

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

22 JANUARI 1998

WETSVOORSTEL

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE FINANCIËN EN DE BEGROTING (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DIDIER REYNDERS

- (1) Samenstelling van de commissie
Voorzitter : de heer Didden (M.)

A. — **Vaste leden**
C.V.P. HH. Didden, Leterme,
Pieters,
Mevr. Van Haesendonck.
P.S. HH. Demotte, Dufour,
Moriau.
V.L.D. HH. Daems, De Grauwe,
Desimpel.
S.P. HH. Schoeters, Suykens.

P.R.L.- Mevr. Cornet
F.D.F. H. Reynders.
P.S.C. H. Arens.

VI. H. Huysentruyt.
Blok
Agalev/H. Tavernier.
Ecolo

B. — **Plaatsvervangers**
C.V.P. H. Ansoms, Mevr.
D'Hondt, HH. Eyskens,
Van Erps, Van Parys.
P.S. HH. Canon, Delizée,
Henry, Meureau.
V.L.D. HH. Huts, Lano, Van
Aperen, van den Abeelen.
S.P. Mevr. Croes-Lieten, HH.
Schellens, Van Gheluwe.

P.R.L.- HH. de Donnée,
F.D.F. Maingain, Michel.
P.S.C. Mevr. Cahay-André,
H. Fournaux.

VI. Mevr. Colen,
Blok H. Van den Eynde.
Agalev/HH. Detienne, Viseur.
Ecolo

C. — Niet-stemgerechtigd lid

V.U. H. Olaerts.

Zie:

- 618 - 95 / 96 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Duquesne c.s.
- N° 2 : Bericht
- N° 3 : Advies van de Raad van State
- N° 4 tot 6 : Amendementen

Zie ook :

- N° 8 : Tekst aangenomen door de commissie

(*) Vierde zitting van de 49^{de} zittingsperiode

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

22 JANVIER 1998

PROPOSITION DE LOI

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET (1)

PAR
M. DIDIER REYNDERS

- (1) Composition de la commission
Président : M. Didden (M.).

A. — **Titulaires**
C.V.P. MM Didden, Leterme,
Pieters,
Mme Van Haesendonck.
P.S. MM. Demotte, Dufour,
Moriau.
V.L.D. MM. Daems, De Grauwe,
Desimpel.
S.P. MM. Schoeters, Suykens.

P.R.L.- Mme Cornet
F.D.F. M. Reynders.
P.S.C. M. Arens.

VI. M. Huysentruyt.
Blok
Agalev/M. Tavernier.
Ecolo

B. — **Suppléants**
C.V.P. M. Ansoms, Mme
D'Hondt, MM. Eyskens,
Van Erps, Van Parys.
P.S. MM. Canon, Delizée,
Henry, Meureau.
V.L.D. MM. Huts, Lano, Van
Aperen, van den Abeelen.
S.P. Mme Croes-Lieten, MM.
Schellens, Van Gheluwe.

P.R.L.- MM. de Donnée,
F.D.F. Maingain, Michel.
P.S.C. Mme Cahay-André,
M. Fournaux.

VI. Mme Colen,
Blok M. Van den Eynde.
Agalev/MM. Detienne, Viseur.
Ecolo

C. — Membre sans voix délibérative

V.U. M. Olaerts.

Voir:

- 618 - 95 / 96 :

- N° 1 : Proposition de loi de M. Duquesne et consorts
- N° 2 : Avis
- N° 3 : Avis du Conseil d'Etat
- N° 4 à 6 : Amendements

Voir aussi :

- N° 8 : Texte adopté par la commission

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

Dames en Heren,

Uw commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 28 januari en 30 april 1997 en 13 januari 1998.

1. De vergadering van 28 januari 1997

Tijdens deze vergadering heeft de commissie een eerste bespreking gewijd aan dit wetsvoorstel.

Voorzitter Didden legt uit dat het voorstel het Rekenhof bij wet wil machtigen om beheerscontroles uit te voeren.

Dit gebeurt via een wijziging van het bestaande artikel 5 van, en de invoeging van een nieuw artikel 5bis in de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

De heer Reynders geeft aan dat het wetsvoorstel mede werd ondertekend door vertegenwoordigers van de voornaamste fracties.

De huidige controlebevoegdheid van het Rekenhof wordt erdoor uitgebreid tot een echte auditfunctie.

Het Hof zal m.a.w. niet enkel nagaan of de besteding van de rijks gelden conform de wet gebeurt maar ook of hierbij de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid worden in acht genomen.

Het Rekenhof wordt daarenboven 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.

Tenslotte wordt ook de termijn binnen dewelke de bevoegde overheid verplicht is op de opmerkingen van het Hof te antwoorden van 3 maanden tot één maand verkort.

Het toekennen van een auditfunctie aan het Rekenhof zal het parlement in staat stellen zelf controle uit te oefenen op de werking van de openbare diensten, instellingen en bedrijven i.p.v. te moeten genoegen nemen met de door de betrokken ministers overgelegde rapporten van externe auditbureaus.

Het lid wijst er ook op dat ook het huishoudelijk reglement van het Rekenhof hieraan zal moeten worden aangepast. Deze materie valt onder de bevoegdheid van de commissie voor de Comptabiliteit, die ook

Mesdames, Messieurs,

Votre commission a examiné cette proposition de loi au cours de ses réunions du 28 janvier et du 30 avril 1997 et du 13 janvier 1998.

1. La réunion du 28 janvier 1997

C'est au cours de cette réunion que la commission a discuté pour la première fois cette proposition de loi.

Le président Didden précise que la proposition de loi vise à habiliter la Cour des comptes à effectuer des contrôles de gestion.

Pour ce faire, elle modifie l'actuel article 5 de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes et elle insère dans celle-ci un article 5bis (nouveau).

M. Reynders souligne que la proposition de loi a été cosignée par des députés représentant l'ensemble des principaux groupes.

Elle vise à transformer l'actuel pouvoir de contrôle de la Cour des compte en une véritable fonction d'audit.

En d'autres termes, la Cour ne vérifierait plus uniquement si l'emploi des deniers publics est conforme à la loi, mais elle examinerait aussi si elle respecte les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

La proposition de loi vise en outre à habiliter la Cour des comptes 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.

Enfin, la proposition prévoit aussi de ramener le délai dans lequel l'autorité compétente est tenue de répondre aux observations de la Cour de trois mois à un mois.

En chargeant la Cour des comptes d'une fonction d'audit, le parlement sera en mesure de contrôler lui-même le fonctionnement des services, organismes et entreprises publics et il ne devra plus se contenter de prendre connaissance des rapports de bureaux d'audits externes transmis par les ministres concernés.

Le membre fait également observer que cette évolution implique aussi une adaptation du règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes. Cette matière est de la compétence de la commission de la

zal moeten oordelen over de bijkomende middelen die het Rekenhof hiervoor nodig zal hebben.

De heer Pieters merkt op dat het Rekenhof nu reeds beheerscontroles uitvoert (op basis van de gemotiveerde motie, die op 8 juli 1991 door de Kamer van volksvertegenwoordigers eenparig werd goedgekeurd).

Het lijkt hem een goede zaak dat hiervoor een wettelijke basis wordt gecreëerd. Beheerscontrole is een ruim begrip.

Een aanpassing van het huishoudelijk reglement van het Hof lijkt hem wenselijk.

Graag vernam hij hoe het Rekenhof zelf staat tegenover de voorgestelde wetswijziging.

Eventueel kan ook het advies van de Raad van State worden gevraagd.

De heer Daems heeft er geen bezwaar tegen dat (bij hoogdringendheid) het advies van de Raad van State wordt gevraagd.

Zelfs indien de Raad, zoals in het verleden is gebeurd, grondwettelijke bezwaren inroept, blijft het parlement niettemin bevoegd om de bevoegdheidsuitbreiding toch toe te staan.

Het lijkt hem immers zeer belangrijk dat (het bureau van) de Kamer van volksvertegenwoordigers aan het Rekenhof opdracht zou kunnen geven om controle uit te oefenen bij bedrijven die subsidies ten laste van de rijks gelden hebben ontvangen.

De heer Tavernier vraagt of het voorstel inhoudt dat het Rekenhof eveneens toezicht zou uitoefenen op de van de NMBS gescheiden financieringsmaatschappij HST-Fin.

Voorzitter Didden meent van wel. De thans voorliggende tekst van artikel 2 maakt dit mogelijk.

Mevrouw Duroi-Vanhelmont, Raadsheer in het Rekenhof geeft aan dat het wetsvoorstel in het verlengde ligt van de wet van 28 juni 1989, waarbij het systeem van de programmabegroting werd ingevoerd.

Hierbij rijst onmiddellijk ook de vraag naar de efficiënte besteding van de voor deze programma's uitgetrokken begrotingskredieten. Precies daarom werd in 1991 door de Kamer van volksvertegenwoordigers een gemotiveerde motie aangenomen, waarbij het Rekenhof werd belast met een beheerscontrole.

Het Rekenhof verheugt zich over het feit dat hieraan thans een wettelijke grondslag zal worden gegeven.

Comptabilité, qui devra également évaluer les moyens supplémentaires dont la Cour des comptes aura besoin pour exercer sa nouvelle mission de contrôle.

M. Pieters fait observer que la Cour des comptes procède déjà actuellement à des contrôles de gestion (sur la base de la motion motivée adoptée à l'unanimité par la Chambre des représentants le 8 juillet 1991).

Il lui paraît opportun de leur conférer un fondement légal, l'enquête de gestion étant une notion très vaste.

Il lui semble souhaitable d'adapter le règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes.

Il aimerait connaître la position de la Cour des comptes au sujet de la modification proposée.

Le Conseil d'Etat peut éventuellement aussi être consulté.

M. Daems ne voit aucune objection à ce que l'on demande (en urgence) l'avis du Conseil d'Etat.

Même si, ainsi que cela s'est déjà passé, le Conseil soulève des objections d'ordre constitutionnel, le parlement peut toujours accorder l'extension de compétences.

Il lui paraît en effet très important que (le bureau de) la Chambre des représentants puisse charger la Cour des comptes de procéder à des contrôles auprès d'entreprises qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics.

M. Tavernier demande si la proposition implique que la Cour des comptes contrôlera également la Financière TGV, société d'investissement séparée de la SNCB.

Le président Didden pense que oui. Le texte proposé de l'article 2 le permet.

Mme Duroi-Vanhelmont, conseillère à la Cour des comptes, fait observer que la proposition de loi se situe dans le droit fil de la loi du 28 juin 1989, qui a instauré le système du budget par programme.

Se pose dès lors d'emblée la question du bon emploi des crédits budgétaires prévus pour ces programmes. C'est précisément à cet effet qu'en 1991, la Chambre des représentants a adopté une motion motivée chargeant la Cour des comptes de procéder à un contrôle de gestion.

La Cour des comptes se réjouit que cette mission ait désormais un fondement légal.

In de praktijk verandert er echter weinig of niets, aangezien het Hof zoals gezegd nu reeds dergelijke controles uitvoert.

De heer Pieters kan het voorstel zonder meer goedkeuren in zoverre het er zich toe beperkt de bestaande toestand te legaliseren.

Indien het voorstel echter bijkomende controle-mogelijkheden in het leven roept lijkt het raadzaam dat die nauwkeurig zouden worden afgebakend.

Hij dringt aan op een schriftelijk advies van het Rekenhof.

De heer Reynders gaat nader in op de problematiek van de controle van het Rekenhof op de zogenaamde autonome overheidsbedrijven en de daarvan afgescheiden financieringsmaatschappijen (zoals bijvoorbeeld HST-Fin) en op de immobiëvennootschap die het onroerend patrimonium van de Staat zal beheeren (cfr. Stukken Kamer nrs. 783/5, blz. 17-21, 734/3, blz. 272 en 303-305 en 1361/1, blz. 31-33).

De controle uitgeoefend door een college van commissarissen lijkt hem onvoldoende, zelfs indien leden van het Rekenhof in dit college zitting hebben.

Spreker betreurt overigens dat de aanwezigheid van het Rekenhof in dergelijk college geen enkel nut heeft voor de parlementaire controle op deze autonome overheidsbedrijven.

De voorgestelde wetswijziging zou dan ook een specifieke controle van het Rekenhof (ten bate van het parlement) op de in de wet van 21 juni 1991 opgesomde autonome overheidsbedrijven (te weten : BELGACOM, de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Post en de Regie der Luchtwezen) mogelijk moeten maken.

De vraag dient dan ook als volgt te worden gesteld : kan via een systematische beheerscontrole van het Rekenhof daadwerkelijk een parlementaire controle op deze autonome overheidsbedrijven tot stand komen ?

De heer Olaerts sluit zich daarbij aan. Thans worden parlamentsleden die vragen stellen over de werking van, bijvoorbeeld de NMBS, steeds weer afgescheept met de mededeling dat het om een autonoom overheidsbedrijf gaat.

De Raadsheer van het Rekenhof geeft aan dat de tekst van het wetsvoorstel ruim is.

Dans la pratique, il n'y aura toutefois guère, voire pas de changements, étant donné qu'ainsi qu'il a été précisé plus haut, la Cour procède déjà à de telles enquêtes.

M. Pieters peut marquer son accord sur la proposition, pour autant qu'elle se borne à légaliser la situation existante.

Si la proposition instaure toutefois des possibilités supplémentaires en matière de contrôle, il paraît souhaitable d'en délimiter soigneusement la portée.

L'intervenant insiste pour que la Cour des comptes transmette un avis écrit.

M. Reynders aborde de manière plus approfondie la problématique du contrôle exercé par la Cour des comptes sur les entreprises publiques autonomes et les sociétés de financement qui en sont issues (telles que la Financière TGV) ainsi que sur la société immobilière qui gérera le patrimoine immobilier de l'Etat (cf. Doc. n^{os} 783/5, pp. 17-21 et 734/3, p. 272, 303-305 et 1361/1, pp. 31-33).

L'intervenant estime que le contrôle exercé par un collège de commissaires est insuffisant, même si des membres de la Cour des comptes siègent dans ce collège.

L'intervenant déplore du reste que la présence de la Cour des comptes dans ce type de collège ne soit d'aucune utilité en ce qui concerne le contrôle parlementaire sur ces entreprises publiques autonomes.

La modification proposée devrait dès lors permettre que la Cour des comptes exerce (au profit du parlement) un contrôle spécifique sur les entreprises publiques autonomes énumérées dans la loi du 21 mars 1991 (à savoir: Belgacom, la Société nationale des chemins de fer belges, La Poste et la Régie des voies aériennes).

Il y a dès lors lieu de poser la question en ces termes: est-il possible, par le biais d'une enquête de gestion systématique menée par la Cour des comptes, de mettre en place un véritable contrôle parlementaire de ces entreprises publiques autonomes.

M. Olaerts se rallie à ce point de vue. Actuellement, les parlementaires qui posent des questions concernant, par exemple, le fonctionnement de la SNCB se voient opposer systématiquement une fin de non-recevoir, sous prétexte qu'il s'agit d'une entreprise publique autonome.

La conseillère à la Cour des comptes précise que la proposition a une portée large.

Het Rekenhof voert volgens deze tekst controles uit bij de rechtspersonen die subsidies ten laste van de rijks gelden ontvangen.

Dit neemt echter niet weg dat ook de wet van 21 maart 1991 die in een bijzondere controle door een college van commissarissen (art. 25) voorziet zal moeten worden aangepast, wil men een specifieke controle van het Rekenhof op die autonome overheidsbedrijven mogelijk maken.

De vice-eerste minister en minister van Begroting geeft aan dat de regering geen principieel bezwaar heeft tegen de uitoefening van een beheerscontrole door het Rekenhof.

Ook in andere landen oefent het Rekenhof dergelijke controle uit en de Europese Rekenkamer heeft eveneens dergelijke bevoegdheid.

Een schriftelijk advies van het Rekenhof over het voorliggende wetsvoorstel lijkt hem wenselijk.

Naast de autonome overheidsbedrijven en de bedrijven die subsidies ten laste van de rijks gelden ontvangen zijn er immers ook nog bedrijven waarin de overheid een participatie heeft (bv. de bovengenoemde partrimoniumvennootschap).

De minister meent voorts dat het in artikel 3 van het voorstel bepaalde verhoorrecht nader moet worden omschreven, teneinde te vermijden dat de uitoefening van dit recht de goede werking van de administratie zou schaden.

Tenslotte lijkt het hem wenselijk dat het advies van de Raad van State zou worden ingewonnen teneinde ook de conformiteit met de Grondwet na te gaan.

De Commissie beslist eenparig om beide adviezen bij hoogdringendheid in te winnen.

Tijdens dezelfde vergadering van 28 januari 1997 heeft *Voorzitter Didden* ook lezing gegeven van de hiernavolgende brief die de Voorzitter van het Vlaams Parlement op 24 januari 1997 aan de Kamervoorzitter heeft gericht.

« Geachte heer Voorzitter,

Betreft : actualisering taken Rekenhof in het kader van een nieuwe politiek cultuur

Ik ben verheugd te vernemen dat, zoals ik in mijn schrijven van 10 januari jongstleden suggereerde, uw

Ce texte prévoit que la Cour des comptes contrôle les personnes morales qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics.

Cela n'empêche pas qu'il faudra adapter la loi du 21 mars 1991 qui charge un collège de commissaires de procéder à un contrôle particulier (art. 25), si l'on veut permettre à la Cour des comptes d'exercer un contrôle spécifique sur ces entreprises publiques autonomes.

Le vice-premier ministre et ministre du Budget précise que le gouvernement ne voit en principe pas d'objection à ce que la Cour des comptes exerce un contrôle de gestion.

Dans d'autres pays, la Cour des comptes exerce également un tel contrôle et la Cour des comptes européenne a également cette compétence.

Il estime qu'il conviendrait que la Cour des comptes donne un avis écrit sur la proposition de loi à l'examen.

Outre les entreprises publiques autonomes et les entreprises qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics, il y a en effet également des entreprises dans lesquelles les pouvoirs publics ont une participation (par exemple, la société de patrimoine précitée).

Le ministre estime par ailleurs qu'il conviendrait de définir de manière plus précise le droit d'audition prévu à l'article 3 de la proposition de loi, afin d'éviter que l'exercice de ce droit nuise au bon fonctionnement de l'administration.

Enfin, il estime qu'il conviendrait de demander l'avis du Conseil d'Etat, afin de s'assurer également que la proposition de loi à l'examen est conforme à la Constitution.

La commission décide à l'unanimité de demander d'urgence ces deux avis.

Au cours de la réunion du 28 janvier 1997, *le président Didden* a également donné lecture de la lettre ci-après que le président du Parlement flamand a adressée au président de la Chambre le 24 janvier 1997.

« Monsieur le Président,

Concerne: actualisation des tâches de la Cour des comptes dans le cadre d'une nouvelle culture politique.

Je me réjouis d'apprendre que, comme je le suggérais dans mon courrier du 10 janvier dernier, vos

Overleggroep Democratie zal onderzoeken op welke manier de rol van het Rekenhof kan versterkt worden.

Hiertoe moet m.i. een regeling worden uitgewerkt waardoor alle parlementaire assemblees, zowel de federale als die van de gemeenschappen en de gewesten, voor elk van hun bevoegdheden de opdrachten en de taken van het Rekenhof kunnen regelen.

In dit kader besprak de commissie Financiën en Begroting in het Vlaams Parlement een methodologie-nota van het Rekenhof betreffende de invoering van een beheerscontrole door het Rekenhof. In het verlengde van deze hoorzitting maakte de afgevaardigde van het Rekenhof de commissie attent op het wetsvoorstel tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, ingediend door de heer Antoine Duquesne en c.s. (Stuk nr. 618/1 - 95/96).

Uit de formulering van artikel 2, § 2, 2° van dit wetsvoorstel blijkt dat het Rekenhof beheerscontroles kan uitvoeren «waar het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers om verzoekt».

In afwachting van een wet die uitvoering geeft aan artikel 50, § 2 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, geldt een overgangsregeling, zoals voorzien in artikel 71, § 2 van de bijzondere financieringswet, dat de vigerende bepalingen betreffende de organisatie van de controle uitgeoefend door het Rekenhof van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten en hun openbare instellingen. Dit geldt dus eveneens voor het wetsvoorstel van de heer Antoine Duquesne en c.s.

Het lijkt mij daarom aangewezen om artikel 2 van dit wetsvoorstel zodanig te verwoorden dat ook de Bureaus van de regionale assemblees, voor wat hun bevoegdheden betreft, de mogelijkheid krijgen het Rekenhof te verzoeken bepaalde beheerscontroles uit te voeren.

Dit lijkt mij niet meer dan in overeenstemming te zijn met de institutionele realiteit van ons land.

Mag ik u daarom vragen rekening te houden met deze problematiek en het wetsvoorstel als dusdanig aan te passen.

Met de meeste hoogachting,

Norbert De Batselier,
voorzitter Vlaams Parlement»

Assises de la démocratie vont examiner la manière dont le rôle de la Cour des comptes pourrait être renforcé.

Pour ce faire, il est selon moi nécessaire d'élaborer une réglementation qui permettra à toutes les assemblees parlementaires, tant fédérales que communautaires et régionales, d'organiser les missions et les tâches de la Cour des comptes pour chacune de leurs compétences.

Dans ce cadre, la commission des Finances et du Budget du parlement flamand a examiné une note de méthodologie de la Cour des comptes relative à l'instauration d'un contrôle de gestion par cette dernière. Dans le prolongement de cette audition, le délégué de la Cour des comptes a attiré l'attention de la commission sur la 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 (Doc. n° 618/1 - 95/96).

Il ressort de la formulation de l'article 2, § 2, 2°, de cette proposition de loi que la Cour des comptes peut effectuer les enquêtes de gestion «qui lui sont demandées par le bureau de la Chambre des représentants».

Or, l'article 71, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions prévoit qu'un régime transitoire, en vertu duquel les dispositions en vigueur relatives à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des comptes sont applicables, par analogie, aux régions et aux communautés ainsi qu'aux organismes d'intérêt public qui en dépendent, s'applique jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi exécutant l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement, de sorte qu'il en va également ainsi de la proposition de loi de M. Antoine Duquesne et consorts.

Il me paraît par conséquent indiqué de formuler l'article 2 de cette proposition de loi de telle sorte que les bureaux des assemblees régionales aient la possibilité, pour ce qui concerne leurs compétences, de demander à la Cour des comptes d'effectuer certaines enquêtes de gestion.

Cela me paraît tout simplement correspondre à la réalité institutionnelle de notre pays.

Puis-je dès lors vous demander de bien vouloir tenir compte de cette problématique et d'adapter la proposition de loi en conséquence?

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien réserver à la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma respectueuse considération.

Norbert De Batselier,
président du parlement flamand»

De heer Didden stelt vast dat in de toelichting van het wetsvoorstel van de heer Duquesne c.s. (Stuk nr. 618/1, blz. 6) uitdrukkelijk wordt gesteld dat voor de deelgebieden dat injunctierecht *bij decreet* zal 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.

2. De adviezen van de Raad van State en van het Rekenhof

Op vraag van de commissievoorzitter heeft de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers op 4 februari 1997 over het wetsvoorstel van de heer Duquesne c.s. het advies ingewonnen van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Dit advies werd gegeven op 3 maart 1997 (cfr. Stuk nr. 618/3).

Bij brief van 30 januari 1997 heeft de commissievoorzitter over hetzelfde wetsvoorstel het advies ingewonnen van het Rekenhof.

In deze brief werd o.m. gesteld dat tijdens de bespreking vragen werden gesteld over de precieze draagwijdte van de beheerscontroles die het Hof op grond van de voorgestelde wetwijziging zou kunnen doorvoeren (o.m. bij autonome overheidsbedrijven of bij bedrijven waarin de Staat participeert) en van het in artikel 3 bepaalde recht om bepaalde personen te verhoren.

De heer Didden voegde hieraan toe dat de commissie graag zou vernemen volgens welke modaliteiten het Rekenhof de in het wetsvoorstel bepaalde nieuwe opdrachten zou kunnen uitvoeren.

Bij brief van 21 februari 1997 (kenmerk AG.C.F.1902.1) heeft het Rekenhof het hiernavolgend advies verleend, dat op 26 februari aan alle commissieleden werd overgezonden.

« Mijnheer de Voorzitter,

Betreft :

- wetsvoorstel tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof;
- uw brief van 30 januari jl., kenmerk C/WS/DD/503.

In antwoord op uw brief van 30 januari 1997 betreffende het wetsvoorstel tot wijziging van de wet

M. Didden constate que dans les développements de la proposition de loi de M. Duquesne et consorts (Doc. n° 618/1, p. 6), il est précisé explicitement que pour les entités fédérées, ce pouvoir d'injonction devra 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.

2. Les avis du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes

A la demande du président de la commission, le président de la Chambre des représentants a demandé, le 4 février 1997, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur la proposition de loi de M. Duquesne et consorts.

Cet avis a été rendu le 3 mars 1997 (cf. Doc. n° 618/3).

Par lettre du 30 janvier 1997, le président de la commission a demandé l'avis de la Cour des comptes sur la même proposition de loi.

Cette lettre fait notamment état des questions qui ont été posées, au cours de la discussion, sur la portée précise des contrôles de gestion que la Cour pourrait effectuer sur la base de la modification légale proposée (notamment dans des entreprises publiques autonomes ou dans des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation) et du droit, prévu à l'article 3, d'entendre certaines personnes.

M. Didden ajoute que la commission voudrait savoir selon quelles modalités la Cour des comptes exécuterait les nouvelles missions prévues dans la proposition de loi.

Par lettre du 21 février 1997 (référence AG.C.F.1902.1), la Cour des comptes a rendu l'avis suivant, qui a été transmis le 26 février à tous les membres de la commission.

« Monsieur le Président,

Concerne:

- proposition de loi visant à modifier la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes.
- votre lettre du 30 janvier 1997, réf. C/WS/DD/503.

En réponse à votre lettre du 30 janvier 1997, relative à la proposition de loi visant à modifier la loi

op de inrichting van het Rekenhof, deelt het u de volgende beschouwingen mede.

1. De nieuwe opdracht van het Rekenhof

Het wetsvoorstel in kwestie heeft hoofdzakelijk als doel een uitdrukkelijke wettelijke grondslag te geven aan de controle van het Rekenhof op de goede aanwending van de overheidsgelden. Aan de zorg voor een doelmatig en doeltreffend beheer door de overheid heeft België in de loop van het laatste decennium steeds meer belang gehecht. Zo werd de begroting als gevolg van de wet van 28 juni 1989 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit een beheersinstrument, waarvan de kosten van de verschillende diensten, die in organisatieafdelingen zijn ingedeeld, moeten kunnen worden afgelezen. Dat instrument moet ook de mogelijkheid bieden de doelmatigheid van de aangewende middelen ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen te toetsen.

In het licht van die nieuwe bepalingen heeft de Kamer van volksvertegenwoordigers overigens een motie goedgekeurd ⁽¹⁾ waarin het Rekenhof werd verzocht het verband te onderzoeken tussen de kosten van de verschillende diensten en de doelstellingen die hun toegewezen werden, en te beoordelen in hoeverre de toegekende budgettaire middelen het hebben mogelijk gemaakt die doelstellingen te bereiken. Het actieterrein van het Rekenhof werd derhalve uitgebreid van de controle op de regelmatigheid en de wettelijkheid tot de evaluatie van de prestaties van de overheidsdiensten. In dat verband wordt dankzij het onderhavige wetsvoorstel een onbetwistbare wettelijke grondslag gegeven aan de nieuwe vormen van controle die het Rekenhof uitvoert. Het voorstel geeft aan het Rekenhof de bevoegdheden die alle hogere instellingen belast met de controle op de overheidsfinanciën van de landen van de OESO, reeds bezitten ⁽²⁾.

In feite onderzoekt beheerscontrole de inachtneming van de drie criteria die in de Angelsaksische literatuur, daarin internationaal gevolgd, de « three auditing E's » worden genoemd, namelijk : « economy », « efficiency » en « effectiveness ». Zij stemmen overeen met de noties zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. In het onderzoek van de zuinigheid gaat het erom te beoordelen of alle middelen op het juiste ogenblik en tegen de laagste kostprijs werden verworven.

⁽¹⁾ Motie tot voorlopige regeling van de begroting 1990, goedgekeurd op 8 juli 1991.

⁽²⁾ Bij die instellingen heet het onderzoek van de goede aanwending van de overheidsgelden naargelang van de bewoordingen van hun organieke wetgeving audit van de optimalisering van de middelen, controle op het goede financiële beheer, value for money-audit, performance auditing, enz.

organique de la Cour des comptes, la Cour a l'honneur de vous faire part des considérations suivantes.

1. La nouvelle mission de la Cour des comptes

La présente proposition de loi vise essentiellement à conférer une base légale explicite au contrôle du bon emploi des deniers publics exercé par la Cour. Le souci d'une gestion publique efficiente et efficace s'est affirmé en Belgique au cours de la dernière décennie. Ainsi, suite à la loi du 28 juin 1989 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, le budget est devenu un instrument de gestion qui est censé faire apparaître les coûts des différents services groupés en divisions organiques. Il doit aussi permettre d'apprécier l'efficacité des moyens utilisés par rapport aux objectifs fixés.

A la lumière de ces nouvelles dispositions, la Chambre des représentants a d'ailleurs adopté en 1991 une motion ⁽¹⁾, aux termes de laquelle la Cour des comptes était invitée à vérifier le lien qui existe entre le coût des différents services et les objectifs qui leur sont assignés, ainsi qu'à apprécier dans quelle mesure les moyens budgétaires retenus ont permis d'atteindre ces objectifs. En conséquence, le champ d'action de la Cour des comptes s'est étendu du contrôle de régularité et de légalité à l'évaluation des prestations des services publics. A cet égard, la présente proposition de loi donne fort opportunément une base légale incontestable aux nouvelles formes de contrôle mené par la Cour. Par ailleurs, cette proposition confère à la Cour des compétences que possèdent déjà toutes les institutions supérieures de contrôle des finances publiques des pays de l'O.C.D.E. ⁽²⁾.

En fait, le contrôle de gestion se réfère à l'examen du respect des trois critères désignés dans la littérature anglo-saxonne, et adoptés au plan international, par les « three auditing E's », à savoir : « economy », « efficiency », et « effectiveness », qui correspondent aux notions d'économie, d'efficacité et d'efficacités. Dans l'enquête d'économie, il s'agit d'apprécier si toutes les ressources sont acquises au moment opportun et au moindre coût.

⁽¹⁾ Motion de règlement provisoire du budget 1990, adoptée le 8 juillet 1991.

⁽²⁾ Dans le chef de ces institutions, l'examen du bon emploi des deniers publics est appelé, selon les termes de leur législation organique : audit de l'optimisation des ressources, contrôle de la bonne gestion financière, value for money-audit, performance auditing, etc.

In het onderzoek van de doelmatigheid wordt nagegaan of de middelen zo worden aangewend dat een maximale output wordt bereikt, alsook of een vooropgestelde output met een minimum aan middelen wordt verwezenlijkt. Het onderzoek van de doeltreffendheid gaat na in hoeverre de doelstellingen die de overheid nastreeft, worden bereikt ⁽³⁾.

Zoals in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet, kan de controle op de goede aanwending van de overheidsmiddelen slechts buiten de grenzen van het voorafgaand visum worden uitgevoerd. Bovendien slaat zij niet op de opportuniteit van de budgettaire uitgaven, die uitsluitend tot de bevoegdheid van de politieke organen behoort.

2. Draagwijdte van het wetsvoorstel met betrekking tot de autonome overheidsbedrijven

Artikel 27 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven kent aan het Rekenhof uitdrukkelijk een controlebevoegdheid toe ten aanzien van de overheidsbedrijven die erin worden beoogd. Krachtens artikel 27, § 3, van die wet is die bevoegdheid evenwel beperkt tot de rekeningen en de verrichtingen die verband houden met de uitvoering van de opdrachten van openbare dienst.

Het onderhavige wetsvoorstel geeft het Rekenhof derhalve de bevoegdheid beheerscontroles uit te voeren in de overheidsbedrijven die door de wet van 1991 worden beoogd, voor zover die controles enkel de uitvoering van opdrachten van openbare dienst betreffen ⁽⁴⁾. Het is dus uitgesloten de concurrentiële activiteiten van die bedrijven aan een beheerscontrole te onderwerpen.

3. Draagwijdte van het wetsvoorstel met betrekking tot de ondernemingen waarin de Staat een participatie bezit

Er bestaat thans geen wettelijke bepaling die aan het Rekenhof op algemene wijze een controlebevoegdheid toekent ten aanzien van de ondernemingen waarin de Staat een participatie bezit.

Artikel 2, 3e lid, van het wetsvoorstel machtigt het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers ertoe het Rekenhof te vragen beheerscontroles uit te voeren, niet alleen binnen de diensten en instellingen die aan diens controle onderworpen zijn, maar eveneens « bij de rechtspersonen die subsidies ten

Dans l'enquête d'efficience, il est vérifié si les ressources sont utilisées de façon à atteindre la maximalisation des extrants ou si un niveau donné d'extrants peut être atteint avec un minimum de ressources. L'enquête de l'efficacité vise à donner la mesure dans laquelle les objectifs poursuivis par l'autorité sont atteints ⁽³⁾.

Comme le précisent les développements de la proposition de loi, le contrôle du bon emploi des deniers publics ne peut être exécuté qu'en dehors des limites du visa préalable. En outre, il ne porte pas sur l'opportunité des dépenses budgétaires, laquelle relève exclusivement de la compétence des organes politiques.

2. La portée de la proposition de loi en ce qui concerne les entreprises publiques autonomes

L'article 27 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises économiques confère explicitement à la Cour une compétence de contrôle à l'égard des entreprises publiques qui y sont visées. En vertu de l'article 27, § 3, de cette loi, ladite compétence est toutefois limitée aux comptes et aux opérations ayant trait à l'exécution des missions de service public.

Il est donc permis de considérer que la présente proposition rend la Cour compétente pour exécuter des contrôles de gestion au sein des entreprises publiques visées par la loi de 1991, pour autant que ces contrôles ne concernent que l'exécution des missions de service public ⁽⁴⁾. Il est exclu, par contre, de soumettre à un contrôle de gestion les activités concurrentielles de ces entreprises.

3. La portée de la proposition de loi en ce qui concerne les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation

Il n'existe actuellement aucune disposition légale conférant à la Cour, d'une manière générale, une compétence de contrôle à l'égard des entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation.

L'article 2, 3^e alinéa, de la proposition de loi autorise le bureau de la Chambre des représentants à demander à la Cour des comptes d'effectuer des contrôles de gestion, non seulement au sein des services et organismes soumis à son contrôle, mais aussi «auprès des personnes morales qui bénéficient de

³ Een nieuwe opdracht voor het Rekenhof : de beheerscontrole, in het 149e Boek van Opmerkingen van het Rekenhof, boekdeel I, blz. 23.

⁴ Krachtens artikel 3, § 2, 1^o, van de wet van 21 maart 1991 regelt het beheerscontract de taken die het overheidsbedrijf op zich neemt met het oog op de uitvoering van zijn opdrachten van openbare dienst.

⁽³⁾ *Une nouvelle mission pour la Cour des comptes: le contrôle de gestion*, dans le 149e Cahier d'observations de la Cour des comptes, fascicule 1er, p. 22.

⁽⁴⁾ En vertu de l'article 3, § 2, 1^o, de la loi du 21 mars 1991, le contrat de gestion règle les tâches que l'entreprise publique assume en vue de l'exécution de ses missions de service public.

laste van de rijks gelden ontvangen ». Het Rekenhof is van mening dat die zinsnede niet de ondernemingen beoogt waarin de Staat een participatie bezit. Deze ondernemingen vallen derhalve buiten het toepassingsgebied van het voorliggende wetsvoorstel.

4. Het recht bepaalde personen te horen

Artikel 3 van het wetsvoorstel kent aan het Rekenhof de bevoegdheid toe « om elke persoon te horen wiens verhoor het hof opportuun lijkt in het raam van zijn controle-opdrachten ».

Die bepaling verwijst niet naar een gerechtelijk verhoor in het kader van de jurisdictionele bevoegdheid van het Rekenhof, maar naar een gewoon informatief verhoor in het kader van zijn administratieve controlebevoegdheid.

Dat wordt overigens in de toelichting bevestigd, die onderstreept dat dit verhoor van zuiver administratieve aard zal blijven. Het gaat derhalve niet om een verhoor tijdens welk de gesprekpartners van het Rekenhof zich moeten verantwoorden voor fouten die ze zouden kunnen worden verweten, maar wel om het verstrekken van inlichtingen en bijkomende verduidelijkingen die het Rekenhof wenst te verkrijgen om zijn informatie te vervolledigen. Die bepaling biedt in feite het voordeel dat personen aan wie het Rekenhof mondeling dergelijke inlichtingen vraagt, zich niet meer aan dat verzoek kunnen onttrekken.

Op last :
Het Rekenhof :

De hoofdgriffier, De eerste voorzitter

F. VAN DEN HEEDE J. VAN DE VELDE

Aan de heer M. DIDDEN,
voorzitter van de commissie voor
de Financiën en de Begroting
Kamer van volksvertegenwoordigers
1008 BRUSSEL »

3. Amendering van de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel

Ingevolge de bovenvermelde adviezen werden door de heren Didden en Suykens enerzijds (Stuk nr. 618/4) en door de heren Duquesne, Beaufays, Dewael, Eerdeken en Schoeters anderzijds (Stuk nr. 618/5) amendementen ingediend op de initiële tekst van het wetsvoorstel.

Tijdens haar vergadering van 30 april 1997 heeft de commissie vastgesteld dat deze amendementen elkaar ten dele overlappen.

subventions à charge des deniers publics». La Cour est d'avis que ces derniers mots ne visent pas les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation, lesquelles sont dès lors exclues du champ d'application de la proposition dont il s'agit.

4. Le droit d'entendre certaines personnes

L'article 3 de la proposition de loi confère à la Cour des comptes le pouvoir «d'entendre toute personne dont l'audition lui paraît opportune dans le cadre de ses missions de contrôle».

Cette disposition ne se réfère pas à une audition judiciaire exercée dans le cadre de la compétence juridictionnelle de la Cour, mais plutôt à une simple audition d'information, dans le contexte du pouvoir de contrôle administratif de la Cour.

C'est ce que confirment d'ailleurs les développements, en précisant que cette audition restera de nature purement administrative. En conséquence, il ne s'agit pas d'une audition au cours de laquelle les interlocuteurs de la Cour devraient répondre de fautes qui pourraient leur être reprochées, mais fournir des renseignements et des explications complémentaires que la Cour désire obtenir pour compléter son information. Cette disposition présente en réalité l'avantage que les personnes invitées par la Cour à lui fournir oralement de tels renseignements ne pourront plus se soustraire à pareille demande.

Par ordonnance :
La Cour des comptes :

Le greffier en chef, Le premier président,

F. VAN DEN HEEDE J. VAN DE VELDE

A Monsieur M. DIDDEN,
président de la commission des Finances et du Budget
Chambre des représentants
1008 Bruxelles »

3. Amendements au texte original de la proposition de loi

A la suite des avis précités, MM. Didden et Suykens (Doc. n° 618/4) et MM. Duquesne, Beaufays, Dewael, Eerdeken et Schoeters (Doc. n° 618/5) ont présenté des amendements au texte initial de la proposition de loi.

Lors de sa réunion du 30 avril 1997, la commission a constaté que ces amendements se chevauchaient en partie.

Zij heeft de auteurs ervan dan ook uitgenodigd met elkaar overleg te plegen.

Dit overleg resulteerde in de indiening van twee nieuwe amendementen (nrs. 6 en 7 - Stuk nr. 618/6) die door de heren Duquesne, Beaufays, Dewael, Didden, Eerdeken en Schoeters werden ondertekend.

4. De vergadering van 13 januari 1998

De heer Duquesne licht zijn wetsvoorstel en de door hem (na overleg met de heer Didden) ingediende nieuwe amendementen (nrs. 6 en 7 - Stuk nr. 618/6) toe.

«De Staten-generaal van de democratie», die op initiatief van Kamervoorzitter Langendries bijeenkomt en waaraan de partijen van de meerderheid en de PRL deelnemen, heeft de beleidsmakers willen mobiliseren teneinde een betere werking van onze instellingen te garanderen en ervoor te zorgen dat elke burger naar behoren toegang krijgt tot de openbare diensten van ons land. Het welslagen van dit project veronderstelt vanzelfsprekend dat het parlement zich daar actief voor inzet. Zulks betekent meer in het bijzonder dat het parlement zijn grondwettelijke rol ten volle moet vervullen.

Het parlement vertegenwoordigt de hele Natie en dus de grote verscheidenheid aan waarden die ze in zich draagt. Het vaardigt de fundamentele wetten uit die de toekomst van onze samenleving bepalen. Het is ook de taak van het parlement te controleren hoe de uitvoerende macht die wetten toepast. Tot slot moet het parlement in staat zijn om op een vastberaden maar serene wijze kritische aanbevelingen te formuleren ten aanzien van diezelfde uitvoerende macht. Indien het parlement evolueert in de richting die door de «Staten-generaal van de democratie» werd aangegeven, zou het in de ogen van de burgers zijn volle legitimiteit kunnen terugvinden. Die burgers zouden dan een beter inzicht hebben in de rol van de vrouwen en mannen die zij hebben verkozen. Zo kan opnieuw een wezenlijke betekenis worden gegeven aan het politieke debat.

Opdat een soortgelijk debat ernstig zou verlopen en de parlementsleden met kennis van zaken zouden kunnen beslissen over en kiezen voor de opties die hen het best geschikt lijken, moeten zij toegang hebben tot alle mogelijke technische informatie aan de hand waarvan zij kunnen bepalen wat haalbaar is en, daarmee verband houdend, wat de beschikbare middelen zijn. Bovendien moet het parlement beschikken over eigen doeltreffende instrumenten om de werking van de uitvoerende macht deskundig te kunnen controleren.

Elle a dès lors invité les auteurs de ces amendements à se concerter.

Cette concertation a débouché sur la présentation de deux nouveaux amendements (n^{os} 6 et 7 - Doc. n^o 618/6) signés par MM. Duquesne, Beaufays, Dewael, Didden, Eerdeken et Schoeters.

4. La réunion du 13 janvier 1998

M. Duquesne commente sa proposition de loi et les nouveaux amendements qu'il a présentés (après concertation avec M. Didden) (n^{os} 6 et 7 - Doc. n^o 618/6).

Réunies à l'instigation du président de la Chambre, M. Langendries, les « Assises de la démocratie », auxquelles participent les partis de la majorité et le PRL, ont souhaité mobiliser les acteurs politiques afin d'assurer un meilleur fonctionnement de nos institutions et de garantir un accès équitable de chaque citoyen aux services publics de notre pays. La réussite de ce projet implique à l'évidence une participation active du parlement. Cela signifie notamment qu'il lui appartient d'assumer pleinement son rôle constitutionnel.

Emanation de l'ensemble de la Nation, et donc de la diversité des valeurs qui la traverse, le parlement édicte les législations fondamentales qui déterminent l'avenir de notre société. Il lui appartient aussi de contrôler comment le pouvoir exécutif applique ces législations. Enfin, il doit être capable de formuler, d'une manière tout aussi ferme que sereine, des recommandations critiques à l'égard de ce même pouvoir exécutif. S'il évolue dans la direction indiquée par les « Assises de la démocratie », le parlement pourrait retrouver sa pleine légitimité aux yeux des citoyens, qui pourront alors mieux comprendre et mieux juger le rôle des femmes et des hommes pour qui ils ont voté. Ainsi, il sera possible de redonner une signification réelle au débat politique.

Toutefois, pour qu'un tel débat se déroule sérieusement et que les parlementaires puissent décider et choisir en 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. En outre, pour contrôler de manière efficace l'action du pouvoir exécutif, le parlement doit disposer de ses propres ressources d'expertise.

Wat de financiële en de budgettaire aangelegenheden betreft, heeft de «Staten-generaal van de democratie» geoordeeld dat die doelstellingen konden worden gehaald, indien meer in het bijzonder de bevoegdheden en de opdrachten van het Rekenhof werden uitgebreid. Deze instelling, die uitsluitend van de wetgevende macht afhangt, kan namelijk bijdragen tot een vergroting van de deskundigheid en een verbetering van de informatie die de wetgevende macht nodig heeft om het beheer van de uitvoerende macht te controleren. Aan de wens die door de deelnemers aan de «Staten-generaal van de democratie» werd geuit, kon des te beter worden tegemoetgekomen, aangezien hieromtrent een wetsvoorstel werd uitgewerkt. Dat wetsvoorstel werd op 17 juni 1996 op initiatief van de spreker door de vertegenwoordigers van de zes traditionele partijen ondertekend (Stuk nr. 618/1-95/96).

Zoals hierboven reeds aangegeven, werd dit voorstel voorgelegd aan de Raad van State en aan het Rekenhof. Hun analyse van het voorstel is over het geheel genomen positief. Teneinde gevolg te geven aan de opmerkingen en suggesties van beide hoge colleges, werden tal van amendementen ingediend. Opdat de consensus tussen alle ondertekenende partijen zou kunnen worden bewaard, heeft de spreker een synthesesetekst opgesteld waarin alleen de opties zijn opgenomen waarover geen discussie bestaat en die reeds in vroegere amendementen voorkwamen. Zo beantwoorden de amendementen nrs 6 en 7, die met de instemming van alle ondertekenaars van het oorspronkelijke voorstel op 4 november 1997 werden ingediend (Stuk nr. 618/6-95/96), strikt aan de opmerkingen van de Raad van State.

Wanneer het wetsvoorstel in het licht van deze amendementen wordt geanalyseerd, strekt het ertoe het Rekenhof de mogelijkheid te bieden *a posteriori* de goede besteding te controleren van de rijksmiddelen, gelet op de beginselen van zuinigheid (natrekken of de middelen verworven zijn en tegen de beste kostprijs worden aangewend), doeltreffendheid (de behaalde resultaten definiëren in verhouding tot de beoogde doelstellingen) en doelmatigheid (de verhouding natrekken tussen de aangewende middelen en de behaalde resultaten).

Tot nu toe ging het Rekenhof na of de rekeningen klopten en of de begrotingsoperaties juridisch gezien in orde waren. Een dergelijke natrekking geeft ongetwijfeld uitvoering aan de zorgvuldigheidsbetrachting die men mag verwachten van elke hoge instelling die de overheidsfinanciën controleert. Deze bevoegdheid blijkt evenwel te beperkt om het parlement uitvoerig te kunnen inlichten. Bovendien kan aan de hand daarvan niet volledig worden geantwoord op alle legitieme vragen van de burgers over de wijze waarop de regering en de besturen het overheidsgeld beheren.

En ce qui concerne les matières financières et budgétaires, les «Assises de la démocratie» ont estimé que ces objectifs pouvaient être rencontrés si, notamment, les compétences et les missions de la Cour des comptes étaient renforcées. Cette institution, qui relève exclusivement du pouvoir législatif, peut en effet contribuer à améliorer l'expertise et l'information dont celui-ci a besoin pour contrôler la gestion du pouvoir exécutif. Le souhait exprimé par les participants aux « Assises de la démocratie » était d'autant plus susceptible d'être rencontré qu'une proposition de loi à ce sujet avait été rédigée et signée le 17 juin 1996, à l'initiative de l'intervenant, par des représentants des six partis traditionnels (Doc. Parl. 618/1-95/96).

Comme indiqué ci-dessus, cette proposition a été soumise au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes. Leur analyse de la proposition est globalement positive. Dans le but de répondre aux remarques et suggestions de ces deux hauts collèges, plusieurs amendements ont été déposés. Pour maintenir le consensus entre tous les signataires, l'orateur a rédigé un texte de synthèse, ne retenant que les options indiscutables figurant dans les amendements antérieurs. Ainsi, les amendements n°s 6 et 7, déposés le 4 novembre 1997 (Doc. Parl.-618/6-95/96) avec l'accord de l'ensemble des signataires de la proposition initiale, répondent strictement aux observations du Conseil d'Etat.

Analysée à la lumière de ces derniers amendements, la proposition de loi, vise à ce que la Cour des comptes puisse apprécier *a posteriori* le bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie (mesurer si les ressources sont acquises et utilisées au meilleur coût), d'efficacité (définir les résultats obtenus par rapport aux finalités et objectifs assignés) et d'efficience (mesurer le rapport entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus).

Jusqu'à présent, la Cour vérifie l'exactitude des comptes et la régularité juridique des opérations budgétaires. Une telle vérification constitue certes la diligence normale que l'on est en droit d'attendre de toute institution supérieure de contrôle des finances publiques. Cette compétence apparaît cependant trop limitée pour satisfaire une information exhaustive du parlement. De plus, elle ne permet pas de répondre totalement aux interrogations légitimes des citoyens sur la manière dont le gouvernement et les administrations gèrent les deniers publics.

Indien men er met andere woorden van uitgaat dat een Staat die de middelen goed besteedt, een Staat is die de middelen beter besteedt, dan is een Rekenhof niet alleen een boekhoudkundig orgaan. Het Rekenhof moet ook aanbevelingen formuleren en informatie verstrekken die evenveel garanties biedt voor een optimaal beheer door de besturen en door de uitvoerende macht.

Deze uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof zal het mogelijk maken de wetsbepalingen die erop van toepassing zijn, aan te vullen. Sinds de inwerkingtreding van de wet van 28 juni 1989, die met name het begrip begroting per programma's heeft ingevoerd, brengt het Rekenhof uitvoerig verslag uit over alle ontwerp-begrotingen en ontwerpen van begrotingsaanpassingen. De recente wet van 19 juli 1996 tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit heeft het Rekenhof trouwens formeel met die opdracht belast. De situatie in de voorafgaande fasen van de begrotingscyclus is weliswaar volledig georganiseerd, maar toch moet de situatie in latere fasen van de begrotingscyclus nog worden geregeld: het betreft met name de controle op de uitvoering van de begroting.

Nu is het wel zo dat het Rekenhof, conform voormelde wet van 28 juni 1989, in de loop van de maand mei jaarlijks een voorafbeelding van de uitvoering van de begroting van het jaar voordien indient. De commissie voor de Financiën en de Begroting stelde belang in dat document en formuleerde in een op 8 juli 1991 eenparig aangenomen gemotiveerde motie, de wens dat het Hof in dat raam zijn beheerscontroles zou uitbreiden (Stuk Kamer nr. 5/26-1618/2-90/91, blz. 24). Sindsdien heeft het Hof verscheidene verslagen opgesteld met een analyse van de wijze waarop overheidsinstellingen of activiteiten van de besturen worden beheerd. Op grond van die verslagen werden dan weer syntheses in de Boeken met opmerkingen van het Hof gepubliceerd.

Een dergelijke situatie voldoet evenwel niet. Om het Rekenhof in staat te stellen systematisch na te trekken of de rijksmiddelen goed worden besteed, moet het op een wettelijke basis kunnen steunen die voor geen enkele discussie vatbaar is. Alleen op die voorwaarde zal het zijn werk sereen en efficiënt kunnen uitvoeren, zonder oeverloos gepolemiseerd met de gecontroleerde besturen over hoever de controle wettelijk juist mag reiken. België is dringend aan een dergelijke hervorming toe omdat ons land tegenover de andere westerse landen ter zake enige achterstand heeft opgelopen: in tegenstelling tot die landen beschikt onze hoogste instantie die de controle op de rijksmiddelen uitoefent, immers nog steeds over geen enkele wettelijke machtiging ter zake.

Autrement dit, s'il est vrai qu'un Etat qui dépense bien est un Etat qui dépense mieux, une Cour des comptes n'est pas seulement un organisme comptable, elle doit aussi formuler des recommandations et fournir des informations qui constituent autant de garanties pour une gestion optimale des administrations et du pouvoir exécutif.

Cet élargissement des compétences de la Cour des comptes permettra de compléter le dispositif légal qui la régit. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 1989, instaurant le système des budgets par programmes, la Cour des comptes remet un rapport circonstancié sur tous les projets de budgets et d'ajustements budgétaires. La récente loi du 19 juillet 1996 modifiant les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, a d'ailleurs formellement chargé la Cour d'une telle mission. Si la situation en amont du cycle budgétaire est donc bien complètement organisée, il reste à régler la situation en aval, c'est-à-dire celle qui concerne le contrôle de l'exécution du budget.

Certes, conformément à la loi du 28 juin 1989 précitée, la Cour des comptes dépose, durant le mois de mai de chaque année, une préfiguration sur l'exécution du budget de l'année précédente. Intéressée par ce document, la commission des Finances et du Budget a souhaité, par une motion motivée votée à l'unanimité le 8 juillet 1991, que la Cour développe dans ce cadre des contrôles de gestion (Doc. Chambre 5/26-1618/2-90/91, p. 24). Depuis lors, la Cour a rédigé plusieurs rapports qui analysent la manière dont sont gérés, soit des organismes publics, soit des activités de l'administration. Ces rapports ont donné lieu à des synthèses publiées dans les Cahiers d'observations de la Cour.

Pareille situation n'est pourtant pas suffisante. En effet, pour que la Cour des comptes apprécie systématiquement le bon emploi des deniers publics, elle doit disposer d'une base légale indiscutable. C'est à cette condition qu'elle pourra mener sereinement et efficacement son travail, sans polémique stérile avec les administrations contrôlées concernant le périmètre exact de ses attributions légales. Une telle réforme est d'autant plus urgente que la Belgique accuse un certain retard par rapport aux autres pays occidentaux puisque, contrairement à l'ensemble de ceux-ci, notre institution supérieure de contrôle des finances publiques ne possède encore aucune habilitation légale en la matière.

In vergelijking met het oorspronkelijke voorstel, preciseert amendement nr. 6 dat het Hof *a posteriori* beheerscontroles mag uitoefenen.

De invoeging van de termen «a posteriori» en «beheerscontroles» wil iedere mogelijke verwarring voorkomen met de wettigheids- en regelmatigheidscontroles die het Rekenhof *a priori* op de rijks gelden uitoefent. Die controles kunnen ertoe leiden dat het Hof weigert voor een aantal van die uitgaven een visum te verlenen, wat belet dat dergelijke uitgaven - behoudens een beslissing van de Ministerraad - *de facto* worden gedaan. In tegenstelling tot die procedure zullen de beheerscontroles alleen *a posteriori* - dus nadat de uitgaven verricht zijn - worden uitgeoefend.

Voorts voorzag het oorspronkelijke voorstel in de mogelijkheid van een soortgelijke controle op privaatrechtelijke instellingen of verenigingen die overheidssubsidies ontvangen. De Raad van State was de mening toegedaan dat een dergelijke bepaling strijdig was met artikel 180 van de Grondwet betreffende het Rekenhof. Naar aanleiding van die opmerking werden tal van amendementen ingediend, die alle op diverse gevoeligheden inspeelden en bijgevolg verschillende oplossingen voorstonden. Teneinde de bereikte consensus te handhaven, maar ook om de rechtszekerheid van de wettekst te waarborgen, leek het opportuun niet meer in een soortgelijke controle te voorzien. Het was verkieslijker van een bepaalde toepassingswijze af te stappen en het beginsel veilig te stellen, in plaats van - onder het mom van de handhaving van die toepassingswijze - het risico te lopen dat het principe *in se* juridisch kon worden aangevochten. Dat is de strekking van het door alle ondertekenaars van het voorstel ingediende amendement nr. 6.

Het spreekt voor zich dat het Rekenhof het initiatief moet kunnen nemen om zijn nieuwe controlebevoegdheid inzake de goede besteding van de rijks gelden uit te oefenen. Het gaat daarbij om een regel die de noodzakelijke onafhankelijkheid van het Hof en de onpartijdigheid van zijn onderzoek waarborgt.

Om evenwel de informatieverstrekking aan de Kamer van volksvertegenwoordigers te verbeteren, verleent het voorstel de Kamer de mogelijkheid het Rekenhof met een specifieke controle-opdracht te belasten. Teneinde een toevloed van soortgelijke aanvragen te voorkomen, wat ongetwijfeld de goede organisatie van het werk van het Rekenhof in het gedrang zou kunnen brengen en, in het slechtste geval, het risico op een inperking van zijn onafhankelijkheid kan inhouden, wat allerminst de bedoeling kan zijn, moeten dergelijke aanvraagprocedures aan strikte vormvereisten voldoen.

Par rapport à la proposition initiale, l'amendement n° 6 précise que la Cour peut procéder *a posteriori* à des analyses de gestion.

L'introduction des mots «a posteriori» et «analyses de gestion» entend prévenir toute ambiguïté avec le contrôle de légalité et de régularité que la Cour des comptes effectue *a priori* sur les dépenses publiques. Ce contrôle peut l'amener à refuser de viser certaines de ces dépenses, ce qui empêche - sauf délibération du Conseil des ministres - que celles-ci soient effectivement réalisées. Au contraire de cette procédure, les analyses de gestion s'effectueront uniquement *a posteriori*, c'est-à-dire après que les dépenses auront été faites.

Par ailleurs, la proposition initiale prévoyait la possibilité d'un tel contrôle sur des organismes ou associations privés recevant des subsides publics. Le Conseil d'Etat a estimé qu'une telle disposition n'était pas compatible avec l'article 180 de la Constitution relatif à la Cour des comptes. Divers amendements ont été déposés à la suite de cette remarque. Ils traduisaient des sensibilités différentes et adoptaient en conséquence des solutions distinctes. Dans le souci de maintenir le consensus, mais aussi de garantir la sécurité juridique du texte de loi, il a semblé opportun de ne plus prévoir ce type de contrôle. Il était préférable d'abandonner une modalité d'application et d'assurer le principe, plutôt que de risquer, sous prétexte d'un maintien de cette modalité, des contestations juridiques sur le principe lui-même. C'est le sens de l'amendement n° 6, déposé par tous les signataires de la proposition.

Il va de soi que la Cour des comptes doit pouvoir exercer d'initiative sa nouvelle compétence d'analyse sur le bon emploi des deniers publics. Il s'agit d'une règle qui préserve sa nécessaire indépendance et l'impartialité de ses investigations.

Toutefois, pour améliorer l'information de la Chambre des représentants, la proposition confère à cette dernière la faculté de charger la Cour d'une mission spécifique d'analyse. Pour éviter une inflation de demandes, laquelle ne manquerait pas de nuire à l'organisation du travail de la Cour des comptes et risquerait, à la limite, de restreindre abusivement son indépendance, ces demandes devront faire l'objet d'une procédure formalisée.

Het oorspronkelijke voorstel bepaalde *expressis verbis* dat alleen het Bureau van de Kamer soortgelijke verzoeken kan indienen, wat de Raad van State dan weer heeft bekritiseerd, door te stellen dat zo'n bepaling de grondwettelijke normen niet eerbiedigde. Amendement nr. 6 schrapt nu iedere verwijzing naar het Bureau van de Kamer en verwijst alleen naar de Kamer als zodanig. Dat neemt echter niet weg dat men niet uit het oog mag verliezen dat de kwestie van de te volgen procedure om aanvragen tot beheerscontroles aan het Rekenhof te richten, moet worden geregeld. Via een aanpassing van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers kan dat probleem wellicht worden weggewerkt.

Voorts versterkt het voorstel de vrije toegang van het Rekenhof tot om het even welk document in verband met het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle onderworpen zijn. Bovendien verlaagt het voorstel de termijn waarover de ministers beschikken om op de opmerkingen van het Hof te antwoorden, van drie maanden naar een maand. De oorspronkelijke tekst bouwde voor het Rekenhof tevens de mogelijkheid in om iedere persoon te horen telkens het Hof zulks nuttig acht, alsmede om externe deskundigen in te schakelen. Teneinde in te spelen op de bedenkingen van een aantal mensen die beducht waren voor een aantal moeilijkheden op praktisch en juridisch vlak, heeft amendement 7 beide bepalingen geschrapt.

Tot besluit stelt de heer Duquesne dat dit wetsvoorstel noodzakelijk is om de werking van onze instellingen te verbeteren. Het voorstel zal evenwel ontoereikend blijken als het niet gepaard gaat met een mentaliteitswijziging en met een ommekeer op het vlak van de politieke geplengheden.

Amendementen nrs. 1 en 2 van de heren Didden en Suykens en amendementen nrs. 3, 4 en 5 van de heren Duquesne, Beaufays, Dewael, Eerdeken en Schoeters worden vervolgens ingetrokken.

De heer Didden verwijst ook naar de herziening van het reglement van orde van het Rekenhof, die op 11 december 1997 door de commissie voor de Comptabiliteit (Stuk nr. 1350/1-97/98) werd goedgekeurd.

De commissie stemt in met de hiernavolgende tekstverbeteringen :

-in de Nederlandse tekst van amendement nr. 6 wordt het woord «beheerscontroles» vervangen door «onderzoeken van het beheer».

La proposition initiale stipulait explicitement que de telles demandes devraient émaner du Bureau de la Chambre, ce que le Conseil d'Etat a critiqué, estimant qu'une telle disposition contrevenait aux normes constitutionnelles. Si l'amendement n° 6 supprime toute allusion au Bureau de la Chambre et fait seulement référence à la Chambre comme telle, il s'indique de ne pas perdre de vue qu'il conviendra de régler la question de la procédure suivant laquelle les demandes d'analyse de gestion seront adressées à la Cour des comptes. Cette problématique pourrait être résolue par une adaptation du règlement d'ordre intérieur de la Chambre des représentants.

La proposition renforce, par ailleurs, le libre accès de la Cour des comptes à tous les documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle. En outre, la proposition réduit de trois à un mois le délai dont disposent les ministres pour répondre aux observations de la Cour. Le texte initial prévoyait également que celle-ci aurait la possibilité de questionner toute personne dont l'audition lui paraissait utile, ainsi que la possibilité de faire appel à des experts extérieurs. Afin de répondre aux craintes d'ordre juridique et pratique formulées par certains, l'amendement n° 7 a supprimé ces deux dispositions.

En conclusion, M. Duquesne estime que la présente proposition de loi est nécessaire pour améliorer le fonctionnement de nos institutions. Elle restera pourtant insuffisante si elle ne s'accompagne pas d'une évolution des mentalités et des pratiques politiques.

Les amendements n°s 1 et 2 de MM. Didden et Suykens ainsi que les amendements n°s 3, 4 et 5 de MM. Duquesne, Beaufays, Dewael, Eerdeken et Schoeter sont successivement retirés.

M. Didden renvoie également à la révision du règlement d'ordre de la Cour des comptes, qui a été approuvée le 11 décembre 1997 par la commission de la Comptabilité (Doc. n° 1350/1-97/98).

La commission marque son accord sur les corrections de texte suivantes:

- dans le texte néerlandais de l'amendement n° 6, le mot «beheerscontroles» est remplacé par les mots «onderzoeken van het beheer».

-in de artikelen 2 en 3 van het voorstel wordt telkens de volledige benaming « Rekenhof » gebruikt en *niet* « Hof ».

*
* *

- Artikel 1 wordt eenparig aangenomen.

- Amendement nr. 6 en het aldus gewijzigd artikel 2 worden eenparig aangenomen.

- Amendement nr. 7 en het aldus gewijzigde artikel 3 worden eenparig aangenomen.

Het aldus gewijzigde wetsvoorstel, met inbegrip van de errata, wordt eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

D. REYNDERS

De Voorzitter,

M. DIDDEN

- aux articles 2 et 3 de la proposition, il y a lieu d'utiliser chaque fois la dénomination complète « Cour des comptes » et *non* « Cour ».

*
* *

- L'article 1^{er} est adopté à l'unanimité.

- L'amendement n° 6 et l'article 2, ainsi modifié, sont adoptés à l'unanimité.

- L'amendement n° 7 et l'article 3, ainsi modifié, sont adoptés à l'unanimité.

La proposition de loi, telle qu'elle a été modifiée, y compris les errata, est adoptée à l'unanimité.

Le Rapporteur,

D. REYNDERS

Le Président,

M. DIDDEN