

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1962-1963.

28 FEBRUARI 1963.

WETSVOORSTEL

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

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Onlangs werden verschillende suggesties gedaan om te komen tot een betere controle op de openbare financiën. Men mag zich, enerzijds, afvragen of de indieners zich niet meer hebben laten beïnvloeden door het verlangen indruk te maken op de publieke opinie, dan door de zorg na te gaan op welk punt onze huidige instellingen in deze aan gelegenheid ondoeltreffend zouden zijn en, anderzijds, welke verbeteringen men in hun werking kan aanbrengen zonder te vervallen in improvisatie of ons administratief raderwerk nog — en dit met grote kosten — ingewikkelder te maken.

2. De controle op de openbare financiën kan slaan op :

- de gepastheid van de uitgaven;
- hun doeltreffendheid;
- de regelmatigheid van de ontvangsten en van de uitgaven, zonder vanzelfsprekend de juistheid van de comptabiliteit te verwaarlozen.

3. De controle op de gepastheid van de uitgaven wordt uitgeoefend in de volgende stadia :

- het opstellen van de begrotingsontwerpen;
- de vastlegging van de uitgaven.

Wanneer zij *a posteriori* uitgeoefend wordt, valt zij samen met de controle op de doelmatigheid.

Zij brengt het controleorgaan ertoë advies uit te brengen :

a) over zeer belangrijke politieke problemen zoals het vraagstuk van de toelagen aan de steenkolenmijnen, het schoolpact, de demografische en de investeringspolitiek in het kader van de betrekkingen tussen Vlamingen, Walen en Brusselaars, de politiek van decentralisatie, enz.;

Chambre des Représentants

SESSION 1962-1963.

28 FÉVRIER 1963.

PROPOSITION DE LOI

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

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Diverses suggestions tendant à assurer un meilleur contrôle des finances publiques ont été formulées récemment. Il est permis de se demander d'une part, si leurs auteurs ne sont pas davantage guidés par le désir de frapper l'opinion publique, que par le souci de rechercher en quoi nos institutions actuelles seraient insuffisantes à cet égard et d'autre part, quelles sont les améliorations qu'il est possible d'apporter au fonctionnement de ces institutions sans verser dans l'improvisation ou compliquer encore, à grands frais, notre machine administrative.

2. Le contrôle des finances publiques peut porter sur :

- l'opportunité des dépenses;
- leur efficacité;
- la régularité des recettes et des dépenses sans négliger, cela va de soi, l'exactitude de la comptabilité.

3. Le contrôle de l'opportunité des dépenses s'exerce au stade :

- de l'établissement des propositions budgétaires;
- de l'engagement des dépenses.

Exercé *a posteriori*, il se confond avec le contrôle de leur efficacité.

Il amène l'organe de contrôle à donner son avis :

a) sur des options politiques, telles que la question des subsides aux charbonnages, le pacte scolaire, la politique démographique et d'investissements qui se pose dans le cadre des rapports entre Flamands, Wallons et Bruxellois, la politique de décentralisation, etc;

b) over zeer technische vraagstukken : aankoop van vliegtuigen of van luchtdoelraketten voor de landsverdediging; lift of hellend vlak te Ronquières; enz. Zij vereist aldus de medewerking, voor iedere sector van de economie, van technici die ten minste zo gekwalificeerd zijn als die van het actieve Bestuur.

Dit brengt een risico van verlamming mee voor de Uitvoerende Macht, veroorzaakt een versnippering van de verantwoordelijkheden en biedt bovendien voor het orgaan, belast met de controle, het nadeel dat het, bij de controleren van de verrichte uitgaven, door zijn voorafgaande adviezen gebonden is.

Het is wellicht niet overbodig eraan te herinneren dat er op dit gebied reeds een proef genomen werd, die op een mislukking is uitgelopen. De wet van 20 juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar gestelde kredieten (*Staatsblad* 5-6 september) heeft in de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof een artikel 9bis ingevoegd, waarvan het laatste lid luidt als volgt : « 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 bepaling werd nooit toegepast, want de Regering, zijnde ervan overtuigd dat men onmogelijk aan de door de wet gestelde eisen kon voldoen, heeft de wetsontwerpen houdende bijkredieten nimmer aan het Rekenhof voorgelegd (cfr. in dit verband het stuk n° 166 van de Kamer, zitting 1930-1931). Overigens — en dit is betreurenswaardig — betreffen de wetten houdende bijkredieten praktisch enkel reeds vastgelegde, zoniet uitbetaalde uitgaven. Het gebeurt slechts uitzonderlijk dat de Regering er de goedkeuring van afwacht om de verbintenissen aan te gaan, die door deze uitgaven moeten worden gedekt.

4. Ook de stelselmatige controle op de efficiëntie van de uitgaven vergt de medewerking van zeer bevoegde technici voor elke activiteitssector waarin de openbare diensten optreden. Dit geeft noodzakelijkerwijze aanleiding tot meningsverschillen en laat, nutteloos, een kapitaal aan intellectuele krachten onaangeroerd, waarvan de behoefte pijnlijk wordt gevoeld in de produktieve sector van onze economie. Het enige werkelijk doelmatige criterium nu voor de efficiëntie van een uitgave is de aanwending ervan met het oog op het doel, waarvoor zij werd toegestaan : deskundigen kunnen door de feiten in het ongelijk worden gesteld.

5. Men moet de Regering de algehele verantwoordelijkheid laten voor het beheer van de kredieten, die haar door het Parlement worden ter beschikking gesteld. Men mag niet dulden dat zij zich, om een slechte aanwending van deze kredieten te verantwoorden, van een al te simplistische verontschuldiging zou bedienen, die bestaat in de uitdrukkelijke of stilzwijgende toestemming van het controleorgaan.

6. Alleen een controle op de regelmatigheid van de verrichtingen inzake ontvangsten en uitgaven maakt een maximale objectiviteit mogelijk. De wetten en reglementen zijn algemeen bekend, de regelen in verband met hun interpretatie duidelijk omschreven. Wat de toepassing van de reglementen betreft, rijzen er weliswaar betwistingen op, en bepaalde rechtspunten zijn nog omstreven. Maar het administratief recht, zoals de andere rechtsvakken trouwens, steunt veel meer op objectieve criteria dan bepaalde wetenschappen, zoals b.v. de staathuishoudkunde, de sociale economie of de demografie, waar al te veel gebruik wordt gemaakt van ramingen en de gekozen richting grotendeels door de ideologie of persoonlijke opvattingen bepaald wordt.

b) sur des problèmes de haute technicité : achat d'avions ou de fusées sol-air pour la défense nationale ? — ascenseur ou plan incliné à Ronquières ? etc. Ce contrôle exige ainsi le concours, pour chaque secteur de l'économie, de techniciens au moins aussi qualifiés que ceux de l'Administration active.

Cela entraîne le risque de paralyser le Pouvoir exécutif, provoque une dilution des responsabilités et présente, en outre, pour l'organe de contrôle lui-même, l'inconvénient d'être lié par ses avis préalables, au moment de procéder au contrôle des dépenses effectuées.

Il n'est pas superflu de rappeler une expérience qui a déjà été tentée dans ce domaine et qui a abouti à un fiasco. La loi du 20 juillet 1961, instituant la comptabilité des dépenses engagées (*Moniteur belge* des 5-6 septembre), a introduit dans celle du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes un article 9bis dont le dernier alinéa est libellé comme suit : « Sauf le cas d'urgence admis par les Chambres, 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 ». Cette disposition n'a jamais été appliquée, le Gouvernement, convaincu de l'impossibilité de satisfaire au prescrit légal, n'ayant jamais communiqué à la Cour des comptes les projets de loi de crédits supplémentaires (voir à ce sujet le doc. Chambre n° 166, sess. 1930-1931). En pratique d'ailleurs, et c'est regrettable, les lois de crédits supplémentaires ne concernent jamais que des dépenses déjà engagées, sinon payées. Il est exceptionnel que le Gouvernement en attende le vote pour contracter les engagements que ces dépenses sont destinées à honorer.

4. Le contrôle systématique de l'efficacité des dépenses requiert aussi le concours de techniciens hautement qualifiés pour chacun des secteurs d'activité des services publics. Il entraîne nécessairement des divergences d'experts et immobilise en pure perte un capital intellectuel dont le besoin se fait trop souvent cruellement sentir dans le secteur productif de l'économie. Or, le seul critère réellement valable de l'efficacité d'une dépense réside dans l'utilisation de l'objet pour lequel elle a été consentie : les faits peuvent donner tort aux experts.

5. Il importe de laisser au Gouvernement la pleine et entière responsabilité de la gestion des crédits que le Parlement met à sa disposition. Il ne faut pas lui permettre, pour justifier une mauvaise utilisation de ces crédits, de se retrancher derrière l'excuse trop facile que serait l'accord exprès ou tacite de l'organe de contrôle.

6. Seul, un contrôle portant sur la régularité des opérations de recettes et de dépenses permet un maximum d'objectivité. Les lois et règlements sont choses connues; les règles de leur interprétation sont nettement définies. Certes, des controverses surgissent quant à l'application des réglementations; des questions juridiques font l'objet de discussions. Mais le droit administratif, comme les autres branches du droit, relève de critères beaucoup plus objectifs que certaines sciences telles que l'économie politique ou sociale ou la démographie, par exemple, où tout est trop souvent matière à supputation et où les options sont conditionnées, pour une grande part, par l'idéologie ou les conceptions personnelles.

Buiten de objectiviteitswaarborgen biedt de controle op de regelmatigheid van de ontvangsten en van de uitgaven, zoals zij door het Rekenhof wordt uitgeoefend, het grote voordeel dat hierbij geen verwarring noch verplaatsing van verantwoordelijkheden ontstaat. De met het beheer belaste overheid behoudt haar volledige vrijheid van optreden in het raam van de reglementering, die haar werd opgelegd of die zij zichzelf oplegt.

7. Wat valt er te verwachten van de formule, die door de heer Vanden Boeynants werd voorgesteld bij wijze van amendement op zijn oorspronkelijk voorstel, daar dit laatste op grondwettelijke bezwaren stuit? De Kamer van toezicht, waarvan hij de instelling bij de Wetgevende Kamers voorstelt (Stuk Kamer, n° 381-2, zitting 1962-1963) moet er niet op rekenen, met eigen hulpmiddelen, alle gegevens en inlichtingen te kunnen verzamelen, die onontbeerlijk zijn om een betrekkelijk waardevol advies te verstrekken over de wetsontwerpen houdende begrotingen en bijkredieten. Daartoe zou zij de werking van alle takken van het Bestuur nauwkeurig moeten nagaan, er dezelfde statistieken op nahouden, alle initiatieven ervan stap voor stap volgen, over alle opties beraadslagen, de uitvoering van alle door het Bestuur gesloten overeenkomsten controleren, kortom al haar activiteiten verdubbelen. Men zou er dus een parallelle administratie moeten van maken die onvermijdelijk tot overdreven kosten zou leiden. De oprichting van die Kamer zou aanleiding geven tot voortdurende conflicten, oorzaak zijn van immobilisme en elk verantwoordelijkheidsbesef doen verdwijnen. Zij zou een gevaar betekenen voor het bestaan zelf van het regime door in de Wetgevende Kamers een klein parlement op te richten, waarvan 's lands mandatarissen wellicht al te zeer geneigd zouden zijn hun recht op en hun plicht tot kritiek over te laten.

8. Men zou er zich kunnen om beijveren andere formules te zoeken, met als uitgangspunt bestaande instellingen, zoals de Inspectie van Financiën. Ingewerkt als zij zijn in de activiteiten van de ministeriële departementen, verkeren de inspecteurs van financiën in een toestand die het hun mogelijk maakt belangwekkende opmerkingen of suggesties te formuleren. De conflicten waartoe hun werking aanleiding geeft worden thans, zonder ernstige moeilijkheden, in de schoot van de Uitvoerende Macht geregeld. Dit zou niet meer het geval zijn indien zij ertoe gehouden waren rechtstreeks verslag uit te brengen bij het Parlement, terzelfder tijd als bij de Regering. Die ambtenaren zouden voortdurend te kiezen hebben tussen hun rechtmatige zorg om carrière te maken — wat afhangt van de Uitvoerende Macht — en hun plicht tot voorlichting van het Parlement hebben. Het ligt voor de hand dat de controle die voor rekening van dit laatste moet uitgeoefend worden slechts mag toevertrouwd worden aan een organisme dat uitsluitend onder de Kamers ressorteert.

9. Zulk orgaan bestaat: het is het Rekenhof. De wijsheid gebiedt de volledige uitslagen af te wachten van de werkzaamheden van de Commissie tot hervorming van de publieke comptabiliteit, opgericht bij het koninklijk besluit van 7 februari 1955 (*Staatsblad*, 10 februari), vooraleer middelen voor te stellen, welke van aard zouden zijn het door dit Hof uitgeoefend toezicht te verbeteren daar waar het onvoldoende geacht wordt. Zo het waar is dat het door de Senaat reeds goedgekeurd ontwerp tot hervorming van de Rijkscomptabiliteit, dat thans door de Kamer onderzocht wordt (stuk 282/1, zitting 1961-1962), wat betreft de controle op de tenuitvoerlegging van de begroting, slechts handelt over het toezicht dat door de personeelsleden van de Uitvoerende Macht te haren gunste uitgevoerd wordt, toch mag niet uit het oog worden verloren dat dit ontwerp

En dehors des garanties d'objectivité qu'il offre, le contrôle de la régularité des recettes et dépenses, tel qu'il est exercé par la Cour des comptes, a le grand avantage de ne pas provoquer de confusion ni de déplacement de responsabilité. L'autorité de gestion a pleine liberté d'action dans le cadre de la réglementation qui lui est imposée ou qu'elle s'impose elle-même.

7. Que peut-on attendre de la formule proposée par M. Vanden Boeynants par voie d'amendement à sa proposition primitive, celle-ci se heurtant à des objections d'ordre constitutionnel? La Chambre de contrôle dont il suggère la création auprès des Chambres législatives (doc. Chambre n° 381-2, sess. 1962-1963) ne peut espérer recueillir par ses propres moyens tous les éléments d'information indispensables pour donner un avis de quelque valeur sur les projets de lois budgétaires et de crédits supplémentaires. Elle devrait pour cela étudier en détail le fonctionnement de toutes les branches de l'administration, tenir les mêmes statistiques, suivre pas à pas toutes ses initiatives, discuter toutes les options, surveiller l'exécution de tous les marchés qu'elle conclut, en un mot, doubler toutes ses activités. Il faudrait donc en faire une administration parallèle, d'un coût nécessairement prohibitif. La création de cette Chambre serait la source de conflits permanents, provoquerait l'immobilisme et ferait disparaître tout sens des responsabilités. Elle serait dangereuse pour l'existence même du régime, en créant au sein des Chambres législatives un petit parlement auquel les mandataires de la Nation seraient peut-être trop tentés d'abandonner leur droit et leur devoir de critique.

8. On pourrait s'efforcer de rechercher d'autres formules, au départ d'institutions existantes, comme l'Inspection des finances. Participant à l'activité des départements ministériels, les inspecteurs des finances sont bien placés pour formuler des observations ou suggestions intéressantes. Les conflits que soulève leur action se règlent actuellement sans difficultés sérieuses, au sein du Pouvoir exécutif. Il n'en irait plus de même s'ils étaient tenus de faire rapport directement au Parlement en même temps qu'au Gouvernement. Ces fonctionnaires seraient continuellement partagés entre le souci légitime de leur carrière — ce qui dépend de l'Exécutif — et leur devoir d'information envers le Parlement. Il est évident que le contrôle à exercer pour le compte de ce dernier ne peut être confié qu'à un organe relevant exclusivement des Chambres.

9. Cet organe existe: c'est la Cour des comptes. La sagesse commanderait d'attendre les résultats complets des travaux de la Commission de la réforme de la comptabilité publique créée par l'arrêté royal du 7 février 1955 (*Moniteur Belge* du 10 février), avant de suggérer les moyens propres à améliorer le contrôle exercé par cette Cour, là où il serait estimé insuffisant. Si le projet de réforme de la comptabilité de l'Etat, déjà voté au Sénat et actuellement à l'examen de la Chambre (doc. 282-1, sess. 1961-1962), ne traite, en matière de contrôle de l'exécution du budget, que du contrôle effectué par des agents de l'Exécutif au profit de celui-ci, il ne faut pas perdre de vue que ce projet n'est l'aboutissement que d'une partie des travaux de la Commission, qui continue son œuvre et a déjà remis au Gouvernement ses conclusions concernant d'autres aspects

slechts het resultaat is van een gedeelte van de werkzaamheden der Commissie, die haar taak voortzet en reeds haar conclusies aan de Regering overmaakte wat betreft andere aspecten van de wetten op de comptabiliteit. Krachtens haar organiek besluit, neemt zij eveneens met name kennis van het probleem van de tussenkomst van het Rekenhof bij de betalingsprocedure van de Rijksuitgaven en van het probleem van het statuut der rekenplichtige ambtenaren, 't is te zeggen van het door het Hof uitgeoefend toezicht.

Zelfs indien men de mening is toegedaan dat de publieke opinie zodanig gevoelig geworden is wat de kwestie van het toezicht betreft, dat deze toestand beslist een onmiddellijke stellingname vereist, toch is het duidelijk dat elke thans voor te stellen wijziging het kieserherzieningswerk, dat thans goed gevorderd is, niet geheel in het gedrang mag brengen en dat zij met een buitengewone omzichtigheid dient te geschieden en tot een streng minimum dient beperkt te blijven.

10. Verscheidene aspecten van dit toezicht dienen te worden overwogen :

- de bevoegdheid van het toezichtsorgaan : tot welke publiekrechtelijke personen strekt zij zich uit ?
- de omvang van de controle;
- haar soepelheid;
- de snelheid, waarmee de voorlichting geschiedt.

11. Op dit ogenblik strekt de bevoegdheid van het Rekenhof inzake controle zich uit :

- tot de Staat *sensu stricto*;
- tot bepaalde instellingen van openbaar nut, opgesomd in de wet van 16 maart 1954;
- tot andere instellingen van dezelfde soort, die niet beoogd worden bij de hierboven bedoelde wet, doch, krachtens hun eigen statuut, toch aan een bepaalde controle van het Hof zijn onderworpen;
- tot de provincies.

12. Aan de eenmaking en de versterking der controle-regels inzake ontvangsten en uitgaven van de instellingen van openbaar nut dient verder gewerkt te worden. Dit was trouwens reeds het doel van de wet van 16 maart 1954. Het is duidelijk dat men te veel gedecentraliseerd heeft en dat men, onder voorwendsel soepelheid en zelfstandigheid te betrachten, er voornamelijk in geslaagd is een ongelijke behandeling in het leven te roepen en het recht van toezicht van Regering en Parlement op activiteiten, die voor het gehele land van belang zijn en goeddeels of zelfs volledig gefinancierd worden door de Schatkist, te ondermijnen.

Om de klaarblijkende reden dat eenheid geboden is bij het ingrijpen en ook inzake verantwoordelijkheid en controle, dient men ervoor te zorgen dat de parastatale instellingen hun activiteit zoveel mogelijk binnen de invloedssfeer van de Staat ontplooiën, wat niet belet dat men hun een door een oordeelkundige controle getemperde mate van soepelheid en autonomie kan gunnen, voor zover deze laatste verenigbaar is met het onontbeerlijk gezag van Regering en Parlement en met de bijzondere noodwendigheden die de door deze instellingen te vervullen activiteiten vergen. Dienaangaande biedt het wetsontwerp n° 282 bepaalde mogelijkheden.

Over het algemeen is de door het Rekenhof op de financies uitgeoefende controle bevredigend. Deze controle wordt uitgeoefend, is praktisch die welke geldt voor de Staat. De suggesties zullen worden uiteengezet om het toezicht actor te verbeteren, gelden ook voor de andere.

des lois de comptabilité. Aux termes de son arrêté organique, elle connaît aussi notamment du problème de l'intervention de la Cour des comptes dans la procédure de paiement des dépenses de l'Etat et de celui du statut des comptables publics, c'est-à-dire du contrôle exercé par la Cour.

Si l'on estime que la sensibilisation de l'opinion publique à l'égard de la question du contrôle est telle qu'elle commande impérieusement une prise de position immédiate, il est clair que toute modification à proposer actuellement ne peut compromettre l'ensemble du travail délicat de révision qui est en bonne voie, et qu'elle doit donc être faite avec énormément de prudence et se limiter au strict minimum.

10. Plusieurs aspects du contrôle sont à considérer :

- la compétence de l'organe de contrôle : à quelles personnes de droit public s'étend-elle ?
- l'étendue du contrôle;
- sa souplesse;
- la rapidité de l'information.

11. — La compétence de contrôle de la Cour des comptes s'étend actuellement :

- à l'Etat *sensu stricto*;
- à certains organismes d'intérêt public énumérés dans la loi du 16 mars 1954;
- à d'autres organismes du même genre non visés par cette loi, mais qui sont néanmoins assujettis, en vertu de leur statut propre, à un certain contrôle de la Cour;
- aux provinces.

12. L'unification et le renforcement des règles de contrôle des recettes et des dépenses des organismes d'intérêt public, qui ont déjà fait l'objet de la loi du 16 mars 1954, devraient être poursuivis. On est manifestement allé trop loin dans la voie de la décentralisation et, sous prétexte de souplesse et d'autonomie, on a surtout réussi à créer des inégalités et à affaiblir le droit de regard du Gouvernement et du Parlement sur des activités d'intérêt national financées, en grande partie ou en totalité, par les revenus publics.

On doit s'efforcer, pour des raisons évidentes d'unité d'action, de responsabilité et de contrôle, de faire rentrer au maximum les organismes para-étatiques au sein de l'Etat, quitte à leur conférer le degré de souplesse et d'autonomie, tempérées par un contrôle judicieux, qui concilie le mieux l'indispensable autorité du Gouvernement et du Parlement avec les nécessités particulières des activités qui ont été confiées à ces organismes. Le projet de loi n° 282/1 offre à cet égard certaines possibilités.

13. Le contrôle exercé sur les finances provinciales par la Cour des comptes donne généralement satisfaction. Les modalités sont pratiquement identiques à celles en plus loin pour améliorer les unes valent également pour les autres.

14. De controle van het Hof geschiedt op zicht van stukken, die daaraan, ter uitvoering van de wetten op de comptabiliteit, worden voorgelegd. Het staat buiten kijf dat de verplichting om aan het Hof alle stukken over te zenden, waaruit de regelmatigheid van de uitgaven blijkt, de rompslomp doet aangroeiën, de controle ingewikkelder maakt en de uitvoering ervan vertraagt.

Wat de instellingen van openbaar nut betreft, is het Rekenhof ingevolge de wet van 16 maart 1954 (art. 6) ertoe gemachtigd de controle ter plaatse uit te oefenen. Op verzoek van de Minister van Landsverdediging en met instemming van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd deze methode, bij wijze van proef, uitgebreid tot het nazien van de boekhouding van het materieel, dat in de militaire installaties is opgeslagen. Deze proef heeft uitstekende resultaten opgeleverd, en om aan de wens van verscheidene besturen tegemoet te komen, werd het experiment geleidelijk uitgebreid tot andere sectoren, waar het ook algehele voldoening schonk.

Deze methode — die in sommige buurlanden trouwens regel is — biedt zeer grote voordelen wat de soepelheid van de controle betreft: aanwending van mechanografische procédés, inkrimping van de schrifturen, meer begrip voor de moeilijkheden van het Bestuur, snelheid, gemakkelijke aanpassing. Ook het onderzoek van de richtlijnen van inwendige orde, op het ogenblik zelf waarop zij worden verstrekt, maakt het mogelijk vergissingen te voorkomen. Bovendien biedt de controle ter plaatse vooral dit voordeel, dat de inlichtingen, waarover het Rekenhof beschikt, niet beperkt blijven tot de stukken, die hem door de gecontroleerde besturen worden overgemaakt. Verificatie wordt mogelijk op grotere schaal, er worden gegevens ontdekt, die zeer waarschijnlijk niet spontaan zouden zijn bekend gemaakt en de ondervinding van de controleurs dient de gecontroleerde diensten onrechtstreeks tot lering. Tenslotte, en dit is wellicht het voornaamste, al is de controle ter plaatse vooral een regelmatigheidscontrole, toch biedt zij mogelijkheden om vaststellingen te doen, die overeenstemmen met die welke gedaan worden door de degenen die zich om de controle op de efficiëntie bezorgd maken.

15. Het Rekenhof laat inderdaad niet na, omzichtig en objectief, de aandacht te vestigen op feiten, die vastgesteld werden tijdens de controle en nadelig zijn voor de Schatkist, zonder daarom, strikt genomen, onwettelijk te zijn; het wijst ook, als het past, op de deficiënte werking van de Staatsdiensten en op de leemten en onvolmaaktheden in de teksten van wetten en reglementen.

Hieronder volgen enkele voorbeelden, opgesomd in het 116° en het 117° Boek met opmerkingen van het Rekenhof:

Leemten en onvolmaaktheden in de wetgeving.

116° boek, blz. 108 en volgende: Terugslag op het pensioen van de katholieke geestelijken, van hun dienstjaren als godsdienst leraar in een Rijksmiddelbare school.

117° boek, bl. 73 en volgende: Moeilijkheden bij de uitvoering van de algemene aanbestedingsvoorwaarden gevoegd bij het koninklijk besluit van 5 oktober 1955 tot regeling van de overeenkomsten betreffende de aanneming van werken, leveringen en transporten voor rekening van de Staat.

Slechte werking van het Bestuur.

117° boek, blz. 35: Als overbodig erkend materiaal, dat niettemin in ontvangst is genomen en betaald, omdat de betrokken dienst heeft nagelaten en de bestelling ongedaan te maken.

14. Le contrôle de la Cour s'effectue au vu des documents qui lui sont produits en exécution des lois de comptabilité. Il est indiscutable que l'obligation de lui transmettre tous les documents qui établissent la régularité des dépenses, augmente la paperasserie, alourdit le contrôle et en ralentit l'exécution.

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public, la loi du 16 mars 1954 (art. 6) permet à la Cour des comptes d'exercer son contrôle sur place. A la demande du Ministre de la Défense Nationale et avec l'accord du Président de la Chambre des Représentants, cette procédure a été étendue, à titre expérimental, à la vérification de la comptabilité du matériel entreposé dans les établissements militaires. Les résultats de cette expérience se sont révélés très favorables et, pour répondre aux sollicitations de diverses administrations, l'essai a été progressivement étendu à d'autres secteurs, où il donne également entière satisfaction.

Cette pratique — qui est d'ailleurs la règle dans certains pays voisins — présente d'énormes avantages du point de vue de la souplesse du contrôle: mise en œuvre de procédés mécanographiques, diminution des écritures, meilleure compréhension des difficultés de l'administration, rapidité, facilité d'adaptation. L'étude des instructions d'ordre intérieur, effectuée au moment même de leur diffusion, permet aussi de prévenir des erreurs. En outre et surtout, le contrôle sur place ne présente pas l'inconvénient de limiter l'information de la Cour des comptes aux seuls documents qui lui sont fournis par les administrations contrôlées. Il autorise davantage les recoupements, amène la découverte d'éléments qui n'auraient sans doute pas été fournis spontanément et fait bénéficier indirectement les services contrôlés de l'expérience des contrôleurs. Enfin, et c'est peut-être le plus important, si ce contrôle effectué sur place est avant tout un contrôle de régularité, il permet de faire des constatations qui rejoignent les préoccupations de ceux qui préconisent un contrôle d'efficacité.

15. En effet, avec prudence et objectivité, la Cour des comptes ne manque pas d'attirer l'attention sur les faits relevés au cours de son contrôle, qui sont préjudiciables au Trésor sans pour autant prêter à critique du point de vue de la légalité pure; elle signale aussi les déficiences qu'elle constate dans le fonctionnement des services de l'Etat, de même que les lacunes ou imperfections des textes légaux ou réglementaires.

Voici quelques exemples tirés des 116° et 117° Cahiers d'observations:

Lacunes et imperfections de la législation.

116° Cahier, pp. 108 et suiv.: Répercussion, sur la pension des membres du clergé catholique, de services rendus en qualité de professeur de religion dans un établissement de l'enseignement moyen de l'Etat.

117° Cahier, pp. 73 et suiv.: Difficultés d'application du cahier général des charges annexé à l'arrêté royal du 5 octobre 1955, organique des marchés de travaux, de fournitures et de transports au nom de l'Etat.

Mauvais fonctionnement de l'administration.

117° Cahier, p. 35: Matériel reconnu superflu, mais néanmoins pris en réception et payé, le service ayant omis d'annuler la commande.

Id., blz. 36 : Bij de aankoop van produkten was niet het nodige gedaan om zich ervan te vergewissen dat de verpakking de bewaring gedurende de gestelde termijn mogelijk zou maken. De waar diende vernietigd te worden.

Id., blz. 67 en volgende : Verlenen van extra-contractuele vergoedingen (in totaal circa 200 miljoen) aan aannemers uit hoofde van moeilijkheden door deze onderzonden bij de uitvoering of wegens onvoorziene toestanden waarin zij tijdens de werken geplaatst werden en die te wijten zijn aan het Bestuur.

Het Rekenhof zou moeten worden aangemoedigd om op die manier het Parlement in kennis te stellen van dergelijke bevindingen, waartoe het bij de uitvoering van zijn controletaak is gekomen. Tevens dient men het nog meer in de gelegenheid te stellen om die constatering te doen. Er bestaat een eenvoudig middel daartoe : de uitbreiding van de controle ter plaatse.

16. Tegen het onderhavige voorstel kan ongetwijfeld aangevoerd worden dat het aan het Rekenhof recht van toezicht op de doelmatigheid wil geven, een denkbeeld dat hiervoren verworpen is. Deze tegenspraak bestaat echter slechts in schijn. De invoering van een *stelselmatische en algemene* controle op de doelmatigheid, zoals sommigen deze zien, remt de zin voor initiatief bij het Bestuur af. Zij leidt er uiteraard toe dat het Bestuur zichzelf een goede aantekening geeft wanneer het controleorgaan maar geen bemerking heeft gemaakt. Zo loopt men het gevaar dat een zeer schadelijke, negatieve sfeer in het leven wordt geroepen.

Er kan echter niet genoeg de nadruk op gelegd worden dat een werkzaamheid maar juist kan worden beoordeeld volgens de opgeleverde resultaten. Als het Rekenhof dan toch moet nagaan of het beheer in regel is, ware het absurd het te verbieden de aandacht te vestigen op leemten, onvolledige boekingen of vergissingen welke het naar aanleiding van die controle constateert. De Besturen zijn gewoon aan het toezicht op de regelmatigheid der verrichtingen. Zij zullen heel gemakkelijk aannemen dat bij die controle de aandacht wordt gevestigd op tekortkomingen, waarvoor zij misschien niet eens aansprakelijk zijn, terwijl zij allicht geneigd zijn zich te weer te stellen tegen systematische controle op hun beheer, waardoor al hun beslissingen weer in het gedrang worden gebracht.

17. Tenslotte — en dit is het belangrijkste — zou die nieuwe vorm van controle maar een geringe of helemaal geen verhoging van uitgaven tot gevolg hebben. Het Hof beschikt immers over personeel dat reeds ervaring heeft in het controleren. Het uitbreiden van de controle ter plaatse zou gepaard gaan met een vermindering van de controle op stukken en zou een aantal personeelsleden die zich hier thans mee bezighouden beschikbaar maken, zodat zij voortaan hun taak zouden kunnen vervullen in de gecontroleerde Besturen.

18. Blijft dan nog de vraag omtrent de spoed waarmee het Parlement wordt ingelicht, wat van groot belang is voor de doeltreffendheid van de controle. Daar is geen wetsbeschikking voor vereist. Het Rekenhof heeft zelf een oplossing voorgesteld, waardoor de aan het eenmaal per jaar neerleggen van zijn Boek te wijten vertraging kan worden ondervangen : dadelijke kennisgeving aan de Kamers van alle opmerkingen welke niet rechtstreeks en uitsluitend betrekking hebben op de algemene rekening van de Staat (zie in dit verband stuk 4-I van de Kamer, zitting 1962-1963, blz. 22 en 23). Dit initiatief van het Hof verdient, om voor de hand liggende redenen, aanbeveling.

Id., p.36 : Les précautions nécessaires n'avaient pas été prises, lors de l'acquisition de produits, pour s'assurer que les emballages permettraient une conservation de la durée prévue. L'approvisionnement a dû être détruit.

Id., pp. 67 et suiv. : Octroi d'indemnités extra-contractuelles (au total environ 200 millions) à des entrepreneurs, en raison de difficultés d'exécution ou de situations imprévues rencontrées par ces derniers au cours des travaux et qui sont imputables à l'administration.

La Cour des comptes devrait être encouragée à faire ainsi part au Parlement des constatations de l'espèce qu'elle est amenée à faire au cours de l'exécution de sa mission de contrôle. Il faut aussi lui fournir davantage l'occasion de faire ces constatations. Le moyen en est simple : l'extension du contrôle sur place.

16. Sans doute pourrait-on objecter à la présente proposition qu'elle tend à confier à la Cour des comptes le contrôle d'efficacité dont l'idée a été repoussée plus haut. La contradiction n'est qu'apparente. L'instauration d'un contrôle *systématique et général* de l'efficacité, tel que certains le préconisent, freine les initiatives de l'administration. Elle porte tout naturellement celle-ci à se délivrer un satisfecit dès que son action n'a pas donné lieu à remarque de l'organe de contrôle. On risque donc de créer un climat négatif hautement préjudiciable.

Or, on ne saurait suffisamment insister sur le point qu'on ne juge convenablement une action qu'à ses résultats. Puisque de toute manière, la Cour des comptes doit se livrer à un contrôle de régularité, il serait absurde de lui interdire de signaler les lacunes, imperfections ou erreurs qu'elle est amenée à constater au cours de l'exécution de ce contrôle. Les administrations sont habituées au contrôle de régularité. Elles admettront facilement qu'au cours de celui-ci, l'attention soit attirée sur des défaillances dont la responsabilité peut d'ailleurs ne pas leur incomber, alors qu'elles seraient tout naturellement tentées de se défendre contre un contrôle systématique de gestion remettant en cause toutes leurs décisions.

17. Enfin et surtout, l'orientation nouvelle donnée au contrôle n'entraînerait qu'une augmentation de dépenses faible ou nulle. En effet, la Cour dispose d'un personnel déjà rompu à la pratique du contrôle. L'extension du contrôle sur place irait de pair avec une diminution du contrôle sur pièces, et libérerait une partie du personnel qui s'y consacre actuellement et qui pourrait ainsi dorénavant exercer sa mission au sein des administrations contrôlées.

18. Reste la question de la rapidité de l'information du Parlement, condition importante de l'efficacité du contrôle. Elle n'appelle pas de mesure législative. La Cour des comptes elle-même a proposé une solution permettant de remédier au retard dû à l'annualité du dépôt de son Cahier : la communication immédiate aux Chambres de toute observation ne se rapportant pas directement et exclusivement au compte général de l'Etat (voir à ce sujet le document de la Chambre n° 4-I, session 1962-1963, pp. 22 et 23). Cette initiative est à encourager, pour des raisons évidentes.

19. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat controle maar doelmatig is voor zover de overheid, waarvoor zij wordt uitgeoefend, rekening houdt met en positief ingaat op de door de controleur opgestelde verslagen. In verband hiermee moet het Parlement zich de vraag stellen of het er zeker van is zich van zijn plicht te hebben gekweten. Al te zelden heeft het Parlement gereageerd op de door het Rekenhof toegezonden verslagen. Deze onverschilligheid kan gedeeltelijk te verklaren zijn in verband met het feit dat het Boek met opmerkingen éénmaal per jaar wordt neergelegd, zodat de bevindingen maar al te vaak geen actuele waarde meer hebben. Die onverschilligheid is moeilijker te verontschuldigen waar het gaat om mededelingen van het Rekenhof aan de Kamers, als het Hof, bij toepassing van artikel 14 der wet van 29 oktober 1846, zijn visum onder voorbehoud moet verlenen of als de Ministerraad de rekenplichtige der vastgelegde uitgaven machtigt tot het viseren van uitgaven waarvoor geen of onvoldoende kredieten zijn uitgetrokken (wet van 20 juli 1921, art. 5). Alles wel beschouwd zal gelijk welke nieuwe regeling inzake toezicht op de openbare financiën maar waarde hebben voor zover het Parlement zich ten volle van zijn verantwoordelijkheid bewust wordt.

19. Il ne faut cependant pas se dissimuler qu'un contrôle n'est efficace que dans la mesure où l'autorité au profit de laquelle il est exercé, prend en considération les rapports faits par le contrôleur et leur donne une suite positive. A ce sujet, le Parlement doit se demander s'il a conscience d'avoir rempli son devoir. Trop rarement, on l'a vu réagir aux rapports qui lui sont adressés par la Cour des comptes. Cette indifférence peut s'expliquer en partie par le caractère annuel du dépôt du Cahier d'observations, qui fait trop souvent perdre aux constatations toute valeur d'actualité. Elle est moins excusable pour les communications qui sont adressées aux Chambres par la Cour lorsqu'elle doit donner son visa avec réserve, par application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, ou lorsque le Conseil des Ministres autorise le comptable des dépenses engagées à viser des dépenses en l'absence ou en l'insuffisance de crédit (loi du 20 juillet 1921, art. 5). En fin de compte, toute réforme du régime de contrôle des finances publiques ne vaudra que dans la mesure où le Parlement prendra pleinement conscience de ses responsabilités.

W. DE CLERCQ

WETSVOORSTEL

Enig artikel.

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

« Het kan een controle ter plaatse inrichten. »

27 februari 1963.

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 ».

27 février 1963.

W. DE CLERCQ,
R. LEFEBVRE,
F. GROOTJANS.