

Chambre des Représentants

SESSION EXTRAORDINAIRE 1968

17 JUILLET 1968

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 29 octobre 1846
relative à l'organisation de la Cour des comptes.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il n'est plus nécessaire de démontrer l'urgente nécessité d'assurer un meilleur contrôle des opérations financières des pouvoirs publics. Au cours des précédentes législatures, tant le Gouvernement que des parlementaires ont fait des propositions dans ce sens. Aucune n'aboutit à un texte législatif définitif. C'est pourquoi nous croyons utile de déposer à nouveau notre précédente proposition, en date du 30 juin 1966.

Les finances publiques font actuellement l'objet de contrôles exercés d'une part, au sein du pouvoir exécutif, notamment par l'Inspection des Finances (contrôle interne), d'autre part, par les assemblées législatives, principalement par la Cour des comptes (contrôle externe).

A l'usage, ces deux modes de contrôle se sont avérés insuffisants. Ils doivent être améliorés, et ce, conjointement, à peine de rendre inefficace toute amélioration unilatérale.

C'est pourquoi nous formulerons un certain nombre de propositions d'amélioration du contrôle exercé par le Parlement, ou en son nom, sur les finances publiques.

Nous répondrons à une nécessité que soulignait d'ailleurs l'Exposé général du Budget des Recettes et des Dépenses pour l'exercice 1966 qui, après avoir donné un aperçu de ce que seront les réformes du contrôle interne, s'exprime comme suit :

« Par ailleurs, le bon fonctionnement du contrôle budgétaire dépend aussi de l'efficacité du contrôle externe exercé par le Parlement et la Cour des comptes. Il n'appartient pas au pouvoir exécutif de prendre des initiatives en ce domaine. »

* * *

Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1968

17 JULI 1968

WETSVOORSTEL

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

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het hoeft geen betoog meer dat dringend moet worden voorzien in een betere controle op de financiële verrichtingen der overheidsorganen. Zowel Regering als parlementsleden hebben daartoe tijdens de vorige legislaturen voorstellen gedaan, doch geen enkel daarvan is een definitieve wettekst geworden. Daarom menen wij er goed aan te doen ons vroegere voorstel d.d. 30 juni 1966 opnieuw in te dienen.

De openbare financiën worden thans enerzijds door de uitvoerende macht, en met name door de Inspectie van Financiën (interne controle), gecontroleerd en anderzijds door de wetgevende vergaderingen, hoofdzakelijk door het Rekenhof (externe controle).

De ervaring heeft uitgewezen dat die twee controlemiddelen ontoereikend zijn. Zij moeten worden verbeterd. Zulks dient gelijktijdig te geschieden, omdat anders gelijk welke eenzijdige verbetering haar doel zou missen.

Daarom zullen wij een aantal voorstellen formuleren, die tot doel hebben de door of in naam van het Parlement op de openbare financiën uitgeoefende controle te verbeteren :

Daarmede voorzien wij in een behoefte waarop ten andere is gewezen in de algemene toelichting van de begroting van Ontvangsten en Uitgaven voor het dienstjaar 1966, waarin, na een overzicht van wat de hervormingen van de interne controle zullen zijn, het volgende wordt gezegd :

« Anderzijds hangt de goede werking van de budgettaire controle eveneens af van de doeltreffendheid van de controle van buiten uit die door het Parlement en het Rekenhof worden uitgeoefend. Het behoort niet aan de uitvoerende macht op dit gebied initiatieven te nemen. »

* * *

Le contrôle externe actuel.

Le Parlement exerce son contrôle des opérations financières des pouvoirs publics principalement à deux moments : lors de la décision des dépenses et des recettes, c'est-à-dire au cours de l'examen des projets de budgets et lors de la vérification de l'utilisation des crédits alloués, c'est-à-dire au cours de l'examen des projets de lois des comptes.

Lors de l'examen des budgets, très rares sont les parlementaires qui disposent d'éléments d'appréciation autres que ceux qui leur sont fournis par les Ministres. Faut-il, dès lors, s'étonner de ce que, pour la très grande majorité des membres du Parlement, l'exercice de leurs prérogatives constitutionnelles en la matière se réduit le plus souvent à émettre un vote de confiance ou de défiance suivant qu'ils soutiennent ou non le Gouvernement ?

Dans son contrôle de l'utilisation des crédits alloués, le Parlement est assisté par la Cour des comptes. Celle-ci intervient, en son nom, dès le vote des budgets. Ce contrôle intermédiaire est indispensable. Bien exercé, il est, en effet, susceptible d'éviter que le Parlement ne soit mis devant le fait accompli au moment où il est appelé à voter la loi des comptes, laquelle lui est inéluctablement présentée avec un certain retard par rapport à la clôture de l'exercice auquel elle se rapporte.

Ce contrôle de la Cour des comptes porte, à l'heure actuelle, essentiellement et presque exclusivement sur la régularité formelle et la légalité des opérations financières de l'administration, des organismes parastataux et des provinces. Dans le premier cas, la Cour des comptes veille à l'application des mécanismes budgétaires et des règles de comptabilité; dans le second cas, elle vérifie la conformité des opérations des pouvoirs publics aux lois, règlements et usages.

Dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles et légales, la Cour des comptes dispose théoriquement de plusieurs moyens d'intervention : elle peut, soit agir préventivement par son droit de visa, soit intervenir juridictionnellement sur les comptables et les ordonnateurs de dépenses, soit formuler des observations aux Chambres législatives.

Qu'en est-il dans la réalité ?

A ce propos, nous résumerons les principales observations qu'a formulées M. H. Vrebos, Conseiller à la Cour des comptes, dans un article qu'il a publié dans la livraison du 16 mai 1965 du « Rechtskundig Weekblad » sous le titre « De Hervorming van de Hoge Controle op de Openbare Financien ».

La surveillance matérielle assurée par la Cour des comptes peut être considérée comme satisfaisante en ce qui concerne les écritures et les comptes. Par contre, cette surveillance est insuffisante lorsqu'il s'agit de l'exécution des budgets. A cet égard, l'auteur constate tout d'abord que le droit de visa dont dispose la Cour, bien qu'il ait été porté à la limite raisonnable des possibilités techniques, ne permet pas d'empêcher que soient commises des infractions budgétaires : environ 75 % des dépenses de l'Etat sont affranchies de la règle du visa préalable proprement dit, en vertu de dispositions légales. Il poursuit en faisant observer que, sans doute, pour ces dépenses affranchies du droit de visa préalable, la Cour des comptes doit être en possession de pièces justificatives dans un délai réduit et en tout cas avant la clôture de l'exercice, et qu'elle dispose d'une action répressive pour combattre les infractions qu'elle aurait relevées. Cependant, les résultats de cette action répressive sont très aléatoires. En effet, lorsqu'il s'agit de décisions prises par des Ministres, l'intervention

De huidige externe controle.

Het Parlement oefent zijn controle op de financiële verrichtingen van de overheidsorganen hoofdzakelijk uit op twee tijdstippen : wanneer beslist wordt over de uitgaven en de ontvangsten, dat wil zeggen tijdens het onderzoek van de begrotingsontwerpen en bij het nazien van de aanwending van de toegekende kredieten, dat wil zeggen bij het onderzoek van de wetsontwerpen houdende eindregeling van de begrotingen.

Bij het onderzoek van de begrotingen zijn er slechts heel weinig parlementsleden die over andere gegevens ter beoordeling beschikken dan die welke hun door de Ministers worden verstrekt. Hoeft het dan verwondering te baren dat, voor de overgrote meerderheid van de parlementsleden, de uitoefening van de grondwettelijke prerogatieven ter zake meestal beperkt blijkt tot het uitbrengen van een stem van vertrouwen of wantrouwen, naargelang zij al dan niet de Regering steunen ?

Het Parlement wordt bij zijn controle op de aanwending van de toegekende kredieten bijgestaan door het Rekenhof. Dit handelt in naam van het Parlement zodra de begrotingen goedgekeurd zijn. Die tussentijdse controle is onontbeerlijk. Wordt zij goed uitgeoefend, dan kan zij immers verhinderen dat het Parlement voor een voldongen feit wordt geplaatst wanneer het moet stemmen over de rekeningwet, die onvermijdelijk wordt ingediend met enige vertraging ten opzichte van de afsluiting van het dienstjaar waarop zij betrekking heeft.

Thans slaat de controle van het Rekenhof hoofdzakelijk en bijna uitsluitend op de formele regelmatigheid en op de wettelijkheid van de financiële verrichtingen van het bestuur, de parastatale instellingen en de provincies. In het eerste geval ziet het Rekenhof toe op de toepassing van de begrotingsprocedure en van de comptabiliteitsregelen; in het tweede geval gaat het na of de verrichtingen van de overheidsorganen stroken met de wetten, reglementen en gebruiken.

Voor de uitoefening van zijn grondwettelijke en wettelijke prerogatieven beschikt het Rekenhof theoretisch over verscheidene middelen om in te grijpen : het kan ofwel preventief optreden door zijn recht op visum, ofwel zijn rechtsbevoegdheid uitoefenen tegenover de rekenplichtigen en de ordonnateurs van de uitgaven, ofwel opmerkingen doen toekomen aan de Wetgevende Kamers.

Hoe staan de zaken in de praktijk ?

In dit verband geven wij een samenvatting van de voornaamste opmerkingen die door de heer H. Vrebos, raadsheer bij het Rekenhof, gemaakt zijn in een artikel dat hij onder de titel « De Hervorming van de Hoge Controle op de Openbare Financien » publiceerde in de aflevering d.d. 16 mei 1965 van het « Rechtskundig Weekblad ».

Wat de geschriften en rekeningen betreft, kan de door het Rekenhof uitgeoefende materiële controle als bevredigend worden beschouwd. Doch de controle op de uitvoering van de begrotingen is onvoldoende. In dit verband constateert steller van het artikel vooreerst dat, ofschoon het visumrecht waarover het Hof beschikt zodanig werd verruimd als redelijk en technisch verantwoord is, zulks geenszins het overtreden van de budgettaire voorschriften onmogelijk heeft gemaakt : ongeveer 75 % van de rijksuitgaven valt, krachtens uitdrukkelijke wetsbepalingen, niet onder de regel van het eigenlijk voorafgaande visum. Ten aanzien van de uitgaven die niet onder het voorafgaande visum vallen, moeten aan het Rekenhof weliswaar op korte termijn, en alleszins vóór het afsluiten van het dienstjaar, stukken tot staving worden voorgelegd. Bovendien beschikt het Hof over middelen om de overtredingen die het heeft geconstateerd, te beteugelen. Dit repressieve optreden blijft echter meestal zonder gevolg. Wanneer het door de Ministers getroffen beslissingen geldt, kan het Hof, volgens de

de la Cour ne peut, dans le système actuel, que se limiter à dénoncer ces infractions aux Chambres en espérant que celles-ci veilleront à empêcher qu'elles ne se reproduisent plus. Lorsqu'il s'agit de décisions prises par des fonctionnaires agissant pour compte de leur Ministre, la Cour éprouve de sérieuses difficultés à exercer sa compétence juridictionnelle, le libellé des textes légaux manquant de précision.

Quant à la surveillance de la légalité intrinsèque des opérations régies par le budget, si elle donne satisfaction dans de nombreux domaines, elle se heurte également au caractère aléatoire de la responsabilité des ordonnateurs de dépenses.

* * *

Ces quelques rappels et observations permettent de constater qu'à l'heure actuelle, le Parlement n'exerce que d'une manière très déficiente ses prérogatives constitutionnelles en matière de contrôle des opérations financières des pouvoirs publics : il ne dispose d'aucun élément d'appréciation de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques contenues dans les budgets qui lui sont soumis tandis que la Cour des comptes ne dispose pas des moyens adéquats pour l'assister dans le contrôle de l'utilisation des crédits qu'il alloue chaque année au Gouvernement.

Quels sont les remèdes susceptibles de redresser cette situation ?

Parmi les propositions qui ont déjà été formulées à ce propos ou qui pourraient l'être, ne peuvent être retenues celles qui auraient pour conséquences soit la réduction des prérogatives parlementaires en matière de décisions et options politiques, soit la paralysie de l'action du pouvoir exécutif, soit la dilution des responsabilités politiques, soit l'éclosion de ce qu'on pourrait appeler un « quatrième » pouvoir, soit un accroissement important des dépenses de contrôle.

C'est pourquoi, attentifs à ces conditions et soucieux d'efficacité, les auteurs de la présente proposition de loi formulent quatre suggestions susceptibles, à leurs yeux, d'améliorer sensiblement le contrôle parlementaire des opérations financières des pouvoirs publics.

1. Un contrôle permanent de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques.

Comme nous l'avons signalé, à l'heure actuelle, lorsqu'il est appelé à se prononcer sur les projets de budgets, le Parlement ne dispose, en propre, que d'informations relatives à la conformité des dépenses publiques aux lois budgétaires, aux autres lois et aux arrêtés d'exécution. Hormis les justifications ministérielles, les Chambres ne sont guère informées d'une manière éclairée et approfondie de la rentabilité et de l'efficacité des propositions de dépenses.

Comment réaliser cette information indispensable du Parlement ?

Diverses propositions ont déjà été formulées et notamment la création d'une Chambre de Contrôle auprès des Chambres législatives, la création d'un Service d'informations au sein du Parlement et l'intervention de l'Inspection des Finances. Ces propositions ne nous paraissent pas pouvoir répondre adéquatement à l'objectif à atteindre en la matière. En effet — et nous ne retiendrons ici que les arguments les plus importants — tant la Chambre de Contrôle que le Service d'informations proposés devraient, pour remplir leur mission d'une manière efficace et par leurs propres moyens, disposer d'un personnel très nom-

huidige regeling, de overtredingen immers alleen maar ter kennis brengen van de Wetgevende Kamers, in de hoop dat die er zullen voor waken dat bedoelde overtredingen zich niet meer herhalen. Betreft het beslissingen die genomen zijn door namens de Minister handelende ambtenaren, dan kan het Hof zijn rechtsprekende bevoegdheid slechts met grote moeite uitoefenen, daar de wet zich op dit gebied niet duidelijk uitspreekt.

Hoewel de controle op de intrinsieke wettelijkheid van de onder de begroting ressorterende verrichtingen op vele gebieden bevrediging schenkt, stuit zij toch op het wisselvallige karakter van de aansprakelijkheid van de ordonnateurs van uitgaven.

* * *

Uit de hierboven aangehaalde feiten en opmerkingen kan men afleiden dat het Parlement zijn grondwettelijke prerogatieven inzake controle op de financiële verrichtingen van de overheidsorganen thans slechts zeer gedeeltelijk uitoefent : het beschikt over geen enkel gegeven om de doelmatigheid en het rendement te beoordelen van de uitgaven die voorkomen in de voorgelegde begrotingen, terwijl het Rekenhof niet over de vereiste middelen beschikt om het Parlement te helpen bij de controle op de aanwending van de elk jaar ter beschikking van de Regering gestelde kredieten.

Welke middelen kunnen worden aangewend om die toestand te verhelpen ?

Onder de voorstellen die op dat stuk reeds werden gedaan of nog zouden kunnen worden gedaan, komen niet in aanmerking de voorstellen die zouden kunnen leiden tot een inkrimping van de parlementaire prerogatieven inzake politieke beslissing of keuzebepaling, een verlamming van de werking der uitvoerende macht, een verwatering van de politieke verantwoordelijkheden, het ontstaan van wat men een « vierde » macht zou kunnen noemen of een belangrijke stijging van de door de controle veroorzaakte uitgaven.

Daarom doen de indieners van dit wetsvoorstel, ook doelmatigheidshalve, vier suggesties, die naar hun mening de parlementaire controle op de financiële verrichtingen van de overheidsorganen aanzienlijk kunnen verbeteren.

1. Een permanente controle op de doeltreffendheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven

Zoals reeds hoger gezegd, beschikt het Parlement thans, wanneer het zich over de ontwerpen van begrotingen moet uitspreken, over geen andere eigen informatie dan de inlichtingen betreffende de overeenstemming van de openbare uitgaven met de budgettaire wetten, met andere wetten en met uitvoeringsbesluiten. Afgezien van de toelichtingen van de ministers, krijgen de Kamers vrijwel geen deskundige en grondige informatie over de rendabiliteit en de doelmatigheid van de voorgestelde uitgaven.

Hoe kan men tot die onontbeerlijke voorlichting van het Parlement komen ?

Verschillende voorstellen zijn reeds gedaan, met name de oprichting van een controlekamer bij de Wetgevende Kamers, de oprichting van een voorlichtingsdienst in het Parlement zelf, en het optreden van de Inspectie van Financiën. Onzes inziens beantwoorden die voorstellen niet aan het in dezen beoogde doel. Wij willen hier slechts de belangrijkste argumenten tegen die voorstellen aanvoeren. Bedoelde controlekamer en voorlichtingsdienst zouden — om hun taak doelmatig en onafhankelijk te vervullen — over een zeer talrijk personeel moeten beschikken ten einde met kennis van zaken over de zuinige aanwending van de budget-

breux afin d'apprécier en véritable connaissance de cause l'économie de l'utilisation des crédits budgétaires au sein de tous les services publics. Leur coût serait prohibitif et leur intervention ne manquerait pas d'être mal accueillie par le personnel de ces services, soumis à un troisième contrôle. Nous noterons encore que la référence aux institutions françaises pour appuyer la création d'un Service d'information au sein du Parlement est spécieuse du fait, qu'en France, le contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques est assuré par la Cour des comptes. Quant à l'intervention éventuelle de l'Inspection des Finances au profit du Parlement, outre qu'elle battrait en brèche l'indispensable distinction à opérer entre contrôle externe et contrôle interne afin d'empêcher la dilution des responsabilités, elle placerait les Inspecteurs des Finances dans une situation insoutenable. Ceux-ci seraient rapidement placés devant un dilemme : assurer leur carrière ou limiter leurs informations au Parlement à ce que tolérerait le pouvoir exécutif.

C'est pourquoi nous nous sommes rangés à l'avis de ceux qui estiment que le contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques ne peut être confié qu'à un organe qui, à la fois, relève exclusivement du Parlement et a déjà à connaître en profondeur des dépenses publiques.

Cet organe existe, nous l'avons déjà rappelé : il s'agit de la Cour des comptes. Cette institution présente en outre deux avantages : des investissements intellectuels et financiers ne seront pas nécessaires, car son personnel procède déjà à l'examen de la matière à contrôler.

Cependant, cette proposition se heurterait, de l'avis de certains, à des obstacles d'ordre constitutionnel. Qu'en est-il ?

Pour répondre à cette question, nous ferons part d'abord des conclusions auxquelles a abouti l'examen que nous avons entrepris, de l'article 116 de la Constitution, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et des législations étrangères en la matière. Nous précisons ensuite la manière dont nous concevons l'exercice du contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques par la Cour des comptes.

a. Les prérogatives constitutionnelles et légales de la Cour des comptes.

Nous reproduisons ci-après les textes essentiels. L'article 116 de la Constitution, siège de la matière, est libellé comme suit :

« Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des Représentants et pour le terme fixé par la loi. Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les comptables envers le Trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes. Cette Cour est organisée par une loi. »

L'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 précisant la mission de la Cour des comptes est rédigé dans les termes suivants :

« Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous les

taire kredieten in alle overheidsdiensten te oordelen. De daaraan verbonden kosten zouden te hoog zijn en bij het personeel van de overheidsdiensten dat aan een derde controle onderworpen zou worden, zou een dergelijke inmenging ongetwijfeld ongunstig worden onthaald. Wij wijzen er verder op dat het niet opgaat naar Franse instellingen te verwijzen om de instelling van een voorlichtingsdienst in het Parlement te verantwoorden, want de controle op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven in Frankrijk wordt door het Rekenhof uitgeoefend. De eventuele inmenging van de Inspectie van Financiën in opdracht van het Parlement zou niet alleen gevaar opleveren in verband met het onontbeerlijke onderscheid dat tussen interne en externe controle dient te worden gemaakt om te voorkomen dat de verantwoordelijkheden in elkaar lopen, maar het zou de inspecteurs van financiën ook in een onhoudbare situatie brengen. Zij zouden spoedig voor een dilemma komen te staan : hun loopbaan verzekeren of de aan het Parlement verstrekte inlichtingen beperken tot hetgeen de uitvoerende macht zou dulden.

Daarom sluiten wij ons aan bij degenen die oordelen dat de controle op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven slechts kan worden toevertrouwd aan een instelling die uitsluitend onder het Parlement ressorteert en tevens reeds tot taak heeft zich op diepgaande wijze met de overheidsuitgaven bezig te houden.

Deze instelling bestaat, zoals wij er reeds op hebben gewezen : het is het Rekenhof. Deze instelling biedt overigens twee voordelen : intellectuele en financiële investeringen zullen onnodig zijn, daar het personeel ervan de te controleren materie reeds onderzoekt.

Sommigen beweren evenwel dat dit voorstel op bezwaren van grondwettelijke aard zou stuiten. Is dat wel zo ?

Om die vraag te beantwoorden zullen wij eerst de besluiten aanhalen van de studie die wij hebben gewijd aan artikel 116 van de Grondwet, aan de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en aan de buitenlandse wetgeving ter zake. Daarna zullen wij nader uiteenzetten hoe het Rekenhof, volgens ons, de controle moet uitoefenen op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven.

a. Grondwettelijke en wettelijke prerogatieven van het Rekenhof.

Wij halen hierna de essentiële teksten aan. Artikel 116 van de Grondwet, dat aan deze materie ten grondslag ligt, luidt als volgt :

« De leden van het Rekenhof worden benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en wel voor de tijd bij de wet bepaald. Dit Hof is belast met het nazien en het vereffenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van al wie tegenover 's Rijks schatkist rekenplichting is. Het zorgt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijvingen geschieden. Het sluit de rekeningen der verschillende besturen van de Staat en brengt te dien einde alle nodige inlichtingen en rekeningstukken bijeen. De algemene rekening van de Staat wordt aan de Kamers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof. Het Rekenhof wordt door een wet ingericht. »

Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846, dat de taak van het Rekenhof nader bepaalt, luidt als volgt :

« Dit Hof is belast met het onderzoek en de vereffening van de rekeningen van het algemeen beheer en van alle

comptables envers le Trésor. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir, à cet effet, tous renseignements et toutes pièces comptables. La Cour a le droit de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'Etat et des provinces. »

L'examen de la lettre de ces textes permet de conclure que ni le constituant, ni le législateur de 1846 n'a décidé de refuser à la Cour des comptes l'exercice du contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des finances publiques.

Des conclusions identiques peuvent-elles être tirées de l'examen de l'esprit de ces textes? Une analyse des travaux préparatoires de la loi du 29 octobre 1846 permet de répondre par l'affirmative. Nous soulignerons, par parenthèse, que les Chambres législatives de 1846 comprenaient un certain nombre de membres qui avaient participé quinze ans plus tôt à la rédaction de la Constitution, ce qui permet de croire que la loi de 1846 est une application de l'article 116 de la Constitution, à tout le moins en grande partie conforme à la volonté des premiers constituants.

A l'appui de notre thèse, qui est d'ailleurs conforme à celle que défend M. H. Vrebos, Conseiller à la Cour des comptes, dans l'article susmentionné, nous reproduirons quelques déclarations faites au cours des séances des Chambres, lors de la discussion de la loi de 1846 :

Déclaration du Ministre des Finances en séance de la Chambre des Représentants du 11 mars 1846 :

« Ainsi, Messieurs, le seul point de dissentiment est celui-ci : je ne puis admettre que la Cour des comptes, d'après nos institutions, car je n'invoque pas ici l'exemple de la France, que la Cour des comptes, dis-je, d'après nos institutions sainement entendues, puisse avoir le droit de dire au Ministre : telle dépense que vous voulez ordonner n'est pas utile, telle dépense ne me paraît pas légale. Je dis que la Cour des comptes, dans ce cas, doit viser la dépense, et que le seul droit que la Constitution lui ait conféré, est le droit de dénoncer, de faire connaître le fait aux Chambres, dans ses observations. »

Déclaration de M. de Man d'Attenrode, rapporteur au cours de la même séance :

« Le Compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des comptes.

» Pour que cette disposition constitutionnelle ne soit pas lettre morte, il faut que la Cour puisse examiner le fond des dépenses, qu'elle puisse en apprécier le mérite; sans cela ses observations n'auraient aucune valeur, n'éclaireraient en rien les Chambres. »

Déclaration du même rapporteur, au cours de la séance du 12 mars 1846, de la Chambre des Représentants :

« Messieurs, si vous voulez écrire dans la loi les circonstances où la Cour serait tenue de viser, vous arriverez à lui imposer l'obligation d'accorder son visa sans une connaissance approfondie de la légalité de la dépense...

rekenplichtigen tegenover de schatkist. Het waakt er voor dat geen enkel artikel van de uitgaven der begroting overschreden wordt, en dat er geen overschrijving geschiedt. Het sluit de rekeningen af van de verschillende besturen van de Staat en is belast, te dien einde, alle inlichtingen en comptabele stukken bijeen te brengen. Het Hof heeft het recht zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende ontvangst en uitgave van de Staats- en provinciegelden. »

Uit het onderzoek van de letterlijke betekenis van deze teksten mag worden afgeleid dat noch de grondwetgever noch de wetgever van 1846 beslist heeft het Rekenhof de uitoefening van de controle op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsfinanciën te ontfangen.

Kan men tot een zelfde besluit komen als men die teksten onderzoekt naar de geest? Analyseert men de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 oktober 1846, dan kan men die vraag bevestigend beantwoorden. Terloops zij opgemerkt dat in de Wetgevende Kamers van 1846 een aantal leden zetelden, die vijftien jaar vroeger de Grondwet hadden helpen opstellen, wat laat vermoeden dat de wet van 1846 een toepassing is van artikel 116 van de Grondwet, welke toepassing, althans grotendeels, met de wil van de eerste grondwetgevers strookt.

Tot staving van onze stelling, die trouwens overeenstemt met het standpunt dat de heer H. Vrebos, Raadsheer bij het Rekenhof, in bovengenoemd artikel verdedigt, geven wij hier enkele verklaringen weer die in de Kamers afgelegd werden tijdens de bespreking van de wet van 1846 :

Verklaring van de Minister van Financiën tijdens de vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers d.d. 11 maart 1846 :

« Aldus, Mijne Heren, verschillen de meningen slechts over dit éne punt : ik kan niet aanvaarden dat het Rekenhof, volgens onze instellingen — want ik spreek hier niet over het Franse voorbeeld — dat dus het Rekenhof, volgens een gezonde opvatting van onze instellingen, het recht kan hebben om aan de Minister te zeggen : « Die bepaalde uitgave, welke U wilt bevelen, is niet nuttig. Die uitgave schijnt mij onwettig te zijn. » Ik zeg dat het Rekenhof in dat geval het visum moet geven en dat de Grondwet het geen ander recht heeft toegekend dan het recht om dat feit in zijn opmerkingen aan de Kamers ter kennis te brengen en het aan te klagen. »

Verklaring van verslaggever de Man d'Attenrode, tijdens dezelfde vergadering :

« De algemene rekening van de Staat wordt, samen met de opmerkingen van het Rekenhof, aan de Kamers voorgelegd.

» Wil men dat die grondwettelijke bepaling geen dode letter is, dan moet het Rekenhof de grond van de uitgaven kunnen nagaan en er de verdienste van kunnen beoordelen; zoniet zouden zijn opmerkingen generlei waarde hebben en zouden zij de Kamers niets leren. »

Verklaring van dezelfde verslaggever tijdens de vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 12 maart 1846 :

« Mijne Heren, indien U in de wet wilt bepalen in welke omstandigheden het Rekenhof verplicht is het visum te geven, dan zult U ertoe komen het de verplichting op te leggen het visum te geven zonder grondige kennis van de wettelijkheid van de uitgave...

» Messieurs, je viens vous dire un mot, pour justifier la conduite de la Section Centrale. La Section Centrale, n'ayant pas été satisfaite de la rédaction du Gouvernement, a d'abord cherché à la remplacer par une autre rédaction, mais après beaucoup d'efforts, elle y a renoncé, et c'est sur la proposition d'un de vos membres, proposition à laquelle nous nous sommes ralliés à l'unanimité, que la Section Centrale a pris le parti de supprimer le paragraphe proposé par le Gouvernement, et de ne pas le remplacer dans la crainte de limiter le contrôle précieux que porte le décret du 30 décembre 1830...

» En effet, Messieurs, cette définition est une chose des plus délicates, des plus difficiles; il est presque impossible de proposer une rédaction qui ne fasse pas part trop forte, soit au Gouvernement, soit même à la Cour des comptes, de tenir un juste milieu dans une matière aussi peu saisissable. La Section Centrale a donc reculé devant cette tâche et en cela elle n'a fait d'ailleurs qu'imiter le Congrès, qui n'a pas défini non plus, par son décret de 1830, les cas où la Cour des comptes serait obligée de liquider. Il a entièrement abandonné cette alternative à la conscience de la Cour des comptes elle-même. »

Déclaration du Ministre des Finances au cours de la même séance :

« Je crois donc que, quant aux pensions, nous devons maintenir les droits du Gouvernement, et ici encore la Cour des comptes conserve sa véritable prérogative; *elle conserve le droit de vous soumettre toutes les observations qu'elle juge convenables*, et vous décidez en dernier ressort des actes du Gouvernement. »

Déclaration du même Ministre au Sénat en séance du 10 juillet 1846 :

« A la Chambre des Représentants on a cité quelques faits pour prouver que l'intervention de la Cour des comptes a été utilement exercée. Je reconnais que dans un grand nombre de circonstances, cette intervention est utile, mais nous ne voulons nullement la diminuer; *nous voulons qu'elle puisse toujours avoir lieu lorsqu'un doute s'élève sur une question même d'utilité*. La Cour des comptes peut toujours soumettre des observations au Gouvernement, et si le chef du département ministériel auquel elle s'adresse n'admet pas ces observations, elle traduit le litige qui existe entre elle et le Ministre devant son juge naturel, c'est-à-dire devant la Chambre des Représentants. »

Rencontrons encore l'objection parfois formulée suivant laquelle le contrôle de l'efficacité des dépenses publiques provoquant une entorse au principe de la séparation des pouvoirs. Pour ce faire, nous ne croyons pouvoir mieux faire que reproduire les arguments avancés par M. Ph. Monfils, docteur en droit, assistant à l'Université de Liège, dans l'article qu'il a publié dans la livraison du troisième trimestre 1964 du « Recueil de Jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat » sous le titre « Le contrôle parlementaire des dépenses publiques ».

« L'objection constitutionnelle est la suivante : la Constitution a organisé le contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif; ce contrôle revêt des formes différentes (art. 40, 43, 88, 90, 111, 115 et 116 de la Constitution) et ces dérogations au principe de la séparation des pouvoirs

» Mijne Heren, ik wens U enkele woorden te zeggen ter verantwoording van de houding van de Hoofdafdeling. Daar de tekst van de Regering haar geen voldoening schonk heeft de Hoofdafdeling eerst getracht die door een andere te vervangen, doch na talrijke pogingen heeft zij dat opgegeven en op voorstel van een lid, waarbij wij ons eenparig hebben aangesloten, heeft de Hoofdafdeling dan besloten de door de Regering voorgestelde paragraaf weg te laten er er niets voor in de plaats te stellen, uit vrees voor beperking van de zeer waardevolle controle waarin het decreet van 30 december 1830 voorziet...

» Bedoelde omschrijving, Mijne Heren, is inderdaad een uiterst delicaat en moeilijk probleem; het is haast onmogelijk een tekst voor te stellen die niet een te grote rol toekent hetzij aan de Regering, hetzij zelfs aan het Rekenhof, en het juiste midden te houden in een zo subtiële materie. De Hoofdafdeling heeft zich daar dan ook niet aan gewaagd. Hierin heeft zij overigens het voorbeeld gevolgd van het Congres, dat in zijn decreet van 1830 evenmin heeft bepaald in welke gevallen het Rekenhof verplicht zou zijn de uitbetaling te gelasten. Het heeft de oplossing van dit vraagstuk volledig aan het oordeel van het Rekenhof zelf overgelaten. »

Verklaring van de Minister van Financiën op dezelfde vergadering :

« Ik meen derhalve dat wij op het stuk van pensioenen, de rechten van de Regering dienen te handhaven, en ook op dit gebied houdt het Rekenhof zijn prerogatieven; *het behoudt het recht om U alle dienstig geachte opmerkingen te doen toekomen*, en U beslist in laatste instantie over de handelingen van de Regering. »

Verklaring van dezelfde Minister in de Senaat op de vergadering van 10 juli 1846 :

« In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden enkele feiten aangehaald om te bewijzen dat de bemoeiingen van het Rekenhof nuttig zijn geweest. Ik geef toe dat die bemoeiing in veel gevallen inderdaad nuttig is, maar wij willen die volstrekt niet beperken; *wij wensen dat zij telkens kan worden ingeroepen wanneer een probleem rijst, zelfs in verband met het nut van een uitgave*. Het Rekenhof kan steeds opmerkingen overmaken aan de Regering, en indien het hoofd van het ministeriële departement waartoe het zich richt, geen rekening houdt met die opmerkingen, brengt het Hof het geschil met de Minister voor de aangewezen rechter, d.i. de Kamer van Volksvertegenwoordigers. »

Voorts wensen wij het bezwaar te weerleggen dat soms naar voren wordt gebracht, als zou de controle op de doelmatigheid van de overheidsuitgaven inbreuk maken op het principe van de scheiding der machten. Wij menen dit niet beter te kunnen doen dan door de argumenten aan te halen die door de heer Ph. Monfils, doctor in de rechten, assistent aan de Universiteit te Luik, zijn naar voren gebracht in het artikel dat hij, onder de titel : « Le contrôle parlementaire des dépenses publiques », gepubliceerd heeft in de aflevering van het derde kwartaal 1964 van de « Recueil de Jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat ».

« Het grondwettelijk bezwaar bestaat hierin : de Grondwet heeft de controle van de wetgevende macht op de uitvoerende macht georganiseerd; die controle kan op verschillende manieren gebeuren (artt. 40, 43, 88, 90, 111, 115 en 116 van de Grondwet) en aan die bestaande afwijkingen

ne peuvent s'accroître que par l'adjonction d'une nouvelle disposition constitutionnelle.

» Remarquons tout d'abord que la fonction de contrôle financier a toujours été considérée comme une prérogative essentielle du Parlement... Il est évident que prescrire un contrôle est inutile si l'on ne prévoit le mode d'exercice; la surveillance des comptes de la Nation ne peut être valablement exercée qu'à la condition de posséder des renseignements précis sur la gestion budgétaire.

» Le fait de prévoir dans la Constitution que les budgets et les comptes devront être approuvés par les Chambres entraîne pour le parlementaire le devoir d'examiner consciencieusement les projets de budget et l'usage qui a été fait des deniers publics; peut-il effectuer sa tâche s'il ne possède pas les sources de renseignements indispensables? Il y aurait manifestement violation de la Constitution si l'on confiait à la Cour des comptes le soin de décider si oui ou non une telle dépense est politiquement opportune; dans cette mesure la responsabilité ministérielle disparaît. Mais quel déplacement de responsabilité peut-on déceler dans le cas où l'auxiliaire du Parlement qu'est la Cour des comptes se voit doté de plus de pouvoirs d'investigation afin de mieux informer le parlementaire... D'ailleurs, il est unanimement admis que la Cour des comptes est l'auxiliaire du Parlement; en outre, l'article 116 de la Constitution charge la Cour de l'examen des comptes de l'Administration générale; il ne spécifie en aucune façon l'étendue du contrôle à exercer par la Cour. Quant au cahier d'observations de la Cour des comptes, l'article 116 ne déclare pas expressément que ce cahier doit se limiter aux atteintes de la régularité et de la légalité. Les restrictions apportées à la mission de la Cour apparaissent donc plus jurisprudentielles que constitutionnelles. »

Il apparaît donc que sur les plans constitutionnel et légal, rien ne s'oppose à ce que la Cour des comptes exerce d'une manière permanente un contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques, et ce, au profit des Chambres.

Nous devons d'ailleurs faire remarquer que la Cour des comptes s'est déjà engagée dans cette voie, certes timidement et occasionnellement, ainsi qu'en témoignent, par exemple, les pages 35, 36, 67 et suivantes de son 117^e cahier d'observations.

b. La situation à l'étranger.

Une telle extension de la portée du contrôle de la Cour des comptes ne ferait d'ailleurs que rapprocher les pouvoirs de celle-ci de ceux des institutions similaires de nombreux pays étrangers. L'examen des diverses interventions faites au colloque des Cours des comptes de l'Europe occidentale qui s'est tenu à Bruxelles du 7 au 9 octobre 1958, permet, en effet, de constater notamment qu'en Allemagne fédérale, la Cour des comptes intervient dès l'élaboration des budgets tandis que les Cours des comptes d'Allemagne fédérale, d'Autriche, des Etats-Unis d'Amérique, de France, de Grande-Bretagne et des Pays-Bas ont le droit et le devoir de contrôler l'efficacité de la gestion des crédits alloués au Gouvernement par le Parlement. Ces Cours détiennent ces droit et devoir soit en vertu d'une loi, soit parce que personne n'a songé à leur contester ce droit en raison de la mission générale qui leur est assignée.

c. L'exercice du contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques.

L'importante distinction que, il y a plus d'un siècle, les premiers interprètes de la Constitution faisaient entre ce

van het principe van de scheiding der machten kan slechts een nieuwe afwijking worden toegevoegd door het invoegen van een nieuwe grondwettelijke bepaling.

» In de eerste plaats zij opgemerkt dat de financiële controle steeds als een der essentiële prerogatieven van het Parlement is beschouwd... Het invoeren van controle is natuurlijk nutteloos, indien niet wordt bepaald op welke wijze de controle zal worden uitgeoefend; op 's lands rekeningen kan alleen dan een degelijke controle worden uitgeoefend, wanneer men over precieze gegevens beschikt inzake het budgetair beleid.

» Doordat de Grondwet bepaalt dat de begrotingen en rekeningen door de Kamers moeten worden goedgekeurd, hebben de parlementairen tot plicht de begrotingsontwerpen en de aanwending van de overheidsfondsen nauwkeurig te controleren; kunnen zij hun taak naar behoren vervullen, indien zij niet over de vereiste inlichtingsbronnen beschikken? Aan het Rekenhof de zorg overlaten om uit te maken of een bepaalde uitgave al dan niet verantwoord is, ware blijkbaar in strijd met de Grondwet, want dit zou het einde betekenen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar kan men het een verschuiving van de verantwoordelijkheid noemen, wanneer aan het Rekenhof, dat een hulporgaan is van het Parlement, opsporingsbevoegdheden worden verleend om de parlementsleden beter voor te lichten?... Dat het Rekenhof een hulporgaan is van het Parlement wordt trouwens algemeen erkend; bovendien belast artikel 116 van de Grondwet het Hof met het nazien der rekeningen van het algemeen bestuur; het bepaalt op generlei wijze tot hoever het Hof zijn controle dient uit te oefenen. Wat het boek met opmerkingen van het Rekenhof betreft, artikel 116 verklaart niet uitdrukkelijk dat dit boek alleen de onregelmatigheden en onwettelijkheden mag vermelden. De beperkingen van de taak van het Hof blijken dus veeleer door de rechtspraak dan door de Grondwet te zijn opgelegd. »

Uit een grondwettelijk en wettelijk oogpunt blijkt dus dat niets het Rekenhof belet voor rekening der Kamers permanent toezicht te houden op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven.

Wij moeten er ten andere op wijzen dat het Rekenhof, zij het slechts omzichtig en occasioneel, reeds die weg is ingeslagen, zoals bij voorbeeld blijkt uit de bladzijden 35, 36, 67 en volgende van het 117^e boek met opmerkingen.

b. De toestand in het buitenland.

De bevoegdheden van het Rekenhof zouden ten andere, door een dergelijke verruiming van zijn toezicht, meer in overeenstemming zijn met die van gelijkaardige instellingen in talrijke andere landen. Uit de verschillende betogen tijdens het van 7 tot 9 oktober 1958 te Brussel gehouden colloquium van de Rekenhoven van West-Europa is immers gebleken dat met name in de Duitse Bondsrepubliek het Rekenhof reeds een taak vervult bij het opstellen van de begrotingen, terwijl die van de Duitse Bondsrepubliek, Oostenrijk, de Verenigde Staten van Amerika, Groot-Brittannië en Nederland, het recht en de plicht hebben toezicht te houden op een doelmatig beheer van de door het Parlement aan de Regering toegekende kredieten. Dat recht en die plicht hebben die hoven krachtens een wet of omdat niemand eraan gedacht heeft te betwisten dat zij dit recht hebben op grond van de algemene taak die hun is opgedragen.

c. Uitvoering van de controle op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven.

Het belangrijke onderscheid dat de eerste commentatoren van onze Grondwet meer dan een eeuw geleden maakten

qui pouvait relever du droit de visa de la Cour des comptes et ce qui pouvait relever du simple droit de dénonciation, permet, à nos yeux, de préciser la manière dont la Cour doit exercer le contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques.

Il est, en effet, certain que le contrôle de l'efficacité et de la rentabilité ne pourrait être exercé par la Cour des comptes dans le cadre du droit de visa dont elle dispose. Agir de la sorte permettrait à la Cour de faire obstacle à des dépenses dont la régularité et la légalité ne peuvent être mises en doute et à paralyser ainsi l'action du pouvoir exécutif.

Par contre, si ce contrôle est exercé, comme nous le proposons dans le cadre du droit de dénonciation dont dispose la Cour, il n'interviendra qu'*a posteriori*, ne portera que sur les modalités d'application de la volonté du législateur envisagées sous le seul angle de l'« économicité » des dépenses publiques.

La solution de ce problème fait l'objet d'une proposition de résolution soumise à l'examen de la Chambre en même temps que la présente proposition (v. Doc. n° 54/1 de la S. E. 1968).

2. La création d'un service spécialisé au sein du Parlement.

Toutefois, un tel contrôle ne sera effectif et efficace qu'à partir du moment où le Parlement sera à même d'utiliser les observations que lui transmettrait la Cour des comptes.

Or, actuellement, il est matériellement impossible à la très grande majorité des parlementaires de tirer tout le profit des observations de la Cour des comptes contenues dans ses cahiers. Si rien n'est modifié dans ce domaine, il en sera assurément de même des observations qui leur parviendront à propos de l'efficacité et de la rentabilité des mêmes dépenses, ce qui ne manquera pas de miner dangereusement l'autorité de la Cour des comptes dans les organes qu'elle contrôle.

C'est pourquoi, nous estimons indispensable que l'ensemble du Parlement puisse dorénavant disposer d'un service qui remplirait à son profit la fonction d'aide-mémoire. Lesdites observations de la Cour n'acquerront en effet toute leur utilité que lorsque le Parlement sera appelé à se prononcer sur leur objet, c'est-à-dire principalement lors de la discussion des budgets de l'année suivante et de projets ou propositions de loi modificatives de la législation en vigueur.

Le rôle de ce service parlementaire consisterait donc d'abord à grouper par matières les différentes observations. Ce service serait ensuite appelé à soumettre d'initiative aux commissions parlementaires les observations de la Cour des comptes chaque fois que leurs travaux portent sur des questions ayant fait l'objet de telles observations, celles-ci étant reproduites dans les documents parlementaires. Il aurait enfin à recueillir les précisions souhaitées par les commissions et les parlementaires.

C'est ainsi que ce nouveau service parlementaire remplirait auprès des Chambres, notamment lors de la discussion des projets de loi budgétaire et de crédits supplémentaires, un rôle similaire à celui que remplissent les inspecteurs des finances à l'égard du Gouvernement.

On voudra bien se rappeler qu'une intervention dans ce sens a déjà été faite, à la tribune de la Chambre, par l'auteur de la présente proposition, au cours de la discussion du budget des dotations pour l'exercice 1966 (v. Ann. parlem. 2 juin 1966).

tussen hetgeen kon ressorteren onder de visumbevoegdheid van het Rekenhof, resp. onder het eenvoudig recht van aanklacht, maakt het naar onze mening mogelijk nader te bepalen hoe het Hof toezicht op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven moet uitoefenen.

Het staat immers vast dat het toezicht op de doelmatigheid en de rendabiliteit door het Rekenhof niet kan worden uitgeoefend in het raam van de visumbevoegdheid waarover het beschikt. Want zo zou het Hof uitgaven kunnen verhinderen waarvan de regelmatigheid en de wettelijkheid niet in twijfel worden getrokken, en de werking van de uitvoerende macht kunnen verlammen.

Indien dit toezicht daarentegen, zoals wij voorstellen, wordt uitgeoefend in het raam van het recht van aanklacht waarover het Hof beschikt, zal het slechts *a posteriori* uitgeoefend worden en alleen maar betrekking hebben op de wijze van uitvoering van de wil van de wetgever, waarbij dan uitsluitend wordt gekeken naar de « zuinigheid » van de openbare uitgaven.

Ter oplossing van dit probleem wordt aan de Kamer, naast het onderhavige voorstel, ook nog een voorstel van resolutie voorgelegd (cf. Stuk n° 54/1, van de B. Z. 1968).

2. De oprichting van een gespecialiseerde dienst in het Parlement.

Nochtans zal een dergelijke controle slechts werkelijk doelmatig zijn, wanneer het Parlement zich de opmerkingen van het Rekenhof ten nutte kan maken.

Zoals de zaken echter thans staan, is het voor de overgrote meerderheid van de parlementairen materieel onmogelijk de opmerkingen die voorkomen in de boeken van het Rekenhof ten volle te bezigen. Indien deze toestand niet verandert, zal dit zeker eveneens het geval zijn met de opmerkingen die zij zullen ontvangen aangaande de doelmatigheid en de rendabiliteit van dezelfde uitgaven, wat het gezag van het Rekenhof over de onder zijn controle staande instellingen op gevaarlijke wijze zal ondermijnen.

Daarom zijn wij van mening dat het onontbeerlijk is dat het Parlement voortaan over een eigen dienst beschikt, die bij de controlewerkzaamheden behulpzaam is. De bedoelde opmerkingen van het Hof worden immers pas dan helemaal nuttig, als het Parlement over hun object moet uitspraak doen, d.w.z. hoofdzakelijk bij de bespreking van de begrotingen voor het volgende jaar en van de wetsontwerpen en -voorstellen tot wijziging van de vigerende wetgeving.

Die parlementaire dienst zou dus in de eerste plaats de verschillende opmerkingen per materie groeperen. Vervolgens zou de dienst op eigen initiatief de opmerkingen van het Rekenhof aan de parlementaire commissies moeten voorleggen, telkens als deze commissies punten behandelen waarover bedoelde opmerkingen — die dan in de parlementaire stukken voorkomen — zijn gemaakt. Ten slotte zou de dienst de door de commissies en de parlementairen gevraagde inlichtingen moeten inwinnen.

Aldus zou die nieuwe parlementaire dienst bij de bespreking van de ontwerpen van begrotingswetten en bijkredieten, t.o.v. de Kamers eenzelfde rol vervullen als de inspecteurs van financiën t.o.v. de Regering.

Er zij aan herinnerd dat de auteur van het onderhavige voorstel zich reeds in die zin heeft uitgesproken op de tribune van de Kamer, bij de bespreking van de begroting der Dotatiën voor het dienstjaar 1966 (cf. Parl. Handelingen d.d. 2 juni 1966).

3. Le contrôle sur place.

Cependant, même doté d'un tel service, le Parlement ne pourrait exercer pleinement ses prérogatives constitutionnelles en matière de contrôle des dépenses publiques si les méthodes de la Cour des comptes n'étaient pas parallèlement améliorées, notamment par l'extension du contrôle sur place.

Un tel mode de contrôle a été instauré par la loi du 16 mars 1954 dans certains organismes d'intérêt public. Il est déjà appliqué par la Cour des comptes dans diverses administrations, le plus souvent à la demande et avec le concours de celles-ci.

Les résultats obtenus sont probants ainsi qu'en témoigne le 120^e cahier d'observations de la Cour, où on peut lire à cet égard : « ... le contrôle sur place donne entière satisfaction tant à celle-ci (l'Administration) qu'à la Cour; en effet, il permet une meilleure et plus rapide information, et évite les retards occasionnés par l'échange de correspondance ». Ce contrôle sur place permet également une connaissance plus complète des problèmes avec lesquels l'administration se trouve confrontée, autorise davantage les recoupements, fait bénéficier les services contrôlés de l'expérience des contrôleurs et fait mieux sentir la présence d'un contrôle.

En autoriser l'exercice généralisé, reviendrait donc non seulement à doter le contrôle d'efficacité et de rentabilité de moyens d'action appropriés, mais aussi à améliorer sensiblement le contrôle de régularité et de légalité tout en restreignant les délais dans lesquels le Parlement est mis en possession des observations de la Cour.

4. L'amélioration du pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes.

Dans l'analyse de l'efficacité des moyens d'intervention de la Cour des comptes dans l'exercice de son contrôle des dépenses publiques, nous avons souligné avec M. H. Vrebos le caractère assez aléatoire du pouvoir juridictionnel dont dispose cette institution à l'égard d'ordonnateurs ayant mandaté des paiements contrairement aux lois et règlements d'administration.

Afin de rendre plus réelle la responsabilité de ceux qui interviennent dans l'exécution des budgets, il est souhaitable que le législateur apporte certaines précisions à divers articles introduits dans la loi du 29 octobre 1846 par celle du 20 juillet 1921, notamment en ce qui concerne la notion d'ordonnateurs de dépenses et les faits entraînant une condamnation.

La matière est cependant délicate. Aussi convient-il, comme le suggère opportunément M. H. Vrebos, que toute intervention du législateur soit précédée d'une recherche approfondie visant à déterminer concrètement les situations justifiant l'intervention juridictionnelle de la Cour des comptes.

C'est pourquoi, en l'occurrence, nous proposons que la Cour des comptes procède sans retard à cette recherche, laquelle sera rendue plus aisée par la généralisation du contrôle sur place et par l'exercice du contrôle d'efficacité et de légalité.

Nous avons cru utile de concrétiser ce souci en soumettant à la Chambre, en même temps que la présente proposition, une proposition de résolution (v. Doc. n° 53/1 de la S. E. 1968).

* * *

Il résulte de l'exposé qui précède que, des quatre propositions que nous formulons pour améliorer le contrôle externe

3. De controle ter plaatse.

Nochtans zou het Parlement, zelfs indien het over een dergelijke dienst beschikt, zijn grondwettelijke prerogatieven inzake controle op de overheidsuitgaven niet volledig kunnen uitoefenen, indien niet tegelijk de werkwijze van het Rekenhof wordt verbeterd, met name door uitbreiding van de controle ter plaatse.

Een dergelijke controle is voor bepaalde instellingen van openbaar nut bij de wet van 16 maart 1954 ingevoerd. Zij wordt door het Rekenhof reeds toegepast in diverse administraties, meestal op verzoek en met de medewerking ervan.

De verkregen resultaten zijn uitstekend, zoals blijkt uit het 120^e Boek met opmerkingen van het Rekenhof, waarin te lezen staat : « ... de controle ter plaatse geeft algehele voldoening zowel aan dit laatste (het bestuur) als aan het Hof; zij maakt immers een betere en vluggere voorlichting mogelijk en vermijdt de vertragingen waarmede briefwisseling gepaard gaat ». De controle ter plaatse maakt het eveneens mogelijk de administratieve problemen grondiger te kennen, werkt de verificatie in de hand, laat de gecontroleerde lichamen profiteren van de ervaring der controleurs en het bestaan van de controle sterker voelen.

Een veralgemeende controle ter plaatse zou dus niet slechts de gepaste actiemiddelen op het stuk van de doelmatigheids- en rendementscontrole bezorgen, maar zou ook het toezicht op de regelmatigheidscontrole en de wettelijkheid merkbaar versterken, terwijl anderzijds het Parlement spoediger in kennis zou worden gesteld van de door het Hof gemaakte opmerkingen.

4. De versterking van de rechtsmacht van het Rekenhof.

Bij de analyse van de doelmatigheid van de middelen waarover het Rekenhof beschikt om de overheidsuitgaven te controleren, legden wij er met de heer H. Vrebos de nadruk op dat de rechtsmacht waarover die instelling beschikt, ten aanzien van degenen die uitgaven bevolen hebben in strijd met de wetten en administratieve verordeningen, onzeker is.

Om de aansprakelijkheid van degenen die een rol vervullen bij de uitvoering van de begrotingen, reëler te maken, ware het wenselijk dat de wetgever sommige preciseringen aanbrengt in verscheidene artikelen die door de wet van 20 juli 1921 in de wet van 29 oktober 1846 zijn ingevoegd, met name wat betreft het begrip « uitgavenordonnateurs » en de feiten die aanleiding kunnen geven tot een veroordeling.

Daar het hier echter een kiese materie betreft, moet aan de bemoeiing van de wetgever, zoals de heer H. Vrebos zeer terecht voorstelt, een grondige studie voorafgaan om *in concreto* de situaties te bepalen waarin het optreden van het Rekenhof als rechtsmacht verantwoord is.

Daarom stellen wij voor dat het Rekenhof die studie zonder verwijl aanvat, wat des te gemakkelijker kan geschieden door de veralgemening van de controle ter plaatse en door de uitoefening van de controle op doelmatigheid en wettelijkheid.

Om aan de suggestie een concrete vorm te geven, hebben wij het dienstig geoordeeld aan de Kamer, samen met het onderhavige voorstel, ook nog een voorstel van resolutie voor te leggen (cf. Stuk n° 53/1 van de B. Z. 1968).

* * *

Uit wat voorafgaat blijkt dat, van de vier door ons gesuggereerde voorstellen ter verbetering van de externe

des dépenses publiques, seule la réalisation de celle qui tend à généraliser le contrôle sur place de la Cour des comptes nécessite l'intervention du pouvoir législatif comme tel.

En effet, comme nous croyons l'avoir démontré, ni la Constitution, ni la loi du 29 octobre 1846 ne doivent être modifiées pour permettre à la Cour des comptes de procéder dorénavant et d'une manière permanente au contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques : il suffit que le Parlement en exprime le vœu pour qu'il en soit ainsi. Il en est de même pour confier à la Cour des comptes le pré-examen des dispositions légales relatives à l'exercice du pouvoir juridictionnel de cette institution sur les ordonnateurs de dépenses. Enfin, la Chambre, à l'initiative de son Bureau, est habilitée à créer un nouveau service en son sein.

C'est pourquoi, *sensu stricto*, notre proposition de loi ne vise qu'à compléter le libellé actuel de l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846.

controle op de overheidsuitgaven, alleen het voorstel ter veralgemening van de controle ter plaatse door het Rekenhof een wetgevende bemoeiing vergt.

Wij menen immers te hebben aangetoond dat noch de Grondwet, noch de wet van 29 oktober 1846 moeten worden gewijzigd om het Rekenhof in staat te stellen zich voortaan blijvend in te laten met de doelmatigheids- en rendementscontrole op de overheidsuitgaven : het Parlement kan ermee volstaan daartoe de wens uit te spreken. Dezelfde procedure kan worden gevolgd om aan het Rekenhof het vooronderzoek toe te vertrouwen van wetsbepalingen betreffende het uitoefenen, door de instelling, van de rechtsmacht op de ordonnateurs der uitgaven. De Kamer, ten slotte, heeft het recht om, op initiatief van haar Bureau, een eigen nieuwe dienst op te richten.

Daarom strekt ons wetsvoorstel er, *sensu stricto*, alleen toe de huidige tekst van artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 aan te vullen.

A. SAINT-REMY.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Le dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes est complété comme suit :

« Elle peut organiser un contrôle sur place. »

9 juillet 1968.

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

Het laatste lid van artikel 5 der wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof wordt als volgt aangevuld :

« Het kan een controle ter plaatse organiseren. »

9 juli 1968.

A. SAINT-REMY,
P. MEYERS,
A. CORBEAU,
J. MICHEL,
J. POSSON.