

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1995-1996 (*)

17 JUNI 1996

WETSVOORSTEL

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

(Ingediend door
de heer Antoine Duquesne c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Sinds enige tijd wordt bij de burger een zekere onverschilligheid ten aanzien van de politiek vastgesteld. Daar zijn verschillende redenen voor, waarvan sommige verband houden met de werking van onze instellingen. Het overwicht van de uitvoerende macht — die de wetgevende macht geleidelijk heeft verdrongen — is daarvan een veelbetekenend voorbeeld. Die ontwikkeling wordt weliswaar ten dele verklaard door de toename van het aantal domeinen waarop de overheid actief is en door de steeds ingewikkelder methodes die ze bij haar optreden aanwendt. De functie van het parlement evenwel is voor de burger steeds minder duidelijk. Hij begrijpt niet meer hoe de politieke besluitvorming werkt, noch welke rol nu precies is weggelegd voor de parlementsleden, de vrouwen en mannen dus voor wie hij heeft gestemd. Doordat de burger niet langer begrijpt op welke manier de parlementsleden de ideeën en de projecten verdedigen waarvoor ze werden verkozen, is hij ontgoocheld en raakt hij van de politiek vervreemd.

(*) Tweede zitting van de 49^e zittingsperiode.

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1995-1996 (*)

17 JUIN 1996

PROPOSITION DE LOI

**visant à modifier la loi
du 29 octobre 1846 organique
de la Cour des comptes**

(Déposée par M. Antoine Duquesne
et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

On constate depuis quelque temps un certain désintérêt des citoyens à l'égard de la politique. Les causes d'un tel phénomène sont multiples. Certaines tiennent au mode de fonctionnement de nos institutions, dont la suprématie du pouvoir exécutif — qui a progressivement supplanté le pouvoir législatif — constitue un exemple significatif. Certes, la multiplication des domaines d'action des pouvoirs publics et la complexité accrue de leurs modes d'intervention expliquent en partie cette évolution. Aux yeux des citoyens, la fonction du Parlement apparaît cependant de plus en plus floue. Ceux-ci ne comprennent plus comment les décisions politiques sont prises, ni quel est le rôle exact des parlementaires, c'est-à-dire des femmes et des hommes pour qui ils ont voté. Ne saisissant plus la manière dont les parlementaires défendent les idées et les projets au nom desquels ils ont été élus, les citoyens ne manquent pas dès lors d'éprouver un sentiment de déception qui les éloigne de la vie politique.

(*) Deuxième session de la 49^e législature.

Het is ongetwijfeld een illusie te denken dat de wetgevende vergaderingen opnieuw de bevoorrechte positie kunnen verwerven die ze in het verleden hebben ingenomen. De ontwikkelingen in het evenwicht tussen de machten en de samenstelling van de hedendaagse sociaal-politieke structuren zouden die ommekeer immers in de weg staan. Het parlement moet in elk geval de mogelijkheid krijgen om weer een actieve rol op te nemen in ons institutionele bestel. Aldus kan het parlement opnieuw een plaats worden waar het democratische debat op een natuurlijke wijze kan worden gevoerd. Een dergelijke heropleving heeft des te meer kans op succes daar de jongste institutionele hervorming bepaalt dat de meeste verkozenen zich voortaan uitsluitend aan de eigen assemblee kunnen wijden, hetzij een federale, hetzij een gemeenschaps- of een gewestassemblee.

Indien men de rol van het parlement nieuw leven wil inblazen, betekent dat concreet dat deze instelling haar werk moet kunnen toespitsen op drie krachtlijnen :

1° de uitvaardiging van normen met betrekking tot de basiswetten en de basis van de wetten;

2° de vaststelling en vervolgens de controle van de financiële middelen die het de uitvoerende macht mogelijk maken de met name in de regeerakkoorden aangekondigde doelstellingen te verwezenlijken;

3° een analyse van de eventuele ernstige functionele stoornissen van onze instellingen en overheidsdiensten, teneinde de nodige structurele maatregelen te nemen, opdat dergelijke stoornissen zouden verdwijnen en zich niet meer zouden voordoen.

Die drie taken zouden het parlement in staat moeten stellen om een heus tegenwicht te vormen voor de uitvoerende macht, aangezien de wetgevende macht de uitvoerende macht doeltreffender zou kunnen begeleiden en beter op haar handelingen zou kunnen toezien. Om een deugdelijk democratisch debat te kunnen voeren, waarbij de parlementsleden met kennis van zaken kunnen kiezen en beslissen welke opties hen het meest geschikt lijken, moeten zij evenwel beschikken over alle technische informatie die hen zicht geeft op wat haalbaar is en bijgevolg ook op de beschikbare middelen.

Wil het parlement optreden, dan moet het in elk geval de nodige armslag krijgen. Voor de financiële en budgettaire aangelegenheden, een vraagstuk dat gerelateerd is aan de hierboven vermelde punten twee en drie, zal het Rekenhof aanzienlijke logistieke steun moeten verlenen. In 1830 heeft de grondwetgever deze instelling in het leven geroepen om ten behoeve van het parlement de inkomsten en uitgaven van de uitvoerende macht te controleren.

Het Rekenhof, dat uitsluitend van de wetgevende macht afhangt, is dus de instelling bij uitstek om die macht alle vereiste financiële en budgettaire informatie te verstrekken. Daartoe lijkt het ons evenwel noodzakelijk de huidige bevoegdheden van het Rekenhof bij te stellen. Dat is het doel van dit wetsvoorstel.

Il apparaît sans doute illusoire de rendre aux assemblées législatives la prééminence qui fut la leur dans le passé. L'évolution dans l'équilibre des pouvoirs et la configuration des structures socio-politiques contemporaines ne manqueraient pas d'y faire obstacle. Il faut toutefois permettre au Parlement de retrouver un rôle plus actif dans notre système institutionnel, un rôle grâce auquel il pourra redevenir le lieu naturel du débat démocratique. L'opportunité d'un tel renouveau semble d'autant plus favorable que la dernière réforme institutionnelle permet désormais que la majeure partie des élus se consacrent uniquement à leur assemblée, soit fédérale, soit communautaire et régionale.

D'un point de vue plus pratique, revitaliser le rôle du Parlement signifie que celui-ci puisse concentrer son travail dans trois fonctions principales :

1° édicter des normes concernant les législations essentielles et l'essentiel des législations;

2° fixer et ensuite contrôler les moyens financiers qui permettent à l'exécutif de réaliser les objectifs annoncés, notamment dans les accords de gouvernement;

3° analyser, quand ils existent, les dysfonctionnements graves que révèlent nos institutions et nos services publics, afin de prendre les mesures structurelles nécessaires pour que de tels dysfonctionnements disparaissent et ne se reproduisent pas.

Ces trois fonctions devraient permettre au Parlement d'être un réel contrepoids à l'égard du pouvoir exécutif, dans la mesure où le législatif pourrait encadrer de manière plus efficace et où il pourrait mieux contrôler l'action de ce dernier. Toutefois, pour que le débat démocratique se déroule sérieusement, c'est-à-dire pour que les parlementaires puissent décider et choisir en toute connaissance de cause les options qui leur semblent les plus opportunes, il convient que ceux-ci disposent de toutes les informations techniques leur permettant de préciser quelle est la marge du possible et, corrélativement, quels sont les moyens disponibles.

Pour que le Parlement puisse agir, il faut certes qu'il possède les moyens d'agir. En matière financière et budgétaire, problématique que recouvre les deuxième et troisième fonctions rappelées ci-dessus, la Cour des comptes devra apporter un soutien logistique important. Le Constituant de 1830 avait créé cette institution aux fins de contrôler, pour le Parlement, les recettes et les dépenses effectuées par l'exécutif.

La Cour des comptes, qui dépend exclusivement du pouvoir législatif, est donc toute indiquée pour apporter à ce dernier l'ensemble des informations financières et budgétaires dont il a besoin. A cette fin, il nous paraît toutefois indispensable d'adapter les compétences actuelles de la Cour des comptes. Tel est l'objectif de la présente proposition de loi.

Als collateraal college van het parlement had het Rekenhof oorspronkelijk tot taak de rekeningen van het algemeen bestuur en van alle openbaar rekenplichtigen te onderzoeken en te vereffenen. Met betrekking tot de uitgaven van de Staat was het Hof er bovendien mee belast een aantal aspecten te controleren, met name de realiteit (nagaan of de uitgaven wel degelijk overeenstemmen met een werkelijk geleverde prestatie), de wettigheid (nagaan of de uitgaven in overeenstemming zijn met de vigerende wetten en regelgevingen, of met de contracten en overeenkomsten die ze regelen) en de rechtmatigheid (nagaan of een door het parlement goedgekeurd krediet bestaat en toereikend is voor de verrekening van de geplande uitgaven, alsmede nagaan of de vereiste stukken bij de schuldvordering zijn gevoegd). Het voorafgaand visum, ingesteld bij artikel 14 van de organieke wet op de inrichting van het Rekenhof, is het instrument bij uitstek waarmee die controle naar de werkelijkheid, de wettigheid en de regelmatigheid kan worden uitgevoerd.

Tot de Tweede Wereldoorlog werden die opdrachten van het Rekenhof toereikend geacht, gelet op het evenwicht tussen de machten en de wijze waarop de Staat kan optreden. Na de oorlog en ingevolge de verdere uitbouw van de welvaartsstaat, dat wil zeggen een Staat die inzonderheid op economisch en sociaal gebied sterker op interventionisme is gericht, heeft de wetgever geleidelijk aan de bevoegdheden van het Rekenhof uitgebreid.

Zo heeft de wet van 16 maart 1954 bepaald dat de rekeningen en verrichtingen van de instellingen van openbaar nut door het Rekenhof moeten worden gecontroleerd. De wet van 28 juni 1963 hervormde de algemene regels die van toepassing zijn op de Rijkscomptabiliteit en zorgde voor een aanpassing van de taken van het Rekenhof.

De wet van 28 juni 1989, die de voorgaande wet heeft gewijzigd, heeft met name het begrip begroting per programma's ingevoerd. Dat impliceert een nieuwe benadering van de uitwerking van de begrotingen, waarbij dus wordt gezorgd voor een betere omschrijving van de doelstellingen van het overheidsbeleid en een striktere bepaling van de middelen die nodig zijn om die doelstellingen te halen. Aangezien het Rekenhof moest nagaan of de vooropgestelde doelstellingen werden gehaald met de ingezette begrotingsmiddelen, het zag zich verplicht verder te gaan dan de traditionele controle van de wettigheid en is het geleidelijk aan overgeschakeld op een analysemethode die verwant is met beheerscontrole. Die nieuwe aanpak heeft sinds 1990 concreet vorm gekregen in de verslagen betreffende de begrotingsontwerpen die het Hof bij de verschillende assemblies indient, alsmede in de voorafbeelden over de uitvoering van de begrotingen, die het Hof uitwerkt in de loop van het eerste kwartaal van het jaar volgend op het jaar van de betrokken begrotingen.

De commissie voor de Financiën van de Kamer van volksvertegenwoordigers toonde veel belangstelling

Collège collatéral du Parlement, la Cour des comptes avait initialement pour mission d'examiner et de liquider les comptes de l'administration générale et de tous les comptables publics. Par ailleurs, en ce qui concerne les dépenses publiques, elle était chargée de vérifier la réalité (savoir si les dépenses correspondent bien à une prestation réellement effectuée), la légalité (savoir si les dépenses sont conformes aux lois et règlements en vigueur, ou aux contrats et conventions qui la régissent) et la régularité (savoir si un crédit voté par le Parlement existe et est suffisant pour permettre l'imputation des dépenses envisagées et si la créance est accompagnée de titres satisfaisants). La technique du visa préalable, instituée par l'article 14 de la loi organique de la Cour des comptes, constitue l'instrument privilégié permettant d'effectuer ces contrôles de réalité, légalité et régularité.

Par rapport à l'équilibre des pouvoirs et aux modes d'intervention de l'Etat, ces missions de la Cour des comptes ont été jugées suffisantes jusqu'à la seconde guerre mondiale. Après celle-ci, et suite à la mise en place de l'Etat-providence, c'est-à-dire d'un Etat beaucoup plus interventionniste, notamment dans les domaines économiques et sociaux, le législateur a élargi peu à peu les compétences de la Cour des comptes.

Ainsi, tout d'abord, la loi du 16 mars 1954, a imposé que les comptes et les opérations des organismes d'intérêt public soient contrôlés par cette dernière. La loi du 28 juin 1963, en redéfinissant les normes générales applicables en matière de comptabilité publique, a entraîné une adaptation des fonctions de la Cour des comptes.

Quant à la loi du 28 juin 1989, modifiant la loi précitée, elle a notamment introduit la notion de budget par programmes. Celle-ci implique une approche renouvelée de l'élaboration des budgets, c'est-à-dire une approche soucieuse de mieux préciser les objectifs des politiques publiques et de mieux déterminer les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs. Afin d'apprécier comment l'utilisation des moyens budgétaires a permis de rencontrer les objectifs préalablement définis, la Cour des comptes a dès lors été amenée à dépasser son contrôle traditionnel de légalité pour mettre progressivement en place une méthode d'analyse s'approchant des contrôles de gestion. Cette nouvelle démarche s'est concrétisée, depuis 1990, par les rapports qu'elle dépose aux différentes assemblies sur les projets de budgets et par les préfigurations sur l'exécution des budgets, qu'elle élabore dans le courant du premier quadrimestre de l'année suivant celle des budgets concernés.

Vivement intéressée par ces documents, la Commission des Finances de la Chambre des Représen-

voor die documenten en heeft bij een gemotiveerde motie, die op 8 juli 1991 eenparig werd goedgekeurd, haar wens te kennen gegeven dat het Rekenhof zijn beheerscontroles zou kunnen uitbreiden. De huidige toestand is evenwel onbevredigend. Wil het Rekenhof in een sereen klimaat systematische beheerscontroles tot een goed einde brengen, dan moet het kunnen beschikken over een onbetwistbare en precieze wettelijke grondslag. Alleen in die omstandigheden kan het Rekenhof echt tegemoetkomen aan de toenmalige wens van de commissie voor de Financiën en het parlement doeltreffender informeren over het beheer dat de uitvoerende macht daadwerkelijk voert.

Er moet in herinnering worden gebracht dat de idee van een uitbreiding van de bevoegdheden inzake beheerscontrole niet nieuw is. In de loop van de jaren zestig en zeventig werden daartoe verscheidene wetsvoorstellen ingediend. We vernoemen ze niet allemaal, maar vermelden toch het voorstel van volksvertegenwoordiger A. Saint-Remy c.s. (wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, Stuk Kamer 1965-1966, n° 249) en het voorstel van volksvertegenwoordiger F. Persoons (wetsvoorstel betreffende de controleopdracht van het Rekenhof, Stuk Kamer 1975-1976, n° 684). In de memorie van toelichting bij dat voorstel lezen we dat het « nieuwe taken [vermeldt], die het Hof in staat stellen niet alleen de vormelijke regelmatigheid, maar ook het juiste beheer van de overheidsmiddelen te controleren — waarbij de opportuniteit van de beslissingen buiten de bevoegdheid van het Hof blijft — een en ander rekening houdend met de aan de gecontroleerde instellingen door de budgettaire overheid toegewezen opdrachten. »

Vandaag is de externe beheerscontrole van de overheden noodzakelijk, ten einde de beheersing van de uitgaven te waarborgen en het parlement volledig voor te lichten. In dat verband kunnen we er echter niet omheen dat België op het stuk van de wetgeving een achterstand op de andere westerse landen heeft opgelopen. België is immers het enige land waar het externe controle-orgaan van de overheidsfinanciën over geen enkel juridisch instrument beschikt waardoor het systematische beheerscontroles kan uitoefenen. In Nederland daarentegen gaat de externe controle door de Rekenkamer veel verder dan bij ons : op de doeltreffendheid wordt immers toegezien via een permanente controle op het beheer. In Denemarken licht de auditor-generaal het economisch beheer integraal door; hij redigeert een jaarverslag over de gehele begroting en over bijzondere gevallen waarop de doorlichting de aandacht heeft gevestigd. In het Verenigd Koninkrijk voert de « National Audit Office » ook een controle op de doeltreffendheid uit. Jaarlijks licht die dienst een grote sector volledig door, met als criterium de « value for money ». Zoals de gewezen ere-directeur-generaal van de administratie van de Begroting, de heer Van de Walle, terecht onderstreepte toen hij door de Commissie voor de

tants a souhaité, par une motion motivée votée à l'unanimité le 8 juillet 1991, que la Cour des comptes puisse développer ses contrôles de gestion. La situation actuelle est toutefois insatisfaisante. En effet, pour permettre à la Cour des comptes de mener sereinement à bien des contrôles de gestion systématiques, celle-ci doit disposer d'une base légale indiscutable et précise. C'est seulement à cette condition, que la Cour des comptes pourra rencontrer réellement le souhait exprimé naguère par la Commission des Finances et qu'elle pourra informer plus adéquatement le Parlement sur la gestion que mène effectivement l'exécutif.

Il convient sans doute de rappeler que l'idée d'une extension des compétences de la Cour des comptes en matière de contrôle de gestion n'est pas neuve. Au cours des années 1960 et 1970, plusieurs propositions de loi avaient été déposées à cette fin. Sans les citer toutes, on peut toutefois mentionner celle déposée par les députés A. Saint-Remy et consorts (Proposition de loi visant à modifier la loi du 29 octobre 1846, Doc. Chambre n° 249, 1965-1966) et celle déposée par le député E. Persoons (Proposition de loi relative à la mission de contrôle de la Cour des comptes, Doc. Chambre n° 684, 1975-1976). Dans son exposé des motifs, cette dernière proposition signalait notamment qu'il « convient d'insister sur les objectifs nouveaux assignés à l'institution et qui permettront de dépasser le simple contrôle de régularité formelle pour un contrôle véritable non pas de l'opportunité de décision mais de la gestion correcte des deniers publics, au regard de la mission de l'assujetti et des objectifs qui lui sont assignés par l'autorité budgétaire ».

Aujourd'hui, le contrôle externe de gestion des pouvoirs publics est indispensable pour garantir une maîtrise des dépenses et pour permettre une information exhaustive du Parlement. A cet égard, il faut toutefois constater que la Belgique accuse un certain retard législatif par rapport aux pays occidentaux. Nous sommes en effet le seul pays où l'organe de contrôle externe des finances publiques ne dispose d'aucun arsenal juridique lui permettant d'effectuer des contrôles de gestion systématiques. par contre, aux Pays-Bas, le contrôle externe de la Chambre des comptes va beaucoup plus loin que chez nous puisque l'efficacité est surveillée sous forme d'un audit permanent du management. Au Danemark, l'Auditeur général établit une évaluation complète du management économique et un rapport annuel sur l'ensemble du budget et sur des cas particuliers d'audit. Au Royaume-Uni, le « National Audit Office » contrôle également l'efficacité. Chaque année, il procède à une radioscopie complète d'un grand secteur en fonction du critère du « value for money ». Comme le soulignait à juste titre l'ancien directeur général honoraire du Budget, M. Van de Walle, lors de son audition par la Commission des Finances du Sénat, des réformes urgentes s'imposent en Belgique : « Le

Financiën van de Senaat werd gehoord, is België dringend aan een aantal hervormingen toe : « De externe *a posteriori*-controle door het Rekenhof moet daarna uitgebreid worden tot een echte management-audit. Deze uitbreiding is belangrijk. Nu kan het Rekenhof zich alleen uitspreken over de realiteit, de wettelijkheid en de rechtmatigheid van de uitgaven. Het Rekenhof is een instrument in dienst van het Parlement dat de volheid van controle heeft over de uitvoerende macht. Waarom zou het Parlement deze beperkte bevoegdheid van het Rekenhof dan niet uitbreiden om het toe te laten tot een volledige doelmatigheidscontrole te kunnen overgaan ? » (Hoorzitting met de heer Van de Walle, Verslag namens de Commissie voor de Financiën, uitgebracht door de heer Van Hooland, Gedr. St. Senaat n° 223, BZ, 1991-92, blz. 24-25).

De Kamer van volksvertegenwoordigers zal ongetwijfeld aan geloofwaardigheid winnen als de kamerleden het regeringswerk beter gaan controleren en als zij ter zake de ideeën en projecten verdedigen waarvoor zij verkozen zijn. Daartoe moeten de parlementsleden over de technische middelen en de noodzakelijke informatie beschikken. Dit wetsvoorstel beoogt die doelstelling in financiële en budgettaire aangelegenheden te halen; het maakt het Rekenhof bevoegd voor een externe beheerscontrole en geeft terzelfder tijd een nieuwe invulling aan een aantal verhoudingen tussen het parlement en datzelfde Hof.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Art. 2

Deze bepaling kent het Rekenhof uitdrukkelijk een bevoegdheid inzake beheerscontrole toe, wat uiteraard niet impliceert dat het Rekenhof gemachtigd wordt zich uit te spreken over de opportuniteit van het gevoerde beleid of over het bepalen van keuzes en doelstellingen; die bevoegdheden komen immers uitsluitend de Kamer van volksvertegenwoordigers en de regering toe. In feite gaat het er veeleer om de mogelijkheid te scheppen het parlement nader te informeren over de wijze waarop de overheidsdiensten worden beheerd en over de maatregelen die eventueel moeten worden genomen om in die diensten een en ander nog te verfijnen. Daartoe moet het Rekenhof beheerscontroles uitvoeren waarvan de conclusies via het Boek van het Rekenhof of door ieder ander specifiek door het Hof opgesteld verslag aan het parlement worden meegedeeld.

Onder de verwijzing naar de « goede besteding van de rijks gelden » wordt het algemene principe van de beheerscontrole omschreven en vervolgens door drie specifieke begrippen nader gepreciseerd : zuinigheid (nagaan of de goederen op de meest rendabele manier werden verworven en aangewend), doeltreffendheid (de verkregen resultaten bekijken in het licht

contrôle externe *a posteriori* de la Cour des comptes doit être élargi pour en faire un véritable audit de management. Cet élargissement est important. Actuellement, la Cour des comptes est un instrument au service du Parlement, qui dispose d'un contrôle total sur l'intervention du pouvoir exécutif. Pourquoi le Parlement n'étendrait-il pas cette compétence limitée pour permettre à la Cour des comptes de procéder à un contrôle total de l'efficacité ? » (Audition de M. Van de Walle, Rapport fait au nom de la Commission des Finances par M. Van Hooland, Sénat 1991-1992 SE, n° 223, pp. 24-25).

La Chambre des représentants ne manquera pas de renforcer sa crédibilité si les parlementaires qui la composent exercent un meilleur contrôle de l'action du gouvernement et si, dans ce cadre, ils défendent les idées et les projets pour lesquels ils ont été élus. Pour ce faire, les parlementaires doivent disposer des moyens techniques et des informations nécessaires. La présente proposition de loi vise à atteindre un tel objectif pour ce qui concerne les matières financières et budgétaires; elle confie à la Cour des comptes une compétence de contrôle externe de gestion et elle redéfinit, par la même occasion, certaines relations entre le Parlement et cette même Cour.

ANALYSES DES ARTICLES

Art. 2

Cette disposition confère explicitement à la Cour des comptes une compétence en matière de contrôle de gestion. Certes, il ne s'agit pas de permettre à la Cour de se prononcer sur l'opportunité des politiques menées ou sur la définition des choix et des objectifs, compétences qui relèvent exclusivement de la Chambre des Représentants et du gouvernement. En fait, il s'agit bien plutôt de permettre que le Parlement soit informé et éclairé sur la manière dont sont gérés les services publics et sur les mesures qu'il conviendrait éventuellement de prendre pour qu'ils soient mieux gérés. A cette fin, la Cour des comptes réalisera des contrôles de gestion dont les conclusions seront portées à la connaissance du Parlement par le biais du Cahier d'observations ou de tout autre rapport spécifique établi par les soins de cette même Cour.

La référence au « bon emploi des deniers publics » définit le principe général du contrôle de gestion, dont le contenu est ensuite précisé par trois concepts spécifiques : l'économie (mesurer si les ressources ont été acquises et utilisées au meilleur coût), l'efficacité (définir les résultats obtenus par rapport aux finalités et objectifs assignés) et l'efficience (mesurer

van de gestelde (eind)doelen) en doelmatigheid (de verhouding tussen de aangewende middelen en de bereikte resultaten onder de loep nemen). Er zij op gewezen dat de door het Rekenhof gemaakte voorafbeeldingen over de uitvoering van de begrotingen reeds gedeeltelijk naar die doeltreffendheid peilen. Met die voorafbeeldingen wordt het immers mogelijk na te gaan of er samenhang is tussen de bereikte resultaten van een aantal begrotingsprogramma's en wat als doel werd vooropgesteld.

De wet machtigt het Rekenhof om beheerscontroles uit te voeren; het spreekt dan ook voor zich dat het Hof op eigen initiatief dergelijke controles moet kunnen uitvoeren. Dat is een voorwaarde voor de noodzakelijke onafhankelijkheid van de instelling en voor onpartijdige controles. Anderzijds kan het Hof uiteraard niet elk jaar alle activiteiten van de overheid aan een beheerscontrole onderwerpen. Het is bijgevolg verantwoord de Kamer van volksvertegenwoordigers een injunctierecht toe te kennen waardoor die assemblee het Hof kan verzoeken over een bepaald onderwerp of een bepaalde instantie een beheerscontrole te verrichten. Het tweede lid van dit artikel strekt ertoe op een dergelijke doelstelling in te spelen.

Het leek aangewezen de verzoeken om controles uit te voeren te laten uitgaan van het bureau van de Kamer. Zo wordt een opeenstapeling van dergelijke verzoeken — die de sereniteit en de ernst van het werk van het Rekenhof zou verstoren — voorkomen; tevens wordt gegarandeerd dat die verzoeken worden gesteund door een meerderheid van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het staat het bureau van de Kamer bovendien vrij de draagwijdte van dergelijke onderzoeken te bepalen, alsmede de termijnen waarbinnen het wenst dat het Hof zijn verslag voorlegt. In de praktijk zou die bepaling gepaard moeten gaan met de aanpassing van het huishoudelijk reglement van het bureau, zodat de nadere regels worden vastgesteld om een dergelijk verzoek aanhangig te maken bij het bureau en bij het Rekenhof.

Er moet op worden gewezen dat het injunctierecht van de Kamer alleen denkbaar is voor de controle van de federale besturen of instellingen. Het is immers moeilijk denkbaar dat een federale instelling als de Kamer bevoegd zou zijn om een onderzoek te bevelen inzake gewest- of gemeenschapsbesturen en -instellingen. Voor de deelgebieden zou dat injunctierecht bijgevolg bij decreet moeten worden toegekend, nadat het parlement krachtens artikel 50, § 2, van de bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, wetten heeft uitgevaardigd met betrekking tot de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de openbare boekhoudingen van die deelgebieden, alsook op de organisatie van de door het Rekenhof uitgeoefende controle.

le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus). On rappellera que les préfigurations de l'exécution des budgets établies par la Cour des comptes utilisent déjà partiellement l'analyse d'efficacité, puisqu'elles permettent d'apprécier, dans le cadre de certains programmes budgétaires, si les résultats obtenus sont cohérents par rapport aux objectifs qui avaient été fixés.

Si la loi reconnaît à la Cour des comptes la possibilité de procéder à des contrôles de gestion, il va de soi que cette faculté doit pouvoir être exercée d'initiative par la Cour, comme ses autres prérogatives. C'est une condition de la nécessaire indépendance de l'institution et de l'impartialité de ses contrôles. Toutefois, comme la Cour ne peut naturellement exercer chaque année un contrôle de gestion sur l'ensemble des activités des pouvoirs publics, il se justifie de reconnaître à la Chambre des Représentants un pouvoir d'injonction par lequel cette assemblee inviterait la Cour à effectuer un contrôle de gestion sur un sujet ou un organisme déterminés. Le deuxième alinéa de cet article vise à rencontrer un tel objectif.

Pour éviter une inflation des demandes d'enquêtes de contrôle — laquelle nuirait à la sérénité et au sérieux du travail de la Cour des comptes — et pour garantir que ces demandes soient l'expression d'une majorité des membres de la Chambre des représentants, il a semblé opportun que de telles demandes soient formulées à l'intervention du bureau de la Chambre. Celui-ci reste par ailleurs libre de fixer la portée de pareilles enquêtes et les délais dans lesquels, il souhaite que la Cour fournisse son rapport. En pratique, cette disposition devrait s'accompagner de l'adaptation du règlement d'ordre intérieur du bureau afin, notamment, de préciser les modalités de saisine dudit bureau et de la Cour des comptes.

Il convient de souligner que le pouvoir d'injonction de la Chambre ne saurait s'envisager qu'à propos du contrôle des administrations ou organismes fédéraux. Pour ce qui est des administrations ou organismes communautaires et régionaux, on voit mal en effet comment la Chambre, organe fédéral, aurait le pouvoir d'ordonner une enquête relativement à ceux-ci. Pour les entités fédérées, ce pouvoir d'injonction devra donc être conféré par décret, après que le Parlement aura légiféré, en vertu de l'article 50, § 2 de la loi spéciale de financement des communautés et des régions, sur les normes générales de la comptabilité publique applicables à ces entités, ainsi que sur l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes.

Art. 3

Momenteel zijn de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof vastgelegd in de drie laatste leden (met name de leden 5 tot 7) van artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846. Teneinde de samenhang van de wet te respecteren, lijkt het aangewezen artikel 5 te beperken tot de bevoegdheden van het Hof.

Bijgevolg kan alles wat verband houdt met die onderzoeksbevoegdheden in een afzonderlijk artikel worden ondergebracht. Daarom stellen we voor een artikel 5*bis* in te voegen, waarin uitsluitend de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof worden bepaald, alsmede de nadere praktische regelingen volgens welke het zijn controles kan organiseren. Met het oog op voormelde samenhang stellen we ook voor de vroegere leden 5 tot 7 te vervangen door bepalingen die de strekking van die leden weliswaar behouden, maar beter aansluiten bij de hedendaagse werkelijkheid en de typische kenmerken van de beheerscontrole.

Op grond van de zeer algemene formulering van het huidige vijfde lid (« alle staten, inlichtingen en ophelderingen betreffende de ontvangst en de uitgaven van rijks- en provinciegelden ») beschikt het Rekenhof over de mogelijkheid om hetzij rechtstreeks, hetzij via zijn ambtenaren, de nodige stukken en inlichtingen te verkrijgen die nodig zijn om zijn taak van beheerscontrole te vervullen.

Teneinde elke controverse te voorkomen, hebben we het evenwel voorzichtiger geacht die bepalingen te vervangen door de tekst : « Het Rekenhof is gemachtigd om zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle onderworpen zijn, te laten verstrekken ». Die tekst dekt alle vormen van de controle door het Hof. Zo ook leek het nuttig te vermelden dat het Hof, enkel en alleen in het raam van zijn controlebevoegdheden, elke persoon kan horen wiens verhoor het opportuun acht. Een dergelijk verhoor zal vanzelfsprekend van louter administratieve aard zijn. Het Rekenhof kan die bevoegdheid aan sommige van zijn ambtenaren delegeren. Gelet op het feit dat bepaalde aangelegenheden bijzonder complex of technisch zijn, leek het ons nodig te bepalen dat het Rekenhof, net als de rechtbanken, gemachtigd is om indien het dat nodig acht een beroep te doen op deskundigen. Die aanpassing van de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof moet, zoals het tot dusver steeds het geval was, voorkomen dat de goede werking van de administratie wordt geschaad en ervoor zorgen dat de beginselen van vertrouwelijkheid in acht worden genomen.

Het tweede lid is de ongewijzigde weergave van het huidige artikel 5, zevende lid, van de organieke wet op de inrichting van het Rekenhof, een bepaling die werd ingevoerd bij de wet van 17 juni 1971.

Het laatste lid ten slotte neemt, met de nodige aanpassingen teneinde rekening te houden met de wijzigingen die door dit voorstel worden aangebracht, de tekst over van het huidige artikel 5, zesde

Art. 3

Actuellement, les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes sont fixés par les trois derniers alinéas (soit les alinéas 5 à 7) de l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846. Pour respecter la cohérence de la loi, il semble utile de limiter l'article 5 aux compétences de la Cour.

En conséquence, tout ce qui a trait à ces pouvoirs d'investigation peut faire l'objet d'un article spécifique. C'est pourquoi nous proposons de créer un article 5*bis* qui définirait exclusivement les pouvoirs d'investigation de la cour et les modalités pratiques selon lesquelles elle peut organiser ses contrôles. Toujours dans un souci de cohérence, nous proposons de supprimer les anciens alinéas 5 à 7 et de les remplacer par des dispositions qui en intègrent la philosophie mais qui soient plus adaptées aux réalités contemporaines et aux particularités du contrôle de gestion.

Certes, on pourrait considérer que le libellé très général de l'actuel alinéa 5 « tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'Etat » permet à la Cour des comptes d'invoquer ce texte pour obtenir, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses agents, les documents et renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission de contrôle de gestion.

Pour éviter les motifs de controverse, nous avons toutefois jugé plus prudent de remplacer ces dispositions par le texte : « La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle », lequel permet de couvrir toutes les formes du contrôle de la Cour. De la même manière, il a paru utile d'indiquer que la Cour peut entendre, uniquement dans le cadre de ses compétences de contrôle, toute personne dont l'audition lui paraît utile. Pareille audition restera bien entendu de nature strictement administrative. La Cour peut déléguer cette compétence à certains de ses agents. Enfin, étant donné la complexité ou la technicité de certaines matières, nous avons estimé nécessaire d'introduire le fait que la Cour était autorisée, comme les tribunaux, à faire appel, à des experts lorsqu'elle l'estimerait nécessaire. Cette adaptation des pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes devra, comme ce fut toujours le cas jusqu'à présent, éviter de nuire au bon fonctionnement de l'administration et respecter les principes de confidentialité.

Le deuxième alinéa reprend, tel quel, l'actuel septième alinéa de l'article 5 de la loi organique de la Cour des comptes, disposition insérée par la loi du 17 juin 1971.

Enfin, le dernier alinéa reprend, en l'adaptant pour tenir compte des modifications apportées par la présente proposition, le texte de l'actuel sixième alinéa de l'article 5 de la loi organique de la Cour des

lid, van de organieke wet op de inrichting van het Rekenhof, dat eveneens werd ingevoegd bij de wet van 17 juni 1971. Men merke op dat de nieuwe tekst alleen nog betrekking heeft op het antwoord op de opmerkingen van het Hof. De termijn waarbinnen moet worden geantwoord, wordt bovendien ingekort van drie maanden tot één maand. Die wijziging strekt ertoe het werk van het Hof zo doeltreffend mogelijk te maken en het de gelegenheid te bieden de wetgevende assemblees zo recent mogelijke informatie te verstrekken. Vaak kon immers worden vastgesteld dat in de dossiers waar een uitwisseling van verscheidene brieven vereist was om de tegensprekelijke procedure tussen het Hof en de tegenpartij uit te putten, de termijn van drie maanden er uiteindelijk toe leidde dat de opmerkingen van het Hof een wezenlijk deel van hun relevantie verloren, waardoor de voor de wetgevende assemblees bestemde informatie bijgevolg aan belang inboette.

comptes, également inséré par la loi du 17 juin 1971. On notera que le nouveau texte ne vise plus que la réponse aux observations de la Cour. Par ailleurs, le délai accordé est raccourci et passe de trois à un mois. Cette modification est dictée par le souci d'accorder un maximum d'efficacité au travail de la Cour et lui permettre d'informer les assemblees législatives de la manière la plus contemporaine possible. En effet, il a été souvent constaté que, dans les dossiers où un échange de plusieurs lettres était nécessaire pour épuiser la procédure contradictoire entre la Cour et son interlocuteur, le délai de trois mois aboutissait à ce que (...) les observations de la Cour perdent finalement une part essentielle de leur pertinence, ce qui limite en conséquence l'intérêt de l'information destinée aux assemblees législatives.

A. DUQUESNE
P. BEAUFAYS
P. DEWAELE
J. DUPRE
C. EERDEKENS
H. SCHOETERS

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de laatste drie leden worden weggelaten;

2° het aldus gewijzigde artikel wordt aangevuld met de volgende leden :

« Het Rekenhof controleert de goede besteding van de rijksmiddelen; het vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht werden genomen.

Het Hof voert bij de diensten en de instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen of bij de rechtspersonen die subsidies ten laste van de rijksmiddelen ontvangen, de beheerscontroles uit waar het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers om verzoekt. »

Art. 3

In dezelfde wet wordt een artikel *5bis* (nieuw) ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. *5bis*. — Het Rekenhof is gemachtigd om zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle onderworpen zijn, te doen verstrekken. Het Rekenhof is terzelfder tijd bevoegd om elke persoon te horen wiens verhoor het Hof opportuun lijkt in het raam van zijn controleopdrachten. Wanneer het zulks nodig acht, kan het een beroep doen op deskundigen.

Het Rekenhof kan een controle ter plaatse organiseren.

De bevoegde overheid is verplicht binnen een termijn van ten hoogste één maand te antwoorden op de opmerkingen van het Hof. Die termijn kan door het Hof worden verlengd. »

24 mei 1996.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

A l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, sont apportées les modifications suivantes :

1° les trois derniers alinéas sont supprimés;

2° l'article ainsi modifié est complété par les alinéas suivants :

« La Cour des comptes contrôle le bon emploi des deniers publics; elle s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

La Cour procède, au sein des services et organismes soumis à son contrôle, ou auprès des personnes morales qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics, aux enquêtes de gestion qui lui sont demandées par le bureau de la Chambre des représentants. »

Art. 3

Un article *5bis* (nouveau), libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. *5bis*. — 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 soumis à son contrôle. Conjointement, elle a pouvoir d'entendre toute personne dont l'audition lui paraît opportune dans le cadre de ses missions de contrôle. Lorsqu'elle l'estime nécessaire, elle peut faire appel à des experts.

La Cour des comptes peut organiser un contrôle sur place.

L'autorité compétente est tenue de répondre aux observations de la Cour dans un délai maximum d'un mois. Ce délai peut être prolongé par la Cour. »

24 mai 1996.

A. DUQUESNE
P. BEAUFAYS
P. DEWAELE
J. DUPRE
C. EERDEKENS
H. SCHOETERS