 - La procédure de rappel est complètement supportée par le système
 - Transmission aux Domaines est automatiquement proposée
- **Image globale des débiteurs et/ou des créances**
- **Enregistrement comptable** se déroule automatiquement et directement dans la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire
- **Rapports automatiques**



DEPENSES

■ Cadre légal

- Pas de report de crédit
- Comptable extraordinaire disparaît

■ Contrôles

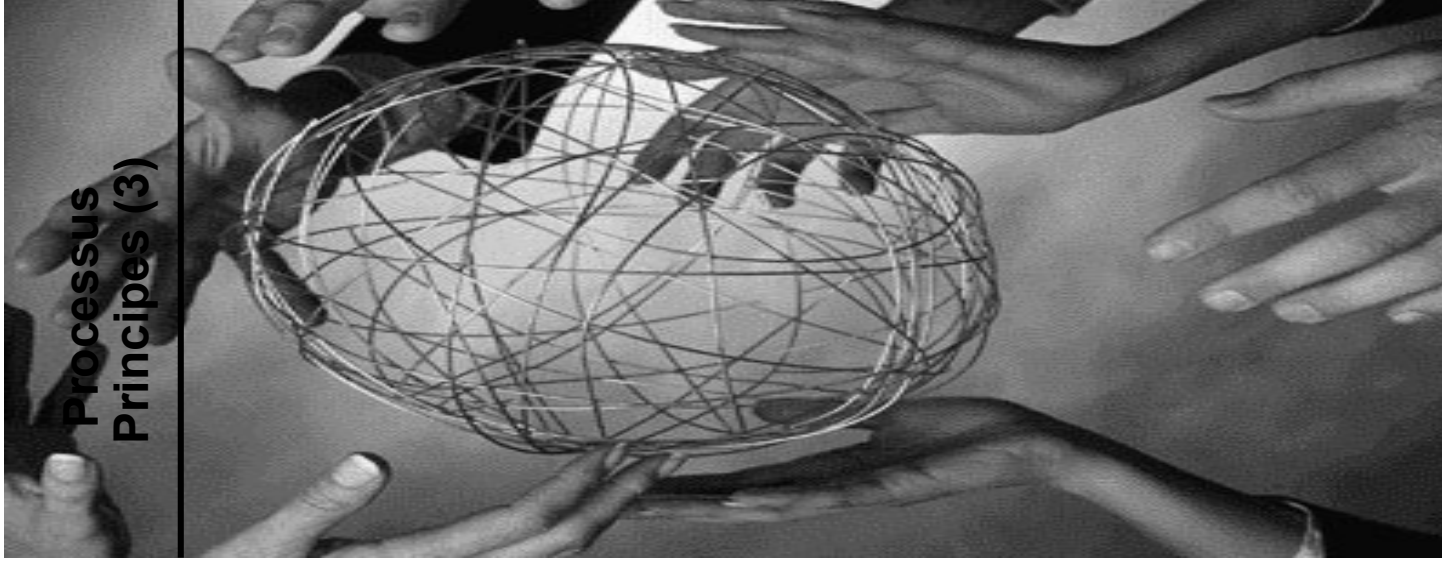
- Forte simplification des procédures d'acceptation sans perte de qualité des contrôles
- Automatisation des contrôles ex-ante insérés dans le système
- 3 points de contrôle sur le bon de commande, la réception des biens et la facture

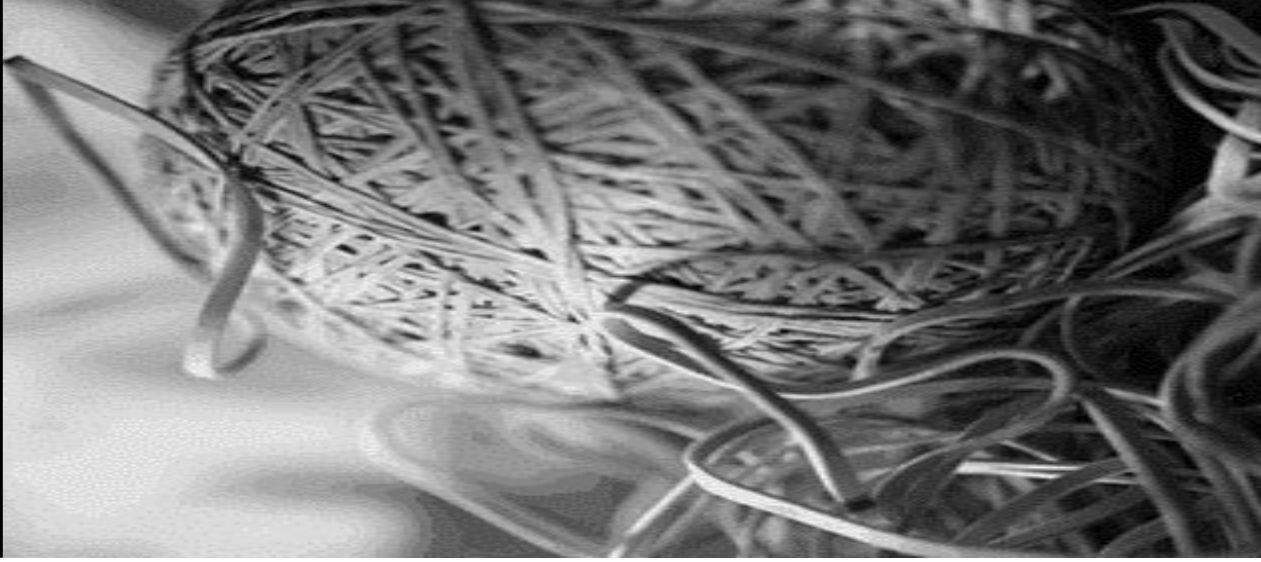
• Processus

- Contrôles automatisés des crédits disponibles
- Minimalisation des transferts de papier
 - Suivi complet du dossier dans un système central
 - Support maximal des procédures par un workflow électronique (approbations, ...)
 - Scannage des pièces justificatives
- Centralisation des tâches spécialisées
 - Cellule BCG
 - Service central d'achat
- Principe de self-service pour les notes de frais

GESTION DE L'ARGENT

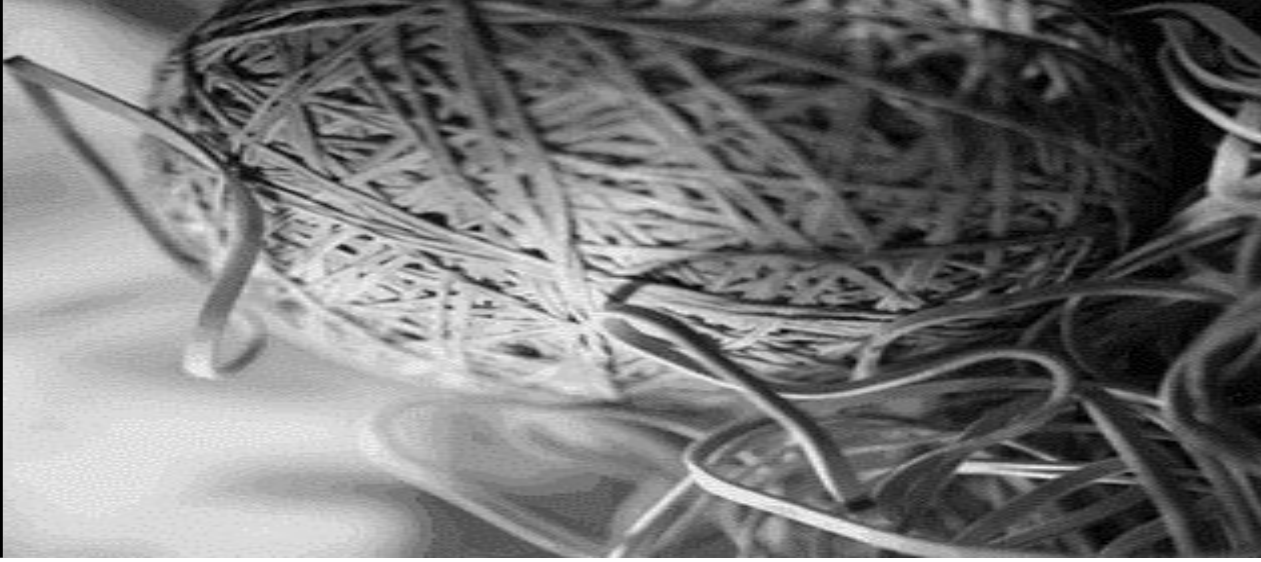
- **Centralisation de l'échange de l'information** avec la BNB et la Poste Financière au back office de la Trésorerie
- **Echange électronique de l'information** avec la BNB et la Poste Financière
- **Pièces justificatives papier** (e.a. extraits de compte) disparaissent
- **Optimisation du suivi des paiements non effectués**
- **Gestion de caisse quotidienne intégrée dans une application centrale**
- **Harmonisation de l'architecture de l'application de la Trésorerie avec la structure de l'organisation**





Différents systèmes internes et externes pour traitement et stockage des données

- La base de données centrale contient les paiements sortants, les recettes, les créances, les débiteurs, les créditeurs,...
- Suivi du dossier automatisé et intégré
- Les actions suivantes se déroulent de manière standardisée dans le système central
 - Envoi des invitations à payer
 - Le commencement et le suivi de la procédure de rappel
 - La réconciliation des recettes
 - Le traitement des différences de paiement
 - Transmission des créances douteuses aux Domaines
- Intégration des différentes sources de données
- Centralisation complète de l'échange de données avec les banques
- Tous les droits constatés sont liés à un débiteur avec une identification unique
- Suivi et traitement des dossiers d'achat se déroulent complètement dans un système central ou en laisse une trace

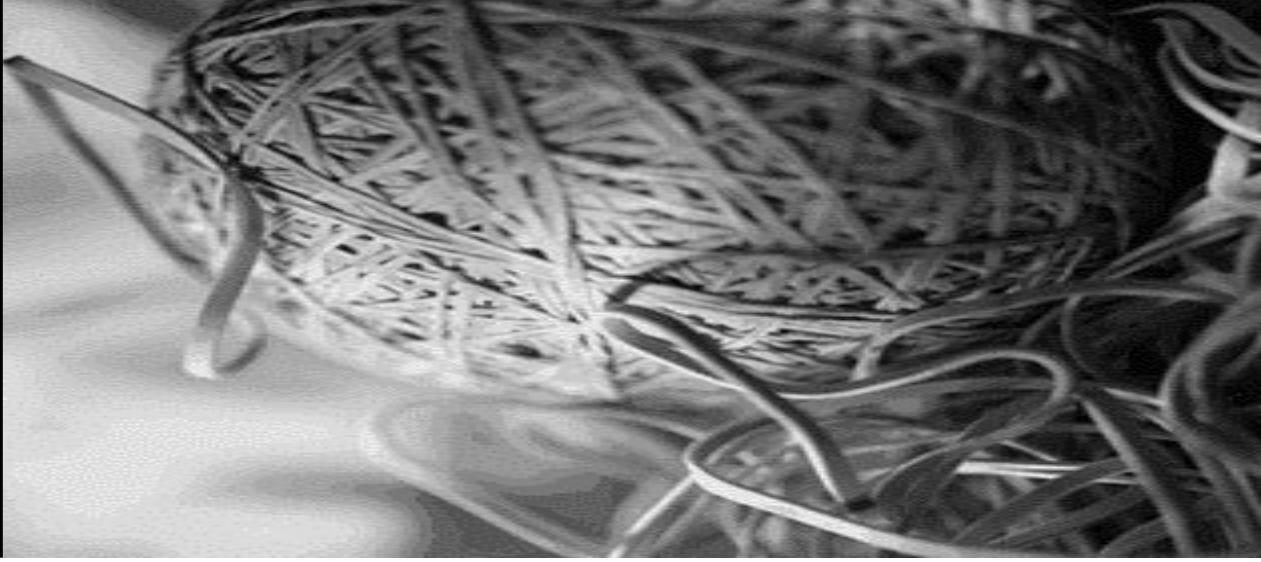


Beaucoup de traitements manuels

- Les états mensuels et les comptes de gestion sont générés automatiquement par le système
- La comptabilisation en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire se déroule automatiquement et simultanément si nécessaire
- Réconciliation des données de paiement se déroule le plus souvent possible de façon automatisée grâce à l'emploi d'algorithmes
- Support fourni par le système pour le traitement des contentieux

Échange de données incomplet et non uniformisé via des supports physiques de données

- Envoi électronique des informations de paiement de et vers les banques
- Echanges internes de papiers sont remplacés par des transactions dans le système et un workflow
- Justification sur base des données électroniques de paiement
- Centralisation de tous les ordres de paiement dans le système ERP
- Réception centralisée des factures, scannage et enregistrement immédiat dans un système central
- Utilisation de templates électroniques
- Les données relatives aux paiements exécutés peuvent être consultées dans le système
- Standardisation de l'échange de données entre
 - Les Autorités fédérales et les institutions financières
 - Les entités et la Trésorerie

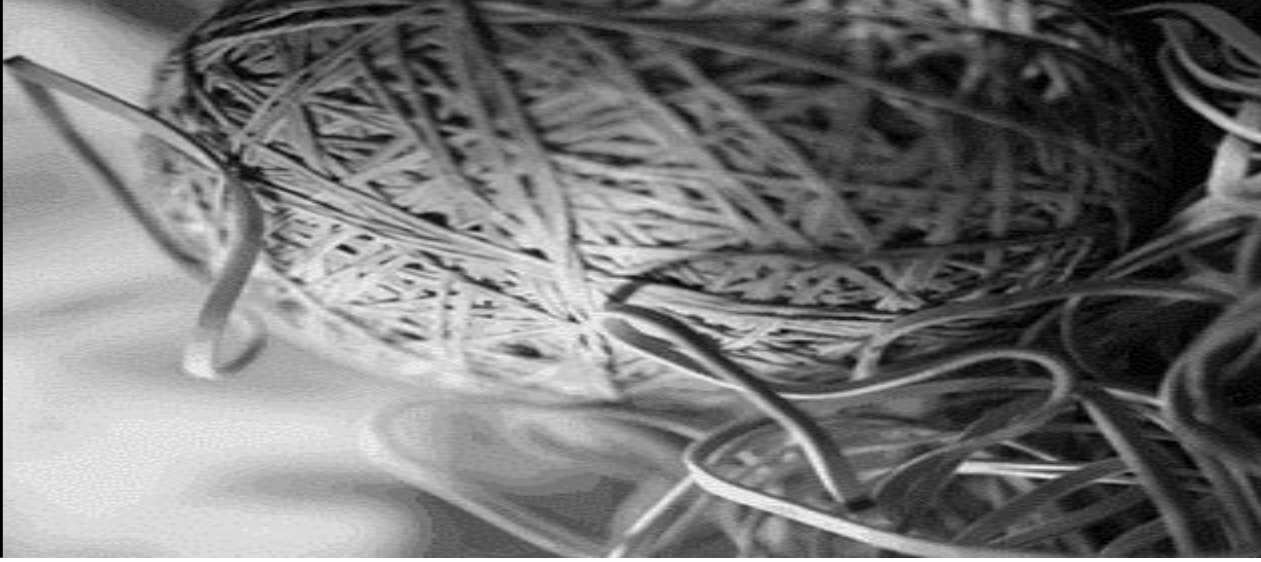


Contrôle interne inefficent et incomplet

- **Automatisation des contrôles (ex-ante)**
 - P.ex. : 3 points de contrôles automatiques
- **Elimination d'étapes redondantes**
- **Principe "une seule approbation par le responsable"**
- **Séparation des fonctions soutenue par le système ERP**
- **Système intégré des contrôles ex-post**
- **Gestion de caisse : comptabilisation et contrôle des pièces justificatives au niveau de la comptabilité centrale**
- **Contrôle relatif à l'opportunité au niveau local**

**Séparation entre les responsabilités opérationnelles et
budgétaires**

- Structure de centres de coûts
- Disponibilité de toutes les informations nécessaires dans le système ERP.
- Décentralisation de l'établissement des rapports
- A chaque moment, au cours du cycle parcouru par un dossier, l'impact sur le budget peut être consulté
- Autonomie budgétaire d'un président de SPF



Phase de transition

- Gestion de la migration
- Gestion de la communication
- Formation



Gestion de la migration (1)

- Le projet de loi sur la comptabilité générale de l'Etat opte pour une migration complète, unique vers une comptabilité générale en partie double : le scénario 'big bang'
- L'équipe FEDCOM a réalisé une évaluation stratégique concernant les avantages et désavantages des différents scénarii d'implémentation.
- Afin d'obtenir un scénario d'implémentation optimal, il a été choisi de scinder l'implémentation en un volet fonctionnel et un volet technique.



AVANTAGES d'un scénario 'big bang'

- Toutes les matières sous-jacentes sont implémentées d'une façon cohérente
- Un cadre fonctionnel unique pour le budget
- Une terminologie unique pour les entités
- Une manière unique de travailler
- Des systèmes de contrôles univoques, en fonction de la nouvelle législation
- La migration des Autorités fédérales se déroule conformément à la migration d'autres personnes morales de droit public



DESAVANTAGES d'un scénario 'big bang'

- Demande un très grand encadrement de la part des Autorités (tous les collaborateurs concernés dans tous les SPF)
- Aucune possibilité de correction sur base d'expériences de migrations antérieures
- Aucune possibilité de, d'abord, se familiariser avec l'environnement
- Risque d'échec de l'implémentation croît exponentiellement (expérience du secteur privé)



Gestion de la migration (4)

Les principales difficultés du scénario “big bang” sont liées à l’encadrement de la migration technique par les Autorités. Ces difficultés peuvent être évitées par une migration sur deux axes : une migration fonctionnelle unique, qui familiarise fonctionnellement les SPF avec la nouvelle manière de travailler et une migration technique vers l’ERP.

Choix stratégique

Une migration fonctionnelle complète, unique de toutes les entités concernées (big bang fonctionnel), accompagnée d’une migration technique phasée sous la forme d’un pilote et, d’une migration, en vagues successives de 6 mois, de 3 groupes de SPF.



Migration fonctionnelle

- Complète et en une fois pour toutes les entités
- Sur base de la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat
- Les entités adaptent leurs processus administratifs et financiers et leurs contrôles à la nouvelle législation et aux nouveaux concepts (Copernic) en matière de gestion, management et contrôle
- Les entités se préparent fonctionnellement pour implémenter le package ERP

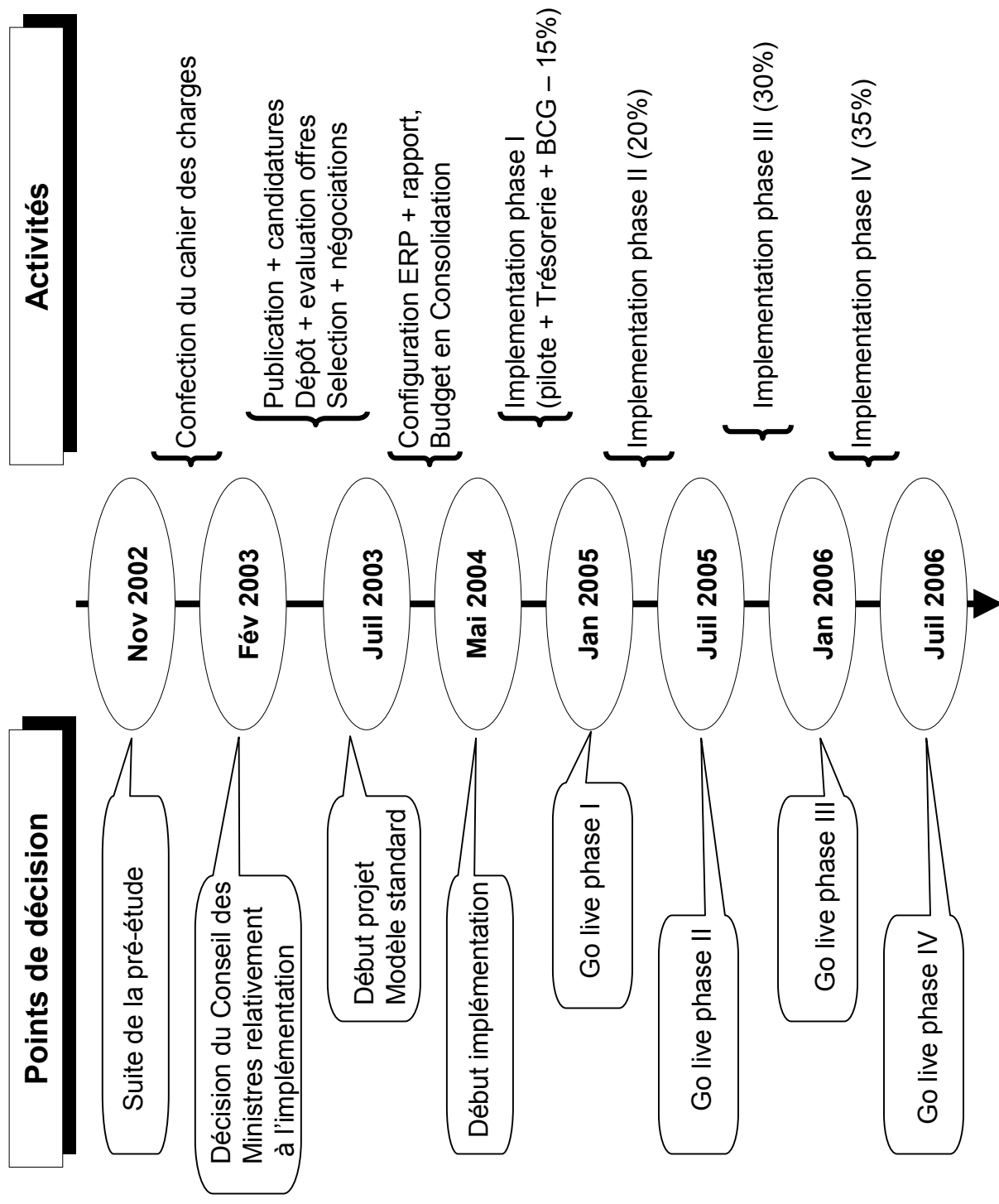


Migration technique

- Phasée en 3 vagues successives de 6 mois, pour tous les SPF
- Précédée par un pilote dans le projet
- Comprend l'implémentation technique de l'ERP soutenant la comptabilité générale en partie double



Gestion de la migration (7)



Périodes

- Pendant la préparation du trajet de transition
- Au début du trajet de transition et pendant la préparation de l'implémentation
- Au début et pendant l'implémentation
- Pendant le go-live et après le go-live

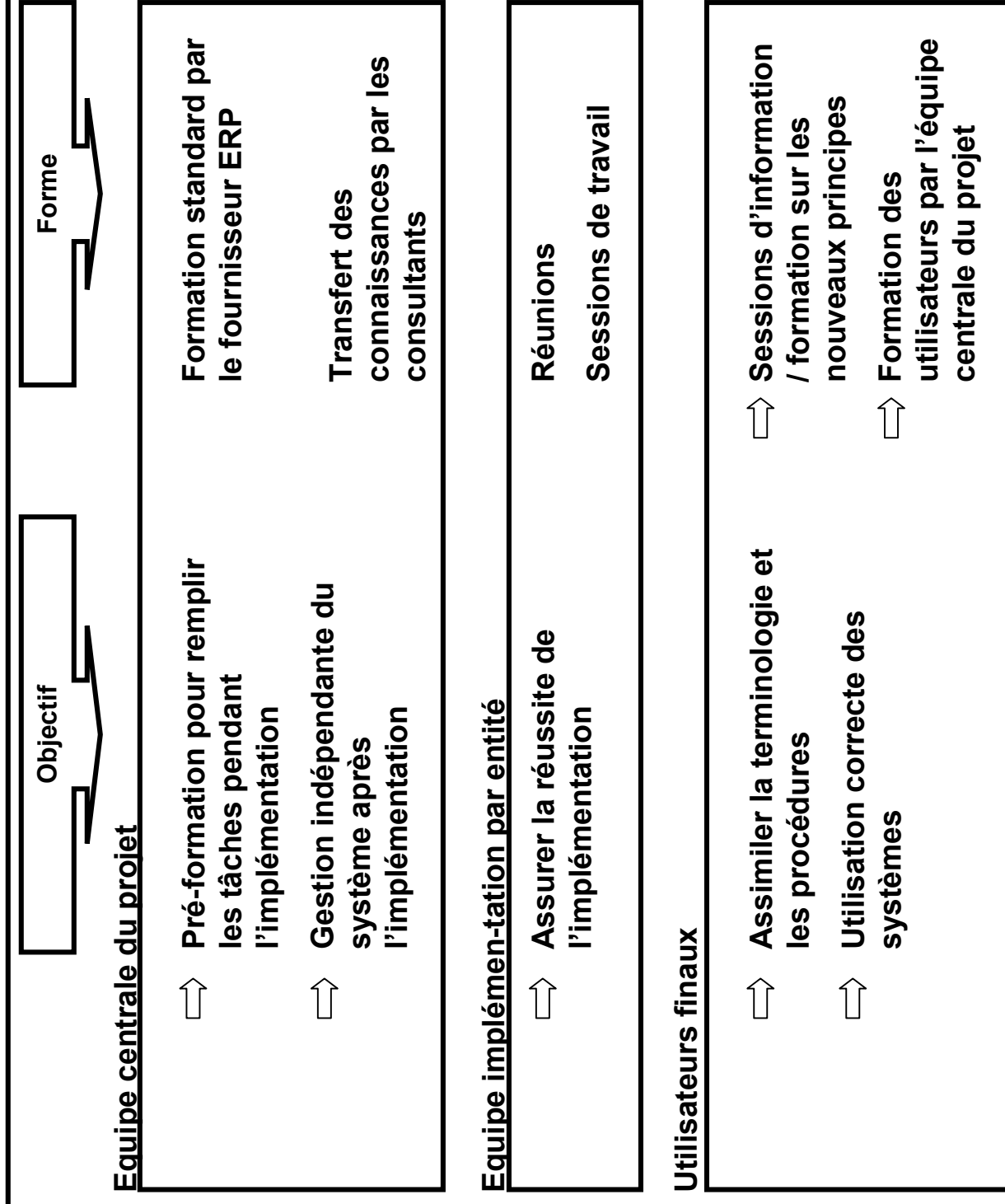
Directions

- Communication externe
- Communication centrale interne
- Communication spécifique aux entités

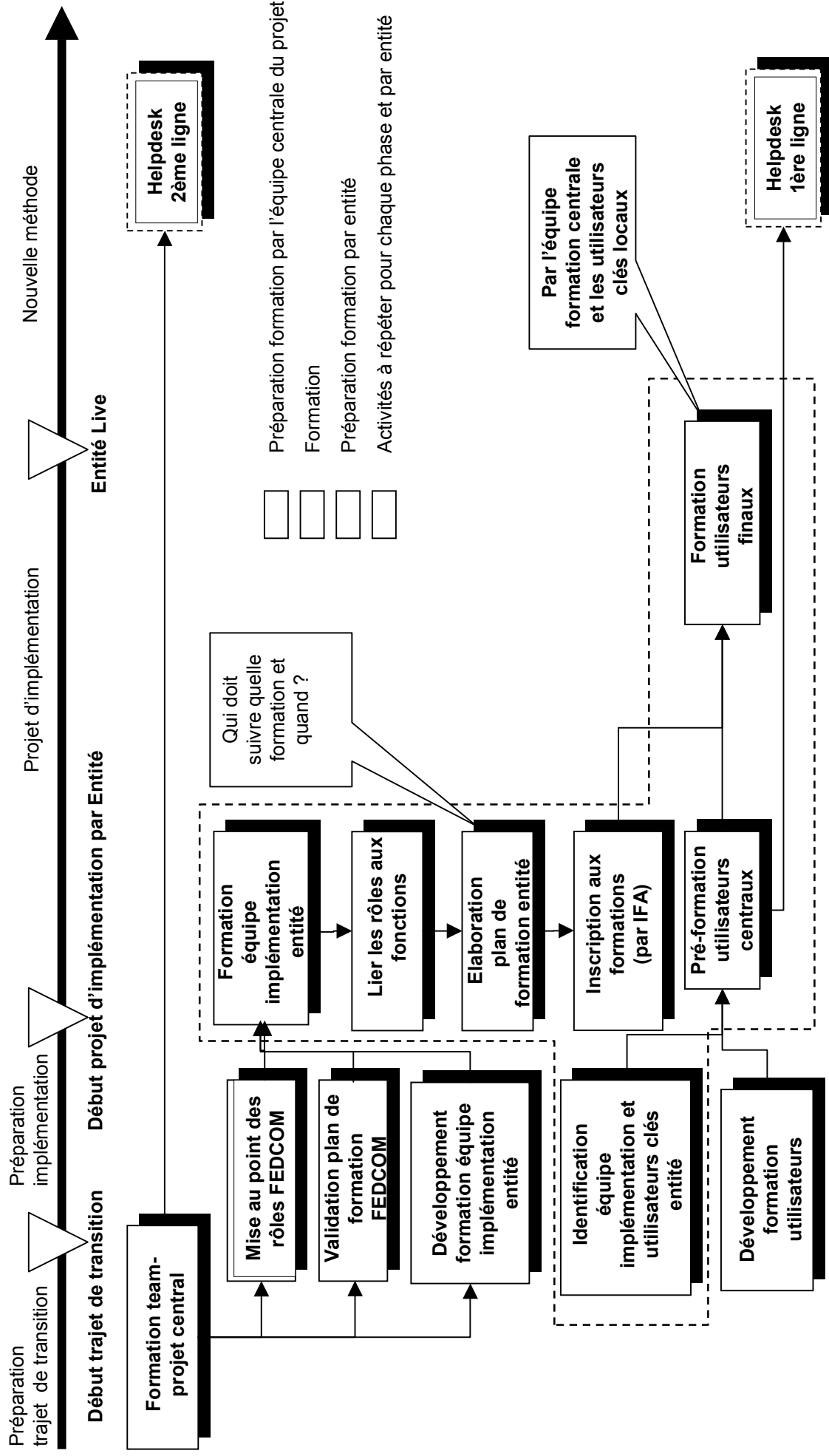


- **Le facteur le plus déterminant pour la réussite du projet**
- **Responsabilité partagée entre les entités et l'équipe centrale du projet**
- **Objectif : autonomie la plus grande possible et acceptation par les utilisateurs**
 - ✓ Solide préparation afin de garantir une qualité maximale
 - ✓ Disposer des moyens et de temps suffisants pour la formation. Il s'agit du premier contact pour les utilisateurs – la première impression compte !
 - ✓ Prise en compte de la spécificité de l'entité via l'apport d'utilisateurs clés
- **Au bon moment**
 - ✓ Identification à temps des collaborateurs à former et disponibilité de ceux-ci
 - ✓ Planning des formations aussi proche que possible de la mise en application de la nouvelle manière de travailler

Formation (2)

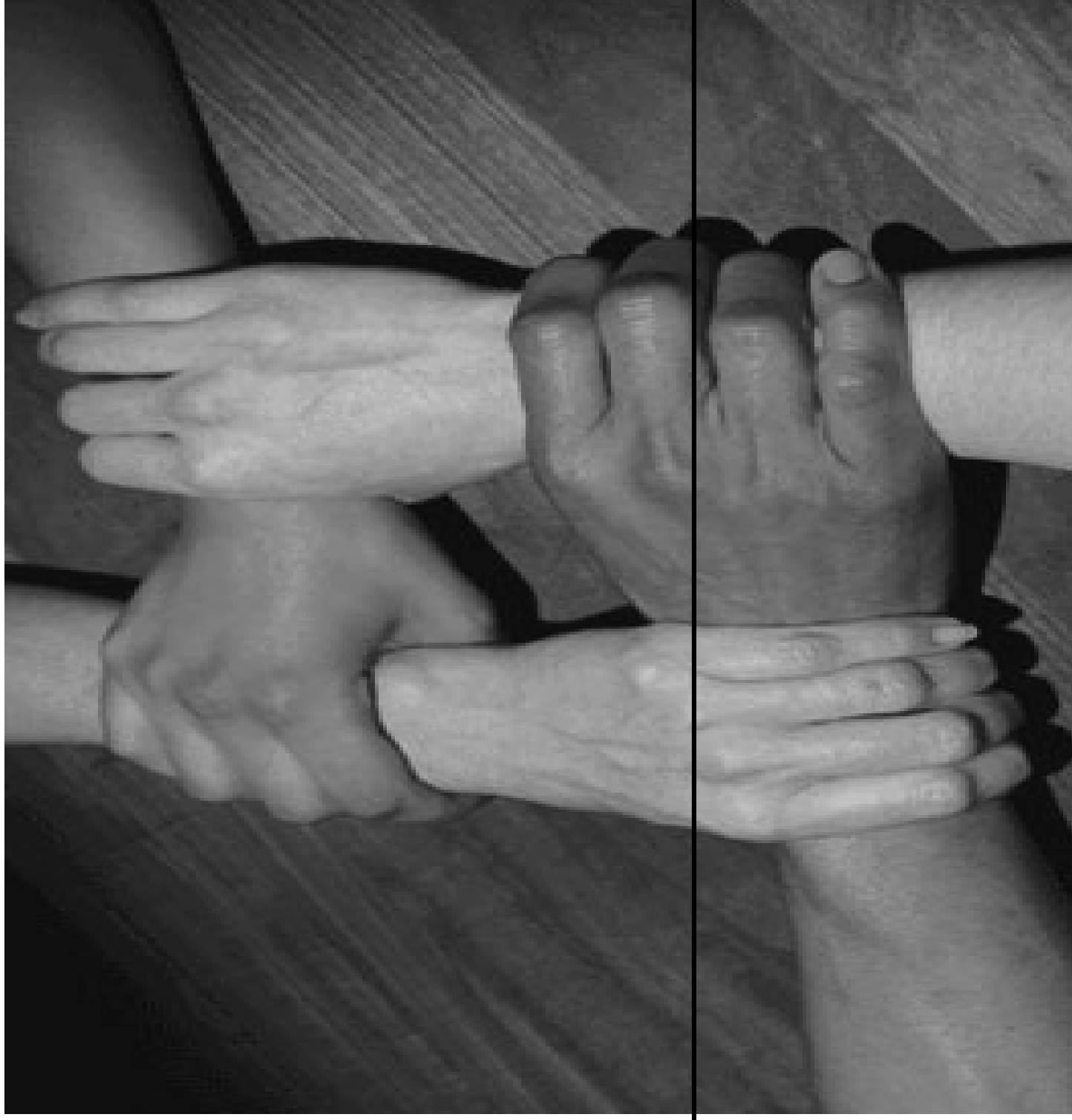


Formation (3)

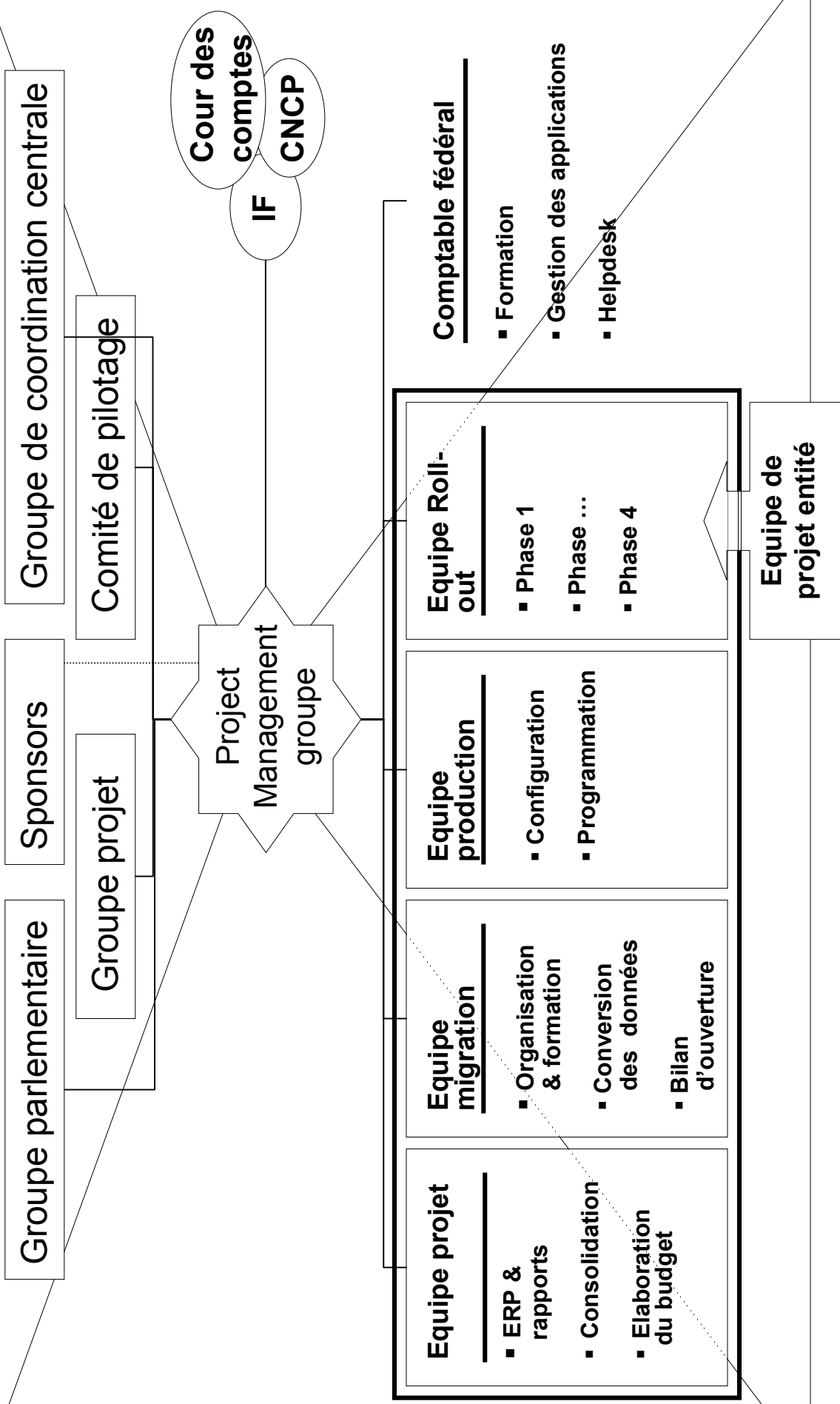


Structure du projet

- **Equipes de projet
& groupes de projet**
- **Comptable fédéral**



Gestion du projet (1)



Groupe gestion de projet

- **Groupe parlementaire**
 - ✓ Suivi du timing et du planning de la mise en oeuvre des modifications sur le plan législatif
 - ✓ Interpellation des ministres impliqués
- **Groupe projet**
 - ✓ Décision sur le contenu et la gestion du modèle standard
 - ✓ Evaluation, validation et gestion des demandes de modifications du modèle standard
- **Comité de pilotage**
 - ✓ Contrôle et pilotage avec une attention sur les aspects centraux et transversaux
 - ✓ Mobilisation des moyens nécessaires
- **Groupe de coordination centrale**
 - ✓ Mobilisation et pilotage de l' "équipe de projet entité"
 - ✓ Rôle stratégique concernant les critères d'acceptation, implémentation,...

Acteurs ayant un rôle de conseiller

■ **CNCP**

- ✓ Etablissement de la législation et de la réglementation de la comptabilité
- ✓ Intégration des modalités du projet FEDCOM dans la législation et la réglementation

■ **Inspection des Finances**

- ✓ Contrôles de consistance
- ✓ Suivi et validation de la progression de l'introduction des aspects organisationnels nécessaires

■ **Cour des comptes**

- ✓ Dans son domaine et sa responsabilité, donner des conseils à l'équipe du projet

Equipe de projet central

- **Equipe développement**
 - ✓ Gestion du modèle standard avec la responsabilité finale du bon fonctionnement au sein des services centraux et des entités
 - ✓ Projet détaillé fonctionnellement et tests du modèle standard
- **Equipe migration**
 - ✓ Gestion de la migration, avec comme responsabilité finale, la transition efficiente des services centraux et des entités vers la nouvelle méthode de travail
- **Equipe production**
 - ✓ Plan, mise en oeuvre et gestion des applications centrales et de l'architecture (en collaboration avec FEDICT)
- **Equipe “Roll-out”**
 - ✓ Lien entre FEDCOM et les équipes projet des entités au cours de l'implémentation

**But : transfert progressif des connaissances des équipes centrales de projet vers le Comptable Fédéral
... et cela dès le début de l'implémentation**



Equipe de projet de l'entité

■ Stratégique

- ✓ Les équipes de projet des entités assistent les directeurs des cellules BCG pour la préparation et l'implémentation au sein de l'entité
- ✓ Etablissement et intégration des plans de préparation et d'implémentation
- ✓ Mise en place et activation de l'organisation souhaitée
- ✓ Garantir un transfert efficace de l'information

■ Opérationnel

- ✓ Exécution des tâches préparatoires au sein de l'entité
- ✓ Préparation et adaptation de la législation et de la réglementation spécifiques à l'entité
- ✓ Détermination de l'infrastructure nécessaire, inventaire et réalisation des adaptations
- ✓ Mesure de la performance (mesure initiale)
- ✓ Inventaire et préparation des données à charger
- ✓ Elaboration et démarrage des procédures liées à la phase de transition



Dimension de l'équipe projet

- ✓ Occupation moyenne de l'équipe projet (en ETP)

	Projet modèle standard (10 m)	Implementation pilote (8 m)	Implémentations suivantes (20 m)
Project management groupe	2,5	2,0	2,5
Equipe développement	10,0	2,0	5,5
Equipe migration	9,0	9,0	8,0
Equipe production	3,0	3,5	2,5
Equipe "Roll-out"	5,0	17,0	14,0
Equipe de projet entité	--	55,0	66,0
TOTAL	29,5	88,5	98,5

- ✓ L'équipe projet est soutenue par des spécialistes de l' "implémentateur"
- ✓ Hypothèses:
 - ✓ 4 applications à implémenter
 - ✓ 18 entités/ services à implémenter
 - ✓ Membres de l'équipe sont formés pour les tâches à effectuer
 - ✓ Architecture sous la responsabilité de FEDICT et des entités
 - ✓ Préparation des données sous la responsabilité des entités

Comptable fédéral

