

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1962-1963.

23 JANVIER 1963.

Projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public pour l'année 1959 ou pour des années antérieures.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES (1)
PAR M. **SCOKAERT**.

SOMMAIRE.

	Page
Le contrôle des organismes d'intérêt public. — Résultats de l'application de la loi du 16 mars 1954 . . .	3
I. Exposé général	3
II. Lacunes et anomalies	6
A. Lacunes qui touchent à l'économie générale de la loi	6
1. Nature équivoque de l'acte budgétaire pour les organismes des catégories B, C et D	7
2. Absence pour les organismes des catégories C et D de mesures organisant le contrôle systématique du Parlement	8
3. Silence de la loi au sujet de la mission juridictionnelle de la Cour des Comptes à l'égard des comptables des organismes d'intérêt public	10
4. Imprécision des modalités de publication des comptes des organismes des catégories B, C et D	12

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Pierre De Smet, président; Adam, De Baeck, Baron de Dorlodot, De Man, Louis Desmet, Franck, Godin, Harmegnies, Hougardy, Janssen, Jennard, Leemans, Molter, Rassart, Van Cauwenberghe, Van Houtte, Van Laeys, Versé, Vreven, Wiard et Scokaert, rapporteur.

R. A 6336.

Voir :

Document de la Chambre des Représentants :
295 (Session de 1961-1962) :
1 : Projet de loi.

Annales de la Chambre des Représentants :
26 juin 1962.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1962-1963.

23 JANUARI 1963.

Ontwerp van wet houdende eindregeling van de begroting van het dienstjaar 1959 en van begrotingen van organismen van openbaar nut over het jaar 1959 of voorgaande jaren.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **SCOKAERT**.

INHOUDSOPGAVE.

	Blz.
Contrôle op de instellingen van Openbaar Nut. — Resultaten van de wet van 16 maart 1954	3
I. Algemene uiteenzetting	3
II. Leemten en anomalieën	6
A. Leemten in de algemene economie van de wet	6
1. Dubbelzinnige aard van de begrotingsplicht voor de instellingen van categorieën B, C en D	7
2. Geen regelen voor een systematische controle van het Parlement op de instellingen van categorieën C en D	8
3. Stilzwijgen van de wet over de jurisdictionele taak van het Rekenhof ten opzichte van de rekenplichtigen van de instellingen van openbaar nut	10
4. Onnauwkeurige bepaling van de bekendmakingsmodaliteiten van de rekeningen van de instellingen van de categorieën B, C en D	12

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Pierre De Smet, voorzitter; Adam, De Baeck, Baron de Dorlodot, De Man, Louis Desmet, Franck, Godin, Harmegnies, Hougardy, Janssen, Jennard, Leemans, Molter, Rassart, Van Cauwenberghe, Van Houtte, Van Laeys, Versé, Vreven, Wiard en Scokaert, verslaggever.

R. A 6336.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
295 (Zitting 1961-1962) :
1 : Ontwerp van wet.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
26 juni 1962.

La prescription	13
Le problème des ordonnateurs	13
B. Autres lacunes ou anomalies	14
1. Classement de certains organismes dans une catégorie qui ne les concerne pas	14
2. Droit pour la Cour des comptes d'exercer un contrôle sur place à l'égard des organismes rangés dans les catégories C et D, qui lui doivent les comptes	15
3. Date à laquelle les organismes des catégories C et D doivent transmettre leurs comptes à la Cour des comptes	16
4. Impossibilité d'appliquer dans les organismes des catégories C et D les dispositions transitoires prévues par l'article 18, § 2, de la loi du 16 mars 1954	16
5. Sort des réserves constituées au-delà du montant maximum autorisé	16
III. Difficultés d'application	17
IV. Extension éventuelle du champ d'application de la loi	19
Discussion	20
Votes	20

Verjaring	13
Het probleem van de ordonnateurs	13
B. Andere leemten of anomalieën	14
1. Indeling van sommige instellingen in een categorie waarin ze niet thuishoren	14
2. Het recht van het Rekenhof om ter plaatse controle te oefenen op de instellingen van de categorieën C en D die rekening en verantwoording moet afleggen	15
3. Datum waarop de instellingen van de categorieën C en D hun rekeningen aan het Rekenhof moeten overleggen	16
4. Onmogelijkheid om in de instellingen van de categorieën C en D de overgangsbepalingen toe te passen van artikel 18, § 2 van de wet van 16 maart 1954	16
5. Bestemming van de reserves boven het toegelaten maximumbedrag	16
III. Moeilijkheden bij de toepassing	17
IV. Eventuele verruiming van de werkingssfeer van de wet	19
Bespreking	20
Stemmingen	20

MESDAMES, MESSIEURS,

A l'occasion de l'examen du projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1959 et des budgets d'organismes d'intérêt public pour l'année 1959 ou pour des années antérieures, votre rapporteur a estimé que le moment était venu d'établir un premier bilan des résultats de l'application de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Votre Commission a accueilli favorablement cette initiative et a exprimé le vœu que cette étude fasse l'objet du présent rapport.

**Le contrôle des organismes d'intérêt public.
Résultats de l'application de la loi du 16 mars 1954.**

I. EXPOSE GENERAL.

La création d'un nombre sans cesse croissant de services publics à personnalité distincte de l'Etat, en raison des multiples et diverses missions assumées par ce dernier dans tous les secteurs de la vie sociale et économique, a entraîné une rupture de l'unité juridique qui s'est accompagnée d'une menace corrélative de rupture de l'unité administrative et financière de la gestion nationale, dont une partie de plus en plus étendue échappait au contrôle du Parlement.

Pour parer à cette menace, la loi du 16 mars 1954 — complétée ultérieurement par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, pris en exécution de la loi de pouvoirs spéciaux du 12 mars précédent — a systématisé les procédures et les organes de contrôle relevant de la tutelle financière que les pouvoirs législatif et exécutif doivent exercer sur le fonctionnement d'un certain nombre de services publics décentralisés.

Le moment paraît venu, après quelques années d'application de la dite loi, de faire le point de cette première expérience.

Tout en constatant que le nouveau régime de contrôle des organismes d'intérêt public a déjà produit de fructueux résultats, nous examinerons tout d'abord dans un exposé de caractère général si la législation sur la matière n'appelle pas certains correctifs. En effet, diverses lacunes ou anomalies se sont manifestées dans l'économie générale de la loi, telles que la nature équivoque de l'acte budgétaire pour les organismes des catégories B, C et D — l'absence de mesures organisant le contrôle systématique du Parlement pour les catégories C et D — le silence de la loi au sujet de la mission juridictionnelle de la Cour des Comptes à l'égard des comptables — l'imprécision des modalités de publication des comptes des organismes des catégories B, C et D.

D'autres lacunes ou anomalies de caractère plus technique ou concernant des points plus particuliers sont également relevées.

Nous traiterons ensuite de quelques difficultés rencontrées dans le contrôle de l'application de la loi, notamment par suite du défaut de transmission dans le délai légal des comptes annuels d'un certain nom-

DAMES EN HEREN,

Naar aanleiding van het onderzoek van het ontwerp van wet houdende eindregeling van de begroting van het dienstjaar 1959 en van de begrotingen van de instellingen van openbaar nut over het jaar 1959 of voorgaande jaren heeft uw verslaggever gemeend dat het ogenblik gekomen was om een eerste balans op te maken van de toepassing van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Uw Commissie heeft dit initiatief gunstig onthaald en de wens uitgesproken dat die studie in dit verslag zou worden opgenomen.

**Controle op de instellingen van openbaar nut.
Resultaten van de wet van 16 maart 1954.**

I. ALGEMENE UITEENZETTING.

De oprichting van een toenemend aantal openbare diensten met eigen rechtspersoonlijkheid als gevolg van het feit dat de Staat meer en meer taken van uiteenlopende aard op zich is gaan nemen in alle sectoren van het sociale en economische leven, heeft geleid tot een breuk in ons rechtssysteem, wat een bedreiging heeft doen ontstaan voor de eenheid in het administratieve en financiële beheer van 's lands zaken die in een steeds grotere mate aan de controle van het Parlement ontglipten.

Ten einde deze bedreiging af te weren, heeft de wet van 16 maart 1954 — later aangevuld bij koninklijk besluit van 18 december 1957 ter uitvoering van de wet inzake bijzondere volmachten van 12 maart van dat jaar — een vaste regeling ingevoerd voor de controleprocedures en de controle-organen welke onderworpen zijn aan de financiële voogdij die de wetgevende en de uitvoerende macht moeten uitoefenen op de werking van een aantal gedecentraliseerde openbare diensten.

Nu die wet reeds enkele jaren wordt toegepast, lijkt het ogenblik gekomen om na te gaan welke resultaten deze eerste proefneming heeft opgeleverd.

Hoewel de nieuwe regeling inzake controle op de instellingen van openbaar nut reeds goede vruchten heeft afgeworpen zullen wij toch eerst aan de hand van een algemene uiteenzetting nagaan of de desbetreffende wetgeving op bepaalde punten geen verbetering behoeft. Er zijn immers leemten of anomalieën in de algemene opzet van de wet aan het licht gekomen, zoals de dubbelzinnigheid in de begrotingsplicht van de instellingen van de categorieën B, C en D — het ontbreken van een regeling ten aanzien van een stelselmatische controle van het Parlement voor de categorieën C en D — het stilzwijgen van de wet omtrent de juridictionele opdracht van het Rekenhof ten opzichte van de rekenplichtigen — het gebrek aan duidelijke voorschriften in verband met de bekendmaking van de rekeningen voor de categorieën B, C en D.

Er zijn ook leemten of anomalieën aan te wijzen die meer van technische aard zijn of bijzondere punten betreffen.

Vervolgens zullen wij het hebben over enkele moeilijkheden die bij de controle op de toepassing van de wet ondervonden worden, onder meer doordat de jaarlijkse rekeningen van een aantal instellingen niet bin-

bre d'organismes, du retard dans la suite réservée aux observations et demandes d'explication de la Cour des Comptes, ainsi que de la carence dans la mise en application des dispositions légales relatives à la fixation du statut du personnel et au régime de pensions de celui-ci.

Le problème d'une extension éventuelle du champ d'application de la loi sera alors posé, dans la perspective de permettre au Parlement d'exercer un contrôle à l'égard de tous les services publics décentralisés qui bénéficient de la participation financière de l'Etat et de la collectivité.

**

Il est sans doute superflu de souligner l'importance que représente le règlement définitif du budget de l'Etat dans l'ensemble des problèmes des finances publiques. Certes, il est du plus haut intérêt pour le Parlement d'examiner, avant l'ouverture d'un exercice, les crédits sollicités par le Gouvernement pour l'année à venir, mais nul n'ignore que les crédits ainsi alloués ne sont que de simples prévisions dont les limites restent approximatives et n'ont souvent, aux yeux de l'Exécutif, qu'une valeur indicative.

Le budget est une prévision, tandis que le compte d'exécution est une réalité. Cette réalité devrait fournir aux Chambres législatives l'occasion de vérifier la gestion financière nationale et de faire surgir les responsabilités éventuelles.

Or, si dans un passé déjà lointain, toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat, quel que fût leur objet, apparaissaient dans les budgets et dans les comptes soumis aux Chambres, et si de ce fait le contrôle parlementaire de la gestion des deniers publics, ne présentait guère de difficultés, la situation se présente aujourd'hui sous un jour totalement différent.

En effet, divers impératifs d'ordre social et économique, précipités par l'évolution due aux deux guerres mondiales, ont étendu la mission de l'Etat bien au-delà du cadre de ses activités traditionnelles. Il s'est alors dessiné un vaste mouvement de décentralisation, à la faveur duquel un nombre toujours croissant de services furent dotés par le législateur d'une autonomie organique, de la personnalité juridique et de pouvoirs de décision.

D'autre part, la rigidité des règles budgétaires classiques ne pouvait se concilier avec la souplesse requise par les fonctions confiées à ces services décentralisés dont les statuts particuliers étaient d'ailleurs des plus disparates, si bien que la tendance s'affirmait graduellement de les faire échapper au contrôle budgétaire du Parlement et de son organe, la Cour des comptes. Il en résultait qu'un nombre de plus en plus considérable d'éléments faisait défaut dans les budgets soumis à l'approbation des Chambres, et que celles-ci n'étaient plus à même de régler la hauteur de l'ensemble des charges supportées par l'Etat, ni d'apprécier l'ensemble de sa gestion financière à l'occasion de l'examen du règlement définitif du budget qui ne couvrait plus qu'une partie des activités du secteur public national.

nen de wettelijke termijn worden neergelegd, door dat er niet tijdig genoeg gevolgd wordt gegeven aan de opmerkingen en verzoeken om ophelderingen van het Rekenhof en de uitvoering van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de vaststelling van het statuut en de pensioenregeling voor de personeelsleden uitblijft.

Ten slotte zal de vraag worden behandeld of de werkingssfeer van de wet niet behoort te worden uitgebreid om het Parlement in staat te stellen controle te oefenen op alle gedecentraliseerde overheidsdiensten waarin de Staat en de gemeenschap financieel deelnemen.

**

Het hoeft wel geen betoog dat de eindafrekening van de Rijksbegroting een vooraanstaande plaats inneemt bij de problemen die verband houden met de overheidsfinanciën. Want hoe belangrijk het ook is dat het Parlement vóór de opening van een dienstjaar de gelegenheid heeft om de kredieten te onderzoeken die de Regering voor het komende jaar aanvraagt, weet iedereen toch dat die kredieten op een eenvoudige raming berusten die slechts bij benadering juist is en in de ogen van de uitvoerende macht op vele punten alleen maar een indicatieve waarde bezit.

De begroting is een raming, terwijl de rekening een werkelijkheid is. Aan de hand van deze werkelijkheid zouden de Wetgevende Kamers moeten kunnen nagaan hoe de financiën van het land beheerd worden en waar eventueel fouten zijn gemaakt.

Dit nu was wel mogelijk in een reeds ver achter ons liggend verleden toen alle ontvangsten en alle uitgaven van het Rijk, onverschillig voor welk doel, tot uitdrukking kwamen in de begrotingen en in de rekeningen die aan de Kamers werden voorgelegd zodat de parlementaire controle op het beheer van de Rijks gelden geen moeilijkheden opleverde, maar tegenwoordig liggen de zaken geheel anders.

Want verschillende sociale en economische eisen, nog verscherpt door de ontwikkeling die ontstaan is uit de twee wereldoorlogen, hebben ertoe geleid dat de Staat zich moest gaan bemoeien met allerlei zaken die ver buiten het kader van zijn traditionele taak lagen. Dit verwekte een sterke decentraliserende stroming die tot gevolg had dat de wetgever aan een groeiend aantal diensten een organieke zelfstandigheid, rechtspersoonlijkheid en beslissingsbevoegdheid toekende.

Aan de andere kant waren de klassieke begrotingsregels veel te strak om de noodzakelijke speelruimte te laten voor het uitoefenen van de nieuwe taken die opgedragen waren aan deze gedecentraliseerde diensten waarvan de statuten trouwens zeer uiteenlopend van aard waren zodat er een steeds sterkere tendens aan het licht trad om ze te onttrekken aan de begrotingcontrole van het Parlement en van zijn orgaan, het Rekenhof. Dit bracht mede dat er meer en meer elementen gingen ontbreken in de voorgelegde begrotingen en dat de Kamers niet langer in staat waren om de hoogte van de gezamenlijke lasten van de Staat te bepalen noch om zijn algemeen financieel beheer te beoordelen bij het onderzoek van de eindrekening die nog slechts betrekking had op een gedeelte van de

Ainsi le total des opérations effectuées par les organismes d'intérêt public pendant l'année 1959, tel qu'il figure globalement au tableau F annexé au projet de loi de règlement définitif du budget de l'Etat pour la même année, s'est élevé à 114 milliards de francs en recettes et à 115 milliards en dépenses, chiffres qui sont à rapprocher de ceux correspondants pour l'Etat, soit respectivement 126 et 135 milliards.

En présence de ce danger grandissant d'une force centrifuge qui menaçait de morceler les finances publiques en une multitude de fiefs de moins en moins accessibles et contrôlables, le législateur s'est résolu à réagir.

C'est ainsi que la loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, a eu pour objet essentiel de tendre à restaurer dans une large mesure l'unité administrative et financière de l'Etat, en resserrant l'autorité ou la tutelle gouvernementale sur les services décentralisés et en les soumettant à une plus stricte discipline budgétaire et comptable sous le haut contrôle de la Cour des comptes, auxiliaire du Parlement.

Il est hors de doute que cette loi a déjà produit de fructueux résultats et qu'elle a notamment permis aux Chambres législatives d'acquérir une vue plus précise de la gestion des grands services nationaux dotés de la personnalité juridique, et notamment des importants organismes du secteur social. Les comptes de tous ces organismes sont publiés au fascicule I-B du Cahier d'observations de la Cour des comptes, tandis que ce Collège communique aux Chambres par la voie du fascicule I-A du même Cahier ses remarques touchant la légalité et la régularité de leurs opérations financières, ainsi que ses conclusions au sujet de l'exécution du budget de ceux d'entre eux dont le budget est approuvé par les Chambres (organismes de catégorie A). Il suffit de parcourir ces Cahiers pour se rendre compte de la nature extrêmement variée des constatations et observations qui ont ainsi été soumises par la Cour à l'attention du contrôle parlementaire, non seulement en matière de gestion budgétaire et comptable, mais également dans le domaine de l'exercice de la mission statutaire propre de chacun des organismes dont il s'agit.

L'éventail de ces observations s'étend ainsi aux aspects les plus divers : infractions aux règles budgétaires, comptabilité défectueuse, détournements ou pertes de fonds, absence ou insuffisance du contrôle interne, non-application de dispositions légales, manquements à la réglementation statutaire, extension abusive de la mission, insuffisance de justification de certaines opérations, violation des règles régissant les marchés du secteur public, défaut de coordination entraînant des cumuls illicites ou des doubles emplois, abandon injustifié des droits constatés, etc.

Cependant, pareils résultats — si satisfaisants qu'ils apparaissent — ne permettent pas encore de considérer comme entièrement résolu le problème de la réintégration de tous les services publics décentralisés dans une procédure unifiée de contrôle qui permettrait au Parlement d'obtenir une vue panoramique et synthé-

activiteiten van de overheidssector. Zo bedroeg het totaal van de verrichtingen der instellingen van openbaar nut gedurende 1959, blijkens de tabel F bij het ontwerp van wet houdende eindregeling van de Rijksbegroting voor hetzelfde jaar, in globaal 114 miljard frank aan ontvangsten en 115 miljard aan uitgaven, welke cijfers moeten worden vergeleken met de overeenkomstige cijfers voor de Staat, zijnde onderscheidenlijk 126 en 135 miljard.

Toen deze middelpuntvliedende kracht gevaarlijk begon te worden doordat de overheidsfinanciën dreigden uiteen te vallen in een menigte van steeds minder toegankelijke en controleerbare vakken, besloot de wetgever in te grijpen.

En zo had de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut voornamelijk ten doel om de administratieve en financiële eenheid van de Staat in ruime mate te herstellen, door het gezag of de voorgedij van de Regering over de gedecentraliseerde diensten te verstevigen en deze aan een strengere tucht te onderwerpen inzake begroting en boekhouding, onder de hoge controle van het Rekenhof, dat het Parlement ter zijde staat.

Het lijkt geen twijfel dat deze wet reeds goede resultaten heeft opgeleverd en de Wetgevende Kamers met name in staat heeft gesteld een klaarder inzicht te verwerven in het beheer van de grote nationale diensten met rechtspersoonlijkheid, en vooral van de belangrijke instellingen uit de sociale sector. De rekeningen van al deze instellingen worden bekendgemaakt in deel I-B van het Boek van het Rekenhof, terwijl dit College door middel van deel I-A van hetzelfde boek aan de Kamers mededeling doet van zijn opmerkingen over de wettelijkheid en de regelmatigheid van hun financiële verrichtingen alsmede van zijn conclusies in verband met de uitvoering van hun begroting, wanneer deze door de Kamers moet worden goedgekeurd (instellingen van de categorie A). Het volstaat deze Boeken te doorlopen om zich rekenschap te geven van de zeer uiteenlopende aard van de bevindingen en opmerkingen die aldus door het Hof ter controle aan het Parlement worden voorgelegd, niet alleen inzake de begroting en de comptabiliteit maar ook wat betreft de uitoefening van de eigen statutaire opdracht van elk van de betrokken lichamen.

Deze opmerkingen raken aan de meest uiteenlopende punten : overtreding van de begrotingsregels, gebrekkige comptabiliteit, verduistering of verlies van gelden, ontstentenis of ontoereikendheid van interne controle, niet-toepassing van wetbepalingen, tekortkoming aan de statutaire regeling, wederrechtelijke uitbreiding van de taak, onvoldoende verantwoording van bepaalde verrichtingen, schending van de regels inzake overeenkomsten van de overheidssector, ontbreken van coördinatie met als gevolg ongeoorloofde cumulatie of overlappingsen, onverantwoorde afstand van vastgestelde rechten, enz.

Deze resultaten — hoe bevredigend ook — betekenen evenwel nog niet dat daarmee een volledige oplossing is gevonden voor het probleem van de invoering van een algemene controleprocedure waaraan alle gedecentraliseerde overheidsdiensten weer onderworpen zouden zijn en die aan het Parlement een panoramisch

tique de l'ensemble de la gestion financière de l'Etat moderne.

La loi du 16 mars 1954, qui ne s'appliquait qu'à un certain nombre d'organismes d'intérêt public, ne constituait d'ailleurs — selon les travaux préparatoires mêmes — qu'une première étape dans la voie de cette restauration de l'unité financière du secteur public national. L'œuvre ainsi entreprise a déjà été partiellement complétée par l'Arrêté royal du 18 décembre 1957, pris en exécution de la loi de pouvoirs spéciaux du 12 mars précédent, qui a amélioré l'économie générale du régime de contrôle prévu en 1954 et qui a notamment ajouté un certain nombre d'organismes à la liste initiale.

Après une expérience de quelques années, la question se pose de savoir si la dite loi — même telle qu'elle a été complétée — ne comporte pas de lacunes ou ne fait pas apparaître des anomalies, si son application ne se heurte pas à des difficultés, et enfin s'il ne conviendrait pas de soumettre aux normes de contrôle administratif, budgétaire et comptable qu'elle prévoit, un plus grand nombre, sinon l'ensemble des services publics décentralisés.

C'est ce que nous allons examiner succinctement ci-après, sans perdre de vue que certains points traités sont en liaison avec le projet de loi tendant à modifier les lois sur la comptabilité de l'Etat (soumis en ce moment à la Chambre des Représentants), ainsi qu'avec l'étude d'un nouveau statut du comptable public et du problème des ordonnateurs (en instance à la Commission de la réforme de la comptabilité publique).

II. LACUNES ET ANOMALIES.

Les lacunes qui nous paraissent devoir être dénoncées sont d'un double ordre : les unes touchent à l'économie générale de la loi, les autres concernent certaines questions plus particulières.

I. Parmi les premières citons :

— la nature équivoque de l'acte budgétaire pour les organismes de la catégorie B, d'une part, et pour ceux des catégories C et D d'autre part;

— l'absence, nonobstant le degré de dépendance dans lequel ils sont tenus à l'égard du pouvoir exécutif, de mesures organisant le contrôle systématique du Parlement sur la gestion des organismes rangés dans les catégories C et D;

— le silence de la loi au sujet de la mission juridictionnelle de la Cour des comptes à l'égard des comptables qui devraient répondre des déficits et pertes de fonds;

— l'imprécision des modalités de publication des comptes des organismes dont le Parlement n'est pas appelé à sanctionner la gestion par le vote d'une loi de règlement du budget (catégories B, C et D).

Ces différents points seront traités successivement.

en synthetisch overzicht zou geven van het algehele financiële beheer in een moderne Staat.

De wet van 16 maart 1954, die slechts van toepassing was op een bepaald aantal instellingen van openbaar nut, was trouwens — volgens de voorbereidende werkzaamheden — niet meer dan een eerste stap op de weg naar dit herstel van de financiële eenheid van 's lands openbare sector. Het begonnen werk is reeds gedeeltelijk voortgezet bij koninklijk besluit van 18 december 1957, genomen ter uitvoering van de wet inzake bijzondere volmachten van 12 maart van dat jaar, dat de algemene opzet van het controlestelsel van 1954 verbeterd heeft en dat met name een aantal instellingen aan de oorspronkelijke lijst heeft toegevoegd.

Nu het experiment enkele jaren aan de gang is, rijst de vraag of de voornoemde wet — zelfs aangevuld — geen leemten of anomalieën vertoont, of de toepassing ervan niet op moeilijkheden stuit en tenslotte, of niet een groter aantal, ja zelfs alle gedecentraliseerde overheidsdiensten, dienen te worden onderworpen aan de regels inzake administratieve, budgettaire en boekhoudkundige controle, zoals die bepaald is in de wet.

Dit zullen wij thans in het kort onderzoeken, zonder uit het oog te verliezen dat enige van de behandelde punten verband houden met het ontwerp van wet tot wijziging van de wetten op de rijkscomptabiliteit (dat aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers is voorgelegd) en met de bestudering van een nieuw statuut voor de openbare rekenplichtige en van het probleem van de ordonnateurs (in behandeling bij de Commissie voor de hervorming van de rijkscomptabiliteit).

II. LEEMTEN EN ANOMALIEËN.

De leemten die wij menen te moeten aanklagen zijn van tweeërlei aard : sommige hebben betrekking op de algemene economie van de wet, de andere op bepaalde kwesties van bijzondere aard.

I. Onder de eerste vermelden wij :

— het dubbelzinnige karakter van de begrotingsplicht voor de instellingen van categorie B enerzijds en voor die van de categorieën C en D anderzijds;

— het feit dat, ondanks de hoge mate van afhankelijkheid waarin de categorieën C en D ten aanzien van de Uitvoerende Macht worden gehouden, geen regeling is getroffen voor een stelselmatige controle van het Parlement op hun beheer;

— het stilzwijgen van de wet in verband met de jurisdictionele bevoegdheid van het Rekenhof ten aanzien van de rekenplichtigen die aansprakelijk zijn voor de tekorten en het verlies van gelden;

— de onnauwkeurige omschrijving van de wijze van bekendmaking van de rekeningen der instellingen waarvan het Parlement het beheer niet moet sanctioneren door het aannemen van een wet houdende regeling van de begroting (categorieën B, C en D).

Deze verschillende punten zullen nu achtereenvolgens behandeld worden.

1. Nature équivoque de l'acte budgétaire pour les organismes des catégories B, C et D.

a) Organismes de catégorie B.

Le budget de ces organismes, établi par les organes de gestion, doit être approuvé par le Ministre de tutelle et communiqué aux Chambres en annexe au projet de budget du Département ministériel intéressé.

Cependant, l'acte budgétaire ainsi défini n'est assorti d'aucune sanction capable d'imposer à l'organisme et au Ministre le respect d'une véritable discipline budgétaire. Il est apparu à l'expérience que les limites du budget approuvé étaient fréquemment méconnues, que les crédits étaient dépassés ou transférés sans qu'il y ait toujours autorisation préalable et que le Ministre de tutelle, placé devant le fait accompli, se bornait généralement à entériner, au moment de l'approbation des comptes annuels, tous les manquements constatés en matière budgétaire. Dans de nombreux cas, le budget a ainsi perdu son caractère d'acte d'autorisation pour ne plus représenter qu'un simple document de valeur indicative.

A défaut de sanctions, l'inefficacité du contrôle exercé en cette matière par la Cour des comptes est manifeste.

Le moyen tout indiqué de remédier à cette lacune serait d'exiger, comme pour les administrations personnalisées rangées dans la catégorie A, l'approbation du budget par les Chambres législatives et le vote corrélatif d'une loi de règlement définitif de ce budget. Semblable exigence n'irait d'ailleurs pas à l'encontre des principes déposés dans la loi du 16 mars 1954 si l'on considère que le Ministre de tutelle n'a été investi de l'autorité budgétaire que par délégation des Chambres, et si l'on s'en réfère notamment à l'exposé des motifs de la dite loi, où il est notamment précisé que « la tutelle spéciale accordée au Ministre ... le mettra à même de répondre devant le Parlement de la gestion de l'organisme confié à sa surveillance » (document Chambre des Représentants, session 1951-1952, n° 317, p. 6).

Toutefois, dans l'éventualité où il serait jugé inopportun d'adopter une mesure aussi radicale en raison du degré nécessaire d'autonomie des dits organismes, l'on pourrait prévoir par exemple, dans le cadre d'un rapport justificatif des résultats de gestion, l'obligation d'indiquer les raisons des dépassements de crédits, raisons qui seraient évidemment contrôlées et, au besoin, commentées par la Cour des comptes.

Semblable obligation, assortie de la communication de ces raisons aux Chambres par la voie du Cahier d'observations de la Cour, permettrait au Parlement d'exercer un contrôle assez étendu, tout en restant suffisamment souple sur la gestion budgétaire des dits organismes, et constituerait sans nul doute un frein efficace aux écarts actuellement constatés.

1. Dubbelzinnig karakter van de begrotingsplicht voor de instellingen van de categorieën B, C en D.

a) Instellingen van categorie B.

De begroting van deze instellingen opgemaakt door de beheersorganen, moet door de voogdijminister worden goedgekeurd en in bijlage bij het begrotingsontwerp van het betrokken ministerieel departement aan de Kamers worden medegedeeld.

Op de aldus omschreven begrotingsplicht staat evenwel geen enkele sanctie zodat het niet mogelijk is om van de instelling en de Minister een werkelijke begrotingstucht af te dwingen. De ervaring heeft geleerd dat vaak geen rekening wordt gehouden met de grenzen van de goedgekeurde begroting, dat de kredieten vaak worden overschreden of overgeschreven zonder voorafgaande machtiging en dat de voogdijminister, voor een voldongen feit wordt geplaatst, zodat hij zich bij de goedkeuring van de jaarlijkse rekeningen over het algemeen vergenoegt met het bekrachtigen van alle tekortkomingen inzake begroting. In vele gevallen gaat het karakter van een machtiging verloren en houdt de begroting nog slechts een indicatieve waarde over.

Daar er sancties ontbreken is het duidelijk dat de controle van het Rekenhof op dit gebied niet doeltreffend kan zijn.

Er is een voor de hand liggend middel om in deze leemte te voorzien, nl. te eisen, zoals voor de bestuurslichamen met rechtspersoonlijkheid van de categorie A, dat de Wetgevende Kamers hun begroting goedkeuren en achteraf bij wet de eindafrekening aannemen. Dat een dergelijke eis trouwens niet in strijd is met de beginselen die neergelegd zijn in de wet van 16 maart 1954 blijkt wel wanneer men in overweging neemt dat de voogdijminister slechts door een opdracht van de Kamers met het begrotingsgezag bekleed is, en onder meer te rade gaat met de memorie van toelichting van de wet waarin met name gezegd wordt dat de bijzondere voogdij van de Minister hem in staat zal stellen « zich te verantwoorden tegenover het Parlement nopens het beheer van het organisme dat onder zijn toezicht werd gesteld » (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1951-1952, n° 317, blz. 6).

In geval evenwel een zo radicale maatregel ongewenst zou worden geacht omdat die lichamen toch een zekere mate van autonomie moeten hebben, zou men de verplichting kunnen opleggen om bv. in het kader van een verslag ter verantwoording van de beheersresultaten de oorzaken van de kredietoverschrijdingen op te geven, welke redenen dan natuurlijk zouden worden onderzocht en, zo nodig, gecommentarieerd door het Rekenhof.

Een dergelijke verplichting, gekoppeld aan de eis om deze redenen aan de Kamers mede te delen door middel van het Boek van het Rekenhof, zou het Parlement in staat stellen om een vrij vergaande, ofschoon nog steeds soepele controle uit te oefenen op het begrotingsbeheer van de instellingen en zou ongetwijfeld een eind maken aan de afwijkingen die zich thans voordoen.

b) *Organismes des catégories C et D.*

Le budget de ces organismes est simplement *transmis* aux Ministres de tutelle et des Finances; seul celui des organismes de la catégorie C est *communiqué* aux Chambres législatives.

Le fait que le budget de ces deux catégories reste de la compétence exclusive des organes de gestion, lui enlève automatiquement le caractère d'acte d'autorisation qu'il devrait normalement revêtir, rendant en cela illusoire le contrôle qui pourrait être exercé sur son exécution.

Le premier remède qu'on entrevoit immédiatement résiderait dans l'obligation de soumettre le budget des dits organismes à l'approbation des autorités supérieures, c'est-à-dire du Ministre dont l'organisme relève et, éventuellement, du Ministre des Finances.

Toutefois, en raison de la nature même de la plupart de ces organismes, du moins de ceux rangés dans la catégorie C (associations de l'Etat avec d'autres pouvoirs publics ou même avec le secteur privé), il semble actuellement inopportun de franchir ce pas qui risquerait de rompre à l'avantage d'une partie (l'Etat) l'équilibre réalisé dans la formule de co-gestion. Il serait peut-être plus indiqué de s'efforcer de conférer à l'acte budgétaire la valeur qu'il prend dans l'entreprise privée, en substituant évidemment la sanction de « publicité » au facteur « intérêt » qui, chez le partenaire public, fait en principe défaut. A ce sujet, nous nous reporterons aux modalités envisagées ci-après (point 2) en vue de restaurer d'une façon suffisamment souple les prérogatives de contrôle du Parlement.

Par contre, pour ce qui concerne les organismes rangés dans la catégorie D, dont la nature s'apparente davantage — sinon s'identifie — à celle des établissements publics proprement dits de la catégorie B, l'approbation du budget par les autorités ministérielles de tutelle pourrait être proposée sans rencontrer d'objection valable. Cette question trouvera également sa solution dans les réformes préconisées plus loin à propos de la refonte même de l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 et qui, comme on le verra, entraîneraient la suppression de la catégorie D par incorporation de ces organismes dans la catégorie B.

2. *Absence pour les organismes des catégories C et D de mesures organisant le contrôle systématique du Parlement.*

En s'inclinant devant l'opinion, défendue par l'Administration, selon laquelle il convenait en principe de ne pas soumettre au contrôle de la Cour des comptes les organismes rangés dans les catégories C et D (sauf pour ceux dont le statut particulier prévoit déjà pareil contrôle), le Parlement a renoncé — lors du vote de la loi du 16 mars 1954 — à la seule source *permanente* d'information dont il aurait pu disposer pour contrôler la gestion de ces organismes et pour émettre éventuel-

b) *Instellingen van de categorieën C en D.*

De begroting van die instellingen wordt eenvoudig *toegezonden* aan de Ministers van wie ze afhangen en aan de Minister van Financiën; alleen die van de instellingen van categorie C wordt *medegedeeld* aan de Wetgevende Kamers.

Aangezien de begroting van die twee categorieën tot de uitsluitende bevoegdheid blijft behoren van de beheersorganen, is zij uiteraard geen akte van machtiging, welk kenmerk zij normaal zou moeten vertonen, met het gevolg dat de controle die op de uitvoering ervan uitgeoefend zou kunnen worden, een begoocheling is.

Het eerste voor de hand liggende middel om zulks te verhelpen ware de verplichting om de begroting van die instellingen te onderwerpen aan de goedkeuring van de hogere overheid, nl. de Minister onder wie de instelling ressorteert en eventueel de Minister van Financiën.

Ten gevolge evenwel van de eigen aard van de meeste van die instellingen — althans van die welke in categorie C zijn ingedeeld (verenigingen van de staat met andere openbare besturen of zelfs met de particuliere sector) — lijkt het niet gewenst die stap nu reeds te doen omdat aldus het evenwicht dat in de formule van het medebeheer is tot stand gebracht, ten voordele van een partij (de Staat) zou worden verstoord. Het ware misschien beter ernaar te streven aan de begroting de betekenis te geven die zij heeft in de particuliere bedrijven, met dien verstande evenwel dat de sanctie « bekendmaking » in de plaats komt van de factor « belang » omdat de openbare partner dat belang in principe niet bezit. In dit verband mogen wij verwijzen naar de middelen die hierna (punt 2) worden behandeld om de controlebevoegdheid van het Parlement in een voldoende soepele vorm te herstellen.

Wat betreft de instellingen van categorie D, die uiteraard nauwer verwant zijn aan — zoniet dezelfde zijn als — de eigenlijke openbare instellingen van categorie B, zou evenwel zonder geldig bezwaar voorgesteld kunnen worden dat hun begroting door de voorgedoorende ministeriële instanties worden goedgekeurd. Ook voor dit probleem is een oplossing voorzien in het raam van de hervormingen, die wij hierna voorstellen in verband met de wijziging van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 en die, zoals men zal zien, de opheffing zal meebrengen van categorie D door opnemings ervan in categorie B.

2. *Geen regel voor een systematische controle door het Parlement van de instellingen van de categorieën C en D;*

Het Parlement heeft zich neergelegd bij het standpunt van de administratie dat de instellingen van de categorieën C en D (behalve wanneer hun bijzonder statuut reeds in zulk een controle voorziet) in beginsel niet aan de controle van het Rekenhof onderworpen dienden te worden, met het gevolg dat het, toen de wet van 16 maart 1954 werd aangenomen, heeft afgezien van de enige permanente bron van inlichtingen waarover het zou kunnen beschikken om het

lement des critiques au sujet de la façon dont le Ministre intéressé s'est acquitté de ses devoirs de tutelle. Les responsabilités ne devaient plus, de la sorte, être mises en cause à son niveau que sur la base des seuls éclaircissements fournis à l'occasion de la discussion des interventions du budget de l'Etat en faveur des dits organismes.

Par contre, si l'on s'en reporte au texte même de la loi, on constate que nonobstant les nécessités de la décentralisation, le Gouvernement a obtenu de larges prérogatives à l'égard des organismes en cause. C'est ainsi qu'il dispose :

— de la possibilité de se faire fournir des situations périodiques ainsi qu'un rapport d'activité (art. 6, § 5 de la loi du 16 mars 1954) ;

— du droit de se faire produire les comptes annuels (art. 6, § 5) ;

— du droit de fixer les règles d'organisation compatible et de présentation des comptes (art. 7) ;

— d'un droit de veto, exercé à l'intervention de Commissaires désignés par lui, à l'égard de toute décision contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général (art. 9 et 10) ;

— du droit d'intervenir directement dans les opérations externes de financement (art. 12) ;

— du droit d'exercer une vérification comptable de leur gestion, à l'intervention de réviseurs (art. 13).

Dès lors, on discerne mal les raisons pour lesquelles la présentation au contrôle parlementaire des comptes et du rapport d'activité, qui doivent être soumis aux Ministres intéressés, ne devrait pas être également prescrite. A noter que cette lacune serait automatiquement comblée si la Cour des comptes était chargée d'étendre son contrôle aux organismes dont il s'agit.

Le fonctionnement correct de nos institutions postulerait donc que soit légalement prévue la communication systématique au Parlement des programmes budgétaires qu'il n'est pas appelé à sanctionner par une approbation expresse, avec comme corollaire immédiat l'extension du principe du contrôle de la Cour des comptes à tous les organismes soumis à la loi du 16 mars 1951 (*). Ceci indépendamment de la mise sur pied d'une innovation importante que nous suggérons dans l'espoir qu'elle ne serait pas dépourvue d'effica-

ceur van die instellingen te controleren en eventueel bezwaar te maken tegen de wijze waarop de betrokken Minister zijn voorgedijverplichtingen uitoefent. Aldus kon, in het Parlement, de verantwoordelijkheid van die instellingen niet meer behandeld worden, behalve op grond van de inlichtingen verstrekt naar aanleiding van de bespreking van de posten die ten gunste van die instellingen op de Rijksbegroting worden uitgetrokken.

Neemt men evenwel de tekst van de wet zelf ter hand, dan blijkt dat de Regering, niettegenstaande de eis van decentralisatie, toch ruime bevoegdheden heeft gekregen ten opzichte van die instellingen. Aldus heeft zij :

— de mogelijkheid zich periodieke toestandsondaken en een activiteitenverslag te doen voorleggen (art. 6, § 5 van de wet van 16 maart 1954) ;

— het recht zich de jaarrekeningen te doen overleggen (art. 6, § 5) ;

— het recht om de regels van de boekhoudkundige organisatie en de rekeningaflegging vast te stellen (art. 7) ;

— een vetorecht, uitgeoefend door bemiddeling van haar commissaris, tegen elke beslissing die in strijd is met de wet, de statuten of het algemeen belang (art. 9 en 10) ;

— het recht om rechtstreeks in te grijpen in de externe financieringsverrichtingen (art. 12) ;

— het recht om een boekhoudkundige controle op het beheer uit te oefenen door bemiddeling van revisoren (art. 13).

Men ziet dan ook niet goed in waarom niet zou mogen voorgeschreven worden dat de rekeningen en het activiteitenverslag, die aan de betrokken Ministers moeten worden aangeboden, ook aan de controle van het Parlement dienen onderworpen te worden. Deze leemte zou evenwel automatisch aangevuld zijn indien het Rekenhof opdracht kreeg ook op die instellingen controle te oefenen.

De goede werking van onze instellingen eist dus dat de wet zou voorzien in een geregelde mededeling aan het Parlement van de begrotingen die het thans niet dient te bekrachtigen door een uitdrukkelijke goedkeuring, wat tot onmiddellijk gevolg zou hebben dat het toezicht van het Rekenhof principieel verruimd wordt tot alle instellingen die onder de wet van 16 maart 1961 vallen (*). Dit zou evenwel geschieden ongeacht de invoering van een belangrijke nieuwigheid die wij in overweging geven in de hoop dat zij niet

(*) A l'exception sans doute de la Société nationale des chemins de fer belges, dont les comptes sont contrôlés par un collège de commissaires nommés par les Chambres législatives (article 8 de la loi du 23 juillet 1926 et article 13, § 4 de la loi du 16 mars 1954, modifié par l'article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 1957).

(*) Met uitzondering natuurlijk van de Nationale Maatschappij van Belgische Spoorwegen, waarvan de rekeningen gecontroleerd worden door een College van Commissarissen benoemd door de Wetgevende Kamers (artikel 8 van de wet van 23 juli 1926 en artikel 13, § 4 van de wet van 16 maart 1954, gewijzigd bij artikel 12 van het koninklijk besluit van 18 december 1957).

été, et qui consisterait, pour les organismes dans lesquels le budget n'aurait pas le caractère d'un véritable acte d'autorisation, à produire au Parlement, parallèlement à la reddition normale des comptes contrôlés par la Cour des comptes, un rapport justificatif des résultats de gestion comparés aux prévisions annuelles ou à plus longue échéance, s'il en existe. Ce rapport, qui serait nécessairement succinct, pourrait même revêtir l'aspect d'une sorte de questionnaire dont la forme serait fixée par le Roi en accord avec la volonté des Chambres législatives. L'intérêt de cette formule serait non seulement d'engager les responsables de la gestion des organismes à faire régulièrement le procès des réalisations au regard des prévisions, mais aussi de procurer en ce domaine au Parlement un précieux élément d'appréciation qui serait appuyé des éventuelles remarques de la Cour des comptes.

3. Silence de la loi au sujet de la mission juridictionnelle de la Cour des comptes à l'égard des comptables des organismes d'intérêt public.

Le seul article de la loi prévoyant le contrôle de la Cour des comptes (article 6) est muet au sujet de la responsabilité des comptables des parastataux, de sorte que ses dispositions ne pourraient s'interpréter comme rendant automatiquement ces agents justiciables du dit Collège, ainsi que le Conseil d'Etat l'a souligné dans son avis (document Chambre, session 1951-1952, n° 314, p. 16). Des voix s'étaient cependant fermement élevées, tant en Commission qu'en séance publique, en vue d'affirmer les prérogatives de la Cour en la matière, mais aucun texte précis ne fut finalement voté pour des raisons assez confuses et parfois contradictoires.

Certes, quelques comptables de tels organismes sont, en vertu de dispositions légales, soumis à la juridiction de ce Collège. Il en est ainsi notamment, lorsque les statuts particuliers des établissements publics ont expressément consacré les responsabilités afférentes à la fonction de comptable ou ont étendu à celle-ci, en tout ou en partie, les dispositions des lois des 15 mai et 29 octobre 1846 organisant la sanction de ces responsabilités.

On conçoit aisément que devant la diversité de ces dispositions, d'une part, et le silence de la loi du 16 mars 1954, d'autre part, la Cour des comptes se soit trouvée, en ce qui concerne les prérogatives qu'elle tient du Constituant et dont l'exercice n'a jusqu'ici été réglé que par les lois de 1846, dans une situation délicate et impropre à lui permettre d'élaborer une jurisprudence solide quant à sa compétence. Toutefois, eu égard au caractère général de l'article 116 de la Constitution, et compte tenu de la portée de certaines déclarations émises au cours des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 16 mars 1954, ainsi que du

ondoelmatig zal zijn en die hierin bestaat dat de instellingen, waarvan de begroting niet het kenmerk van een echte machtiging mocht vertonen, aan het Parlement, terzelfdertijd als hun normaal door het Rekenhof gecontroleerde rekeningen, een beredeneerd verslag van hun beheersresultaten zouden overleggen vergeleken met de ramingen die zij hebben opgemaakt voor één jaar of eventueel voor een langere termijn.

Dit verslag, dat noodzakelijkerwijze beknopt zou zijn, zou zelfs ingericht kunnen worden als een soort vragenlijst, waarvan de vorm door de Koning in overleg met de Wetgevende Kamers zou worden vastgesteld. Het belang van zulk een formule zou niet alleen zijn dat degenen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van die instellingen verplicht zouden zijn de verwezenlijkingen geregeld te toetsen aan de vooruitzichten, maar dat aan het Parlement op dit gebied ook een kostbaar element van beoordeling zou worden verschaft, dat eventueel gestaafd zou worden met de opmerkingen van het Rekenhof.

3. Stilzwijgen van de wet over de jurisdictionele taak van het Rekenhof ten opzichte van de rekenplichtigen van de instellingen van openbaar nut.

Het enig artikel van de wet dat voorziet in de controle van het Rekenhof (artikel 6), spreekt niet over de aansprakelijkheid van de rekenplichtigen van de parastatale instellingen, met het gevolg dat de desbetreffende bepaling niet kan worden uitgelegd in die zin dat de betrokken ambtenaren automatisch onder de jurisdictie van dat College vallen, zoals de Raad van State in zijn advies (Gedr. St. K, zitting 1951-1952, n° 314 blz. 16) heeft opgemerkt. In Commissie zowel als in openbare vergadering zijn evenwel krachtige stemmen opgegaan om de bevoegdheid van het Hof op dit gebied te verdedigen, maar ten slotte werd op vrij verwarde en soms tegenstrijdige gronden, geen nauwkeurige tekst aangenomen.

Enkele rekenplichtigen van zulke instellingen, zijn, krachtens wettelijke bepalingen, toch aan de rechtsmacht van het Hof onderworpen. Dit is onder meer het geval wanneer de bijzondere statuten van de openbare instellingen uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid verbonden aan de betrekking van rekenplichtige hebben vastgesteld of de bepalingen van de wetten van 15 mei en 29 oktober 1846, welke die aansprakelijkheid regelen, geheel of gedeeltelijk tot die betrekking hebben uitgebreid.

Het is licht te begrijpen dat de verscheidenheid van die bepalingen, enerzijds, en het stilzwijgen van de wet van 16 maart 1954, anderzijds, het Rekenhof wat betreft de prerogatieven die het krachtens de Grondwet bezit en waarvan de uitoefening tot nog toe slechts geregeld is bij de wetten van 1846, in een moeilijke toestand hebben geplaatst, zodat het niet in staat was een stevig gefundeerde rechtspraak met betrekking tot haar bevoegdheid tot stand te brengen. Op grond van de algemene strekking van artikel 116 van de Grondwet en van sommige verklaringen tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 maart 1954, als-

fait que les textes anciens dont elle tire sa compétence juridictionnelle établissent celle-ci de la manière la plus large à l'égard de tout agent qui manipule des deniers publics, la Cour s'est finalement déclarée compétente également pour connaître des manquements reprochés aux agents comptables des organismes des catégories A et B.

Il est cependant à craindre que dans l'éventualité où son Collège serait amené à se prononcer sur le cas du comptable d'un organisme dont les statuts n'ont pas reconnu la compétence de la Cour, la solution à intervenir ne se heurte à de graves difficultés. Au surplus, même s'il s'agit d'un organisme pour lequel la Cour a été déclarée compétente, il resterait que l'imprécision des textes statutaires qui régissent habituellement la matière, rendrait malgré tout malaisée l'identification du véritable gestionnaire des fonds.

Une mise au point par voie légale ne serait donc nullement superflue. Celle-ci supposerait le retrait de tous les textes particuliers, plus ou moins précis, qui établissent la compétence de la Cour au sujet des responsabilités pécuniaires des comptables, et l'adoption dans la loi d'une disposition *générale* qui pourrait s'inspirer de l'orientation donnée aux travaux relatifs à l'élaboration d'un avant-projet de refonte du statut du comptable public pour les services de l'Etat. Semblable disposition ne devrait d'ailleurs pas nécessairement être insérée dans la loi du 16 mars 1954, mais pourrait s'incorporer dans le cadre plus large d'une loi portant définition et statut du comptable public en général. La Commission de la réforme de la comptabilité publique, qui est saisie de cette question, se propose d'ailleurs de transmettre incessamment au Ministre des Finances un rapport sur la matière.

En tout état de cause, dans le cas particulier des organismes d'intérêt public, la solution devrait s'inspirer des principes suivants :

— définition claire, susceptible de s'appliquer non seulement au comptable en titre, mais également à tous manipulateurs de deniers;

— détermination précise de l'étendue des responsabilités, étant entendu que celle-ci ne s'attacherait pas seulement à la garde des fonds ou valeurs, mais aussi au recouvrement des droits acquis à l'organisme;

— extension de la responsabilité aux agents chargés de la garde des matières (surtout pour les organismes à caractère industriel ou économique);

— incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable (cas fréquent chez les parastatals, où la qualité de comptable est souvent dévolue au directeur chargé de la gestion journalière);

mede op grond van het feit dat de oude teksten waarop zijn jurisdictionele bevoegdheid berust, die bevoegdheid zo ruim mogelijk opvatten ten aanzien van de ambtenaren die openbare gelden in handen hebben, heeft het Hof zich ten slotte toch bevoegd verklaard om kennis te nemen van de tekortkomingen waarvan de rekenplichtige ambtenaren van de instellingen van de categorieën A en B worden beschuldigd.

Toch moet worden gevreesd dat, wanneer het Rekenhof zich zou hebben uit te spreken over een rekenplichtige van een instelling waarvan de statuten de bevoegdheid van het Hof niet hebben erkend, de oplossing op grote moeilijkheden zal stuiten. Bovendien is er zelfs in gevallen waarin het Hof bevoegd is verklaard ten opzichte van een instelling, nog altijd het bezwaar dat de werkelijke rekenplichtige beheerder van de gelden, ten gevolge van onduidelijkheid van de statutaire bepalingen die deze aangelegenheid gewoonlijk regelen, alles samen genomen zeer moeilijk aan te wijzen zal zijn.

Een wettelijke regeling van dat probleem zou dus wel niet overbodig zijn. Dit veronderstelt evenwel dat alle, min of meer nauwkeurige, bijzondere teksten die voorzien in de bevoegdheid van het Hof wat betreft de geldelijke aansprakelijkheid van de rekenplichtigen, worden opgeheven en dat in de wet een algemene bepaling wordt opgenomen, waarbij de werkzaamheden tot voorbereiding van een voorontwerp van hervorming van het statuut van de openbare rekenplichtige in de Rijksdiensten tot leidraad zouden kunnen dienen. Zulk een bepaling moet trouwens niet noodzakelijk worden neergelegd in de wet van 16 maart 1954, maar zou opgenomen kunnen worden in het ruimere kader van een wet die de status en de functie van de openbare rekenplichtigen in het algemeen zou bepalen. De Commissie voor de hervorming van de overheidscomptabiliteit, waarbij die aangelegenheid aanhangig is, is trouwens voornemens eerstdaag aan de Minister van Financiën een verslag over dat probleem voor te leggen.

Hoe het ook zij, in het bijzondere geval van de instellingen van openbaar nut, zou de oplossing dienen te berusten op de volgende beginselen :

— duidelijke begripsbepaling, die niet alleen op de titelvoerende rekenplichtigen toepasselijk zou zijn, maar ook op al degenen die gelden in handen hebben;

— nauwkeurige omschrijving van de omvang van de aansprakelijkheid, met dien verstande dat zij niet alleen verbonden zou zijn aan de bewaring van de geldmiddelen of waarden, maar ook aan de invordering van rechten die aan de instelling toekomen;

— verruiming van de aansprakelijkheid van de ambtenaren belast met de bewaring van materieel (vooral voor de industriële en economische instellingen);

— onverenigbaarheid tussen het ambt van ordonnateur en dat van rekenplichtige (wat dikwijls het geval is in de parastatale instellingen, waar de taak van rekenplichtige soms is opgedragen aan de directeur belast met het dagelijks beheer);

— obligation de reddition d'un compte annuel reprenant tous les faits de la gestion, et évidemment d'un compte de fin de gestion avant d'obtenir décharge définitive. Les comptes sur lesquels la Cour aurait ainsi à statuer, dans les mêmes formes et avec les mêmes effets que pour les comptables de l'Etat, devraient être produits pour les organismes rangés dans les catégories A et B (administrations personnalisées et établissements publics).

4. Imprécision des modalités de publication des comptes des organismes des catégories B, C et D :

Le texte légal en vigueur prévoit seulement que : « le bilan et le compte de résultats, et à leur défaut, le compte annuel, sont publiés » (article 6).

Selon les promoteurs de la loi, cette publication devait avoir lieu à l'intervention du Cahier d'observations de la Cour des comptes en ce qui concerne les organismes des catégories A et B, et par « tout autre mode jugé opportun par les autorités de gestion en ce qui concerne les autres organismes » (document Chambre, session 1951-1952, n° 317, p. 9). Une seule précision supplémentaire a encore été fournie par les travaux parlementaires, à savoir que la publication par les soins de la Cour des comptes devait en principe avoir lieu en même temps que celle du compte général de l'Etat de l'année correspondante, et ce en vue d'obtenir une vue d'ensemble de la gestion publique (document Sénat, session 1953-1954, n° 115, p. 35).

Il ne serait donc pas inutile de préciser dans le texte même de la loi que pour les organismes des catégories A et B, cette publication devrait intervenir pour le 30 septembre de l'année qui suit celle de la gestion (1), mais ceci pose évidemment le problème de la transmission en temps voulu des comptes dont il s'agit : ce point sera traité plus loin, sous le n° III (difficultés d'application).

D'autre part, on pourrait difficilement concevoir que ceux des organismes appartenant aux catégories C et D, qui sont déjà tenus par leurs statuts de rendre compte à la Cour ou qui y seront tenus ultérieurement par extension éventuelle de la loi du 16 mars 1954, puissent publier leurs comptes autrement qu'à l'intervention et avec les remarques de ce Collège. Il conviendrait donc, dans un souci de rationalisation et pour éviter toute équivoque, de le spécifier dans le texte légal.

Compte tenu cependant de ce qui a été énoncé ci-avant, pareil texte ne demanderait pas à être davantage précisé, puisqu'il est proposé d'étendre le contrôle de la Cour à tous les organismes visés par la loi, quelle que soit la catégorie dans laquelle ils sont classés.

**

(1) Cette date est d'ailleurs celle qui, pour un motif identique (vue d'ensemble sur la gestion publique) a été retenue pour les « entreprises d'Etat » dans le projet tendant à modifier les lois sur la comptabilité de l'Etat. Voir également article 33 de la loi du 15 mai 1846.

— de la vérification de la comptabilité et de la reddition d'un compte annuel reprenant tous les faits de la gestion, et évidemment d'un compte de fin de gestion avant d'obtenir décharge définitive. Les comptes sur lesquels la Cour aurait ainsi à statuer, dans les mêmes formes et avec les mêmes effets que pour les comptables de l'Etat, devraient être produits pour les organismes rangés dans les catégories A et B (administrations personnalisées et établissements publics).

4. Onnauwkeurige bepaling van de wijze van bekendmaking van de rekeningen van de instellingen van de categorieën B, C en D.

De huidige tekst bepaalt slechts dat « de balans en de resultatenrekening en, bij gebreke hiervan, de jaarlijkse rekening worden bekendgemaakt » (artikel 6).

Volgens de promotoren van de wet moet die bekendmaking plaatshebben in het Opmerkingenboek van het Rekenhof wat betreft de categorieën A en B en « in elke andere vorm die de beheersorganen wenselijk achten voor de andere instellingen » (Gedr. St. Kamer, zitting 1951-1952, n° 317, blz. 9). De enige nadere bijzonderheid die de parlementaire werkzaamheden hieromtrent verstrekken is dat de bekendmaking door de zorg van het Rekenhof in beginsel plaats moet hebben te gelijker tijd als de bekendmaking van de algemene rekening van de Staat voor het overeenstemmende jaar, ten einde een algemeen overzicht van het openbaar beheer te bekomen (Gedr. St. Senaat, zitting 1953-1954, n° 115, blz. 35).

Het ware dus niet ondienstig in de tekst van de wet zelf nader te bepalen dat die bekendmaking voor de instellingen van de categorieën A en B zou moeten plaatshebben vóór 30 september van het jaar na het beheersjaar (1), maar dit doet natuurlijk de vraag rijzen of de betrokken rekeningen te rechter tijd kunnen worden doorgezonden : dit punt zal hierna onder n° III (toepassingsmoeilijkheden) worden behandeld.

Aan de andere kant kan men moeilijk aannemen dat de rekeningen van de instellingen van de categorieën C en D, die reeds krachtens hun statuten rekening en verantwoording moeten afleggen aan het Hof of die daartoe gehouden zullen zijn wanneer de wet van 16 maart 1954 eventueel wordt verruimd, hun rekeningen anders zouden kunnen bekendmaken dan door bemiddeling en met de opmerkingen van dat College. Men zou dit dus, met het oog op de rationalisatie en om verwarring te vermijden, nader moeten bepalen in de tekst van de wet zelf.

Wanneer men evenwel rekening houdt met hetgeen hierboven is gezegd, zou zulk een tekst geen verduidelijking behoeven, aangezien voorgesteld wordt om de controle van het Rekenhof uit te breiden tot al de instellingen bedoeld door de wet, onverschillig tot welke categorie zij behoren.

**

(1) Die datum valt trouwens samen met die welke op overeenkomstige gronden (algemeen overzicht van het openbaar beheer) voor de « Rijksbedrijven » vastgesteld is in het ontwerp tot wijziging van de wetten op de Rijkscomptabiliteit. Zie ook artikel 33 van de wet van 15 mei 1846.

Nous rattacherons aux lacunes qui touchent à l'économie générale de la loi deux importantes questions qui ne trouveraient pas leur place sous d'autres rubriques. Il s'agit de la prescription et du problème des ordonnateurs.

La prescription.

On doit souvent regretter, tant sur le plan des opérations de la mission statutaire que sur celui des dépenses de personnel des organismes, l'absence d'une disposition générale fixant un délai de prescription par analogie à ce que prévoient les articles 34 et suivants de la loi sur la comptabilité de l'Etat pour les administrations traditionnelles. Les organismes peuvent, en effet, difficilement se résoudre, en matière sociale notamment, à poursuivre le recouvrement de certaines créances arriérées qui sont toujours soumises, à défaut d'autres dispositions, à la prescription trentenaire. De même, on ne peut guère concevoir que les agents des parastataux ne soient pas, au même titre que les agents de l'Etat, protégés par une prescription de durée moyenne (quinquennale) en ce qui concerne les actions en recouvrement de rémunérations payées erronément.

En face de la législation existante, cette situation est indubitablement une source fréquente de discussions et d'irrégularités, sinon d'arbitraire.

Le problème des ordonnateurs.

La plupart des organismes sont appelés à effectuer des dépenses qui ne diffèrent guère, dans leur nature, de celles des administrations traditionnelles de l'Etat. Comme ces dépenses, en raison de la décentralisation, échappent nécessairement au visa préalable de la Cour des comptes, la question de l'organisation éventuelle de la responsabilité des ordonnateurs se pose également en ce qui les concerne.

Dans la mesure où le problème des ordonnateurs du budget de l'Etat ne recevra pas une autre solution (question soumise à l'examen de la Commission de la réforme de la comptabilité publique), on pourrait remédier à cette lacune en soumettant à la juridiction de la Cour les ordonnateurs des organismes dont les budgets sont approuvés par le Parlement, ou le seraient à l'avenir (catégorie A dans l'état actuel de la législation — catégories A et B, si l'une des suggestions formulées dans ce sens sous le n° II, A, 1a ci-avant venait à être adoptée).

Précisons que l'on aurait tort de croire que par le libellé actuel de l'article 6 de la loi du 16 mars 1954, la Cour serait automatiquement habilitée à faire usage de l'article 9bis de la loi du 29 octobre 1846 pour exercer sa compétence juridictionnelle à l'égard des ordonnateurs des administrations personnalisées rangées dans la catégorie A (« sous l'autorité des Ministres »), car l'article 18 de la loi du 15 mai 1846, modifié par l'article 8 de celle du 20 juillet 1921, ne vise que les ordonnateurs délégués par le Ministre pour l'exécution du budget de l'Etat.

In verband met de leemten in de algemene opzet van de wet, zullen wij twee belangrijke kwesties behandelen die niet op hun plaats zouden zijn in de andere rubrieken. Het gaat om de verjaring en om het probleem van de ordonnateurs.

De verjaring.

Zowel op het vlak der verrichtingen van de statutaire taak als op dat van de personeelsuitgaven van de instellingen valt het dikwijls te betreuren dat er geen algemene bepaling bestaat die een verjaringstermijn vaststelt naar analogie van hetgeen in artikel 31 v.v. van de wet op de Rijkscomptabiliteit bepaald is voor de traditionele besturen. De instellingen kunnen immers—inzonderheid in sociale aangelegenheden—moeilijk besluiten tot invordering van sommige achterstallige schuldvorderingen die, bij gebreke van andere bepalingen, altijd aan de dertigjarige verjaring zijn onderworpen. Zo kan men ook niet goed begrijpen dat de ambtenaren van de parastatale instellingen niet evenzeer als de Rijksambtenaren worden beschermd door een verjaring van halflange duur (vijf jaar) met betrekking tot de rechtsvorderingen tot invordering van ten onrechte betaalde bezoldigingen.

Wegens de huidige wetgeving geeft deze toestand ongetwijfeld dikwijls aanleiding tot betwistingen en onregelmatigheden, zo niet tot willekeur.

Het probleem van de ordonnateurs.

De meeste instellingen moeten uitgaven verrichten die, wat de aard ervan betreft, vrijwel niet verschillen van die der traditionele Rijksbesturen. Aangezien deze uitgaven wegens de decentralisatie onvermijdelijk ontsnappen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof, rijst ook voor hen het probleem van een eventuele regeling voor de aansprakelijkheid van de ordonnateurs.

Voor zover het probleem van de ordonnateurs van de Rijksbegroting niet anders zal worden geregeld (deze kwestie is voorgelegd aan de Commissie voor de hervorming van de overheidscomptabiliteit), zou men deze leemte kunnen verhelpen door de juridictionele bevoegdheid van het Hof uit te breiden tot de ordonnateurs der instellingen waarvan de begrotingen door het Parlement worden goedgekeurd, of in de toekomst zouden worden goedgekeurd (categorie A in de huidige stand van de wetgeving — categorieën A en B, indien een van de voorstellen, uiteengezet in n° II, A, 1a hierboven wordt aangenomen).

En laten wij er nog op wijzen dat men ongelijk zou hebben te geloven dat artikel 6 van de wet van 16 maart 1954, zoals het thans luidt, het Rekenhof automatisch bevoegd maakt om op grond van artikel 9bis van de wet van 29 oktober 1846 zijn juridictionele macht uit te oefenen over de ordonnateurs der besturen met rechtspersoonlijkheid van categorie A (« onder het gezag van de Ministers »). Artikel 18 van de wet van 15 mei 1846, gewijzigd bij artikel 8 van die van 20 juli 1921 geldt immers slechts voor de ordonnateurs die door de Minister zijn gemachtigd om de begroting van de Staat uit te voeren.

B. *Autres lacunes ou anomalies.*

Nous signalons sous cette rubrique les lacunes ou anomalies qui ont un caractère plus technique ou qui concernent certains points particuliers.

Elles touchent aux points suivants :

— classement de certains organismes dans une catégorie qui ne les concerne pas;

— droit pour la Cour des comptes d'exercer un contrôle sur place à l'égard des organismes rangés dans les catégories C et D, qui lui doivent des comptes;

— date à laquelle les organismes des catégories C et D doivent transmettre leurs comptes à la Cour des comptes;

— impossibilité d'appliquer dans les organismes des catégories C et D les dispositions transitoires prévues par l'article 18, § 2 de la loi du 16 mars 1954;

— sort des réserves constituées au-delà du montant maximum autorisé.

1. *Classement de certains organismes dans une catégorie qui ne les concerne pas.*

L'objet des remarques qui vont suivre n'est pas de remettre en question le classement que le législateur a cru devoir opérer en 1954, en fonction des critères généraux qu'il s'était imposés (document Chambre, session 1951-1952, n° 317), mais bien de montrer que ces critères ont été négligés ou perdus de vue lors de certaines modifications apportées ultérieurement à la loi, soit par le pouvoir exécutif dûment habilité (arrêté royal du 18 décembre 1957, pris en exécution de la loi de pouvoirs spéciaux du 12 mars précédent), soit par le législateur lui-même (exemple : Institut de contrôle médical — loi du 11 février 1961).

Les anomalies constatées ont trait aux organismes ci-après :

Office commercial du ravitaillement.

Cet organisme présente toutes les caractéristiques de l'administration personnalisée. Son statut dispose notamment qu' : « ...il est institué *sous l'autorité du Ministre...* ». Or, il figure dans la catégorie B en vertu de l'arrêté royal du 18 décembre 1957, alors qu'il aurait dû logiquement être rangé dans la catégorie A. (1)

(1) Aux termes des travaux préparatoires de la loi du 16 mars 1954, les 4 catégories d'organismes répondaient aux critères suivants :

- catégorie A : administrations personnalisées;
- catégorie B : établissements publics;
- catégorie C : associations de l'Etat avec d'autres personnes publiques ou privées;
- catégorie D : établissements publics de dépôts, de crédit ou de dueroire.

B. — *Andere leemten of anomalieën.*

In deze rubriek vestigen wij de aandacht op de leemten of anomalieën die van meer technische aard zijn of verband houden met bijzondere punten.

Het gaat over de volgende onderwerpen :

— indeling van bepaalde instellingen in een categorie waarin ze niet thuishoren;

— recht van het Rekenhof om ter plaatse controle te oefenen op de instellingen van de categorieën C en D, die rekening en verantwoording moeten afleggen;

— datum waarop de instellingen van de categorieën C en D hun rekeningen aan het Rekenhof moeten overleggen.

— onmogelijkheid om in de instellingen van de categorieën C en D de overgangsbepalingen toe te passen die vervat zijn in artikel 18, § 2 van de wet van 16 maart 1954.

— gevallen waarin de aangelegde reserves het toegestane maximumbedrag te boven gaan.

1. *Indeling van sommige instellingen in een categorie waarin zij niet thuishoren.*

De onderstaande opmerkingen willen geen afbreuk doen aan de indeling die de wetgever in 1954 heeft ingevoerd op grond van de algemene criteria die hij daarvoor gemeend heeft te moeten vaststellen. (Gedr. St. Kamer, zitting 1951-1952, n° 317). Wel wensen wij aan te tonen dat deze criteria werden veronachtzaamd of uit het oog verloren toen achteraf wijzigingen in de wet werden aangebracht, hetzij door de Uitvoerende Macht in het kader van haar bevoegdheid (koninklijk besluit van 18 december 1957 ter uitvoering van de wet inzake bijzondere machten van 12 maart van dat jaar), hetzij door de wetgever zelf (voorbeeld : Instituut voor Geneeskundige Controle — wet van 14 februari 1961).

De vastgestelde anomalieën hebben betrekking op de volgende instellingen :

Handelsdienst voor Ravitaillering :

Dit lichaam bezit alle kenmerken van een bestuur met rechtspersoonlijkheid. Zijn statuut bepaalt met name : « *Onder het gezag van de Minister wordt... opgericht.* » Welnu, krachtens het koninklijk besluit van 18 december 1957 is deze instelling ingedeeld in categorie B terwijl zij logischerwijze in categorie A thuishoorde (1).

(1) Volgens de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 16 maart 1954 beantwoordden de vier categorieën van instellingen aan de volgende criteria :

- catégorie A : besturen met rechtspersoonlijkheid;
- catégorie B : openbare instellingen;
- catégorie C : vereniging van de Staat met andere publiek- of privaatrechtelijke personen;
- catégorie D : openbare deposito-, krediet- of delcredere-instellingen.

Institut national des mines.

Institut national de l'industrie charbonnière.

Institut national du logement.

Ces organismes sont indubitablement des « établissements publics » de même nature que ceux rangés par le législateur de 1954 dans la catégorie B. Néanmoins, l'arrêté royal du 18 décembre 1957 les a classés dans le groupe C.

Institut du contrôle médical.

Cette institution, créée par la loi du 14 février 1961, présente les caractéristiques qui justifieraient son classement en catégorie B, alors qu'elle a été rangée dans le groupe D.

Dans un souci de rationalisation, nous suggérons de modifier l'article 1^{er} de la loi conformément à ce qui vient d'être indiqué.

**

Une autre modification paraît s'imposer.

Les organismes rangés dans la catégorie D sont, depuis le remaniement opéré par l'arrêté royal du 18 décembre 1957, tenu d'établir un budget et de s'aligner sur la discipline générale en matière de personnel (article 11 de la loi). Comme il s'agit manifestement d'établissements publics proprement dits, de même nature que ceux du groupe B, et que, compte tenu des réformes envisagées ci-avant, il ne peut être question de les dispenser de tout devoir envers les Chambres législatives, on pourrait judicieusement les intégrer dans la catégorie B, ce qui les soumettrait automatiquement à la tutelle budgétaire du Ministre avec obligation de communiquer leur budget au Parlement, et au contrôle de la Cour des comptes.

Le régime préférentiel qui leur avait été accordé en raison de la nature particulière de leur activité (financière) en ce qui concerne les délais de recours des Commissaires du Gouvernement (document Sénat, session de 1953-1954, n° 115, p. 7), pourrait leur être maintenu à l'intérieur de la catégorie B, par voie de disposition spéciale.

2. Droit pour la Cour des comptes d'exercer un contrôle sur place à l'égard des organismes rangés dans les catégories C et D, qui lui doivent des comptes.

Comme la loi du 16 mars 1951 n'a prévu le contrôle de la Cour des comptes qu'à l'égard des organismes rangés dans les catégories A et B, le droit d'exercer ce contrôle sur place n'a été inscrit dans la loi qu'en ce qui les concerne, alors que dans les catégories C et D, il existait des organismes qui étaient déjà tenus, en vertu de leur statut particulier, de soumettre leurs comptes à ce Collège.

De toute évidence, il s'agit là d'une omission involontaire, car les motifs invoqués dans les travaux par-

Nationaal Mijnhinstituut :

Nationaal Instituut voor de Steenkolennijverheid;

Nationaal Instituut voor de Huisvesting.

Deze instellingen zijn onbetwistbaar « openbare instellingen » van dezelfde aard als die welke door de wetgever van 1954 in categorie B zijn ingedeeld. Het koninklijk besluit van 18 december 1957 heeft ze evenwel in groep C ondergebracht.

Instituut voor de Geneeskundige Controle.

Dit instituut, dat ingesteld is bij de wet van 14 februari 1961, vertoont alle kenmerken om tot categorie B te behoren, terwijl het in groep D werd ondergebracht.

Om tot rationalisatie te komen, stellen wij voor, artikel 1 van de wet te wijzigen overeenkomstig hetgeen hierboven is uiteengezet.

**

Er is nog een andere aanpassing nodig.

Sedert de wijzigingen aangebracht door het koninklijk besluit van 18 december 1957 zijn de instellingen van categorie D gehouden een begroting op te maken en de algemene tuchtregels inzake personeel na te leven (artikel 11 van de wet). Daar het hier klaarblijkelijk gaat om eigenlijke openbare instellingen van dezelfde aard als die van groep B, en aangezien er, rekening houdend met de hierboven overwogen hervormingen, geen sprake van kan zijn om ze vrij te stellen van elke verplichting tegenover de Wetgevende Kamers, zou men ze terecht kunnen opnemen in categorie B waardoor zij automatisch aan de begrotingsvoogdij van de Minister onderworpen worden en verplicht worden hun begroting mede te delen aan het Parlement en ter controle aan het Rekenhof voor te leggen.

De voorkeur die hun wegens de bijzondere aard van hun (financiële) activiteit was toegekend met betrekking tot de termijnen van beroep van de Regeringscommissarissen, (Gedr. St. van de Senaat, zitting 1953-1954 - n° 115, blz. 7) zouden zij bij wege van een bijzondere bepaling kunnen behouden binnen categorie B.

2. Recht van het Rekenhof om ter plaatse controle uit te oefenen op de instellingen van de categorieën C en D die rekening en verantwoording moeten afleggen.

Aangezien de wet van 16 maart 1951 slechts voorzien heeft in de controle van het Rekenhof op de instellingen van de categorieën A en B, werd het recht om deze controle ter plaatse uit te oefenen alleen te hunnen opzichte in de wet opgenomen terwijl er in de categorieën C en D instellingen voorkwamen die krachtens hun bijzonder statuut reeds gehouden waren om hun rekeningen aan dit College over te leggen.

Het ligt voor de hand dat wij hier te doen hebben met een onopzettelijk verzuim, want de regels waarop

lementaires pour justifier l'instauration du contrôle sur place — innovation qui s'est révélée heureuse et efficace, — ne sont pas moins valables pour les organismes des catégories C et D.

Il conviendrait donc d'étendre explicitement ce droit, par une disposition expresse, à toutes les institutions visées par la loi et auprès desquelles la Cour est appelée à exercer son contrôle.

3. Date à laquelle les organismes des catégories C et D doivent transmettre leurs comptes à la Cour des comptes.

Comme nous venons de le voir, la loi du 16 mars 1954 n'a rien disposé en ce qui concerne le contrôle que la Cour des comptes exerçait déjà précédemment sur certains organismes des groupes C et D. C'est ainsi qu'elle n'a fixé un délai de transmission des comptes que pour ceux des catégories A et B : le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion.

Ici également, il conviendrait de prévoir dans une disposition expresse de la loi le délai imparti aux organismes C et D pour produire leurs comptes à la Cour. Ce délai pourrait être identique à celui fixé pour les autres catégories.

4. Impossibilité d'appliquer dans les organismes des catégories C et D les dispositions transitoires prévues par l'article 18, § 2, de la loi du 16 mars 1954.

A l'origine, les règles tracées en matière de personnel par l'article 11 de la loi ne devaient s'appliquer qu'aux organismes des catégories A et B, de sorte que des dispositions transitoires habilitant le Ministre à approuver certaines modifications au cadre et au statut du personnel, ne visaient également que les mêmes organismes.

Le champ d'application de l'article 11 précité a été étendu par l'arrêté royal du 18 décembre 1957 à tous les organismes visés par la loi, mais cette extension n'a pas trouvé son écho dans les dispositions transitoires de l'article 18, de sorte que les organismes des groupes C et D se trouvent à cet égard dans l'impossibilité de respecter la loi.

Il suffirait, pour porter remède à cette situation, de modifier l'article 18, § 2, en conséquence.

5. Sort des réserves constituées au-delà du montant maximum autorisé.

L'article 7 de la loi du 16 mars 1954, modifié par l'arrêté royal du 18 décembre 1957 pris en exécution de la loi du 12 mars précédent, dispose notamment que le statut de l'organisme fixe le montant *maximum* de la réserve sans affectation spéciale et que chaque organisme fixe, sous l'approbation du Ministre de tutelle et du Ministre des Finances, le montant *maximum* des réserves spéciales et autres provisions qui sont nécessaires en raison de la nature de ses activités.

men in de voorbereidende werkzaamheden steunt om de invoering van de controle ter plaatse — een gelukkige en doeltreffende maatregel — te rechtvaardigen, gelden niet minder voor de instellingen van de categorieën C en D.

Dit recht zou dus door een uitdrukkelijke bepaling moeten worden uitgebreid tot alle in de wet genoemde instellingen waarbij het Rekenhof controle moet oefenen.

3. Datum waarop de instellingen van de categorieën C en D hun rekeningen aan het Rekenhof moeten overleggen.

Zoals wij zojuist gezien hebben, heeft de wet van 16 maart 1954 niets bepaald in verband met de controle die het Rekenhof reeds vroeger op sommige instellingen van de groepen C en D uitoefende. Zo heeft zij slechts een termijn bepaald voor de overlegging van de rekeningen van de instellingen van de categorieën A en B (30 april van het jaar na dat van het beheer).

Ook op dit gebied zal de wet uitdrukkelijk de termijn moeten vaststellen waarbinnen de instellingen C en D hun rekeningen aan het Hof moeten overleggen. Deze termijn zou dezelfde kunnen zijn als die welke voor de andere categorieën geldt.

4. Onmogelijkheid om in de instellingen van de categorieën C en D, de overgangsbepalingen toe te passen van artikel 18, § 2, van de wet van 16 maart 1954.

Oorspronkelijk waren de regels die in artikel 11 van de wet zijn neergelegd ten aanzien van het personeel, slechts toepasselijk op de instellingen van de categorieën A en B, zodat de overgangsbepalingen die aan de Minister machtiging verlenen om sommige wijzigingen in het kader en het statuut van het personeel goed te keuren, ook slechts op die instellingen betrekking hadden.

Het koninklijk besluit van 18 december 1957 heeft de werkingssfeer van artikel 11 evenwel verruimd tot alle in de wet bedoelde instellingen, maar hiermede is geen rekening gehouden in de overgangsbepalingen van artikel 18, zodat de instellingen van de categorieën C en D op dit gebied onmogelijk de wet kunnen naleven.

Om dit te verhelpen ware het voldoende artikel 18, § 2, dienovereenkomstig te wijzigen.

5. Bestemming van de reserves die het toegelaten maximum-bedrag te boven gaan.

Artikel 7 van de wet van 16 maart 1954, gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 december 1957, genomen ter uitvoering van de wet van 12 maart 1957, bepaalt o.m. dat het statuut van het lichaam het maximumbedrag vaststelt van de reserves zonder bepaalde bestemming en dat iedere instelling, onder goedkeuring van de Minister van wie zij afhangt en van de Minister van Financiën, het *maximumbedrag* bepaalt van de speciale reserves en andere provisies die noodzakelijk zijn wegens de aard van haar werkzaamheden.

La question se pose de savoir, dès que ces plafonds sont atteints, quel sort doit être attribué aux sommes qui ne peuvent plus être portées en réserve.

On peut soutenir que puisqu'il s'agit de services décentralisés de l'Etat, le solde excédentaire devrait être versé au Trésor. Par contre, si l'on adopte la théorie plus civiliste de M. Buttgenbach, les organismes pourraient malgré tout en conserver la disposition.

Constatons simplement qu'une prescription légale doit nécessairement avoir une utilité et que, sous l'angle qui nous occupe, l'article 7 précité n'en aurait aucune si les organismes pouvaient impunément conserver des réserves extra-légales au-delà du maximum autorisé.

Il ne serait donc pas superflu de préciser dans la loi, pour éviter toute équivoque, que les organismes sont débiteurs envers le Trésor des sommes portées en réserve au-delà du maximum autorisé. Semblable mesure ne serait pas de nature à faire fuir les capitaux à risques investis dans certains organismes, car dans son association avec l'élément public, le secteur privé ne peut profiter sans réserve des avantages inhérents à l'exploitation d'un service public et qui se traduisent d'ordinaire par le monopole de son exécution.

III. DIFFICULTES D'APPLICATION.

L'article 6, §§ 3 et 4, de la loi du 16 mars 1954 prévoit que les comptes des organismes des catégories A et B sont soumis à la Cour des comptes par le Ministre des Finances au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion. Si cette disposition était strictement respectée, la Cour serait en mesure de publier les dits comptes dans son plus prochain Cahier d'observations, en même temps que ses conclusions sur le règlement définitif du budget de l'Etat pour la même année, ce qui fournirait au Parlement une vue simultanée et complète sur l'ensemble de la gestion financière nationale.

Malheureusement, quoique certains progrès aient déjà été réalisés, on est encore loin d'atteindre cet objectif. Ainsi, le 117^e Cahier d'observations de la Cour des comptes, qui publie les comptes de l'Etat pour l'année 1959 (fascicule I A, p. 122 et suivantes), signale notamment que trois organismes seulement (sur une soixantaine) avaient observé strictement le délai légal de transmission de leurs comptes pour la dite année (30 avril 1960) et que divers établissements ne les avaient pas encore produits à la date du 23 avril 1961, ce qui représentait déjà un retard d'un an.

En cette matière, la Cour ne dispose d'aucun moyen de coercition, de sorte que c'est exclusivement aux Ministres de tutelle et des Finances qu'il appartient de prendre toutes mesures utiles en vue d'accélérer la production des comptes et de faire respecter le délai imparté par la loi.

La seule sanction efficace que pourrait prévoir le législateur serait d'obliger les ministres à suspendre le versement des subventions ou d'autres interventions de l'Etat pour ceux de ces organismes qui ne transmettraient pas leurs comptes en temps voulu. Toutefois,

Het is nu de vraag welke bestemming moet worden gegeven aan de geldmiddelen die niet meer naar de reserve overgeschreven kunnen worden, omdat die maximumbedragen zijn bereikt.

Men kan van oordeel zijn dat het overschot aan de Schatkist moet worden gestort omdat die instellingen gedecentraliseerde Rijksdiensten zijn. Maar neemt men de meer burgerrechtelijke theorie van Buttgenbach aan, dan zouden de instellingen er niettemin over mogen blijven beschikken.

Wij willen er alleen op wijzen dat een wettelijke bepaling uiteraard tot iets moet dienen, en dat artikel 7, van dat standpunt uit beschouwd, tot niets zou dienen indien de instellingen boven het toegestane maximum ongestraft reserves mochten aanleggen waarin de wet niet voorziet.

Het ware dus ter voorkoming van verwarring niet overbodig in de wet nader te bepalen dat de instellingen de bedragen, die boven het toegelaten maximum in de reserves zijn opgenomen, aan de Schatkist moeten storten. Een dergelijke maatregel zou geen vlucht van het risicodragend kapitaal in sommige instellingen ten gevolge hebben omdat de particuliere sector, wanneer hij samenwerkt met de openbare, niet onbegrensd de voordelen kan genieten van de exploitatie van een openbare dienst, die dan gewoonlijk een monopolie bezit.

III. MOEILIKHEDEN BIJ DE TOEPASSING.

Artikel 6, §§ 3 en 4, van de wet van 16 maart 1954 bepaalt dat de rekeningen van de instellingen van de categorieën A en B uiterlijk op 30 april van het jaar na dat van het beheer door de Minister van Financiën aan het Rekenhof worden overgelegd. Werd die bepaling nauwgezet nageleefd, dan zou het Rekenhof in staat zijn die rekeningen in zijn eerstvolgende Opmerkingenboek bekend te maken tegelijk met zijn conclusies betreffende de eindrekening van de rijksbegroting over hetzelfde jaar, wat aan het Parlement een volledig overzicht van het gezamenlijk financieel beheer van het Rijk zou geven.

Jammer genoeg ligt dat doel nog ver af, al is er wel enige vooruitgang te bespeuren. Zo wordt in het 117^e Boek van het Rekenhof waarin de rekeningen over het jaar 1959 voorkomen (Boek I, A, blz. 122 vv.) o.m. meegedeeld dat slechts drie instellingen (van de circa 60) de wettelijke termijn voor de overlegging van hun rekeningen over het bedoelde jaar (30 april 1960) stipt hebben nageleefd en dat verscheidene instellingen ze zelfs nog niet hadden overgelegd op 23 april 1961, dus toen reeds één jaar te laat.

Het Hof beschikt op dit gebied over geen enkel dwangmiddel, zodat alleen de ministers van wie de instellingen afhangen en de Ministers van Financiën maatregelen kunnen nemen om de overlegging van de rekeningen te bespoedigen en de bij de wet bepaalde termijn te doen naleven.

De enige doeltreffende sanctie waarin de wetgever zou kunnen voorzien, is de verplichting voor de Ministers om de storting van de toelagen en andere tegemoetkomingen van de Staat te schorsen voor de instellingen die hun rekeningen niet tijdig overleggen. Een derge-

pareil moyen doit être jugé trop draconien, surtout lorsqu'il s'agit des grands organismes du secteur social qui ne pourraient interrompre leurs prestations sans soulever à juste titre les réactions de l'opinion publique et même du Parlement. Au surplus, ce ne sont pas toujours les organismes qui doivent être tenus pour responsables du retard dans la transmission des comptes, mais la faute incombe dans certains cas aux Départements ministériels de tutelle, chez qui — pour diverses raisons, notamment la lenteur du processus administratif d'approbation — les comptes restent parfois en souffrance pendant des mois avant d'être produits à la Cour par le canal du Ministère des Finances. La seule sanction, mais plus ou moins platonique, reste donc celle de la publicité par la voie du Cahier d'observations de la Cour des comptes, où ce Collège dénonce annuellement les retards et carences dont il s'agit.

Une autre source de difficultés dans l'exécution du contrôle instauré par la loi du 16 mars 1951 réside dans les retards souvent excessifs avec lesquels les administrations répondent aux lettres de la Cour. Cette situation se complique encore du fait que la Cour correspond obligatoirement avec le Ministère des Finances, qui communique les observations au Département de tutelle, lequel les achemine alors vers l'organisme. Certaines questions nécessitent de multiples rappels et des interventions auprès des cabinets ministériels avant qu'une suite quelconque ne soit réservée aux remarques ou demandes d'explications de la Cour. Inutile de dire que pareille carence entrave l'exercice de la mission de contrôle et peut parfois retarder la publication des comptes lorsque les observations portent sur les éléments de ceux-ci ou sur leur mode de présentation.

D'autres difficultés ont encore surgi en matière de dépenses de personnel, à défaut de la promulgation ou de la mise en application du statut prévu par l'article 11 de la loi du 16 mars 1951, qui devrait régler la situation administrative et pécuniaire du personnel des organismes d'intérêt public. En ce domaine, la situation est particulièrement confuse, du fait notamment que la position juridique du dit personnel reste mal définie dans l'attente d'un statut régulier et que, moyennant la seule autorisation du Ministre de tutelle qui se substitue ainsi au Roi, les organismes peuvent modifier à leur gré les règles qui déterminent la rémunération et le statut provisoire de leur personnel.

Parallèlement, on regrettera également, par la même occasion, que le régime de ce personnel, établi par la loi du 28 avril 1958, n'ait pas encore été mis régulièrement en vigueur, à défaut de l'intervention des arrêtés royaux qui conditionnent son application. En attendant, les organismes et les Ministres de tutelle recourent à des expédients pour accorder malgré tout aux agents les avantages prévus par la loi (= pension « Etat »), alors que celle-ci ne leur a pas encore été rendue applicable. La situation est tellement confuse que, dans certains organismes, les agents pensionnés émargent simultanément à trois systèmes différents : pension légale obtenue par les cotisations de sécurité sociale + pension extra-légale acquise au moyen d'une assurance de groupe + complément de pension à charge de l'organisme pour porter les ressources au niveau de la pension des agents de l'Etat.

Il y a lieu de noter que la même mesure, bien qu'elle soit également draconienne, ne paraît pas aussi drastique, surtout lorsqu'il s'agit des grands organismes du secteur social qui ne pourraient interrompre leurs prestations sans soulever à juste titre les réactions de l'opinion publique et même du Parlement. Au surplus, ce ne sont pas toujours les organismes qui doivent être tenus pour responsables du retard dans la transmission des comptes, mais la faute incombe dans certains cas aux Départements ministériels de tutelle, chez qui — pour diverses raisons, notamment la lenteur du processus administratif d'approbation — les comptes restent parfois en souffrance pendant des mois avant d'être produits à la Cour par le canal du Ministère des Finances. La seule sanction, mais plus ou moins platonique, reste donc celle de la publicité par la voie du Cahier d'observations de la Cour des comptes, où ce Collège dénonce annuellement les retards et carences dont il s'agit.

Een andere bron van moeilijkheden bij de uitoefening van de controle die de wet van 16 maart 1951 heeft ingevoerd, is de dikwijls overdreven lange tijd die de administraties nodig hebben om de brieven van het Hof te beantwoorden. Deze toestand wordt nog verergerd doordat het Hof verplicht is te schrijven aan de Minister van Financiën, die de opmerkingen mededeelt aan het voogdijvoerend Departement dat ze dan op zijn beurt aan de instelling zelf doorzendt. Voor sommige problemen moeten verscheidene rappelbrieven worden geschreven en moet vaak worden aangedrongen bij de ministeriële kabinetten vooraleer aan de opmerkingen of verzoeken om opheldering van het Hof gevolg wordt gegeven. Wij behoeven er niet op te wijzen dat een dergelijke toestand de controletaak bemoeilijkt en soms oorzaak is van late bekendmaking van de rekeningen, wanneer de opmerkingen betrekking hebben op hun inhoud of vorm.

Er zijn ook moeilijkheden gerezen inzake personeelsuitgaven, omdat het statuut waarin artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 voorziet en dat de administratieve en geldelijke positie van het personeel van de instellingen van openbaar nut moet vaststellen, nog niet is afgekondigd of in toepassing gebracht. De toestand op dit gebied is bijzonder verward, omdat de rechtspositie van het personeel bij gebreke van een regelmatig statuut slecht omschreven is en de instellingen de regels betreffende de bezoldiging en het voorlopig statuut van het personeel naar goeddunken kunnen wijzigen als zij maar de toestemming verkrijgen van de Minister waaronder zij ressorteren en die zich aldus in de plaats stelt van de Koning.

In hetzelfde verband valt het verder te betreuren dat de pensioenregeling voor het personeel, vastgesteld bij de wet van 28 april 1958, nog niet regelmatig van kracht is geworden omdat de koninklijke uitvoeringsbesluiten nog niet zijn verschenen. In afwachting daarvan gebruiken de instellingen en de Ministers waaraan toestand is zo verward dat de gepensioneerde ambtenaren de voordelen van de wet (rijkspensioen) te verlenen hoewel die wet op hen nog niet toepasselijk is. De toestand is zo verward dat de gepensioneerde ambtenaren van sommige instellingen onder drie verschillende regelingen tegelijk vallen : het wettelijk pensioen, verkregen door stortingen aan de sociale zekerheid, het buitenwettelijk pensioen, verkregen door middel van een groepsverzekering, en een bijkomend pensioen dat de instelling zelf betaalt om het op het peil van het pensioen voor de rijksambtenaren te brengen.

IV. EXTENSION EVENTUELLE DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI.

Comme déjà souligné ci-avant, la loi du 16 mars 1954 ne constituait, dans l'esprit du législateur, qu'une première étape dans la voie du rétablissement de l'unité administrative et financière de l'Etat, en tant qu'elle ne s'appliquait qu'à un certain nombre d'organismes d'intérêt public.

Cependant, on ne peut se dissimuler que, même si elle se recommande impérieusement, l'inscription de nouveaux noms au tableau des organismes régis par cette loi n'irait pas sans ranimer les vives controverses qui éternèrent déjà le premier effort d'uniformisation des statuts des parastataux, et que même si cette extension de la loi s'avérerait en fin de compte inéluctable, de fortes pressions seraient exercées en vue d'obtenir un large assouplissement des mesures dont l'application serait ainsi envisagée.

Néanmoins, il semble bien que si l'on replace le problème dans son véritable contexte, aucun doute ne doit subsister quant à la nécessité de parachever au plus tôt l'œuvre de normalisation entreprise par la loi précitée. Nous laissons à juger si, en présence des considérations ci-après, on pourrait encore tirer argument de la physionomie particulière de certains services publics décentralisés pour affirmer qu'ils doivent continuer à être exclus du sort général.

1. Le Parlement, qui a créé les services publics décentralisés, et qui peut à tout moment les modifier ou les supprimer, doit être à même d'exercer sur chacun d'eux en particulier et sur tous collectivement une censure permanente lui permettant de s'assurer que ses prévisions ne sont pas déjouées. Il serait en effet inadmissible que les autorités dirigeant une personne publique parastatale puissent lui donner, à l'insu du Parlement, un rayonnement, une activité différente de celle fixée par la loi. De même, on concevrait mal que, tenu dans l'ignorance des faits qui sont à l'origine de la gestion déficitaire de certains services publics autonomes, le Parlement — gardien du patrimoine de la collectivité nationale — laisse se détériorer certains actifs ou vote même des interventions à charge du budget de l'Etat pour renflouer un service mal géré ou condamné à disparaître.

2. L'œuvre accomplie par le législateur de 1846 dans le respect des prérogatives constitutionnelles des Chambres, portait sur l'exécution d'un budget qui comprenait l'ensemble de la gestion et des activités de l'Etat. Dès lors, l'œuvre à accomplir aujourd'hui, en présence du phénomène de décentralisation, ne peut pas être moins général, car il va de soi que le contrôle parlementaire serait éterné si certaines activités, exercées avec la participation financière de l'Etat et de la collectivité, devaient échapper à la discipline budgétaire et à l'obligation de rendre compte devant la Nation. D'autre part, on pourrait difficilement admettre que dans une période de dépression, des programmes de dépenses qui seraient écartés s'ils étaient pro-

C. EVENTUELE VERRUIMING VAN DE WERKINGSSFEER VAN DE WET.

Zoals hiervoren reeds is gezegd, vormde de wet van 16 maart 1954, naar de opvatting van de wetgever, slechts een eerste stap op de weg naar het herstel van de administratieve en financiële eenheid van de Staat, in zoverre zij slechts op een bepaald aantal instellingen van openbaar nut toepasselijk was.

Men mag zich evenwel niet verhelen dat, zelfs wanneer dit dringend geboden is, de toevoeging van nieuwe namen aan de tabel van de instellingen die onder de wet vallen, opnieuw scherpe betwistingen zal uitlokken zoals die welke reeds de eerste poging hebben bemoeilijkt om het statuut van de parastatale instellingen eenvormig te maken en dat, zelfs indien de verruiming van de wet alles samen genomen onafwendbaar mocht blijken te zijn, er toch sterke druk zal worden uitgeoefend om een grotere soepelheid te bereiken van de maatregelen die in uitzicht mochten worden gesteld.

Plaats men het probleem evenwel in het juiste daglicht, dan lijdt het geen twijfel dat het dringend noodzakelijk is de normalisering, die met de vorengevoerde wet is begonnen, ten spoedigste tot een goed einde te brengen. Eenieder oordele zelf of men, op grond van de navolgende overwegingen, nog het argument van de bijzondere aard van sommige gedecentraliseerde openbare diensten kan invoeren om te verklaren dat zij van de algemene regel uitgesloten moeten blijven.

1. Het Parlement, dat de gedecentraliseerde diensten heeft ingesteld en dat ze te allen tijde kan wijzigen of opheffen, moet in staat zijn op ieder van hen in het bijzonder en op alle gezamenlijk permanent toezicht uit te oefenen, zodat het kan nagaan of zijn bedoelingen niet worden omgebogen. Het ware immers onaannemelijk dat de overheden die een parastatale publiekrechtelijke rechtspersoon leiden, aan die instelling, buiten het medeweten van het Parlement, een andere uitstralingskracht en een andere activiteit zouden geven dan die welke de wet heeft bepaald. Moeilijk aan te nemen is ook dat het Parlement, als behoeft van het patrimonium van de nationale gemeenschap, geen kennis zou krijgen van de feiten die de oorzaak zijn van het deficitair beheer van sommige zelfstandige openbare diensten, met het gevolg dat het sommige activa zou laten verloren gaan of toelagen op de Rijksbegroting zou goedkeuren om een dienst in stand te houden, die slecht beheerd wordt of gedoemd is om te verdwijnen.

2. Het werk dat de wetgever in 1846 heeft tot stand gebracht met inachtneming van de grondwettelijke bevoegdheid van de Kamers, betrof de uitvoering van een begroting waarin het gezamenlijke beheer en de gezamenlijke werkzaamheden van de Staat waren opgenomen. Het werk dat moet worden verricht nu men voor het probleem van de decentralisatie staat mag dan ook niet minder algemeen zijn, want het spreekt van zelf dat de controle van het Parlement onzenuid zou worden indien sommige werkzaamheden, die met financiële deelneming van de Staat en de Gemeenschap worden verricht, moeten ontsnappen aan de begrotingstucht en aan de verplichting om rekenschap en verantwoording te geven aan de Natie. Aan de andere

posés par les administrations traditionnelles, puissent impunément être mis sur pied par les organes de gestion d'organismes décentralisés qui n'auraient à cet égard aucun devoir précis de justification envers le pouvoir législatif.

3. L'extension de l'obligation d'élaborer un budget et de rendre des comptes pour tous les services publics décentralisés serait de nature non seulement à répondre aux recommandations de la science économique, mais aussi à mettre à la disposition de l'Etat tous les éléments nécessaires à une programmation d'ensemble du secteur public et à l'élaboration d'une véritable comptabilité nationale, sous la tutelle directe des départements ministériels intéressés et sous le contrôle de la Cour des comptes, mandataire du Parlement.

Discussion.

Après des remerciements à l'adresse du rapporteur, le Ministre souligne, lui aussi, l'importance des organismes d'intérêt public qui manipulent aujourd'hui des fonds dont l'importance s'élève au niveau du budget de l'Etat.

Il rappelle qu'avant 1954 on se trouvait devant un chaos total. La loi du 16 mars 1954 a permis d'instaurer un contrôle plus effectif exercé par le Ministre de tutelle et par le Ministre des Finances.

Mais l'amélioration n'est que partielle pour les organismes C et D pour lesquels le contrôle est, en effet, inexistant.

Selon l'avis du Ministre, il faudrait établir un programme à long terme afin d'intégrer ces organismes dans le giron de l'Etat.

Il tire deux conclusions :

1. Il va demander à ses services de procéder à une application plus poussée de la loi du 16 mars 1954 afin de remédier aux carences et lacunes qui se sont manifestées en cette matière.

2. Suite à la proposition de loi que le rapporteur va déposer il demandera d'établir un planning qui devra répondre aux deux critères suivants :

a) être progressif, du point de vue législatif;

b) s'adapter (du point de vue de l'exécution) aux possibilités d'exécution réelle afin d'éviter un mauvais départ.

Le Ministre demande de voter le projet de loi qui a donné lieu à cette étude. Celle-ci, en effet, dépasse largement le cadre du dit projet. De plus la Commission pourra se réunir dès que la proposition sera déposée.

Votes.

Le projet mis aux voix a été adopté à l'unanimité.

Le présent rapport a également été voté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. SCOKAERT.

Le Président,
Pierre DE SMET.

kant kan moeilijk worden aangenomen dat de beheersorganen van gedecentraliseerde instellingen, die geen nauwkeurig omschreven verantwoordingsplicht tegenover de wetgevende macht bezitten in tijden van depressie ongestraft uitgavenprogrammas zouden kunnen opmaken die zeker afgewezen zouden worden indien ze door de traditionele administraties werden voorgesteld.

3. De verruiming van de verplichting voor alle gedecentraliseerde openbare diensten om een begroting op te maken en verantwoording af te leggen, zou niet alleen beantwoorden aan de eisen van de economische wetenschap maar bovendien ook aan de Staat alle nodige gegevens verschaffen voor de gezamenlijke publieke sector en de voorbereiding van een echte nationale boekhouding onder het directe toezicht van de betrokken ministeriële departementen en de controle van het Rekenhof, als opdrachthouder van het Parlement.

Bespreking.

Na de verslaggever te hebben bedankt wijst ook de Minister op het belang van de instellingen van openbaar nut, die thans evenveel geldmiddelen in handen hebben als die welke op de Rijksbegroting zijn uitgetrokken.

Vóór 1954 stond men voor een volslagen chaos. De wet van 16 maart 1954 heeft de Minister, waaronder de instellingen ressorteren, en de Minister van Financiën in staat gesteld een meer doelmatige controle in te stellen. Maar de verbetering is slechts gedeeltelijk voor de instellingen C en D, waarvoor inderdaad geen controle bestaat. Naar het oordeel van de Minister zou men een programma op lange termijn moeten voorbereiden, teneinde die instellingen opnieuw dicht bij de Staat te brengen.

Hij maakt twee gevolgtrekkingen :

1. Hij zal aan zijn diensten vragen de wet van 16 maart 1954 strenger toe te passen, teneinde te voorzien in de leemten en verzuimen die op dit gebied aan het licht zijn gekomen;

2. Aangezien de verslaggever een voorstel van wet zal indienen, zal hij vragen een plan op te stellen, waarbij de twee volgende normen moeten worden inachtgenomen :

a) het moet progressief zijn van wetgevend standpunt uit;

b) het moet (met betrekking tot de uitvoering) aangepast zijn aan de werkelijke uitvoeringsmogelijkheden teneinde te verhinderen dat een slechte start wordt genomen.

De Minister verzoekt dan het ontwerp van wet goed te keuren dat tot die studie aanleiding heeft gegeven, omdat deze ver buiten het kader van het ontwerp valt en de Commissie opnieuw zal kunnen bijeenkomen zodra het voorstel is ingediend.

Stemmingen.

Het ontwerp van wet is met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
A. SCOKAERT.

De Voorzitter,
Pierre DE SMET.