

BV.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION WETGEVING
- 5 - 6 - 1987
Transmis à <i>M. Coordination</i> Oversgemaakt aan de H.

L. 18.009/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 6 avril 1987, d'une demande d'avis sur un projet de loi "améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire" et, "plus précisément sur (la) conformité (de ce projet) avec l'article 116 de la Constitution", a donné le 12 mai 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 april 1987 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden", en "meer bepaald over (de) overeenstemming (van dat ontwerp) met het artikel 116 van de Grondwet", heeft op 12 mei 1987 het volgend advies gegeven :

Le Conseil d'Etat rappelle que dans l'avis qu'il a donné le 3 février 1987 sous le n° 17.266/2 (1) sur une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes, il a été amené à constater que diverses lois avaient confié à la Cour des comptes des attributions qui ne correspondent plus avec les compétences de cette institution, telles qu'elles ont été limitativement définies par l'article 116, alinéa 2, de la Constitution.

Cet avis a rappelé les diverses initiatives qui avaient été prises pour reviser l'article 116 de la Constitution afin de donner un fondement constitutionnel aux attributions nouvelles de la Cour des comptes et de permettre au législateur d'étendre les compétences de cette institution.

Article 1er (2).

La disposition contenue dans cet article se situe dans le cadre de la mission constitutionnelle de la Cour des comptes. Elle n'appelle aucune observation, sinon que pour assurer la concordance avec le texte néerlandais, il faudrait remplacer les mots "deniers de l'Etat" par les mots "deniers publics".

.../...

(1) Chambre des Représentants, 1985-1986, Doc. 369/2.

(2) Chambre des Représentants, 1986-1987, Doc. 815/1.

Article 2.

Aux termes du texte proposé, la Cour des comptes peut assister les Chambres "par l'entremise de leurs commissions et à la demande de celles-ci". Ces derniers mots, en déterminant de quelle façon chaque Chambre peut saisir la Cour des comptes, ne respectent pas l'indépendance de chaque Chambre et la faculté que lui reconnaît l'article 46 de la Constitution de déterminer, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Si ces mots étaient omis, la procédure de consultation de la Cour des comptes pourrait être fixée par le règlement de chacune des Chambres législatives.

Article 3.

1. Dans le premier alinéa du texte proposé, les mots "et leurs commissions" appellent une observation semblable à celle qui est formulée sous l'article 2.

2. Le premier alinéa est rédigé d'une manière très vague. Encourt notamment ce reproche, la formule "... informer sur l'emploi des deniers publics ...".

Si cette expression entend faire référence au contrôle de légalité externe, qui est la mission traditionnelle de la Cour des comptes, elle ne s'expose pas à critique, eu égard à l'article 116 de la Constitution, sous réserve cependant de ce qui sera dit au 3 ci-dessous.

.../...

Si, par contre, le texte a pour objet de faire opérer un contrôle d'opportunité comprenant la vérification du bien-fondé de la gestion des services et de développer des analyses portant sur l'efficacité de cette gestion, le projet attribue à la Cour des comptes une mission nouvelle qui n'est pas prévue par l'article 116 de la Constitution.

3. Les missions spéciales d'investigation prévues au projet concernent tant les services décentralisés de l'Etat et les organismes d'intérêt public, que les "institutions (1) subventionnées par l'Etat ou par une personne morale que l'Etat subventionne". A cet égard, on peut s'interroger sur la conformité à l'article 116 de la Constitution d'un contrôle par la Cour des comptes d'institutions ou d'associations qui sont simplement subventionnées par l'Etat ou par une personne morale qui est elle-même subventionnée par l'Etat. Le contrôle devrait, dans ce cas, être limité à l'usage qui est fait des deniers publics que sont les subventions.

4. Pour le motif indiqué dans l'observation relative à l'article 2, la loi ne devrait pas s'immiscer dans le fonctionnement des commissions parlementaires, en prévoyant, comme le fait l'alinéa 2 du texte proposé, que ce sont les commissions parlementaires qui entendent les membres et les fonctionnaires de la Cour des comptes. Le fonctionnement de ces commissions devrait être déterminé par le règlement de chacune des Chambres législatives.

.../...

(1) A la différence du texte français, le texte néerlandais utilise les mots "instellingen of verenigingen" ... (institutions ou associations).

Observation finale.

Selon la dernière phrase des développements de la proposition de loi qui est à l'origine du projet de loi (1),

"Ils (les auteurs de la proposition) ont aussi l'intention de rendre ces mêmes principes applicables de plein droit aux Communautés et aux Régions, par l'article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980".

Il résulte, en effet, de l'article 13 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les lois sur la comptabilité de l'Etat, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, sont applicables à la Communauté et à la Région et que, selon le paragraphe 5 de cet article,

"Les attributions que fixent les lois précitées sont exercées, selon le cas, par les organes correspondants de la Communauté ou de la Région".

(1) Sénat, 1985-1986, Doc. 285, n° 1.

De Raad van State herinnert eraan dat hij in het op 3 februari 1987 onder het nr. 17.266/2 (1) door hem uitgebrachte advies over een voorstel van wet tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof, heeft moeten constateren dat verscheidene wetten het Rekenhof bevoegdheden hadden verleend die niet meer overeenkomen met de bevoegdheden van die instelling zoals die op beperkende wijze omschreven zijn door artikel 116, tweede lid, van de Grondwet.

In dat advies is gewezen op de diverse initiatieven die met het oog op de herziening van artikel 116 van de Grondwet genomen waren ten einde een grondwettelijke basis te scheppen voor de nieuwe bevoegdheden van het Rekenhof en de wetgever in staat te stellen om de bevoegdheden van die instelling te verruimen.

Artikel 1 (2).

De in dit artikel vervatte bepaling ligt in de sfeer van de grondwettelijke opdracht van het Rekenhof. Zij geeft geen aanleiding tot enige opmerking, tenzij dat ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst de woorden "deniers de l'Etat" moeten worden vervangen door de woorden "deniers publics".

.../...

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1985-1986, Gedr. St. 369/2.

(2) Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1986-1987, Gedr. St. 815/1.

Artikel 2.

Naar luid van de voorgestelde tekst mag het Rekenhof de Kamers bijstaan "door de bemiddeling van hun commissies en op verzoek van deze laatste". Doordat deze laatste woorden bepalen hoe elke Kamer zich tot het Rekenhof kan wenden, ontzien zij niet de onafhankelijkheid van elke Kamer en het haar bij artikel 46 van de Grondwet verleende recht om in haar reglement de wijze te bepalen waarop zij haar bevoegdheden uitoefent. Indien deze woorden zouden vervallen, zou de procedure voor het raadplegen van het Rekenhof in het reglement van elke Wetgevende Kamer kunnen worden vastgesteld.

Artikel 3.

1. In het eerste lid van de voorgestelde tekst geven de woorden "en hun commissies" aanleiding tot een soortgelijke opmerking als die welke onder artikel 2 is gemaakt.

2. Het eerste lid is zeer vaag geredigeerd. Deze aanmerking geldt onder meer voor de formule "... in te lichten over het gebruik van de overheidsgelden ...".

Wil men met deze uitdrukking refereren aan de externe wettigheidscontrole, de traditionele opdracht van het Rekenhof, dan levert zij, gelet op artikel 116 van de Grondwet, geen bezwaar op, onder voorbehoud evenwel van hetgeen in 3 hieronder wordt gezegd.

.../...

Beoogt de tekst daarentegen het laten verrichten van een opportuniteitscontrole, bestaande in het toetsen van de deugdelijkheid van de wijze waarop het beheer over de diensten wordt gevoerd en het maken van analyses inzake de doeltreffendheid van dat beheer, dan verleent het ontwerp het Rekenhof een nieuwe opdracht waarin artikel 116 van de Grondwet niet voorziet.

3. De in het ontwerp bedoelde bijzondere opdrachten van onderzoek betreffen zowel de gedecentraliseerde rijksdiensten en de instellingen van openbaar nut als de "instellingen of verenigingen (1) gesubsidieerd door de Staat of door een rechtspersoon die toelagen van de Staat geniet". In dit opzicht kan men zich afvragen of controle van het Rekenhof op "instellingen of verenigingen" die gewoon gesubsidieerd worden door de Staat of door een rechtspersoon die zelf van de Staat toelagen ontvangt, wel in overeenstemming is met artikel 116 van de Grondwet. In dat geval zou de controle alleen mogen slaan op het gebruik dat gemaakt wordt van de overheidsgelden, hetgeen de toelagen zijn.

4. Om de reden die opgegeven is in de opmerking over artikel 2, zou de wet zich niet moeten mengen in de werking van de parlementaire commissies door te bepalen, zoals het tweede lid van de voorgestelde tekst doet, dat het de parlementaire commissies zijn die de leden en de ambtenaren van het Rekenhof horen. De werking van die commissies zou in het reglement van elke Wetgevende Kamer moeten worden vastgesteld.

.../...

(1) In tegenstelling met de Franse tekst, gebruikt de Nederlandse tekst de woorden "instellingen of verenigingen".

Slotopmerking.

De laatste volzin van de toelichting bij het wetsvoorstel dat het wetsontwerp geworden is (1), luidt aldus :

"Het is de betrachting van de indieners (van het voorstel) dezelfde beginselen van rechtswege toepasselijk te maken op de Gemeenschappen en Gewesten, via artikel 13 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980".

Uit artikel 13 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt immers dat de wetten op de Rijkscomptabiliteit, de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, van toepassing zijn op de Gemeenschap en het Gewest en dat, aldus paragraaf 5 van dat artikel,

"De bevoegdheden bepaald in de vorengenoemde wetten, al naar het geval, (worden) uitgeoefend door de overeenkomstige organen van de Gemeenschap of het Gewest".

(1) Senaat, 1985-1986, Gedr. St. 285, nr. 1.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

P. FINCOEUR,
P. MARTENS,

Cl. DESCHAMPS,

F. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

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. Cl. ROUSSEaux, premier auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming 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. Cl. ROUSSEaux, eerste auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.