

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

29 AVRIL 1997

PROPOSITION DE LOI

**visant à modifier la loi
du 29 octobre 1846 organique
de la Cour des comptes**

AMENDEMENTS

N° 3 DE M. DUQUESNE ET CONSORTS

Art. 2

Au 2°, au premier alinéa, entre les mots « La Cour des comptes contrôle » et les mots « le bon emploi des deniers publics » insérer les mots « *a posteriori* ».

JUSTIFICATION

Cette adjonction vise à rencontrer la remarque du Conseil d'Etat, selon laquelle « le contrôle de la gestion par la Cour ne peut être exercé qu'*a posteriori*, sous peine de porter excessivement atteinte à la liberté d'action gouvernementale qu'impose la séparation des pouvoirs ». Une telle précision permet de mieux garantir la clarté et la sécurité juridiques du texte. Elle découle d'ailleurs clairement de l'exposé des motifs de la proposition de loi qui stipulait, notamment, que le contrôle de gestion ne devait pas être confondu avec un contrôle d'opportunité et qu'il ne pouvait pas interférer avec l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes qui met en place

Voir :

- 618 - 95 / 96 :

- N° 1 : Proposition de loi de M. Duquesne et consorts.
- N° 2 : Avis.
- N° 3 : Avis du Conseil d'Etat.
- N° 4 : Amendements.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

29 APRIL 1997

WETSVOORSTEL

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

AMENDEMENTEN

N° 3 VAN DE HEER DUQUESNE c.s.

Art. 2

In het eerste lid van het 2°, tussen de woorden « Het Rekenhof controleert » en de woorden « de goede besteding », de woorden « *a posteriori* » invoegen.

VERANTWOORDING

Deze toevoeging strekt ertoe tegemoet te komen aan de volgende opmerking van de Raad van State : « Anderzijds kan de beheerscontrole door het Rekenhof uitsluitend « *a posteriori* » worden uitgeoefend, daar anders op buitenmatige wijze afbreuk wordt gedaan aan de vrijheid tot handelen van de regering, opgelegd door de scheiding der machten. » Een dergelijke precisering biedt een betere waarborg inzake de juridische helderheid en de rechtszekerheid van de tekst. Ze ligt overigens duidelijk in het verlengde van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel die onder meer stelt dat de beheerscontrole niet met een opportuïteitscontrole verward mag worden en dat die beheerscon-

Zie :

- 618 - 95 / 96 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Duquesne c.s.
- N° 2 : Bericht.
- N° 3 : Advies van de Raad van State.
- N° 4 : Amendementen.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

le contrôle *a priori* des dépenses à travers la procédure du visa préalable.

N° 4 DE M. DUQUESNE ET CONSORTS

Art. 2

Au 2°, remplacer le deuxième alinéa par ce qui suit :

« *La Chambre des représentants et chaque Conseil de Communauté et de Région peut charger la Cour de procéder, au sein des services et organismes soumis à son contrôle, ou auprès des personnes morales qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics, à des analyses de gestion.* »

JUSTIFICATION

Ce nouveau texte permet de rencontrer deux remarques du Conseil d'Etat sans bouleverser l'économie générale de cette disposition, telle qu'explicitée dans les développements. En effet, il est ainsi possible de respecter strictement l'autonomie réglementaire de chaque Assemblée, en la laissant libre de préciser, le cas échéant, dans son règlement la procédure selon laquelle les enquêtes seront confiées à la Cour (par le président de l'Assemblée, par une résolution de celle-ci ou encore par son bureau). Par rapport au texte initialement déposé, on peut ainsi lever les difficultés juridiques posées par l'article 60 de la Constitution et par l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, sans pour autant remettre en cause l'objectif de la proposition qui était de permettre à la Chambre de demander à la Cour des comptes d'effectuer certaines analyses de gestion. En outre, ce nouveau texte permet d'étendre cette possibilité de demande aux Assemblées communautaires et régionales.

Par ailleurs, les mots « enquêtes de gestion » de la proposition initiale ont été remplacés par les mots « analyse de gestion », afin d'éviter toute confusion avec le droit d'enquête que l'article 56 de la Constitution, et non 60 comme l'écrit le Conseil d'Etat, octroie aux Chambres.

La nouvelle rédaction proposée ne rencontre pas cependant la remarque du Conseil d'Etat à propos de la constitutionnalité (au regard de l'article 180) de cette disposition qui permet à la Cour des comptes d'effectuer des analyses de gestion au sein de l'ensemble des services et organismes soumis à son contrôle, ainsi qu'auprès des personnes morales qui bénéficient de subventions à charge des deniers publics.

A ce propos, il faut d'abord constater que l'article 180 de la Constitution n'interdit pas au législateur de confier à la Cour d'autres missions que celles qu'il prévoit explicitement. On observe d'ailleurs qu'il arrive qu'une institution exerce des attributions qui ne lui sont pas conférées par la Constitution, ni même par la loi.

Ainsi en est-il du Conseil des ministres que la Constitution connaît à peine. Certes, il est manifeste que le Conseil d'Etat considère que seule une lecture limitative de l'article 180 est acceptable. Cependant, une telle interprétation

trole artikel 14 van de organieke wet van 29 oktober 1846 die (via de procedure van het voorafgaand visum) de uitga-vencontrole *a priori* invoert, niet mag doorkruisen.

N° 4 VAN DE HEER DUQUESNE c.s.

Art. 2

Het tweede lid van het 2° vervangen door wat volgt :

« *De Kamer van volksvertegenwoordigers en iedere Gemeenschaps- en Gewestraad kan het Hof gelasten om, bij de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen of bij de rechtspersonen die subsidies ten laste van de rijksmiddelen ontvangen, beheerscontroles uit te voeren.* »

VERANTWOORDING

Deze nieuwe tekst houdt rekening met twee opmerkingen van de Raad van State zonder de in de toelichting uiteengezette algemene strekking van deze bepaling ingrijpend te wijzigen. Zo is het immers mogelijk de reglementaire autonomie van iedere assemblee te eerbiedigen, door ze vrij te laten om eventueel in haar reglement te preciseren welke procedure moet worden gevolgd om onderzoeken aan het Hof toe te vertrouwen (door de voorzitter, door een resolutie of nog door het bureau van de assemblee). Op die manier kunnen de juridische moeilijkheden die de oorspronkelijk ingediende tekst deed rijzen en die voortvloeiden uit artikel 60 van de Grondwet en uit artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zonder daarbij de doelstelling van het voorstel op de helling te zetten, met name de Kamer in staat te stellen het Rekenhof te vragen een aantal beheerscontroles uit te voeren. Bovendien breidt deze nieuwe tekst die mogelijkheid om dergelijke onderzoeken aan te vragen uit tot de assemblees van de Gewesten en Gemeenschappen.

Verder werd in de Franse versie de woorden « *enquête de gestion* » uit het oorspronkelijke voorstel vervangen door de woorden « *analyse de gestion* », teneinde iedere verwarring met het recht van onderzoek te voorkomen dat artikel 56 — en niet artikel 60 zoals gesteld door de Raad van State — aan de Kamers verleent.

Het nieuwe tekstvoorstel houdt evenwel geen rekening met de opmerking van de Raad van State over de grondwettigheid van deze bepaling (naleving van artikel 180 van de Grondwet) die het Rekenhof in staat stelt beheerscontroles uit te voeren bij de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen of bij de rechtspersonen die subsidies ten laste van de rijksmiddelen ontvangen.

In dat verband dient eerst en vooral te worden vastgesteld dat artikel 180 van de Grondwet de wetgever niet verbiedt het Hof andere opdrachten toe te vertrouwen dan die waarin het artikel uitdrukkelijk voorziet. Men constateert overigens dat het nog voorkomt dat een instelling bevoegdheden uitoefent die haar niet door de Grondwet, zelfs niet door de wet worden toegekend.

Dat is bijvoorbeeld het geval voor de Ministerraad, een orgaan dat de Grondwet nauwelijks kent. Weliswaar is het duidelijk dat de Raad van State ervan uitgaat dat alleen een restrictieve lezing van artikel 180 aanvaardbaar is.

a depuis toujours été dépassée dans les faits, puisque les compétences de la Cour des comptes, telles qu'elles sont définies limitativement par l'article 180, alinéa 2 de la Constitution ne correspondent plus avec les attributions que diverses lois ont confié à cette institution : ainsi en matière de finances provinciales (articles 66, 112 à 114 *quater* de la loi provinciale du 30 avril 1836), en matière d'organismes d'intérêt public (article 6 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public), en matière universitaire (article 43, § 2 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires), en matière communautaire et régionale et (article 13, § 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), ou encore en matière de contrôle des déclarations de fonction et de patrimoine (lois du 2 mai 1995).

Il est sans doute vrai que, pour évacuer ce problème de constitutionnalité, il serait plus simple que l'article 180 soit complété par une formule prévoyant la possibilité pour le législateur de confier des missions complémentaires à la Cour.

Mais, dans l'état actuel de l'article en question, si rien ne permet en toutes lettres de le faire, rien ne l'interdit davantage et l'on ne retrouve pas, à propos de la Cour des comptes, une règle comme celle que le constituant a édictée pour limiter expressément les attributions de l'Exécutif : « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même » (article 105).

En d'autres termes, en confiant à la Cour une compétence de contrôle de gestion sur des organismes publics et des personnes morales bénéficiant de subventions publiques (lesquelles, faut-il le rappeler, sont déjà soumises au contrôle de légalité et de régularité de la Cour par les dispositions légales et réglementaires de la comptabilité publique), le législateur ne vas pas à l'encontre de l'esprit de l'article 180 de la Constitution; bien plus, il permet de l'appliquer de manière plus efficace au regard des réalités juridiques et sociologiques contemporaines.

A. DUQUESNE
P. BEAUFAYS
P. DEWAELE
Cl. EERDEKENS
H. SCHOETERS

N° 5 DE M. DUQUESNE ET CONSORTS

Art. 3

A l'article 5bis proposé, au premier alinéa, entre les mots « dans le cadre de ses missions de contrôle. » **et les mots** « Lorsqu'elle l'estime nécessaire », **insérer les mots** « Dans ce cadre, elle peut, par une décision de son assemblée générale, déléguer ses pouvoirs d'investigation à l'un de ses membres ou à l'un de ses employés ».

Zo'n interpretatie is in de feiten evenwel altijd al achterhaald geweest: het aantal bevoegdheden van het Rekenhof dat op beperkende wijze omschreven is door artikel 180, tweede lid, van de Grondwet stemt immers niet meer overeen met de bevoegdheden die tal van wetten aan die instelling hebben toegekend : dat geldt bijvoorbeeld voor de financiën van de provincies (artikelen 66, 112 tot 114 *quater* van de provinciewet van 30 april 1836), voor de instellingen van openbaar nut (artikel 6 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut), voor de controle op de universiteiten (artikel 43, § 2, van de wet van 27 juli 1971 op de financiering en de controle van de universitaire instelling), inzake gemeenschaps- en gewestaangelegenheden (artikel 13, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), of nog inzake de controle op de vermogensaangiften en op de ingediende lijst van mandaten en ambten (wetten van 2 mei 1995).

Het is ongetwijfeld juist dat het, om dat probleem van de grondwettigheid weg te werken, eenvoudiger ware artikel 180 aan te vullen met een bepaling waardoor de wetgever de mogelijkheid krijgt het Hof bijkomende opdrachten toe te vertrouwen.

Maar anderzijds is het ook zo dat het artikel, in zijn huidige redactie, wel niet uitdrukkelijk toestaat dat te doen, maar dat ook niets in het artikel zo iets verbiedt en dat men, in verband met het Rekenhof, ook geen soortgelijke regel aantreft als die welke de grondwetgever heeft uitgevaardigd om uitdrukkelijk de bevoegdheden van de uitvoerende macht te beperken : « De Koning heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, *krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd*, hem uitdrukkelijk toekennen. » (artikel 105).

Als de wetgever met andere woorden het Hof een bevoegdheid toekent inzake beheerscontrole op overheidsinstellingen en op rechtspersonen die subsidies ten laste van de rijksmiddelen ontvangen (hoeft er overigens nog op te worden gewezen dat die door de wettelijke en regelgevende bepalingen van de rijkscomptabiliteit reeds aan een wettigheids- en regelmatigheidscontrole door het Hof onderworpen zijn), dan druist dat niet in tegen de geest van artikel 180 van de Grondwet; meer nog : zo maakt de wetgever het mogelijk dat artikel efficiënter toe te passen door in te spelen op de huidige juridische en sociologische realiteit.

N° 5 VAN DE HEER DUQUESNE c.s.

Art. 3

In het eerste lid van het voorgestelde artikel 5bis, tussen de woorden « in het raam van zijn controle-opdrachten » **en de woorden** « Wanneer het zulks nodig acht », **de volgende zin invoegen** : « In dat raam kan het, door een beslissing van zijn algemene vergadering, zijn opsporingsbevoegdheden aan een van zijn leden of aan een van zijn bedienenden overdragen. »

JUSTIFICATION

En stipulant dans le texte de la proposition de loi que la Cour des comptes peut déléguer ses pouvoirs d'investigation en matière de communication de documents ou d'audition de personnes, cet amendement permet de renforcer la sécurité juridique, puisque l'intention exprimée dans les développements est à présent expressément reprise dans le dispositif légal.

On remarquera qu'une telle délégation ne vise pas les experts, dans la mesure où leur rôle doit en effet se limiter à répondre à des questions que la Cour pourrait leur poser à propos de dossiers techniques, afin d'en obtenir l'éclairage le plus complet et le mieux informé possible. En d'autres termes, il ne peut être question de déléguer aux experts une quelconque compétence institutionnelle de la Cour.

A. DUQUESNE
P. DEWAELE
Cl. EERDEKENS
H. SCHOETERS

VERANTWOORDING

Door in de tekst van het wetsvoorstel te bepalen dat het Rekenhof zijn opsporingsbevoegdheden inzake het doorspelen van documenten of het verhoor van personen kan delegeren, vergroot dit amendement de rechtszekerheid, aangezien de in de toelichting verwoorde bedoeling thans uitdrukkelijk in het dispositief van de wet opgenomen is.

Opgemerkt zij dat een dergelijke machtiging niet slaat op de deskundigen, aangezien hun rol immers beperkt moet blijven tot het beantwoorden van de vragen die het Hof hun in verband met technische dossiers kan stellen, om een zo volledig mogelijke toelichting op basis van de meest correcte informatie te verkrijgen. Met andere woorden : er kan geen sprake van zijn aan de deskundigen enige institutionele bevoegdheid van het Hof over te dragen.