

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

10 MAART 1987

WETSVOORSTEL

tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 25 april 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet « tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof », heeft zich daarover beraden ter vergadering van 18 november 1986, 13 januari en 3 februari 1987, en op 3 februari 1987 het volgend advies gegeven :

De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzoekt de Raad van State zich uit te spreken over het voorstel, meer bepaald over de vraag of het bestaanbaar is met artikel 116 van de Grondwet.

Onderwerp van het voorstel

Volgens de toelichting bij het voorstel « neemt de overheid in toenemende mate deel in het financieren van private ondernemingen » en « verkrijgt de Staat of de openbare investeringsmaatschappij die ingeschreven heeft, een zekere beslissings- of controlebevoegdheid over het beheer van deze ondernemingen ».

De indiener van het voorstel stelt vast dat « het Rekenhof geen bevoegdheid heeft verkregen om het beheer van privé-ondernemingen te beoordelen en te onderzoeken teneinde de oordeelkundige besteding van de door de Staat geïnvesteerde gelden alsmede de wijze waarop de door de Staat aangeduide personen deelnemen in het beheer en de beslissingsbevoegdheid te controleren ».

De indiener van het voorstel wil dan ook komen tot « een volledige controle bij die bedrijven waar de overheid een belangrijk aandeel heeft in het kapitaal ».

Uit het voorstel volgt dat de rekeningen en het beheersverslag van een aantal instellingen, ondernemingen, maatschappijen en vennootschappen, waarin de overheid een gedeelte van het kapitaal bezit, jaarlijks ter controle zouden worden voorgelegd aan het Rekenhof, terwijl dat Hof een ruime controletaak zou krijgen zodra de overheid een participatie van ten minste 20 percent in het kapitaal heeft van deze instellingen, ondernemingen, maatschappijen en vennootschappen.

Zie :

369-85/86 :

— N° 1: Wetsvoorstel van de heer Gabriëls.

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

10 MARS 1987

PROPOSITION DE LOI

portant extension des compétences de la Cour des comptes

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 25 avril 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi « portant extension des compétences de la Cour des comptes », et en ayant délibéré en ses séances des 18 novembre 1986, 13 janvier et 3 février 1987, a donné le 3 février 1987 l'avis suivant :

Le Président de la Chambre des Représentants demande au Conseil d'Etat de se prononcer plus spécialement sur la conformité de la proposition avec l'article 116 de la Constitution.

Objet de la proposition

Selon les développements de la proposition, « les pouvoirs publics participent de plus en plus au financement d'entreprises privées » et « l'Etat ou la société publique d'investissement, qui est intervenue dans le financement de celle-ci, dispose d'un certain pouvoir de décision et de contrôle au niveau de la gestion de ces entreprises ».

L'auteur de la proposition constate que « la Cour des comptes n'est pas compétente pour apprécier et analyser la gestion des entreprises privées, afin d'examiner si les sommes investies par l'Etat sont utilisées judicieusement et de vérifier la manière dont les personnes désignées par l'Etat usent de leur pouvoir en matière de gestion et de décision ».

L'auteur de la proposition veut dès lors « soumettre à un contrôle complet les entreprises dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent une part importante du capital ».

Il résulte de la proposition que les comptes et le rapport de gestion d'un certain nombre d'établissements, d'entreprises et de sociétés dans lesquels les pouvoirs publics détiennent une part du capital seraient soumis chaque année au contrôle de la Cour des comptes, celle-ci étant investie d'une large mission de contrôle dès que les pouvoirs publics détiennent une participation d'au moins 20 pour cent dans le capital de ces établissements, entreprises et sociétés.

Voir :

369-85/86 :

— N° 1: Proposition de loi de M. Gabriëls.

Algemene opmerkingen

Artikel 116, tweede lid, van de Grondwet omschrijft de bevoegdheden van het Rekenhof als volgt:

«Dit Hof is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de Staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaats heeft. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamers onderworpen met de opmerkingen van het rekenhof».

Dit Hof is overeenkomstig artikel 116, derde lid, van de Grondwet ingericht door de wet van 29 oktober 1846.

Verscheidene wetten hebben de bevoegdheden van het Rekenhof verruimd. Zo kunnen onder meer worden vermeld:

- de provinciewet van 30 april 1836 (artikelen 66 en 112 tot 114^{quater});
- de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (artikel 6);
- de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instellingen (artikel 43, § 2);
- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (artikel 13, § 4).

Deze wetten hebben achtereenvolgens de rekeningen van de provincies, van sommige instellingen van openbaar nut, van de vrije universitaire instellingen en van de Gemeenschappen en Gewesten aan de controle van het Rekenhof onderworpen.

Wegens deze uitbreiding van de bevoegdheid van het Rekenhof, is het nodig gebleken artikel 116 van de Grondwet te herzien ten einde de nieuwe taken van die instelling een grondwettelijke basis te verschaffen.

1° De verklaringen tot herziening van artikel 116:

In de loop van de laatste twee decennia, werden vier verklaringen tot herziening van artikel 116 afgekondigd.

a) Op 6 april 1965, heeft de wetgevende macht verklaard dat er reden was tot herziening van artikel 116, tweede lid, van de Grondwet. Het doel daarvan was aan het Rekenhof «een ruimere bevoegdheid toe te kennen, onder meer over alle parastatale instellingen en de procedure te versnellen door middel van controle ter plaatse» (Gedr. St. Kamer, 993 (1964-1965) nr. 1 (Bijlagen), blz. 60).

In het verslag van de heren Moyersoen en Pierson (Gedr. St. Kamer, 993 (1964-1965) nr. 6) kan men lezen dat de Kamercommissie voorstelt, aan de lijst van artikelen die dienen te worden herzien, het tweede lid van artikel 116 toe te voegen «ten einde de controle van het Hof uit te breiden, en wel zonder dat enige betwisting mogelijk is, tot alle financiële verrichtingen van de Staat of voor rekening van de Staat en van de openbare of parastatale instellingen die onder de Staat ressorteren».

De Kamercommissie stelde de volgende tekst voor:

«... van de verrichtingen ter zake van gelden en waren van de Staat, van de provincies, van de grote agglomeraties en van de federaties van gemeenten, alsook van de instellingen van openbaar nut door de wet aangewezen ...».

b) In de verklaring tot herziening van de Grondwet van 1 maart 1968 werd eveneens alleen het tweede lid van artikel 116 voor herziening vatbaar verklaard.

De heer Paul de Stexhe preciseert dat «het vooropgestelde doel erin bestond de controle van het Rekenhof uit te breiden tot alle financiële verrichtingen van de Staat of voor rekening van de Staat en van de openbare en parastatale instellingen die onder de Staat ressorteren ten einde alle betwistingen uit te sluiten» (Paul de Stexhe, «La Révision de la Constitution belge, 1968-1971, Travaux de la Faculté de droit de Namur», nr. 8, 1972, nr. 423, blz. 365).

Volgens het voorontwerp van verslag dat de heer P. Wigny aan de Commissie voor de herziening van de Grondwet heeft voorgelegd (Gedr. St. Kamer nr. 10 (B.Z. 1968), stelde de Kamercommissie, overeenkomstig het vooropgezette doel voor, de huidige tekst van artikel 116, tweede lid, te vervangen door de volgende tekst:

«Dit Hof controleert op stukken of ter plaatse het financieel beheer en inzonderheid de regelmatigheid en de wettigheid van de verrichtingen

Observations générales

L'article 116, alinéa 2, de la Constitution précise les attributions de la Cour des comptes de la manière suivante:

«Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous 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 a été organisée conformément à l'article 116, alinéa 3, de la Constitution, par la loi du 29 octobre 1846.

Plusieurs lois ont étendu les compétences de la Cour des comptes. On peut notamment citer:

- la loi provinciale du 30 avril 1836 (article 66 et 112 à 114^{quater});
- la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (article 6);
- la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires (article 43, § 2);
- la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (article 13, § 4).

Ces lois ont successivement soumis au contrôle de la Cour des comptes les comptes des provinces, de certains organismes d'intérêt public, des institutions universitaires libres, et des Communautés et des Régions.

Devant cette extension de la compétence de la Cour des comptes, il est apparu qu'il convenait de réviser l'article 116 de la Constitution afin de donner un fondement constitutionnel aux nouvelles attributions de cette institution.

1° Les déclarations de révision de l'article 116:

Au cours des deux dernières décennies, quatre déclarations de révision de l'article 116 ont été promulguées.

a) Le pouvoir législatif a déclaré, le 6 avril 1965, qu'il y avait lieu à révision de l'article 116, alinéa 2, de la Constitution. L'objectif était de reconnaître à la Cour des comptes «une compétence plus large englobant notamment tous les parastataux et d'accélérer la procédure en lui permettant de recourir à un contrôle sur place» (Doc. Chambre, 993 (1964-1965) n° 1 (Annexes), p. 60).

Dans le rapport de MM. Moyersoen et Pierson (Doc. Chambre, 993 (1964-1965) n° 6), on peut lire que «la Commission de la Chambre propose d'ajouter à la liste des articles à réviser le deuxième alinéa de l'article 116 de manière à étendre, sans contestation possible, le contrôle de la Cour sur toutes les opérations financières effectuées par l'Etat ou pour son compte par les organismes publics ou parastataux relevant de l'Etat».

La Commission de la Chambre proposait le texte suivant:

«... des opérations en deniers et en matières de l'Etat, des provinces, des grandes agglomérations et des fédérations de communes ainsi que des organismes d'intérêt public désignés par la loi...».

b) Dans la déclaration de révision de la Constitution du 1^{er} mars 1968, seul le deuxième alinéa de l'article 116 est également déclaré sujet à révision.

M. Paul de Stexhe précise que «l'objectif poursuivi était d'étendre le contrôle de la Cour des comptes à toutes les opérations financières effectuées par l'Etat ou pour compte de l'Etat et par les établissements publics et parastataux dépendant de l'Etat, et ce de manière à exclure toutes contestations» (Paul de Stexhe, La révision de la Constitution belge, 1968-1971, Travaux de la Faculté de droit de Namur, n° 8, 1972, nr. 423, page 365).

Répondant à l'objectif proposé, la Commission de la Chambre, selon l'avant-projet de rapport présenté à la Commission de révision de la Constitution par M. P. Wigny (Doc. Chambre, n° 10 (S.E. 1968), proposait de remplacer le texte actuel de l'article 116, deuxième alinéa par le texte suivant:

«Cette Cour contrôle sur pièces ou sur place la gestion financière et notamment la régularité et la légalité des opérations en deniers ou en

ter zake van gelden of waren van de Staat, van de provincies, van de grote agglomeraties en federaties van gemeenten, alsook van de grote instellingen van openbaar nut en van de gemeenten door de wet aangewezen ... ».

c) De verklaring tot herziening van 14 november 1978 had betrekking op artikel 116 van de Grondwet in zijn geheel.

In de Senaat, wordt er in het verslag namens de bijzondere commissie voor de herziening (Gedr. St. Senaat, 476 (1978-1979) nr. 2), op gewezen dat men het blijkens de door de Regering gegeven verantwoording mogelijk wil maken de taak van het Rekenhof aan de nieuwe staatsstructuren aan te passen.

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt in het verslag, dat namens de bijzondere commissie werd uitgebracht, geen melding gemaakt van enige bespreking (Gedr. St. Kamer, 519 (1978-1979) nr. 4) en de verklaring tot herziening van artikel 116 werd aangenomen zonder dat er in de openbare vergaderingen van beide Wetgevende Kamers een bespreking had plaatsgevonden.

d) De verklaring tot herziening van 5 oktober 1981 had eveneens betrekking op artikel 116 van de Grondwet in zijn geheel.

Noch in de uitgebrachte verslagen, noch in de beknopte verslagen van de openbare vergaderingen van beide Wetgevende Kamers wordt gewag gemaakt van besprekingen over het beginsel van de herziening.

Voor geen enkele van deze vier verklaringen tot herziening van artikel 116 van de Grondwet werd de parlementaire procedure voortgezet.

2° De voorstellen tot herziening van artikel 116 van de Grondwet:

Tijdens de zitting 1983-1984 werden bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers twee voorstellen van verklaring tot herziening van de Grondwet ingediend (Gedr. St. Kamer, 10 (1981-1982) nr. 9/1° tot 9/11°).

a) Volgens het voorstel tot herziening dat de heren Van den Bossche en De Batselier hebben ingediend (Gedr. St. Kamer 10 (1981-1982) nr. 9/1° — zitting 1983-1984, van 4 april 1984), zou het Rekenhof worden belast met « het nazien en vereffenen van de rekeningen van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten aangeduid door de wet, alsook van de organismen, instellingen en verenigingen die zij hebben opgericht of die er van afhangen ». Daarin wordt ook het volgende gepreciseerd: « Bij wet kunnen de bevoegdheden van het Rekenhof en deze van de Afdelingen worden uitgebreid en kunnen ze met bijzondere opdrachten worden belast ».

b) Volgens een voorstel tot herziening van de heer Henrion, dat door de leiders van de politieke fracties van de Kamer van Volksvertegenwoordigers medeondertekend werd (Gedr. St. Kamer, nr. 9/2°, van 10 mei 1984), zou de opdracht van het Rekenhof dezelfde zijn als die welke in het vorige voorstel werd omschreven, met uitzondering van de « gemeenten aangeduid door de wet ».

Het voorstel Henrion laat ook, voor een wet of voor een decreet, de mogelijkheid open om de bevoegdheden van het Rekenhof uit te breiden.

Volgens de toelichting bij dit voorstel,

« zijn de termen « alsook van de organen, instellingen en verenigingen die zij oprichten of die ervan afhangen » toegevoegd om iedere wijze van beheer van de overheidsfinanciën hetzij in de huidige toestand (parastalen, « paraprovincialen », enz.) hetzij in de toekomst te omvatten. Vandaar hun algemeen karakter en de onmogelijkheid om het voorwerp waarop zij betrekking hebben op te sommen ».

In de toelichting wordt nog het volgende gepreciseerd:

« Het is echter wel te verstaan dat die termen betrekking hebben op beheerswijzen voor de overheidsfinanciën zelf en, behoudens bijzondere wet, niet slaan op welkdanige entiteiten die toelagen of participaties van de overheid genieten ».

Op de door de heren Henrion c.s. voorgestelde tekst (Gedr. St. Kamer, nrs 9/3° tot 9/8°) werden verscheidene amendementen ingediend, die evenwel meer bepaald betrekking hadden op de samenstelling van het Hof en de wijze waarop de leden ervan worden benoemd.

Het verslag dat namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en voor de institutionele hervormingen werd uitgebracht op 8 januari 1985 (Gedr. St. Kamer, nr. 9/9°), preciseert dat het voorstel van de heren Henrion c.s. ontstaan is uit de werkzaamheden van een werkgroep, samengesteld uit leden van de Kamer en van het Rekenhof.

In het verslag (blz. 6 en 7) worden meer bepaald over de taak van het Hof vragen gesteld die het Rekenhof zelf beantwoord heeft.

Op de vraag van de Commissie wat moet worden verstaan onder « organen, instellingen en verenigingen » die door de Staat, de Gemeen-

matières de l'Etat, des provinces, des grandes agglomérations et fédérations de communes ainsi que des organismes d'intérêt public et des communes désignées par la loi ... ».

c) La déclaration de révision du 14 novembre 1978 visait tout l'article 116 de la Constitution.

Au Sénat, dans le rapport fait au nom de la Commission spéciale de révision (Doc. Sénat, 476 (1978-1979) n° 2), il est rappelé que la justification donnée par le Gouvernement est de rendre possible l'adaptation de la mission de la Cour des comptes aux nouvelles structures de l'Etat.

A la Chambre des Représentants, le rapport fait au nom de la Commission spéciale ne mentionne aucune discussion (Doc. Chambre, 519 (1978-1979) n° 4) et la déclaration de révision de l'article 116 fut adoptée sans discussion en séances publiques des deux Chambres législatives.

d) La déclaration de révision du 5 octobre 1981 visait également l'ensemble de l'article 116 de la Constitution.

Ni les rapports ni les comptes rendus des séances publiques des deux Chambres législatives ne font état de discussions sur le principe de la révision.

La procédure parlementaire ne fut poursuivie pour aucune de ces quatre déclarations de révision de l'article 116 de la Constitution.

2° Les propositions de révision de l'article 116 de la Constitution:

Au cours de la session 1983-1984, la Chambre des Représentants fut saisie de deux propositions de déclaration de révision de la Constitution (Doc. Chambre, 10 (1981-1982) n° 9/10 à 9/11°).

a) Selon la proposition de révision déposée par MM. Van den Bossche et De Batselier (Doc. Chambre, 10 (1981-1982) n° 9/1° — session 1983-1984, du 4 avril 1984), la Cour des comptes serait chargée « de l'examen et de la liquidation des comptes de l'Etat, des Communautés, des Régions, des provinces et des communes désignées par la loi, ainsi que des organismes, institutions et associations qu'ils ont créées ou qui en dépendent ». Il est aussi précisé que « La loi peut étendre les compétences de la Cour des comptes et de ses sections et leur confier des missions spéciales ».

b) Selon une proposition de révision de M. Henrion, contresignée par les chefs des groupes politiques de la Chambre des Représentants (Doc. Chambre, n° 9/2° du 10 mai 1984), la mission de la Cour des comptes serait la même que celle énoncée dans la proposition précédente, à l'exclusion des « communes désignées par la loi ».

La proposition Henrion ménage aussi la possibilité, pour une loi ou pour un décret, d'étendre les compétences de la Cour des comptes.

Selon les développements de cette proposition,

« Les termes « ainsi que des organismes, institutions et associations qu'ils créent ou qui en dépendent » ont été insérés pour couvrir tout mode de gestion des finances publiques, soit actuel (parastataux, « paraprovinciaux », etc.) soit futur, d'où leur caractère très général et l'impossibilité de donner l'énumération des objets concernés ».

Les développements précisent encore:

« Il doit toutefois être entendu que ces termes visent des modes de gestion des finances publiques elles-mêmes et non, sauf loi particulière, le domaine des entités quelconques qui bénéficient de subventions ou de participations des pouvoirs publics ».

Plusieurs amendements au texte proposé par MM. Henrion et consorts (Doc. Chambre, n° 9/3° à 9/8°) furent déposés mais visaient plus particulièrement la composition de la Cour et le mode de nomination de ses membres.

Le rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des Réformes institutionnelles, le 8 janvier 1985 (Doc. Chambre, n° 9/9°), précise que la proposition de MM. Henrion et consorts est issue des travaux d'un groupe de travail composé de membres de la Chambre et de membres de la Cour des comptes.

En ce qui concerne plus particulièrement les missions de la Cour, le rapport (pages 6 et 7) pose des questions sur lesquelles la Cour des comptes a fourni elle-même les réponses.

Interrogée par la Commission sur ce qu'il faut entendre par « organismes, institutions et associations » que l'Etat, les Communautés, les

schappen, de Gewesten en de provincies worden opgericht of die ervan afhangen, verstrekt het Rekenhof de volgende opheldering bij het voorstel (blz. 8 van het verslag):

«Die bepaling beoogt in feite ofwel door de wetgever (nationaal, van de Gemeenschap, van het Gewest) opgerichte organen, ofwel organen die met overheidsmiddelen gestijfd worden en deel zouden hebben uitgemaakt van de overheidsdiensten, en dus van de algemene begroting, in diezelfde wetgever niet precies de voorkeur eraan had gegeven ze van een specifieke beheersvorm te voorzien.

Maar in ieder van die gevallen — die overigens tegelijkertijd kunnen voorkomen — dient het kenmerk van «beheer van een overheidsdienst» vastgesteld te worden opdat het Hof ten aanzien van hen bevoegd is.

Het gevolg daarvan is dat, hoe belangrijk de overheidssteun of participatie van de overheid (zelfs een meerderheidsparticipatie) ook is te aanzien van de werking van industriële of commerciële ondernemingen, ze toch niet voldoende zijn om de bevoegdheid van het Rekenhof tegenover hen te rechtvaardigen, tenzij een optreden dat tot de controle op de aanwending van de toelagen beperkt is.

Daarentegen moet die bevoegdheid uitgeoefend worden tegenover de gespecialiseerde instellingen die de overheid opgericht heeft en die door middel van openbare gelden, overheidssteun aan dergelijke ondernemingen verlenen.

Overigens, en behoudens een uitdrukkelijke wetsbepaling, vallen de zogenaamde openbare bakken en financiële instellingen wegens hun specifieke activiteiten die door het marktmechanisme beheerst worden, in principe buiten het toepassingsgebied van de bevoegdheid van het Hof».

De Commissie (blz. 10 van het verslag) heeft de door het Rekenhof gegeven interpretatie onderschreven en heeft de tekst die artikel 116 van de Grondwet zou moeten vervangen, met 14 stemmen en 4 onthoudingen aangenomen. (1).

De voorstellen van de heren Van den Bossche en De Batselier, enerzijds, en van de heren Henrion c.s., anderzijds, zijn opgenomen in de tabel van de wetsontwerpen en -voorstellen die, ten gevolge van de ontbinding van de Kamers op 3 september 1985, als niet-bestaande worden beschouwd (Gedr. St. Kamer, 1370 (1984-1985), blz. 4).

*

Tijdens de zitting 1984-1985 werden, zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers als in de Senaat, andere voorstellen van verklaring tot herziening van artikel 116 van de Grondwet ingediend (Gedr. St. Kamer, 1161-1172-1319-1336 (1984-1985) nr. 1) — (Gedr. St. Senaat, 839-941-954 (1984-1985) nr. 1).

Zij hadden hoofdzakelijk tot doel de inrichting en de opdrachten van het Rekenhof aan te passen aan de nieuwe structuren van de staatsinstellingen.

De Wetgevende Kamers werden ontbonden zonder dat een verklaring tot herziening van de Grondwet was aangenomen.

*

De kwestie van de herziening van artikel 116 van de Grondwet werd eveneens aangesneden tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Paragraaf 4 van artikel 13 van de bijzondere wet luidt als volgt:

«De wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en de bepalingen betreffende het Hoog Comité van Toezicht zijn van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschap en het Gewest».

(1) Aanknappend bij dit belangrijk verslag betreffende een herziening van artikel 116 van de Grondwet, wees de Commissie voor de Financien van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 29 april 1985 (Gedr. St. Kamer, 1193 (1984-1985) nr. 1) ter gelegenheid van het onderzoek dat aan het 140ste Boek van het Rekenhof was gewijd, op het volgende:

«Ook werd het bijzondere belang onderstreept van de in behandeling zijnde herziening van artikel 116 van de Grondwet dat de inrichting en de opdrachten van het Rekenhof vastlegt.

Die herziening van een sinds 1831 ongewijzigde grondwettekst is vooral ingegeven, eensdeels, omwille van de gewijzigde staatsstructuur ingevolge de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en, anderdeels, met het doel de bevoegdheden van het Rekenhof duidelijker te formuleren ten aanzien van de sedert 1830 ingetreden wijzigingen van het overheidsbeheer.

Na de wijziging van artikel 116 zullen logischerwijze de wet tot oprichting van het Rekenhof en de wetgeving op de Rijkscomptabiliteit moeten aangepast worden, rekening houdend met de nieuwe staatsstructuur en de huidige wijzen van overheidsbeheer».

Régions et les provinces créent ou qui en dépendent, la Cour des comptes fournit le commentaire suivant de la proposition (page 8 du rapport):

«Cette disposition doit être entendue comme visant soit des entités créées par le législateur (national, communautaire, régional) soit des entités alimentées par des deniers publics et qui eussent fait partie des administrations publiques et donc du budget général si ce même législateur n'avait pas précisément estimé préférable de les doter d'un mode de gestion spécifique.

Mais dans l'un et l'autre cas — qui peuvent d'ailleurs se cumuler — le caractère de «gestion d'un service public» doit être établi pour que s'exerce à leur égard la compétence de la Cour.

Il en résulte que, quelle que soit l'importance des subventions publiques (même majoritaires) dans le fonctionnement d'entreprises industrielles ou commerciales, les unes et les autres ne peuvent suffire à fonder la compétence de la Cour à leur égard, si ce n'est une intervention limitée au contrôle de l'emploi des subventions.

Par contre, cette compétence doit s'exercer sur les organismes spécialisés créés par les pouvoirs publics et dispensant, au moyen de deniers publics, l'aide publique à de telles entreprises.

Par ailleurs, et sauf disposition législative expresse, les activités spécifiques, ressortissant du marché, des organismes bancaires et financiers dits publics, les excluent en principe du champ d'application de la compétence de la Cour».

La Commission (page 10 du rapport) s'est ralliée à l'interprétation fournie par la Cour des comptes et elle a adopté par 14 voix et 4 abstentions le texte qui devrait remplacer l'article 116 de la Constitution (1).

Les propositions de MM. Van den Bossche et De Batselier, d'une part, et de MM. Henrion et consorts, d'autre part, figurent dans le tableau des projets de loi et propositions considérés comme non avenus par l'effet de la dissolution des Chambres le 3 septembre 1985 (Doc. Chambre, 1370 (1984-1985), page 4).

*

Au cours de la session 1984-1985, tant à la Chambre des Représentants qu'au Sénat, d'autres propositions de déclaration de révision de l'article 116 de la Constitution ont été déposées (Doc. Chambre, 1161, 1172, 1319, 1336 (1984-1985) nos 1) — (Doc. Sénat, 839, 941, 954 (1984-1985) nos 1).

Elles visaient essentiellement à adapter l'organisation et les missions de la Cour des comptes aux nouvelles structures institutionnelles de l'Etat.

Les Chambres législatives ont été dissoutes sans avoir adopté une déclaration de révision de la Constitution.

*

Le problème de la révision de l'article 116 de la Constitution a aussi été abordé au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le paragraphe 4 de l'article 13 de la loi spéciale est rédigé dans les termes suivants:

«La loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et les dispositions relatives au Comité supérieur de contrôle sont applicables à la Communauté et à la Région».

(1) Dans le prolongement de cet important rapport relatif à une révision de l'article 116 de la Constitution, la Commission des finances de la Chambre des Représentants soulignait le 29 avril 1985 (Doc. Chambre, 1193 (1984-1985) n° 1), lors de l'examen du 140ème Cahier de la Cour des comptes:

«L'accent a également été mis sur l'importance toute particulière de la révision en cours de l'article 116 de la Constitution, qui règle l'organisation et les missions de la Cour des comptes.

Cette révision d'un texte de la Constitution resté inchangé depuis 1831 est principalement inspirée, d'une part, par la nécessité d'adapter cet article aux structures modifiées de l'Etat qui sont le résultat de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et, d'autre part, par le souci de définir plus clairement les attributions de la Cour des comptes eu égard aux modifications de la gestion des deniers publics, intervenues depuis 1830.

Une fois que l'article 116 aura été modifié, il faudra logiquement adapter la loi organique de la Cour des comptes ainsi que la législation sur la comptabilité de l'Etat, compte tenu des nouvelles structures de l'Etat et des méthodes de gestion actuelles des finances publiques».

In de openbare vergadering van de Senaat van 23 juli 1980 liet de heer De Bondt zicht als volgt uit:

« In verband met paragraaf 4, ... heb ik een analoge opmerking. Ik kan dus ook hier zeer kort gaan. De herziening van artikel 116 is eveneens in de verklaring tot herziening opgenomen. De Minister van Justitie zal zich herinneren dat het artikel 116 reeds in de verklaring van 1965 was opgenomen. Het betrof het tweede lid van artikel 116. Nu hebben wij ons niet beperkt tot het tweede lid; wij hebben het artikel in zijn geheel voor herziening vatbaar verklaard.

Ik meen niet dat het mogelijk is in paragraaf 4 van dit ontwerp te bepalen dat de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en de bepalingen betreffende het Hoog Comité van Toezicht van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschap en het gewest.

Hoe welluidend en klaar de uitdrukking « van overeenkomstige toepassing » ook mag klinken, toch is het een vergissing niet vooraf het artikel 116 van de Grondwet te wijzigen.

Ik meen overigens dat het artikel 13 nuttig is, gesteld dat deze bezwaren kunnen worden weggenomen omdat het dispuut dat tot heden toe heeft bestaan tussen sommigen en het Rekenhof over de eindafrekening van de rekeningen van de cultuurgemeenschappen en de eindafrekening van de rijksbegroting, daarmee uit de weg zal kunnen worden geruimd ».

en de heer Ph. Moureaux, Minister van Binnenlandse Zaken en Institutionele Hervormingen, antwoordde daarop als volgt:

« ... je ne puis que confirmer ce que vient de déclarer M. de Stexhe. Je suis quelque peu étonné d'entendre M. De Bondt, qui plaidait il y a deux jours en faveur d'une application souple de la Constitution, réclamer maintenant une application plus stricte de celle-ci, puisqu'il souhaite même que l'on révisé des articles qui ne concernent en rien le pouvoir régional et communautaire, avant de pouvoir imposer une règle élémentaire à ce pouvoir » (Senaat, Handelingen, vergadering van woensdag 23 juli 1980, blz. 2464 en 2465).

* * *

Het Rekenhof heeft de aandacht van het Parlement gevestigd op de noodzaak om artikel 116 van de Grondwet te herzien en de wetgeving aan de opdrachten van het Hof aan te passen.

Het Hof heeft in zijn 141ste Boek van opmerkingen (Deel I, 1 augustus 1984, blz. 20), in een hoofdstuk dat aan de herziening van artikel 116 van de Grondwet is gewijd, het volgende opgemerkt:

« Aangezien de bevoegdheden en opdrachten van het Rekenhof vastgelegd zijn in artikel 116 van de Grondwet, wees het Hof erop dat noodzakelijkerwijze de bepalingen van dit artikel zullen moeten aangepast worden met het oog op een grondwettelijke bekrachtiging van zijn bevoegdheden en opdrachten ten aanzien van de Gemeenschappen en de Gewesten. De organieke wet en het huishoudelijk reglement van het Rekenhof zullen nadien ook moeten aangepast worden ».

*

Uit de algemene opmerkingen die hierboven zijn gemaakt blijkt dat de bevoegdheden van het Rekenhof, zoals ze door artikel 116, tweede lid, op beperkende wijze worden omschreven, niet meer overeenstemmen met de bevoegdheden die verscheidene wetten hebben gemeend aan deze instelling te kunnen verlenen. Er is herhaaldelijk op gewezen dat de wetgever het grondwettelijk voorschrift wel enigermate naar zijn hand heeft gezet om aan het Hof ruimere bevoegdheden te kunnen toekennen (1). De ontwerpen en voorstellen die — tevergeefs — werden ingediend met het oog op de herziening van artikel 116, tweede lid, van de Grondwet, hadden, vanuit dit oogpunt, alleen tot doel een toestand te regulariseren die fundamenteel vatbaar was voor kritiek.

De aldus in herinnering gebrachte grondwettigheidsbezwaren gelden a fortiori voor de controle die het Rekenhof zou moeten uitoefenen ten aanzien van private vennootschappen waarin « de Staat, de N.I.M., G.I.M.V., G.I.M.W., G.O.M.'s of hun filialen een gedeelte van het maatschappelijk kapitaal » bezitten, zoals wordt bepaald in artikel 1 van het door de heer Gabriëls ingediende wetsvoorstel.

In het onderhavige geval gaat het er immers niet om de rekeningen van openbare instellingen na te zien doch deze van een geheel van ondernemingen die in genen dele kunnen worden gelijkgesteld met rijksbesturen. Het gaat er niet om na te gaan hoe de overheidssubsidies worden besteed doch hoe het beheer wordt gevoerd van een onderneming

(1) Y. Mahieu, « L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au budget et à la Cour des Comptes » (inleiding van R. Henrion), Brussel, Bruylant, 1973, blz. 56.

A la séance publique du Sénat du 23 juillet 1980, M. De Bondt s'exprimait comme suit:

« In verband met paragraaf 4, ..., heb ik een analoge opmerking. Ik kan dus ook hier zeer kort gaan. De herziening van artikel 116 is eveneens in de verklaring tot herziening opgenomen. De Minister van Justitie zal zich herinneren dat het artikel 116 reeds in de verklaring van 1965 was opgenomen. Het betrof het tweede lid van artikel 116. Nu hebben wij ons niet beperkt tot het tweede lid; wij hebben het artikel in zijn geheel voor herziening vatbaar verklaard.

Ik meen niet dat het mogelijk is in paragraaf 4 van dit ontwerp te bepalen dat de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en de bepalingen betreffende het Hoog Comité van Toezicht van overeenkomstige toepassing zijn op de Gemeenschap en het gewest.

Hoe welluidend en klaar de uitdrukking « van overeenkomstige toepassing » ook mag klinken, toch is het een vergissing niet vooraf het artikel 116 van de Grondwet te wijzigen.

Ik meen overigens dat het artikel 13 nuttig is, gesteld dat deze bezwaren kunnen worden weggenomen omdat het dispuut dat tot heden toe heeft bestaan tussen sommigen en het Rekenhof over de eindafrekening van de rekeningen van de cultuurgemeenschappen en de eindafrekening van de rijksbegroting, daarmee uit de weg zal kunnen worden geruimd ».

et M. Ph. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles, répondait dans les termes suivants:

« ... je ne puis que confirmer ce que vient de déclarer M. de Stexhe. Je suis quelque peu étonné d'entendre M. De Bondt, qui plaidait il y a deux jours en faveur d'une application souple de la Constitution, réclamer maintenant une application plus stricte de celle-ci, puisqu'il souhaite même que l'on révisé des articles qui ne concernent en rien le pouvoir régional et communautaire, avant de pouvoir imposer une règle élémentaire à ce pouvoir » (Sénat, Annales parlementaires, séance du mercredi 23 juillet 1980, pages 2464 et 2465).

* * *

La Cour des comptes a attiré l'attention du Parlement sur la nécessité de revoir l'article 116 de la Constitution et d'adapter la législation à ses missions.

Dans son 141ème Cahier d'observations (fascicule 1^{er}, 1^{er} août 1984, page 20), dans un chapitre consacré à la révision de l'article 116 de la Constitution, la Cour observait:

« Les compétences et les missions de la Cour des comptes étant fixées dans l'article 116 de la Constitution, la Cour a signalé qu'il s'imposait que les dispositions de cet article fussent adaptées en vue de la ratification constitutionnelle de ses compétences et missions à l'égard des Communautés et des Régions. La loi organique et le règlement d'ordre intérieur devraient, ultérieurement, aussi être adaptés dans ce sens ».

*

Il résulte des observations générales qui viennent d'être émises que les compétences de la Cour des comptes, telles qu'elles sont définies limitativement par l'article 116, alinéa 2, de la Constitution, ne correspondent plus avec les attributions que diverses lois ont cru pouvoir confier à cette institution. Il a été relevé à de multiples reprises que c'est « en sollicitant abusivement le prescrit constitutionnel » (1) que le législateur a réalisé des extensions de compétence au profit de la Cour. Les projets et les propositions déposés — sans succès — en vue de réviser l'article 116, alinéa 2, de la Constitution n'ont eu, dans cette perspective, d'autre objet que de régulariser une situation qui prêtait fondamentalement à critique.

Les objections d'ordre constitutionnel qui sont ainsi rappelées valent a fortiori pour les contrôles que la Cour des comptes serait amenée à exercer à l'encontre de sociétés privées dans lesquelles « l'Etat, la S.N.I., la S.R.I.W., la G.I.M.V., les S.D.R. ou leurs filiales détiennent une part du capital social », comme le précise l'article 1^{er} de la proposition de loi déposée par M. Gabriëls.

En l'espèce, il ne s'agit pas, en effet, de vérifier les comptes d'institutions publiques mais bien ceux d'un ensemble d'entreprises qui ne peuvent, en aucune manière, être assimilées à des administrations de l'Etat. Il ne s'agit pas de vérifier l'usage qui serait fait de subventions des pouvoirs publics mais bien d'examiner la gestion d'une entreprise

(1) Y. Mahieu, « L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au budget et à la Cour des comptes » (préface R. Henrion), Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 56.

waarin de overheid nochtans slechts een deel, en dan nog slechts een gering deel, van het maatschappelijk kapitaal bezit. Hoofdzaak is evenmin het nazien van de rekeningen, doch, zoals in artikel 5, tweede lid, van het voorstel is aangegeven, het verstrekken van adviezen, het maken van opmerkingen en het bezorgen van documenten in aangelegenheden die verband houden met het « beheer en beleid van de onderneming ».

Tegen het wetsvoorstel kunnen grondwettigheidsbezwaren worden aangevoerd, zowel uit hoofde van de ondernemingen die het aan de controle van het Rekenhof wil onderwerpen, als wegens de werkwijzen en de doelstellingen die het voor het uitvoeren van die opdrachten aangeeft.

De kamer was samengesteld uit

De heren J. Ligot, kamervoorzitter,
P. Fincœur en Ch.-L. Closset, staatsraden,
Cl. Deschamps en F. Delpérée, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw M. Van Gerrewey, griffier.

De overstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. Stryckmans, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. Mendiaux, eerste auditeur.

De Griffier,

M. VAN GERREWEY

De Voorzitter,

J. LIGOT

dont des autorités publiques ne détiennent pourtant qu'une part, même réduite, du capital social. Pour l'essentiel, il ne s'agit pas non plus de vérifier des comptes, mais comme l'indique l'article 5, alinéa 2, de la proposition, de donner des avis, de faire des observations et de transmettre des documents dans des domaines qui concernent « la gestion et la politique de ces entreprises ».

La proposition de loi s'expose à critique d'inconstitutionnalité tant à raison des entreprises qu'elle entent assujettir au contrôle de la Cour des comptes que des modalités et des finalités qu'elle retient pour l'exercice de ces missions.

La chambre était composée de

Messieurs J. Ligot, président de chambre,
P. Fincœur et Ch.-L. Closset, conseillers d'Etat
Cl. Deschamps et F. Delpérée, assesseurs de la section de législation,
Madame M. Van Gerrewey, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. Stryckmans, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. Ch. Mendiaux, premier auditeur.

Le Greffier,

M. VAN GERREWEY

Le Président,

J. LIGOT