

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

13 MAI 1992

REVISION DE LA CONSTITUTION

Révision de l'article 116 de la Constitution

**(PROPOSITION DE MM. DE VliegHERE
ET DEFeyt)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Conformément au vœu du constituant, la Cour des comptes est un organe qui exerce, à l'intention du Parlement, un contrôle externe sur les dépenses ainsi que, même si c'est dans une bien moindre mesure, sur les recettes des pouvoirs publics.

Dans l'esprit du constituant ainsi que du législateur qui a organisé le fonctionnement de la Cour, ce contrôle devait être essentiellement d'ordre juridique et porter sur la régularité des dépenses et de l'exécution du budget. Il appert de l'article 116 de la Constitution que le constituant voulait surtout empêcher qu'un article budgétaire soit dépassé ou que des fonds soient transférés d'un article à un autre. Si actuel que soit toujours ce souci, il apparaît néanmoins comme très limité en regard des problèmes que rencontre l'Etat aujourd'hui et des défis auxquels il est amené à répondre.

En 1831 et en 1846, l'Etat n'avait encore qu'un nombre très restreint de missions. Etat-vigile, il se limitait essentiellement à quelques départements d'autorité qui conféraient à la société une structure minimale, essentiellement juridique. En outre, l'Etat n'avait alors que peu à dépenser, et l'on pouvait sans trop de difficultés assimiler une gestion efficace à une exécution juridiquement correcte du budget.

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

13 MEI 1992

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Herziening van artikel 116 van de Grondwet

**(VOORSTEL VAN DE
HEREN DE VliegHERE EN DEFeyt)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Overeenkomstig de bedoeling van de grondwetgever is het Rekenhof een orgaan dat, in dienst van het Parlement, een externe controle uitoefent op de uitgaven en, zij het in veel mindere mate, op de ontvangsten van de overheid.

In de geest van de grondwetgever en van de wetgever die deze bepaling uitwerkte, was die controle wezenlijk beperkt tot een juridische controle op de rechtmatigheid van die uitgaven en van de uitvoering van de begroting. Uit artikel 116 van de Grondwet blijkt dat de grondwetgever vooral wou beletten dat een artikel van de begroting zou overschreden worden of dat fondsen van het ene artikel naar het andere zouden worden overgeheveld. Hoe geldig die bezorgdheid nog altijd blijft, ze is toch erg beperkt in verhouding tot de problemen en uitdagingen waarmee de hedendaagse staat geconfronteerd wordt.

De staat zoals die bestond in 1831 en 1846 had slechts een zeer beperkt aantal taken. Hij was een nachtwakersstaat, die essentieel beperkt bleef tot enkele gezagsdepartementen, die een minimale, wezenlijk juridische, structuur gaven aan de samenleving. Toen viel daarenboven niet veel uit te geven en kon efficiënt bestuur zonder veel problemen gelijk gesteld worden met de juridisch correcte uitvoering van de begroting.

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

Depuis lors, l'Etat est devenu un Etat-providence et ses missions se sont accrues de manière considérable. Près de la moitié du PNB transite, directement ou indirectement, par les canaux officiels. Même les privatisations ne pourront guère modifier cette situation, car elles impliquent le plus souvent l'exécution de tâches essentiellement publiques par des organismes privés.

Aussi est-il généralement admis que le contrôle parlementaire de ces énormes dépenses ne peut plus se limiter à la régularité juridique, mais doit également porter sur la gestion des pouvoirs publics. Celle-ci présente deux aspects : l'efficacité de la politique menée (c'est-à-dire le lien entre les coûts et les objectifs d'un service ou d'un programme) et son effectivité (c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs peuvent être atteints à l'aide des moyens mis en œuvre).

Dans un Etat moderne, ce contrôle de gestion incombe non seulement au Gouvernement, mais aussi au Parlement. La technique du budget par programmes, récemment adoptée, repose en effet entièrement sur ces principes. Etant donné que la Cour des comptes est l'outil dont dispose le Parlement pour contrôler le budget, il va de soi que cette nouvelle mission doit être confiée à cette institution.

Dans l'intervalle, ce contrôle est devenu une réalité dans tous les pays voisins, y compris en France, où le fonctionnement de la Cour des comptes est pourtant très semblable au modèle belge. Ce contrôle est même constitutionnalisé dans certains pays tels que l'Allemagne, dont la Constitution prévoit qu'il incombe à la Cour des comptes fédérale de vérifier la rentabilité et la régularité de la gestion budgétaire et économique.

En Belgique, ce type de contrôle fait encore totalement défaut. Et il n'est peut-être pas exagéré que de mettre cette absence en relation avec le fait que notre pays a, en termes relatifs, la dette publique la plus importante de tous les pays industrialisés.

De plus en plus, on admet l'importance d'un contrôle de gestion exercé par la Cour. C'est notamment le cas dans la motion de la Chambre des représentants relative à la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'Etat pour 1990, qui précise en son point 4.5 que :

« (La Chambre) estime que la préfiguration constitue une occasion propice au développement d'analyses destinées à mettre en lumière le lien entre le coût des différents services et les objectifs qui leur sont assignés, ou à montrer la mesure dans laquelle les moyens budgétaires retenus ont permis d'atteindre les objectifs fixés, et souscrit au contrôle de gestion, exercé par la Cour des comptes » (Doc. Chambre, 1990-1991, n° 1618/2, p. 24).

Il est toutefois important de faire observer que, dans tous les cas, ce contrôle de gestion s'exerce a posteriori. Il ne peut s'agir d'un contrôle d'opportunité préalable aux décisions du pouvoir exécutif. Ce type de contrôle serait contraire au principe de la

Sindsdien is de staat een welvaartsstaat geworden en zijn zijn taken ontzaglijk toegenomen. Ongeveer de helft van het BNP passeert rechtstreeks of onrechtstreeks via overheidskanalen. Zelfs privatisering kan hieraan wezenlijk niet veel veranderen : deze leidt veelal tot de uitvoering door private instellingen van wezenlijk openbare taken.

Vandaar dat algemeen aanvaard wordt dat de parlementaire controle op deze enorme uitgaven niet langer kan beperkt blijven tot de loutere controle van de juridische rechtmatigheid, maar dat ook een controle op het overheidsmanagement noodzakelijk is. Deze omvat twee aspecten : de efficiëntie van het uitgevoerde beleid (dit is het verband tussen de kosten en de doelstellingen van een dienst of programma) en de effectiviteit ervan (dit is de mate waarin de doelstellingen met de overeenstemmende middelen kunnen worden bereikt).

In een moderne staat is deze managementscontrole niet enkel een taak van de Regering, maar ook van het Parlement. De recentelijk ingevoerde programabegroting is immers helemaal op deze principes gegrond. Aangezien het Rekenhof het instrument is van de parlementaire controle op de begroting, ligt het voor de hand deze nieuwe taak aan deze instelling toe te vertrouwen.

In alle ons omringende landen is die controle ondertussen een feit, zelfs in Frankrijk, waar het Rekenhof nochtans in grote mate op dezelfde manier opgevat is als ons Rekenhof. In sommige landen is die controle zelfs grondwettelijk vastgelegd, zoals in Duitsland, waar de Grondwet bepaalt dat het federale Rekenhof de rentabiliteit en regelmatigheid van het budgettaire en economisch beheer moet onderzoeken.

In België ontbreekt deze controle nog volledig — en is het ver gezocht dit in verband te brengen met het feit dat ons land de grootste relatieve overheidsschuld heeft van alle industrielanden?

Het belang van een managementscontrole wordt echter hoe langer hoe meer erkend, bijvoorbeeld in de motie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bij de voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de staatsbegroting voor 1990. Punt 4.5 van die motie stelt immers :

« (De Kamer) is van mening dat de voorafbeelding een geschikte gelegenheid biedt om na te gaan welke band er bestaat tussen de kosten van de verschillende diensten en de hen opgelegde doelstellingen, of om aan te tonen in welke mate die doelstellingen met de uitgetrokken begrotingsmiddelen konden worden bereikt, en stemt in met de uitoefening van een beheerscontrole door het Rekenhof. » (Gedr. St., Kamer, 1990-1991, n° 1618/2, blz. 24).

Belangrijk is wel op te merken dat deze managementscontrole in alle gevallen a posteriori verloopt. Ze kan geen opportuniteitscontrole zijn die aan de beslissingen van de uitvoerende macht vooraf gaat. Dit zou regelrecht ingaan tegen het beginsel van de

séparation des pouvoirs et rendrait en outre impossible toute forme de gestion administrative véritable.

La motion précitée de la Chambre des représentants constitue à ce jour l'initiative parlementaire la plus importante à cet égard, même si d'autres initiatives louables ont émané antérieurement du Parlement. La seule initiative qui ait partiellement abouti fut celle du sénateur Van Waterschoot qui déposa en 1977, une proposition de loi, reprise plus tard par le sénateur De Clerck, visant à permettre à la Cour des comptes d'exercer un contrôle de gestion limité.

L'article 1^{er} de ladite proposition dispose que : « Lorsque la Cour des comptes constate, dans l'exercice de sa mission de contrôle, des faits contraires aux principes généraux d'une saine gestion des deniers de l'Etat, elle en informe, de sa propre initiative, les présidents des Chambres. » (Doc. Sénat, 1985-1986, n° 285/1, p. 3).

Cette proposition de loi fut adoptée à l'unanimité par le Sénat bien des années plus tard (séance du 11 mars 1987). La Chambre des représentants n'a pas pu l'adopter à son tour, à la suite de la dissolution anticipée des Chambres législatives. Le Conseil d'Etat avait en outre émis des doutes quant à la constitutionnalité de certaines formules. Bien que dans son avis, le Conseil d'Etat (Doc. n° 815/2, 1986-1987) estime qu'un contrôle de gestion a posteriori n'est pas incompatible avec les dispositions constitutionnelles existantes, il serait préférable, pour ne laisser subsister aucun doute, d'adapter lesdites dispositions aux réalités d'aujourd'hui.

Pour ce faire, deux solutions sont possibles : ou bien on remplace le texte existant par un nouveau texte, basé éventuellement sur une étude comparative internationale, ou bien on ajoute au texte actuel de nouvelles dispositions qui répondent à cette préoccupation.

La présente proposition opte pour la deuxième solution : elle assigne à la Cour des comptes une mission d'audit qui est toutefois exécutée a posteriori, à savoir à l'occasion du rapport annuel. Cette solution s'apparente à la manière dont procède la Cour des comptes néerlandaise.

Pour être effectif, le contrôle de la gestion publique par le Parlement ne peut toutefois se limiter aux institutions publiques au sens strict, bon nombre de missions de service public étant dès à présent exécutées par des organismes qui ne sont pas « publics » au sens strict du terme. On constate en outre une tendance très marquée à la responsabilisation, phénomène qui aboutit à conférer une autonomie accrue aux entreprises publiques ou à confier l'accomplissement de missions publiques à des entreprises privées, souvent en leur accordant des aides publiques importantes. Dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale, la Cour des comptes peut continuer d'exercer son contrôle en pareils cas. Notre Constitution, qui est interprétée de manière restrictive, semble l'interdire et, effectivement, il ressort de l'avis

scheiding der machten, en daarenboven elk reëel bestuur en management onmogelijk maken.

Deze motie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is totnogtoe het meest verstrekkende parlementaire initiatief ter zake, maar nog andere waardevolle initiatieven zijn van het parlement uitgegaan. Het verst gevorderd was het initiatief dat in 1977 werd genomen door senator Van Waterschoot, een voorstel dat later overgenomen werd door senator De Clerck en dat een beperkte beheerscontrole mogelijk wilde maken.

Artikel 1 van dit wetsvoorstel bepaalt : « Wanneer het Rekenhof in de uitoefening van zijn controletaak feiten zou vaststellen die indruisen tegen de algemene beginselen van een gezond beheer van overheids-gelden, geeft het uit eigen beweging de voorzitters van de Kamers hiervan kennis. » (Gedr. St., Senaat, 1985-1986, n° 285/1, blz. 3).

Na vele jaren werd het voorstel door de Senaat unaniem goedgekeurd (vergadering van 11 maart 1987). De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft dit daarna niet kunnen doen ten gevolge van de vervroegde ontbinding van de wetgevende Kamers. Bovendien had de Raad van State twijfels betreffende de grondwettelijkheid van sommige formuleringen. Alhoewel uit dit advies van de Raad van State (Gedr. St., Kamer, 1986-1987, n° 815/2) blijkt dat deze een a posteriori managementscontrole niet onverenigbaar acht met de bestaande grondwettelijke bepalingen is het toch beter, om alle mogelijke twijfel uit te sluiten, deze bepalingen aan te passen aan de huidige werkelijkheid.

Hierbij zijn er twee mogelijkheden : de bestaande tekst vervangen door een volledig nieuwe, eventueel gebaseerd op een internationaal vergelijkend onderzoek, ofwel nieuwe bepalingen die tegemoetkomen aan deze bekommernis toevoegen aan de bestaande tekst.

Dit voorstel kiest voor de tweede optie : aan het Rekenhof wordt een audit-taak toevertrouwd, die echter duidelijk a posteriori wordt uitgevoerd, met name ter gelegenheid van het jaarlijks rapport. Hierbij zou kunnen verwezen worden naar de praktijk van de Nederlandse Rekenkamer.

Een reële controle van het Parlement op het openbaar beheer mag evenwel niet beperkt blijven tot de staatsinstellingen in de strikte zin van het woord. Heel wat overheidstaken worden nu al uitgevoerd door instellingen die geen strikte overheidsinstellingen zijn. Daarenboven stellen we een zeer sterke tendens vast tot responsabilisering, wat leidt tot meer autonome overheidsbedrijven, of de uitvoering van overheidstaken door privé-bedrijven, dikwijls met verregaande overheidssteun. In de meeste andere Westeuropese landen kan het Rekenhof in zulke gevallen zijn controle blijven uitoefenen. Maar onze Grondwet die beperkend geïnterpreteerd wordt, lijkt dit niet toe te laten. Uit het vermelde advies van de Raad van State blijkt dat het wel degelijk nodig is de Grondwet te herzien om aan het Rekenhof controle-

précité du Conseil d'Etat qu'il faudrait modifier la Constitution pour habiliter la Cour des comptes à contrôler les personnes morales qui ne relèvent pas directement de l'Etat, si ce contrôle est davantage qu'un simple contrôle juridique de l'utilisation de subventions.

Cependant, il va de soi que, dans notre système juridique, ce pouvoir de contrôle ne peut être illimité. Ici aussi, deux approches sont possibles : soit fixer les limites dans la Constitution même, soit laisser au législateur le soin de les préciser.

La première approche a pour inconvénient qu'il est difficile de prévoir tous les problèmes susceptibles de se poser ultérieurement. En l'adoptant, on risquerait de créer un carcan constitutionnel qui ne répondrait de toute façon pas suffisamment aux besoins réels du moment et auquel il serait difficile d'apporter des amendements, vu la lourdeur de la procédure de révision de la Constitution.

En outre, l'expérience acquise au cours des vingt dernières années a montré que des dispositions constitutionnelles très détaillées ne garantissent pas nécessairement un meilleur fonctionnement de la démocratie. C'est la raison pour laquelle la présente proposition permet au législateur d'habiliter la Cour des comptes à exercer un contrôle sur les organismes auxquels nous venons de faire allusion et, dans ce cas, de déterminer les limites de ce contrôle.

Cette approche correspond à la démarche suivie par les premiers constituants, qui ont le plus souvent opté pour des dispositions simples de portée générale en laissant au législateur le soin de les préciser.

PROPOSITION

Article unique

A l'article 116 de la Constitution sont apportées les modifications suivantes :

1° La dernière phrase du deuxième alinéa est remplacée par la phrase suivante :

« Le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes concernant la légalité des dépenses et l'efficacité de la gestion ».

2° L'alinéa suivant est ajouté :

« En outre, la loi peut, dans les limites qu'elle détermine, confier à la Cour des comptes des missions de contrôle relatives à la gestion économique et financière d'entreprises et d'organismes qui accomplissent des missions de service public ».

24 avril 1992.

bevoegdheid te geven over rechtspersonen die niet rechtstreeks van de staat afhangen, indien deze controle verder zou reiken dan de loutere juridische controle op het gebruik van subsidies.

Het moet echter meteen duidelijk zijn dat in ons rechtssysteem deze controlebevoegdheid niet onbeperkt kan zijn. Ook hier zijn twee benaderingen mogelijk : in de Grondwet zelf de nodige beperkingen inbouwen, ofwel de invulling toevertrouwen aan de wetgever.

Het nadeel van de eerste benadering is dat het moeilijk is alle toekomstige problemen te voorzien. Het gevaar bestaat een grondwettelijk keurslijf te scheppen dat toch niet voldoende beantwoordt aan de reële noden van het ogenblik en dat slechts zeer moeizaam kan bijgestuurd worden, gezien de zeer zware procedure voor de herziening van de Grondwet.

Daarenboven heeft de ervaring van de voorbije twintig jaar ons geleerd dat zeer gedetailleerde constitutionele bepalingen niet noodzakelijk een garantie zijn voor een betere werking van de democratie. Daarom biedt dit voorstel aan de wetgever de mogelijkheid om aan het Rekenhof controlebevoegdheid te geven over zulke instellingen en als hij dit doet, de grenzen van de controle vast te stellen.

Deze benadering sluit aan bij de werkwijze van de vroegere grondwetgevers, die veelal kozen voor eenvoudige algemene bepalingen en de invulling ervan aan de wetgever overlieten.

W. DE VliegHERE
Ph. DEFeyT

VOORSTEL

Enig artikel

In artikel 116 van de Grondwet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° De laatste zin van het tweede lid wordt vervangen door de volgende zin :

« De algemene staatsrekening wordt aan de Kamers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof betreffende de wettigheid van de uitgaven en de efficiëntie en de effectiviteit van het beheer ».

2° Het volgende lid wordt toegevoegd :

« Daarenboven kan de wet binnen de perken die zij vaststelt aan het Rekenhof controleopdrachten geven betreffende het economisch en financieel beheer van bedrijven en instellingen die overheidstaken uitvoeren ».

24 april 1992.

W. DEVLIEGHERE
Ph. DEFeyT