

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 juni 2008

20 juin 2008

HERZIENING VAN DE GRONDWET

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

**Herziening van artikel 180 van de Grondwet,
teneinde de controle door het Rekenhof
verder te doen reiken dan zijn strikt tot de
overheidsrekeningen beperkte bevoegdheid**

**Révision de l'article 180 de la Constitution
afin d'étendre le contrôle de la Cour
des Comptes au-delà de sa compétence
strictement limitée aux comptes de l'Etat**

ADVIES VAN HET REKENHOF

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voorgaand document :

Doc 52 **0531/ (2007/2008)** :

001 : Voorstel van de heren de Donnea en Bacquelaine.

Document précédent :

Doc 52 **0531/ (2007/2008)** :

001 : Proposition de MM. de Donnea et Bacquelaine.

cdH	:	centre démocrate Humaniste	
CD&V – N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
FN	:	Front National	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MR	:	Mouvement Réformateur	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
PS	:	Parti Socialiste	
sp.a+VI.Pro	:	Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven	
VB	:	Vlaams Belang	

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

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

MIJNHEER DE VOORZITTER,

Met brief van 5 juni 2008 heeft u het Rekenhof laten weten dat de commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervormingen der instellingen vóór 24 juni 2008 het advies van het Rekenhof vraagt over volgende wetgevende initiatieven:

– het voorstel tot herziening van artikel 180 van de Grondwet, teneinde de controle van het Rekenhof verder te doen reiken dan zijn strikt tot de overheidsrekeningen beperkte bevoegdheid (ingediend door de heren François-Xavier de Donnea en Daniel Bacquelaine (Gedr. St., Kamer, DOC 52 0531/001));

– het wetsvoorstel tot uitbreiding van de controle van het Rekenhof tot de aanwending van de geldmiddelen die werden verzameld door organisaties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking (eveneens ingediend door François-Xavier de Donnea en Daniel Bacquelaine, Gedr. St., Kamer, DOC 52 0522/001).

Onder voorbehoud van het eventueel advies van de Raad van State en gelet op de termijnen waarover zijn college beschikt om advies uit te brengen, deelt het Rekenhof u zijn eerste beschouwingen mee.

A. Voorstel tot herziening van artikel 180 van de Grondwet, teneinde de controle door het Rekenhof verder te doen reiken dan zijn strikt tot de overheidsrekeningen beperkte bevoegdheid

Door de volksvertegenwoordigers de Donnea en Bacquelaine wordt voorgesteld artikel 180 van de Grondwet aan te vullen met een § 2, luidende:

«§ 2. Het hof is tevens belast met de andere, hem door de wet toegekende bevoegdheden.»

Met hun voorstel tot herziening van artikel 180 van de Grondwet willen de parlementsleden via een grondwetsherziening een grondwettelijke basis geven aan een wettelijk initiatief strekkende tot uitbreiding van de controle van het Rekenhof tot het beheer van de geldmiddelen die werden ingezameld door de organisaties die een beroep hebben gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking.

De voorgestelde grondwetsherziening stemt overeen met de Verklaring tot herziening van de Grondwet, zoals gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 2 mei 2007 (p. 23.370), die luidt als volgt: «De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening (...) van artikel 180 van de Grondwet, om een lid toe te voegen krachtens hetwelk de wet bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen.»

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Par lettre du 5 juin 2008, vous avez informé la Cour des comptes que la commission de Révision de la Constitution et de la Réforme des institutions lui demande de formuler, avant le 24 juin 2008, un avis au sujet des propositions législatives suivantes:

– proposition de révision de l'article 180 de la Constitution afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes au-delà de sa compétence strictement limitée aux comptes de l'État (déposée par MM. François-Xavier de Donnea et Daniel Bacquelaine, Doc. parl., Chambre, DOC 52 0531/001);

– proposition de loi visant à étendre le contrôle de la Cour des comptes à l'utilisation des fonds récoltés par les organismes faisant appel à la générosité publique (également déposée par François-Xavier de Donnea et Daniel Bacquelaine, Doc. parl., Chambre, DOC 52 0522/001).

Sous réserve de l'avis éventuel du Conseil d'État et vu les délais qui lui sont impartis, la Cour vous communique ses premières considérations.

A. Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes au-delà de sa compétence strictement limitée aux comptes de l'État

MM. les députés de Donnea et Bacquelaine proposent de compléter l'article 180 de la Constitution par un § 2, rédigé comme suit:

«§ 2. La Cour est également chargée des autres compétences que la loi lui attribue.»

En déposant leur proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, les députés souhaitent, par le biais d'une révision de la Constitution, conférer une base constitutionnelle à l'initiative législative visant à étendre le contrôle de la Cour des comptes à la gestion des fonds récoltés par les organismes faisant appel à la générosité publique.

La révision de la Constitution proposée est conforme à la déclaration de révision de la Constitution, telle que publiée au *Moniteur belge* du 2 mai 2007 (p. 23.370), qui dispose ce qui suit: «Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision (...) de l'article 180 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes.»

Wel is de draagwijdte van de voorgestelde grondwets-herziening veel ruimer dan wat in de toelichting ervan wordt uiteengezet, *in casu* het Rekenhof te kunnen belasten met een controlebevoegdheid ten aanzien van organisaties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking.

Het Rekenhof vestigt dan ook uw aandacht op de mogelijke gevolgen van deze algemene delegatie die de grondwetgever aan de wetgever zou verlenen voor wat betreft de definiëring van de bevoegdheden van het Rekenhof.

B. Wetsvoorstel tot uitbreiding van de controle van het Rekenhof tot de aanwending van de geldmiddelen die werden verzameld door organisaties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking

Met het wetsvoorstel van 11 december 2007, ingediend door de heren François-Xavier de Donnea en Daniel Bacquelaine, wordt beoogd de controle van het Rekenhof uit te breiden tot de aanwending van de geldmiddelen die werden verzameld door organisaties die een beroep doen op de vrijgevigheid van de bevolking.

Het wetsvoorstel heeft tot doel het Rekenhof in staat te stellen te toetsen in hoeverre deze organisaties de door hen ingezamelde geldmiddelen aanwenden voor het doel dat zij nastreven. Daartoe wordt voorgesteld in de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof een artikel 5ter in te voegen, dat luidt als volgt:

«Het Rekenhof kan zijn controle uitbreiden tot het beheer van de geldmiddelen die werden ingezameld door de organisaties die een beroep hebben gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking.».

In het algemeen stelt het Rekenhof vast dat er momenteel geen desbetreffend organiek wettelijk kader voorhanden is waarbinnen deze nieuwe controlebevoegdheid zou kunnen worden uitgeoefend.

De controle van het Rekenhof kan immers maar werkzaam zijn binnen een kader, waarin het beheer van de geldmiddelen die werden ingezameld door de organisaties die een beroep hebben gedaan op de

Cependant, la portée de la révision de la Constitution proposée est beaucoup plus large que ce qui est exposé dans les développements, en l'occurrence pouvoir charger la Cour des comptes d'une compétence de contrôle à l'égard des organismes faisant appel à la générosité publique.

La Cour attire dès lors votre attention sur les conséquences que cette délégation générale du Constituant au législateur, relativement à la définition du champ de compétences de la Cour des comptes, pourrait entraîner.

B. Proposition de loi visant à étendre le contrôle de la Cour des comptes à l'utilisation des fonds récoltés par les organismes faisant appel à la générosité publique

La proposition de loi du 11 décembre 2007 déposée par MM. François-Xavier de Donnea et Daniel Bacquelaine vise à étendre le contrôle de la Cour des comptes à l'utilisation des fonds récoltés par les organismes faisant appel à la générosité publique.

La proposition de loi a pour but de permettre à la Cour des comptes d'opérer un contrôle sur l'affectation correcte des fonds récoltés en fonction des objectifs poursuivis par ces organismes, et ce par l'insertion d'un article 5ter dans la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, qui est libellé comme suit:

«La Cour des comptes peut étendre son contrôle à la correcte gestion des fonds récoltés par les organismes ayant fait appel à la générosité publique.».

D'une manière générale, la Cour des comptes constate qu'il n'existe actuellement pas de cadre légal organique ad hoc dans lequel cette nouvelle compétence de contrôle pourrait être exercée.

En effet, le contrôle de la Cour ne peut être effectué que dans un cadre réglant la gestion des fonds collectés par les organismes ayant fait appel à la générosité publique. En France, ce cadre existe déjà. Il prévoit entre

vrijgevigheid van de bevolking, wordt geregeld. In Frankrijk bestaat dit kader al; het voorziet o.m. in een aangifteplicht en een specifieke plicht tot rekeningaflegging van deze organisaties¹. Ook de wijze waarop de controle door het Franse Rekenhof dient te worden gevoerd, is bij wet geregeld².

Een dergelijk wettelijk kader dient voorhanden te zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van de voorgestelde bepaling.

Onder de aangelegenheden die zouden moeten worden geregeld vooraleer het Rekenhof zijn nieuwe controlebevoegdheid kan uitoefenen, dienen in het bijzonder te worden vermeld:

- Vooreerst moet worden verduidelijkt welke organisaties er worden bedoeld met «de organisaties die een beroep hebben gedaan op de vrijgevigheid van de bevolking».

- Vervolgens moet nader worden bepaald hoe de controlemodaliteiten voor wat betreft het Rekenhof moeten worden ingevuld. Zo zou de vraag moeten worden beantwoord of de controle plaatsvindt op initiatief van het Rekenhof zelf³, op vraag van een wetgevende vergadering en/of op vraag van een organisatie. Voorts rijzen er vragen met betrekking tot de periodiciteit van de controles en is het niet duidelijk aan wie het Rekenhof moet rapporteren.

- Eveneens moet worden verduidelijkt wat er wordt bedoeld met de «controle van het beheer». De controle van het Rekenhof op het beheer van de geldmiddelen, zoals opgenomen in artikel 2 van het wetsvoorstel stemt niet overeen met de controle op de aanwending van de geldmiddelen zoals opgenomen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Desbetreffend stemt de formulering in de toelichting van het wetsvoorstel meer overeen met wat de Franse wetgever voor ogen had toen hij de bevoegdheid van het Franse Rekenhof in 1991 uitbreidde, namelijk «*un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 (...), afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par*

autres l'obligation de déclaration et une obligation spécifique de reddition des comptes de ces organismes¹. Le mode de contrôle par la Cour des comptes française a également été réglé par la loi².

Un tel cadre légal est nécessaire pour l'entrée en vigueur de la disposition proposée.

Parmi les points qui devraient être réglés avant que la Cour ne puisse exercer sa nouvelle compétence de contrôle, il convient notamment de relever:

- Tout d'abord, il convient de clarifier quels organismes sont visés par les termes «organismes faisant appel à la générosité publique».

- Ensuite, il convient de préciser les modalités d'exécution de contrôle en ce qui concerne la Cour des comptes. Ainsi, il conviendrait de répondre à la question de savoir si le contrôle est effectué à l'initiative de la Cour des comptes même³, à la demande d'une assemblée législative et/ou à la demande d'un organisme. En outre, des questions se posent quant à la périodicité des contrôles et il n'apparaît pas clairement à qui la Cour des comptes doit faire rapport.

- Il faut également définir ce qu'implique la notion de «contrôle de la gestion». Le contrôle de la Cour des comptes sur la gestion des fonds, tel que prévu à l'article 2 de la proposition de loi, ne correspond pas au contrôle de l'utilisation des fonds, tel que mentionné dans les développements de la proposition de loi. A ce sujet, la formulation dans les développements de la proposition de loi correspond davantage au but poursuivi par le législateur français lorsqu'il a étendu la compétence de la Cour des comptes française en 1991, à savoir «un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public, dans le cadre de campagnes menées à l'échelon national par les organismes visés à l'article 3 de la loi n° 91-772 du 7 août 1991 (...), afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organis-

¹ Zie de artikelen 3 en 4 van de Franse wet van 7 augustus 1991 «relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique».

² Via de invoeging van een laatste lid in artikel 1 van de Franse wet n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

³ Artikel 5ter bepaalt: «Het Rekenhof kan zijn controle uitbreiden tot het beheer (...)». Wordt hiermee aan het Rekenhof de mogelijkheid gegeven om zelf de uitoefening van deze bijkomende controle te organiseren?

¹ Voir articles 3 et 4 de la loi française précitée du 7 août 1991 «relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique».

² Via l'ajout d'un dernier alinéa à l'article 1^{er} de la loi française n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

³ L'article 5ter dispose que: «La Cour des comptes peut étendre son contrôle à la correcte gestion (...)». L'idée est-elle de laisser à la Cour la possibilité d'organiser elle-même l'exécution de ce contrôle supplémentaire?

ces organismes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.»

– Bovendien ontbreekt momenteel een wettelijke aanmeldingsverplichting en een wettelijke verplichting tot bijzondere rekeningaflegging in hoofde van de organisaties die geldmiddelen inzamelen door een beroep te doen op de vrijgevigheid van de bevolking⁴. Deze juridische leemte wordt weliswaar opgevuld door vrijwillige gedragscodes, maar deze codes kunnen niet in de plaats worden gesteld van een algemeen kader dat bindend is voor elke vereniging of elk initiatief dat beroep doet op de vrijgevigheid van de bevolking.

– Tenslotte merkt het Rekenhof in het bijzonder op dat de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof dienen te worden geregeld, naar analogie met artikel 5*bis* van zijn inrichtingswet (dat volgens zijn letterlijke bewoordingen enkel van toepassing is op de diensten van de Staat en de openbare instellingen).

Bovendien zal de uitoefening van die nieuwe bevoegdheden niet zonder gevolgen blijven voor de organisatie van de werkzaamheden van het Rekenhof.

Op last:

Jozef VAN INGELGEM
Hoofdgriffier

Het Rekenhof:

Franki VANSTAPEL
Eerste voorzitter

mes aux objectifs poursuivis par l'appel à la générosité publique.»

– En outre, pour le moment, il n'existe pas d'obligation légale de notification ni d'obligation légale de reddition des comptes particulière dans le chef des organismes qui récoltent des fonds en faisant appel à la générosité publique⁴. Ce vide juridique est, certes, comblé par des codes de bonne conduite volontaires, mais ceux-ci ne peuvent pas remplacer un cadre général contraignant pour chaque association ou chaque initiative faisant appel à la générosité publique.

– Enfin, la Cour des comptes souligne en particulier qu'il convient de régler les compétences de contrôle de la Cour par analogie avec l'article 5*bis* de sa loi organique (qui, en vertu de son libellé, n'est applicable qu'aux services de l'État et aux organismes publics).

Enfin, l'exercice de ces nouvelles compétences ne sera pas sans effets sur l'organisation des travaux de la Cour des comptes.

Par ordonnance:

Jozef VAN INGELGEM
Greffier en chef

La Cour des comptes:

Franki VANSTAPEL
Premier président

⁴ Cf. de artikelen 3 en 4 van de geciteerde Franse wet van 7 augustus 1991.

⁴ Cf. articles 3 et 4 de la loi française du 7 août 1991 précitée.