ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 4 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "visant à modifier la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes" (Doc. Chambre, n° 618/1 - 95/96), a donné le 3 mars 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 4 februari 1997 door de Voorzitter van Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof" (Gedr. St. Kamer, nr. 618/1 - 95/96), heeft op 3 maart 1997 het volgend advies gegeven :

Article 2.

1. L'alinéa 5 nouveau qu'il est proposé de substituer aux trois derniers alinéas de l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, vise à confier à celle-ci la mission de contrôler le bon emploi des deniers publics et de s'assurer du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Selon l'article 180 de la Constitution, la Cour des comptes est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale, elle doit veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu et elle fait des observations sur le compte général de l'Etat, qui sont soumises, avec celui-ci, à la Chambre des représentants.

Depuis la loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la spécialité budgétaire légale ne s'exprime plus, comme auparavant, en fonction de la nature des dépenses, mais bien au travers d'une structure par programme. Les crédits budgétaires sont, en effet, attribués par programmes auxquels correspondent, soit les frais de fonctionnement de l'administration, soit des dépenses d'activité concourant à un même objectif. La description de ces objectifs et des moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser doivent figurer dans la justification du budget général des dépenses (articles 11 à 13 de lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat). En d'autres termes, les crédits ne sont plus répartis en fonction de la nature des dépenses (subventions, achats de biens et services, ...),

mais en fonction des objectifs que ces dépenses doivent concourir à réaliser. Dans cette nouvelle perspective, examiner les comptes des services de l'Etat et veiller à ce qu'aucun transfert d'un crédit budgétaire à l'autre n'ait lieu recouvre logiquement la vérification de ce que les dépenses effectuées concourent effectivement à réaliser les objectifs pour lesquels elles ont été autorisées. Il apparaît, dès lors, conforme à la mission constitutionnelle de la Cour que celle-ci examine les résultats obtenus à la suite des dépenses effectuées et fasse part de ses observations quant au rapport entre les moyens mis en oeuvre et les résultas obtenus (critère de l'efficience), entre ceux-ci et les objectifs poursuivis (critère de l'efficacité), ainsi que quant au coût des moyens mis en oeuvre (critère de l'économie).

Les principes qui gouvernent l'équilibre des pouvoirs en Belgique assignent, toutefois, une double limite à ce contrôle de la Cour des comptes du bon emploi des deniers publics.

Tout d'abord, les observations de la Cour sur la gestion des programmes ne peuvent porter sur l'opportunité des politiques menées. Les considérations d'opportunité relèvent, en effet, du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale et, corrélativement, de la responsabilité ministérielle. Le rôle de la Cour des comptes doit se limiter à fournir au Parlement les informations lui permettant d'effectuer ce contrôle.

D'autre part, 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.

Or, l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes organise un contrôle "a priori" des dépenses, aucune ordonnance de paiement ne pouvant être acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour, sans préciser la nature des motifs que celle-ci peut invoquer pour refuser son visa. Si la proposition devait être adoptée telle quelle, rien ne s'opposerait donc à ce que la Cour refuse son visa pour des motifs liés au bon emploi des deniers publics, ce qui excéderait le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses.

Il convient, dès lors, de remanier le nouvel alinéa 5 proposé, de manière à préciser que le contrôle du bon emploi des deniers publics ne s'effectue qu'"a posteriori".

2. L'alinéa 6 nouveau qu'il est proposé d'insérer dans l'article 5 de la même loi du 29 octobre 1846, appelle les observations suivantes :

a) Comme le Conseil d'Etat l'a déjà mis en évidence, à de nombreuses reprises, par le passé, la Constitution n'a prévu le contrôle de la Cour des comptes qu'à l'égard de l'Etat.

En tant qu'elle confie à la Cour le pouvoir de procéder à des enquêtes 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, la disposition examinée appelle les mêmes interrogations quant à sa conformité à l'article 116, devenu l'article 180, de la Constitution que celles évoquées dans l'avis L. 17.266/2 donné le 3 février 1987 sur une proposition de loi "portant extension des compétences de la Cour des comptes" (1) et dans l'avis L. 18.009/2 donné le 12 mai 1987 sur un projet de loi "améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire" (2).

b) Les mots "qui lui sont demandées par le bureau de la Chambre des représentants" suscitent des objections.

D'une part, le mode suivant lequel la Chambre des représentants exerce ses attributions est fixé, en vertu de l'article 60 de la Constitution, par son règlement; il n'appartient donc pas à la loi d'attribuer une compétence particulière au bureau de cette Chambre.

D'autre part, dès lors qu'en vertu de l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions, les dispositions relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes sont applicables aux Communautés et Régions, il n'appartient pas au législateur ordinaire d'intervenir dans le fonctionnement des conseils régionaux et communautaires.

---

(1) Doc. parl., Ch. rep. n° 369/2-85/86.

(2) Doc. parl., Ch. rep. n° 815/2-86/87.

c) Le terme "enquête de gestion" est inadéquat. Il ne peut s'agir, en effet, de l'exercice du droit d'enquête que l'article 60 de la Constitution octroie aux Chambres.

Pour éviter la confusion, mieux vaudrait utiliser l'expression "analyse de la gestion" ou "audit".

Article 3.

L'article 5bis nouveau proposé règle les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes dans le cadre de ses missions de contrôle. L'innovation consiste essentiellement dans la possibilité offerte à la Cour de recourir à des experts et d'entendre toute personne dont l'audition paraît opportune.

Toutefois, contrairement à ce que précisent les développements de la proposition, le texte proposé n'autorise pas expressément la Cour à déléguer ses pouvoirs d'investigation à l'un de ses membres ou à un de ses employés.

Une telle délégation pourrait s'exercer différemment selon qu'il s'agit de se faire communiquer un document, d'entendre une personne ou de faire appel à un expert.

En vue d'assurer la sécurité juridique, le texte devrait préciser si la Cour a la possibilité d'octroyer des délégations et, dans l'affirmative, à qui une telle délégation peut être accordée (1).

---

(1) Une même observation vaudrait également pour l'article 6 de la même loi.

Artikel 2.

1. Voorgesteld wordt de laatste drie leden van artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof te vervangen door een nieuw vijfde lid, dat tot doel heeft het Rekenhof de taak op te dragen om de goede besteding van de rijksgelden te controleren en om zich ervan te vergewissen dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen.

Volgens artikel 180 van de Grondwet is het Rekenhof belast met het nazien en het verevenen van de rekeningen van het algemeen bestuur, moet het ervoor waken dat geen artikel van de begrotingsuitgaven wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft, en maakt het opmerkingen over de algemene staatsrekening, die samen met deze rekening aan de Kamer van volksvertegenwoordigers worden voorgelegd.

Sedert de wet van 28 juni 1989 tot wijziging van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, wordt de wettelijke begrotingsspecialiteit niet meer uitgedrukt, zoals voorheen het geval was, volgens de aard van de uitgaven, doch bij wege van een structuur per programma. De begrotingskredieten worden immers toegekend per programma's, waarmee hetzij de werkingskosten van het bestuur overeenstemmen, hetzij activiteitenuitgaven die eenzelfde doel beogen. Die doelstellingen en de middelen welke moeten worden aangewend om ze te bereiken, moeten worden vermeld in de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting (artikelen 11 tot 13 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit). Kortom,

de kredieten worden niet meer verdeeld volgens de aard van de uitgaven (subsidies, aankoop van goederen en diensten, ...), doch op grond van doelstellingen die mede dankzij die uitgaven moeten worden verwezenlijkt. In deze nieuwe context omvat het nazien van de rekeningen van de diensten van de Staat en het ervoor waken dat geen enkele overschrijving van het ene begrotingskrediet naar het andere plaatsheeft, logischerwijs ook de controle of de gedane uitgaven effectief bijdragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen waarvoor ze zijn toegestaan. Het blijkt dan ook in overeenstemming met de grondwettelijke taak van het Hof dat het nagaat welke resultaten zijn geboekt als gevolg van de gedane uitgaven en dat het zijn opmerkingen omtrent het verband tussen de aangewende middelen en de behaalde resultaten (criterium van de doelmatigheid) mededeelt, alsook tussen de behaalde resultaten en de beoogde doelstellingen (criterium van de doeltreffendheid), alsmede omtrent de kostprijs van de aangewende middelen (criterium van de zuinigheid).

De beginselen waarop het evenwicht van de machten in België steunt, voorzien evenwel in een tweeledige beperking van de controle van het Rekenhof op de goede besteding van de rijksgelden.

Enerzijds mogen de opmerkingen van het Hof omtrent het beheer van de programma's geen betrekking hebben op de opportuniteit van de gevolgde beleidslijnen. De opportuniteitsoverwegingen ressorteren immers onder de controle van het Parlement op het regeringswerk, en - daarbij aansluitend - onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De rol

van het Rekenhof moet worden beperkt tot het verstrekken, aan het Parlement, van de gegevens op grond waarvan het die controle kan uitoefenen.

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.

Artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof voorziet echter in een controle "a priori" op de uitgaven, doordat geen enkele betalings-opdracht door de Staatskas kan worden uitgevoerd tenzij hij is voorzien van het visum van het Hof, zonder dat de aard van de motieven wordt omschreven die het Hof tot weigering van het visum kan aanvoeren. Indien het voorstel onverkort wordt aangenomen, staat bijgevolg niets eraan in de weg dat het Hof zijn visum zou weigeren om redenen die verband houden met de goede besteding van de rijksgelden, wat de controle op de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven te buiten zou gaan.

Derhalve moet het voorgestelde nieuwe vijfde lid worden herwerkt, waarbij wordt gepreciseerd dat de controle op de goede besteding van de rijksgelden uitsluitend "a posteriori" plaatsheeft.

2. Omtrent het nieuwe zesde lid, waarvan wordt voorgesteld dat het in artikel 5 van dezelfde wet van 29 oktober 1846 wordt ingevoegd, behoren de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

a) Zoals de Raad van State in het verleden reeds vele malen heeft opgemerkt, bepaalt de Grondwet dat het Rekenhof zijn controle uitsluitend uitoefent ten aanzien van de Staat.

In zoverre de onderzochte bepaling het Hof bevoegd verklaart om beheerscontroles uit te voeren bij de diensten en de instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen, alsook bij de rechtspersonen die subsidies ten laste van de rijksgelden ontvangen, doet deze bepaling dezelfde vragen rijzen omtrent de verenigbaarheid ervan met artikel 116 van de Grondwet, dat artikel 180 is geworden, als die welke zijn gesteld in advies L. 17.266/2, verstrekt op 3 februari 1987 over een voorstel van wet "tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof" (1) en in advies L. 18.009/2, verstrekt op 12 mei 1987 over een ontwerp van wet "tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden" (2).

b) De woorden "waar het bureau van de Kamer van volksvertegenwoordigers om verzoekt" doen bezwaren rijzen.

---

(1) Gedr. St. Kamer, nr. 369/2-85/86.

(2) Gedr. St. Kamer, nr. 815/2/86-87.

Enerzijds wordt de wijze waarop de Kamer van volksvertegenwoordigers haar bevoegdheden uitoefent, krachtens artikel 60 van de Grondwet door haar reglement bepaald; het staat dus niet aan de wet om aan het bureau van deze Kamer een bijzondere bevoegdheid toe te kennen.

Anderzijds staat het niet aan de gewone wetgever om de werking van de Gewest- en Gemeenschapsraden te regelen, daar krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten de bepalingen betreffende de organisatie van de controle van het Rekenhof van overeenkomstige toepassing zijn op de Gemeenschappen en de Gewesten.

c) De uitdrukking "beheerscontrole" is inadequaat. Het kan immers niet gaan om de uitoefening van het controlerecht dat artikel 60 van de Grondwet aan de Kamers verleent.

Teneinde verwarring te voorkomen, zou het beter zijn de uitdrukkingen "onderzoek van het beheer" of "audit" te gebruiken.

Artikel 3.

Het voorgestelde nieuwe artikel 5bis regelt de onderzoeksbevoegdheden van het Rekenhof in het kader van zijn controletaak. Nieuw is hoofdzakelijk de mogelijkheid, voor het Rekenhof, om een beroep te doen op deskundigen en om elke persoon te horen wiens verhoor opportuun lijkt.

In tegenstelling tot wat in de toelichting bij het voorstel te lezen staat, machtigt de voorgestelde tekst echter niet uitdrukkelijk het Rekenhof om zijn onderzoeksbevoegdheid te delegeren aan één van zijn leden of ambtenaren.

Zulk een delegatie kan verschillend worden uitgeoefend naargelang het gaat om het zich laten verstrekken van een document, het horen van een persoon of het aanwijzen van een deskundige.

Met het oog op de rechtszekerheid behoort de tekst nader te bepalen of het Hof delegaties kan verlenen, en zo ja, aan wie zulk een delegatie kan worden verleend (1).

---

(1) Eenzelfde opmerking zou eveneens voor artikel 6 van dezelfde wet gelden.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	C.-L. CLOSSET,	président de chambre, kamervoorzitter,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. van COMPERNOLLE, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	M. PROOST,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. DETROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. DETROUX, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C.-L. CLOSSET.