

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1977-1978.

3 NOVEMBER 1977

WETSVOORSTEL

betreffende de controle
op de werking van de overheidsdiensten.

(Ingediend door de heer Havelange.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het onderhavige wetsvoorstel wil aan het Parlement, de Cultuurraden en de Gewestraden meer middelen bezorgen bij hun controle op de uitvoerende macht en op de overheidsdiensten en -instellingen.

Verschillende wetsvoorstellen werden reeds ingediend ten einde het land en de ingezetenen beter te beschermen tegen elk misbruik van overheidswege. Met name zij gewezen op het wetsvoorstel van de heer Persoons (Stuk Kamer, n° 684/1, zitting 1975-1976) waarbij het Rekenhof volledig wordt gereorganiseerd en aangepast aan het nieuwe communautaire en gewestelijke aspect van de wetgevende macht in ons land, enerzijds, en aan de gebiedende eisen inzake de controle op het beheer van de overheidsmiddelen, anderzijds.

Hoewel het hier om een spoedeisende materie gaat, is nog geen enkel van die wetsvoorstellen door de bevoegde commissie in bespreking genomen.

Onlangs nog werd in een bij de Senaat ingediend wetsvoorstel van de heren J. van Waterschoot c.s. (Stuk Senaat, n° 115/1, B. Z. 1977) enkele gegevens uit voornoemd voorstel overgenomen, die met andere bepalingen werden aangevuld.

Regering zowel als Parlement hebben uitdrukkelijk de wil te kennen gegeven de controletaak van de wetgevende assemblees te herwaarderden. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd het onderzoek van deze kwestie te bespoedigen.

Onderzoek van de artikelen.

Het voorstel wil de huidige opdrachten van het Rekenhof aanvullen en ze aanpassen aan de nieuwe eisen die hoofdzakelijk voortspuiten uit de toeneming van de werkzaamheden van de Regering en de overheidsdiensten enerzijds en uit de bepalingen inzake communautaire en gewestelijke aangelegenheden anderzijds.

Chambre des Représentants

SESSION 1977-1978.

3 NOVEMBRE 1977

PROPOSITION DE LOI

relative au contrôle de l'action
des autorités publiques.

(Déposée par M. Havelange.)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les dispositions de cette proposition de loi ont pour but d'accroître les moyens mis à la disposition du Parlement, des Conseils culturels et des Conseils régionaux dans leur mission de contrôle du pouvoir exécutif, des administrations et des institutions publiques.

A plusieurs reprises, des parlementaires ont déposé des propositions de loi tendant à accroître les garanties de protection du pays et des citoyens contre tout abus de l'appareil administratif. Parmi celles-ci, il importe de signaler la proposition de loi déposée par M. Persoons (Doc. Chambre, n° 684/1 de la session 1975-1976) qui réorganisait fondamentalement la Cour des comptes en fonction du nouveau visage communautaire et régional du pouvoir législatif en Belgique d'une part, et des impératifs du contrôle de la gestion des deniers publics, d'autre part.

Alors qu'il y a urgence en la matière, ces propositions de loi n'ont pas encore fait l'objet d'une discussion à la commission compétente.

Récemment, une proposition de loi déposée au Sénat par MM. J. van Waterschoot et consorts (Doc. Sénat, n° 115/1 de la S. E. 1977) reprenait, tout en les complétant, certains éléments de la proposition de M. Persoons.

Tant au niveau gouvernemental que parlementaire, la volonté de revaloriser le contrôle par les assemblees législatives a été expressément manifestée. La présente proposition de loi a pour but d'accélérer l'étude de ce problème.

Analyse des articles.

La proposition tend à compléter les missions actuellement dévolues à la Cour des comptes en les adaptant aux impératifs nouveaux résultant principalement de l'accroissement de l'action gouvernementale et de l'administration, d'une part, et des dispositions en matière communautaire et régionale, d'autre part.

Krachtens het eerste lid van artikel 1 van het onderhavige voorstel mogen de gecontroleerde overheidsinstanties zich niet onttrekken aan hun verplichtingen inzake het verstrekken van inlichtingen en het gevolg geven aan de opmerkingen van het Rekenhof. Bovendien beoogt het voorstel een grotere medewerking van de betrokken overheidsinstanties bij het onderzoek en de controle die het Rekenhof verricht.

Het tweede lid geeft een juridische grondslag aan een gewoonte die het Hof al sedert enige tijd heeft aangenomen, inzake het recht en de plicht om naast de regelmatigheid tevens het beheer van de overheidsgelden te controleren. Die controle mag in geen geval slaan op de opportuniteit van een beslissing met een politiek karakter.

Het derde lid regelt de medewerking van het Rekenhof met het Parlement en met de nieuwe gemeenschaps- en gewestraden bij het onderzoek van begrotingsontwerpen of van voorstellen met een financiële weerslag. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat het advies van het Rekenhof op dezelfde manier zal worden bekendgemaakt als het ontwerp of het voorstel. Daartoe is het nodig dat het Rekenhof recht van toegang krijgt tot de dossiers die bij de betrokken instellingen berusten.

In het vierde en het vijfde lid worden aan het Rekenhof zeer ruime bevoegdheden gegeven; daarbij zal het Hof zo nodig een beroep kunnen doen op deskundigen voor het onderzoek dat door de nationale, gemeenschaps- of gewestelijke assemblees is gevraagd.

Artikel 2 bepaalt dat bij de raming van de kredieten rekening moet worden gehouden met de oorsprong van de betalingsverplichtingen tijdens het betrokken jaar. Daarom wordt dan ook verwezen naar de artikelen 5 en 6 van de wet van 28 juni 1963. Een dergelijke verplichting geeft de leden van de betrokken assemblees de mogelijkheid om eventueel amendementen op de begrotingsvoorstellen voor te stellen, met een juiste kennis van de vroegere verbintenissen. De beleidsnota moet de financiële weerslag van het beleid van de Minister verduidelijken. Zij vervangt geenszins het verantwoordingsprogramma of de algemene toelichting. Aan de hand daarvan kunnen het Rekenhof en de betrokken assemblees nagaan of het geplande beleid in overeenstemming is met de beschikbaar gestelde budgettaire middelen.

In verband met het door artikel 40 van de Grondwet vastgelegde recht van onderzoek zij opgemerkt dat de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek de draagwijdte ervan beperkt door dat recht uitsluitend aan één enkele bijzondere commissie toe te vertrouwen. Het onderhavige voorstel wil aan de vaste commissies een zeker recht van onderzoek verlenen, meer in het bijzonder het recht om zo nodig kennis te nemen van alle administratieve akten, bescheiden en rapporten.

Bovendien wordt bepaald dat de bijzondere onderzoekscommissie, net zoals de andere commissies, een beroep kan doen op het Hoog Comité van Toezicht om de nodige onderzoekingen en opzoekingen uit te voeren.

De wet van 16 maart 1954 deelt sommige instellingen in onder drie categorieën : A, B, C. De begrotingen van onder categorie A ressorterende instellingen worden door de Wetgevende Kamers goedgekeurd. Die van categorie B worden aan de Kamers meegedeeld en voor die van categorie C hoeft zulks niet eens. Gelet op de grote massa geld die door die instellingen wordt beheerd, moet het Parlement meer controle op hun activiteiten uitoefenen door de begrotingen voor de instellingen van categorie A grondig te onderzoeken en zich de activiteitenverslagen van de instellingen van de categorieën B en C te laten toezenden.

Ainsi, en vertu du premier alinéa du texte proposé à l'article 1^{er}, les autorités contrôlées ne peuvent pas se soustraire à leurs obligations d'information et de donner suite aux observations de la Cour des comptes. De plus, il tend à une plus grande collaboration des autorités concernées dans la mission d'investigation et de contrôle de la Cour des comptes.

Le deuxième alinéa organise juridiquement la pratique vers laquelle s'est orientée la Cour des comptes, à savoir le droit et le devoir d'exercer en plus d'un contrôle de régularité, un contrôle de gestion des deniers publics qui ne peut en aucun cas porter sur l'opportunité d'une décision à caractère politique.

Le troisième alinéa assure la collaboration de la Cour des comptes au Parlement et aux nouvelles assemblees communautaires et régionales pour l'examen de projets de budget ou de propositions à incidences financières. Il est expressément prévu que l'avis de la Cour des comptes recevra la même publicité que le projet ou la proposition. En vue de réaliser cet objectif, il est prévu que la Cour des comptes aura directement accès aux dossiers détenus par les organismes intéressés.

Les quatrième et cinquième alinéas dotent la Cour des comptes des pouvoirs les plus larges et prévoient le recours, si nécessaire, à des experts pour les enquêtes demandées par les assemblees nationales, communautaires ou régionales.

L'article 2 prévoit que l'évaluation des crédits demandés doit être établie en tenant compte de l'origine des obligations entraînant des dépenses au cours de l'année considérée. C'est pourquoi il est fait référence aux articles 5 et 6 de la loi du 28 juin 1963. Une telle obligation est de nature à permettre aux membres des assemblees concernées de déposer éventuellement des amendements aux propositions budgétaires en ayant une exacte connaissance des engagements antérieurs. La note politique est destinée à expliciter la répercussion financière de la politique menée par le Ministre, celle-ci ne remplaçant pas le programme justificatif ou l'exposé général. Elle permettra à la Cour des comptes et aux assemblees concernées de vérifier l'adéquation entre la politique envisagée et la masse budgétaire disponible.

En ce qui concerne le droit d'enquête établi par l'article 40 de la Constitution, il convient de remarquer que la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires en a limité sa portée en confinant ce droit au sein d'une commission spéciale unique. La proposition tend à confier aux commissions permanentes un certain pouvoir d'enquête et spécialement le pouvoir de prendre connaissance, si nécessaire, de tous actes, documents et rapports administratifs.

De plus, on prévoit que la commission spéciale d'enquête, comme les autres commissions, pourra faire appel au Comité supérieur de contrôle et le charger des enquêtes et des recherches qui s'imposent.

D'autre part, la loi du 16 mars 1954 répartit certaines institutions en trois catégories : A, B, C. Les budgets des organismes appartenant à la catégorie A sont approuvés par les Chambres législatives. Ceux de la catégorie B sont communiqués aux Chambres et ceux de la catégorie C ne doivent pas l'être. L'importance des moyens financiers gérés par ces institutions exige que le Parlement contrôle d'avantage leurs activités par un examen approfondi des budgets pour les organismes de la catégorie A et par l'envoi aux Chambres des rapports d'activité pour les organismes des catégories B et C.

P. HAVELANGE.

WETSVOORSTEL

Artikel 1.

In artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof worden het vijfde en het zesde lid vervangen door de volgende bepalingen :

« De bevoegde overheid is verplicht de door het Hof gevraagde documenten, inlichtingen en ophelderingen te verstrekken en zijn opmerkingen te beantwoorden binnen een termijn van ten hoogste drie maanden. Om de drie maanden kan het Hof aan de Wetgevende Kamers een lijst overhandigen met de brieven waarop de ministers niet binnen de gestelde termijn hebben geantwoord. Het Hof mag een controle ter plaatse organiseren.

Het Hof controleert de behoorlijke besteding van de overheidsgelden en andere waarden; het ziet toe op de naleving van de regels inzake een goed beheer.

Op hun verzoek staat het Hof de Wetgevende Kamers en de Cultuur- en Gewestraden bij voor het onderzoek van de begrotingsontwerpen waarover zij zich dienen uit te spreken. Het advies van het Hof wordt bij het ontwerp gevoegd. Op hun verzoek staat het Hof voornoemde assemblies bij voor het onderzoek van elk ander ontwerp of voorstel betreffende de budgettaire ramingen die ter staving worden aangevoerd, de naleving van de beginselen van de overheidsboekhouding en alles wat met de eigen bevoegdheden verband houdt. Voor de vervulling van die opdrachten, en ten einde het Hof in staat te stellen de berekeningsbasissen en de wijze van opstelling van de budgettaire ramingen na te gaan, heeft het rechtstreeks toegang tot alle inlichtingen waarover de betrokken diensten en instellingen beschikken.

In de diensten of instellingen die aan de controle van het Hof zijn onderworpen of bij rechtspersonen die met overheidsgelden gesubsidieerd worden, stelt het Hof een onderzoek in, wanneer de in het vorige lid bedoelde assemblies er om verzoeken. Daartoe krijgt het Hof, binnen de perken van de opdracht die eraan is toegewezen, de ruimste bevoegdheden van onderzoek, en met name het recht om zich alle stukken te laten bezorgen en, telkens het zulks geschikt acht, alle personen te horen die nuttige inlichtingen voor het onderzoek van de zaak kunnen verstrekken.

Het Hof kan zich bij het vervullen van zijn opdrachten door deskundigen laten bijstaan. »

Art. 2.

Artikel 9 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit wordt aangevuld met wat volgt :

« Het verantwoordingsprogramma van de begroting geeft duidelijk aan welke gegevens ten grondslag liggen aan de berekening van de aangevraagde kredieten en het doet de spreiding van de kredieten blijken op grond van de bepalingen van de artikelen 5 en 6.

De betrokken Minister voegt bij het begrotingsontwerp een omstandige nota met de krachtlijnen van zijn beleid. »

Art. 3.

In de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek wordt een artikel 3bis ingevoegd, luidend als volgt :

PROPOSITION DE LOI

Article 1.

Dans l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, les cinquième et sixième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« L'autorité compétente est tenue de transmettre les documents, renseignements et éclaircissements réclamés par la Cour et de répondre à ses observations dans un délai maximum de trois mois. Tous les trois mois, la Cour peut transmettre aux Chambres législatives la liste de ses lettres auxquelles les ministres n'ont pas répondu dans le délai imposé. La Cour peut organiser un contrôle sur place.

La Cour contrôle le bon emploi des deniers publics et autres valeurs; elle veille au respect des règles de bonne gestion.

La Cour assiste à leur demande les Chambres législatives et les Conseils culturels et régionaux dans l'examen des projets de budget qui sont soumis à leurs délibérations. L'avis de la Cour est annexé au projet. A leur demande, la Cour assiste ces assemblies dans l'examen de tout autre projet ou proposition en ce qui concerne les évaluations budgétaires avancées à l'appui, le respect des principes de la comptabilité publique et tout ce qui touche à ses propres attributions. Pour l'accomplissement de ces missions et afin de lui permettre de contrôler les bases de calcul et le mode d'établissement des évaluations budgétaires, la Cour a directement accès à toutes les informations dont disposent les services et organismes intéressés.

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 qui lui sont demandées par les assemblies visées à l'alinéa précédent. A cette fin, et dans la limite de la mission qui lui aura été confiée, la Cour est dotée des pouvoirs d'investigation les plus larges comportant notamment le droit de se faire fournir tous documents et d'entendre, où il appartiendra, toutes les personnes susceptibles de fournir des indications utiles à l'instruction des affaires.

Pour l'accomplissement de ses diverses missions, la Cour peut se faire assister par des experts. »

Art. 2.

L'article 9 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat est complété par les dispositions suivantes :

« Le programme justificatif du budget précise les éléments qui ont servi au calcul des crédits demandés et fait apparaître la ventilation de ceux-ci en fonction des dispositions des articles 5 et 6.

Le ministre concerné joint au projet de budget une note détaillée exposant les lignes directrices de sa politique. »

Art. 3.

Un article 3bis, rédigé comme suit, est inséré dans la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires :

« Artikel 3bis. — De bij de reglementen der Wetgevende Kamers opgerichte vaste commissies hebben een recht van onderzoek ten aanzien van de materies die onder hun bevoegdheid vallen. Elke vaste commissie oefent dat recht zelf uit dan wel via een subcommissie die in haar midden is gevormd.

De subcommissie wordt samengesteld en beraadslaagt overeenkomstig de door de Kamer vastgelegde regels.

Bij de uitoefening van het recht van onderzoek kunnen de vaste commissie of de subcommissie, evenals hun voorzitter bij de ministers en staatssecretarissen alle administratieve staten, akten, beslissingen, stukken en rapporten en alle inlichtingen en ophelderingen vragen. »

Art. 4.

Het eerste lid van artikel 4 van dezelfde wet wordt aangevuld met wat volgt :

« Deze kunnen de Eerste Minister verzoeken de Voorzitter van het Hoog Comité van Toezicht opdracht te geven om door de dienst Onderzoeken een onderzoek te laten instellen en hun een omstandig verslag daarover te doen geworden. »

Art. 5.

Artikel 3, § 1, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van sommige instellingen van openbaar nut wordt weggelaten.

Art. 6.

Artikel 6, § 1, van dezelfde wet wordt aangevuld met wat volgt :

« Het jaarverslag over de werkzaamheden wordt ook aan de Kamers toegezonden. »

21 september 1977.

« Article 3bis. — Les commissions permanentes créées par les règlements des Chambres législatives exercent le droit d'enquête à l'égard des matières relevant de leur compétence. Chaque commission permanente exerce ce droit par elle-même ou par une sous-commission formée en son sein.

La sous-commission est constituée et délibère conformément aux règles établies par la Chambre.

Dans le cadre de l'exercice du droit d'enquête, la commission permanente ou la sous-commission, ainsi que leur président, peuvent réclamer des ministres et secrétaires d'Etat tous états, actes, décisions, pièces et rapports administratifs, renseignements et éclaircissements. »

Art. 4.

L'article 4, premier alinéa, de la même loi est complété comme suit :

« Ils peuvent demander au Premier Ministre de requérir le Président du Comité supérieur de contrôle de faire procéder par le service d'enquête à des instructions de la compétence de celui-ci et de leur adresser un rapport circonstancié au sujet des enquêtes effectuées. »

Art. 5.

A l'article 3, § 1, deuxième alinéa, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, la dernière phrase est supprimée.

Art. 6.

L'article 6, § 1, de la même loi, est complété par la disposition suivante :

« Le rapport annuel d'activité est adressé également aux Chambres. »

21 septembre 1977.

P. HAVELANGE.