# Chambre des Représentants

SESSION 1965-1966

30 JUIN 1966

## PROPOSITION DE RESOLUTION

**chargeant la Cour des Comptes de soumettre aux Chambres législatives des propositions de modification de l'article 9bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes.**

## DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de la discussion générale du Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1966, nous avons formulé quatre suggestions visant à améliorer le contrôle qu'exercent les Chambres législatives sur les dépenses publiques.

Ces suggestions ont essentiellement pour objet de :

1° généraliser le contrôle sur place de la Cour des Comptes;
2° inviter la Cour des Comptes à soumettre aux Chambres législatives ses observations sur l'efficacité et la rentabilité des dépenses publiques;
3° inviter la même Cour à soumettre aux Chambres législatives des propositions d'amélioration de son pouvoir juridictionnel sur les ordonnateurs de dépenses;
4° doter le Parlement d'un service spécialisé dans l'analyse des observations de la Cour des Comptes.

En raison de leur portée, ces suggestions ne peuvent être soumises aux délibérations de votre Assemblée dans des présentations identiques.

En effet, celle qui préconise la généralisation du contrôle sur place de la Cour des Comptes, si elle est retenue, nécessitera la modification de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes. Aussi avons-nous formulé cette première suggestion dans la proposition de loi portant le n° 249/1 (1965-1966).

Par contre, nos suggestions relatives tant au contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des dépenses publiques qu'au pouvoir juridictionnel de la Cour des Comptes sur les ordonnateurs de dépenses, si elles sont retenues, n'impliquent pas une intervention du législateur. Nous vous les



# Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1965-1966

30 JUNI 1966

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**waarbij het Rekenhof wordt gelast bij de Wetgevende Kamers voorstellen in te dienen tot wijziging van artikel 9bis van de wet van 29 oktober 1846 betreffende de inrichting van het Rekenhof.**

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Bij de algemene bespreking van de Rijksmiddelenbegroting voor het dienstjaar 1966, deden wij vier suggesties ter verbetering van het toezicht dat de Wetgevende Kamers op de overheidsuitgaven uitoefenen.

Die suggesties hebben hoofdzakelijk ten doel om :

1° de door het Rekenhof ter plaatse uitgeoefende controle te veralgemenen;
2° het Rekenhof te verzoeken aan de Wetgevende Kamers zijn opmerkingen betreffende de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsdiensten mede te delen;
3° datzelfde Hof te verzoeken aan de Wetgevende Kamers voorstellen ter verbetering van zijn rechtsmacht over de ordonnateurs van de uitgaven te doen;
4° het Parlement uit te rusten met een dienst die gespecialiseerd is in de analyse van de opmerkingen van het Rekenhof.

Die suggesties kunnen wegens hun strekking niet in dezelfde vorm aan de Kamers ter bespreking worden voorgelegd.

Indien immers de suggestie betreffende de veralgemening van de door het Rekenhof ter plaatse verrichte controle wordt aangenomen, zullen in de wet van 29 oktober 1846 betreffende de inrichting van het Rekenhof wijzigingen aangebracht moeten worden. Wij hebben die eerste suggestie dan ook opgenomen in wetsvoorstel nr 249/1 (1965-1966).

Daarentegen is geen bemoeiing van de Wetgevende Macht vereist indien onze suggesties in verband met het toezicht op de doelmatigheid en de rendabiliteit van de overheidsuitgaven en met de rechtsmacht van het Rekenhof op de ordonnateurs van de uitgaven worden aangenomen.

formulons, en conséquence, sous forme de proposition de résolution.

Enfin la création, au sein du Parlement, d'un service spécialisé dans l'analyse des observations de la Cour des Comptes est du ressort des Bureaux de nos Assemblées parlementaires. Nous avons soumis cette quatrième suggestion aux membres du Bureau de la Chambre des Représentants.

* * *

La présente proposition de résolution est relative au pouvoir juridictionnel qu'exerce la Cour des Comptes sur les ordonnateurs de dépenses en vertu de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées.

Le législateur de 1846, ayant décidé que le droit de visa de la Cour des Comptes ne pouvait pas porter sur toutes les dépenses publiques, stipula, dans l'article 18 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat que « les ordonnateurs sont responsables des paiements mandatés par eux contrairement aux lois et règlements d'administration ». Cet article se caractérisant non seulement par une rédaction imprécise mais aussi par son silence quant à la manière d'appliquer les sanctions, il fut remplacé en 1921 par le texte suivant :

« Les ordonnateurs délégués par le Ministre pour l'exécution du budget sont justiciables de la Cour des Comptes du chef des engagements de crédit qu'ils ont contractés en violation d'une disposition légale quelconque et qui ont causé un dommage au Trésor. L'ordonnateur ne sera exonéré de cette responsabilité que s'il peut produire pour sa justification un ordre spécial écrit du Ministre qui a autorisé la dépense, et préalable à l'ordonnancement ».

La même loi du 20 juillet 1921 complète la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes par un article 9*bis*, rédigé comme suit :

« La Cour arrête les sommes à recouvrer à charge des ordonnateurs délégués par le Ministre, du chef des engagements de crédits contractés en violation des dispositions légales ou du chef des dommages supportés par le Trésor. Elle peut aussi infliger aux ordonnateurs une amende qui n'excède pas la moitié de leur traitement et, le cas échéant, provoquer leur suspension ou leur destitution. Dans ses observations annuelles aux Chambres, la Cour signale les pénalités infligées aux ordonnateurs délégués. Sauf dans le cas d'urgence admis par la Chambre, toute demande de crédit supplémentaire est appuyée d'un rapport de la Cour des Comptes quant au mode d'emploi de l'allocation à augmenter ».

Ces précisions apportées en 1921 n'ont toutefois pas donné les résultats escomptés. En effet, comme l'a fait remarquer M. Vaernewijck, conseiller à la Cour des Comptes, dans le « Administratief Lexicon », les dispositions de cette loi demeurent utopiques en pratique ou sont aisément tournées

Lorsqu'un Ministre autorise par écrit un ordonnateur à contracter des engagements de crédits en violation d'une disposition légale, il rend impossible l'application de la loi, du fait qu'il demeure lui-même responsable. Or, la responsabilité ministérielle n'entraine jamais qu'une sanction politique. Autant dire qu'elle n'existe pas : l'histoire politique et parlementaire le prouve. D'ailleurs la responsabilité ministé-

Bijgevolg formuleren wij die in de vorm van een voorstel van resolutie.

Ten slotte ressorteert de oprichting bij het Parlement van een dienst die gespecialiseerd is in de analyse van de opmerkingen van het Rekenhof onder de Bureaus van onze parlementaire lichamen. Deze vierde suggestie hebben wij dan ook aan leden van het Bureau van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd.

* * *

Dit voorstel van resolutie heeft betrekking op de rechtsprekende bevoegdheid welke het Rekenhof op de ordonnateurs van de uitgaven uitoefent krachtens de wet van 20 juli 1921 waarbij de comptabiliteit van de vastgelegde uitgaven is ingevoerd.

In 1846 besliste de wetgever dat het visumrecht van het Rekenhof niet mocht gelden voor alle openbare uitgaven. Daarom werd in artikel 18 van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat bepaald dat de ordonnateurs verantwoordelijk zijn voor de door hen in strijd met de wetten en bestuursreglementen betaalbaar gestelde bedragen. Aangezien dit artikel niet alleen onduidelijk opgesteld was, doch ook niets bepaalde met betrekking tot de wijze waarop sancties zouden worden toegepast, werd het in 1921 vervangen door volgende tekst :

« De ordonnateurs, door de Minister afgevaardigd voor het uitvoeren van de begroting, moeten rekening en verantwoording geven aan het Rekenhof over de betaalbaarstellingen van kredieten, waartoe zij zich verbonden hebben in strijd met enige wetsbepaling en waardoor de Schatkist benadeeld werd. De ordonnateur is alleen dan niet meer aansprakelijk wanneer hij, tot zijn rechtvaardiging, een bijzonder schriftelijk bevel van de Minister kan overleggen, dat machtiging verleende tot de uitgave en aan het betalingsbevel voorafging. »

Dezelfde wet van 20 juli 1921 vult de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof aan met een artikel 9*bis*, dat luidt als volgt :

« Het Hof bepaalt welke sommen ten laste van de door de Minister afgevaardigde ordonnateurs dienen te worden ingevorderd wegens de bevonden betaalbaarstellingen van kredieten in strijd met de wetsbepalingen of wegens schade ondergaan door de Schatkist. Het kan ook aan de ordonnateurs een boete opleggen, die niet de helft hunner wedde overschrijdt, en bij voorkomend geval, besluiten tot hun schorsing of afzetting. In zijn jaarlijkse aanmerkingen, aan de Kamers toegezonden, vermeldt het Hof de straffen die tegen de afgevaardigde ordonnateurs uitgesproken werden. Behalve in spoedeisende gevallen, door de Kamers aangenomen, wordt bij elke aanvraag om een bijkomend krediet een verslag van het Rekenhof gevoegd, betreffende de wijze van gebruik van het te verhogen krediet. »

Deze gepreciseerde tekst van 1921 leverde nochtans niet de verwachte resultaten op. Immers, zoals de heer Vaernewijck, raadsheer in het Rekenhof, in zijn « Administratief Lexicon » opmerkt, blijven de bepalingen van die wet in de praktijk een utopie of worden zij gemakkelijk ontdoken.

Wanneer een Minister een ordonnateur schriftelijk machtigt om, in strijd met een wetsbepaling, kredieten vast te leggen, maakt hij de toepassing van de wet onmogelijk, aangezien hij zelf verantwoordelijk blijft. Voor de ministeriële verantwoordelijkheid nu bestaat alleen een politieke sanctie. Wat erop neerkomt dat er in feite helemaal geen sanctie is, zoals voldoende blijkt uit de politieke en parle-

rielle, au point de vue pécuniaire, serait insuffisante ou trop importante. De plus, il est exclu que dans ces cas, la Cour des Comptes puisse intervenir autrement qu'en dénonçant les faits au Parlement.

De même, nombreuses sont les dépenses engagées en dehors de toute intervention ministérielle. Elles le sont soit en l'absence d'une délégation dûment établie, soit en vertu d'une délégation qui ne porte que sur une partie des actes qui concourent à la dépense. Cependant, tandis que la plupart de ces actes entraînent des conséquences juridiques irréversibles, la Cour des Comptes, lorsqu'elle découvre une irrégularité, ne peut agir que sur les seuls ordonnateurs « délégués ».

Par suite du manque de clarté des textes de 1921 et du caractère boiteux de la procédure qu'ils ont instaurée, la Cour des Comptes n'a pu y trouver un appui suffisant pour exercer son pouvoir juridictionnel sur les ordonnateurs de dépenses : elle n'y a eu recours qu'en de très rares occasions.

Il en résulte un affaiblissement notable de l'efficacité du contrôle des dépenses publiques, qu'il convient de redresser.

A cet effet, il nous paraît opportun d'étendre le pouvoir juridictionnel de la Cour des Comptes aux ordonnateurs de dépenses qui ne détiennent aucune délégation de leur Ministre, à l'exclusion, évidemment, des Ministres eux-mêmes. Pour ce faire, il conviendrait de définir la compétence non plus « ratione personae » mais bien « ratione materiae » des ordonnateurs des dépenses, ce qui pourrait être obtenu en précisant plus complétivement les faits qui donneraient lieu à une condamnation.

Cette matière étant particulièrement délicate, nous proposons de faire précéder l'intervention nécessaire du législateur par une recherche concrète visant à déterminer les situations justifiant l'intervention juridictionnelle de la Cour des Comptes.

L'objet de notre proposition de résolution est de confier cette recherche à la Cour des Comptes, laquelle nous paraît être, en l'occurrence, notre conseiller le mieux qualifié.

mentaire geschiedenis. Uit financieel oogpunt zou de ministeriële verantwoordelijkheid trouwens ontoereikend of onvoldoende zijn. Bovendien zou het Rekenhof in een dergelijk geval de feiten alleen maar ter kennis van het Parlement kunnen brengen.

Tal van uitgaven worden ook buiten de ministers om vastgelegd, hetzij omdat er geen behoorlijke opdracht is verleend, hetzij omdat de opdracht alleen slaat op een gedeelte van de handelingen die tot de uitgave leiden. Doch hoewel de meeste van die handelingen rechtsgevolgen met zich brengen die niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt, kan het Rekenhof, wanneer het onregelmatigheden ontdekt, alleen optreden tegen de ordonnateurs die opdracht hebben gekregen.

Wegens de onduidelijkheid van de teksten van 1921 en de onsamenhangende procedure die daarbij is ingesteld, heeft het Rekenhof daarin geen voldoende steun kunnen vinden om zijn rechtsmacht uit te oefenen op de uitgaven-ordonnateurs : het heeft die rechtsmacht dan ook maar zeer zelden uitgeoefend.

De controle op de overheidsuitgaven heeft dientengevolge heel wat van haar doelmatigheid verloren, en dit euvel moet worden verholpen.

Daarom lijkt het ons gepast de rechtsmacht van het Rekenhof uit te breiden tot de uitgavenordonnateurs die geen opdracht hebben gekregen van hun Minister, met uitsluiting natuurlijk van de Ministers zelf. Daartoe moet de bevoegdheid, niet « ratione personae », maar wel « ratione materiae », van de uitgavenordonnateurs worden bepaald door nader te omschrijven welke feiten aanleiding kunnen geven tot een veroordeling.

Aangezien die materie bijzonder kies is, stellen wij voor aan het noodzakelijk geworden optreden van de wetgever een concreet onderzoek te laten voorafgaan, om de situaties te bepalen waarin de rechtsmacht van het Rekenhof zich kan doen gelden.

Ons voorstel van resolutie heeft tot doel dit onderzoek toe te vertrouwen aan het Rekenhof dat, naar het ons voorkomt, de meest bevoegde raadgever is.

A. SAINT-REMY.

## PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique.

La Chambre des Représentants charge la Cour des Comptes de lui soumettre des propositions de modification de l'article 9*bis* de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes.

31 mai 1966.

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Enig artikel.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers geeft het Rekenhof opdracht om haar zijn voorstellen tot wijziging van artikel 9*bis* van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof voor te leggen.

31 mei 1966.

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