CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.634/4
du 29 avril 2025

sur

une proposition de loi
'modifiant la loi du
29 octobre 1846 relative à
l'organisation de la Cour des
comptes et soumettant les
autorités et organismes publics
à une obligation réciproque de
tenir toutes leurs informations
financières à la disposition de
la Cour des comptes'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.634/4
van 29 april 2025

over

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de wet van
29 oktober 1846 op de
inrichting van het Rekenhof en
tot invoering van een
wederkerige plicht vanwege
overheden en
overheidsinstellingen jegens
het Rekenhof om alle
financiële informatie ter
beschikking te stellen'

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

Le 9 avril 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et soumettant les autorités et organismes publics à une obligation réciproque de tenir toutes leurs informations financières à la disposition de la Cour des comptes', déposée par M. Lode VEREECK et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0706/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 29 avril 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 avril 2025.

*

Op 9 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen', ingediend door de heer Lode VEREECK c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0706/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 29 april 2025. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 april 2025.

*

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La proposition tend principalement à modifier la loi du 29 octobre 1846 'relative à l'organisation de la Cour des comptes' en vue d'octroyer à la Cour des comptes des prérogatives supplémentaires lui permettant de contraindre les entités soumises à son contrôle à lui transmettre les renseignements financiers et comptables nécessaires pour exercer ses missions.

L'article 5*quinquies* proposé (article 3 de la proposition), prévoit à ce titre :

> « La Cour des comptes peut se faire communiquer à tout moment tous documents et renseignements de nature financière relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle en application de l'article 5 ou qu'elle juge utiles à l'accomplissement de ses missions. Si un service ou un organisme public omet de communiquer les documents et renseignements demandés, la Cour des comptes peut l'y contraindre :
>
> 1° soit en lui imposant, par jour et par infraction, une astreinte de 3000 euros exigible et recouvrable à partir du quinzième jour suivant l'envoi, au service ou à l'organisme concerné, d'un courrier recommandé par lequel la Cour des comptes précise et demande les informations financières sollicitées ;
>
> 2° soit en saisissant le Conseil d'État d'une requête en annulation de la décision de refus prise par le service de l'État ou l'organisme public concerné ».

L'alternative entre les deux méthodes contraignantes mises à la disposition de la Cour des comptes en cas d'omission de la part du service ou de l'organisme public de transmettre les renseignements exigés appelle les observations générales qui suivent.

2. L'article 180 de la Constitution dispose :

> « Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi.
>
> Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et

‡ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

au recouvrement des droits acquis par l'état, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'état et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'état est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes.

Cette Cour est organisée par la loi.

La loi peut confier à la Cour des Comptes le contrôle des budgets et de la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent. Elle peut également permettre que le décret ou la règle visée à l'article 134 règlent ce contrôle. Sauf pour ce qui concerne la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Des missions supplémentaires peuvent être confiées à la Cour par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Sur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions. Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région avant la date d'entrée en vigueur du présent alinéa ».

La section de législation note à cet égard que l'actuel article 180, alinéa 2, quatrième phrase, de la Constitution, selon lequel la Cour des comptes « […] arrête les comptes des différentes administrations de l'État et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire » figure sans discontinuer dans le texte constitutionnel depuis l'article 116 de la Constitution originaire du 2 février 1831 [1].

De même, l'article 5, alinéa 3, de la loi originaire du 29 octobre 1846 [2] répéta qu'« [e]lle arrête les comptes des différentes administrations de l'État, et est chargée de recueillir, à cet effet, tous renseignements et toutes pièces comptables », avant que le même principe ne soit formulé comme suit dans son actuel article 5*bis* résultant de l'article 3 de la loi du 10 mars 1998 [3] modifiant la loi du 29 octobre 1846 [4], tel que modifié par l'article 3 de la loi du 22 mai 2003 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes' :

« La Cour des comptes peut se faire communiquer à tout moment tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus

[1] Déjà lors des débats du Congrès National en sa séance du 30 décembre 1830 sur un projet devenu le décret établissant une Cour des comptes (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, tome 1, p. 705 ; disponible sur https://unionisme.be/seance/cn/1830/12/30/), un article 3 a été adopté lequel disposait notamment : « Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État, et est chargée de recueillir à cet effet tous renseignements et toute pièce comptable nécessaire ». Ce texte a manifestement inspiré la rédaction de ce qui est devenu l'article 116 de la Constitution qui fut adopté sans discussion sur ce point lors de la séance du 27 janvier 1831 (E. HUYTTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe WAHLEN et Cie, 1844, tome 2, p. 282 ; disponible sur https://unionisme.be/seance/cn/1831/01/27/).

[2] *Pasinomie*, 1846, p. 644. La formulation qui figurait dans l'article 4 du projet de loi déposé par le Gouvernement le 19 janvier 1844 (*Doc.parl.*, Chambre, s.o. 1843-1844, n°166) a été analysée sans discussion par la section centrale de la Chambre en sa séance du 21 mai 1844 (rapport de M. de Man d'Attenrode, *Doc.parl.*, Chambre, s.o. 1843-1844, n° 344, p. 8).

[3] Quant à l'intention des députés qui ont déposé la proposition devenue loi en vue de regrouper dans une seule disposition ce qui a trait aux pouvoirs d'investigation, voir *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/1 - 95 / 96, p. 7.

[4] Dans l'intervalle, l'article unique de la loi du 17 juin 1971 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes' avait déjà prévu que l'autorité compétente est tenue de transmettre les documents, renseignements et éclaircissements réclamés par la Cour et de répondre à ses observations « dans un délai maximum » qui était alors de trois mois.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

budgétaire et comptable des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle en application de l'article 5 ou qu'elle juge utiles à l'accomplissement de ses missions.

La Cour des comptes peut organiser un contrôle sur place dans les services et organismes soumis à son contrôle.

L'autorité compétente est tenue de répondre aux observations de la Cour des comptes dans un délai maximum d'un mois. Ce délai peut être prolongé par la Cour des comptes ».

De l'historique de cet ensemble de dispositions, il peut se déduire que le pouvoir d'investigation de la Cour des comptes constitue depuis sa création une prérogative essentielle à l'exercice de sa mission constitutionnelle à destination du Parlement fédéral, puis de la Chambre en particulier [5]. Il en va par ailleurs de même en ce qui concerne les missions qu'elle exerce à destination des parlements des entités fédérées [6].

Cette prérogative doit s'interpréter largement [7]. Il reste néanmoins à examiner si l'intention de lui donner un effet plus utile est exprimée d'une manière qui se concilie avec l'ensemble de la Constitution.

[5] H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen. I Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelels*, Bruges, die Keure, 2015, p. 401 : « Het Rekenhof is grondwettelijk belast met het nazien en het verevenen van de rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Ingevolge artikel 180 Gw. stelt het Rekenhof de rekeningen van de verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. In de wet van 29 oktober 1846 is deze kerntaak van het Rekenhof enigszins anders geformuleerd: het Rekenhof is belast met de controle van de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de verschillende diensten van de staat. Het stelt de algemene rekeningen van de verschillende diensten van de staat vast en is belast met het onderzoek en het verevenen van de rekeningen van alle rekenplichtigen van de staat ». Lors de l'examen d'une révision du règlement d'ordre de la Cour des comptes par la Commission de la comptabilité de la Chambre, celle-ci a affirmé : « La commission estime que les principes fondamentaux suivants sont intangibles : - la Cour des comptes, qui est une émanation de la Chambre des représentants, doit - en vue d'accomplir la mission qui lui est dévolue par la Constitution (article 180) - recevoir du gouvernement les informations et les éclaircissements nécessaires ; en d'autres termes, il est exclu que le gouvernement puisse refuser ces informations à la Cour des comptes […] » (rapport fait au nom de la Commission de la comptabilité par M. Maurice DIDDEN, 6 janvier 1998, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n°1350/001, p. 27).

[6] Voir l'article 10, § 1er, alinéas 5 et 6, de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' : « La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes publics soumis à son contrôle. Elle peut organiser un contrôle sur place ».

[7] Ainsi, le commentaire des articles du projet de loi devenu la loi du 22 mai 2003 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes » explique qu'« [a]fin de garantir la permanence d'une information exhaustive de la Cour des comptes, le texte proposé dispose que celle-ci pourra se faire communiquer 'à tout moment' tous les documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable ainsi que les pièces qu'elle juge utiles à l'accomplissement de ses missions, telles que décrites à l'article 5 de sa loi organique. Concrètement, il en résulte qu'à sa demande, la Cour peut également se faire communiquer les documents qui sont nécessaires pour un contrôle de la légalité, de la régularité et de la bonne gestion (par exemple, pour l'attribution de marchés publics : les soumissions qui n'ont pas été retenues, les avis de spécialistes internes et externes, les rapports d'attribution, etc.) », *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1872/001, p. 15.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

De ce point de vue, le commentaire de l'article unique du projet devenu la loi du 17 juin 1971 énonçait :

> « La Cour des Comptes a insisté à diverses reprises sur les inconvénients résultant du retard apporté par les administrations à répondre à ses observations ou demandes de pièces justificatives, de justifications ou d'éclaircissements : elle regrette l'absence de toute disposition légale fixant un délai dans lequel les administrations seraient tenues de donner suite aux remarques de son Collège (117e Cahier d'observations, p. 20 ; 21° Cahier, p. 16). Le présent article comble cette lacune.
>
> On peut se demander s'il n'y aurait pas lieu d'organiser une responsabilité particulière à l'égard des autorités qui n'ont pas donné suite dans le délai prévu aux remarques de la Cour des Comptes. Le Gouvernement a estimé ne pas devoir s'engager dans cette voie, En effet, en signalant aux Chambres législatives les cas où les Ministres ont négligé de répondre en temps voulu à ces remarques, la Cour donne au Parlement la possibilité de mettre en cause la responsabilité politique de ces Ministres. Quant aux fonctionnaires délégués pour donner suite aux observations de la Cour, la sanction de leur négligence doit résulter de l'application normale du régime disciplinaire qui leur est applicable.
>
> Il peut se présenter des cas où les services intéressés sont dans l'impossibilité de satisfaire dans les trois mois aux observations de la Cour des Comptes, ils auront alors l'obligation d'exposer à la Cour les raisons de cette impossibilité et celle-ci pourra accorder une prorogation de délai.
>
> Il va de soi qu'il appartiendra à la Cour d'apprécier, en cas de carence au-delà du délai fixé et éventuellement prolongé, si l'importance de l'affaire justifie la dénonciation aux Chambres législatives » [8].

Il s'ensuit que, sans préjudice de la mise en œuvre de la responsabilité politique ministérielle, d'une part, et comme l'autorise l'article 180, alinéa 3, de la Constitution selon lequel la Cour est organisée par la loi, d'autre part, le législateur a déjà modalisé l'exercice concret de la prérogative attribuée à la Cour des comptes de demander des renseignements, par exemple en l'assortissant d'un délai de réponse de trois mois, puis en le réduisant à un mois par la suite ou en instaurant à son profit la possibilité de contrôles sur place [9]. Pour lui donner effet utile, il peut s'envisager que, dans la même perspective, le législateur instaure un mécanisme plus contraignant, spécialement en cas de refus persistant de communication des renseignements demandés par la Cour, ce qui, à son tour, nécessite néanmoins, en vue de pourvoir au respect de l'équilibre général entre les pouvoirs, d'encadrer ses conditions d'exercice.

[8] *Doc. parl.*, Chambre, 1967-1968, n° 504/001, pp. 2-4. La rédaction de la disposition avait été suggérée par l'avis 10.220/2 donné le 16 octobre 1967.

[9] Voir sur le projet devenu la loi du 17 juin 1971, le rapport fait au nom de la commission des Finances par M. Chabert, 25 mars 1971, *Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 947/002.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

3.1. À cet égard, en ce qui concerne tout d'abord l'attribution d'un pouvoir d'astreinte à la Cour des comptes, telle que le prévoit la première branche de l'alternative envisagée par l'article 5*quinquies*, 1°, proposé, la section de législation relève que la disposition proposée n'offre aucune possibilité au service ou organisme public visé de réagir préalablement à l'imposition d'une astreinte [10]. Le caractère contradictoire de la procédure d'imposition de l'astreinte n'est par conséquent pas garanti. Or, il doit spécialement l'être en l'espèce dès lors que le procédé envisagé tend à renforcer considérablement la contrainte exercée par le législatif sur les services relevant directement ou indirectement du pouvoir de contrôle de l'exécutif, matière qui touche à l'équilibre à ne pas compromettre entre les différents pouvoirs.

Il y a par ailleurs lieu de noter incidemment que prononcées par la Cour des comptes en tant qu'organe *sui generis*, ces astreintes ne pourraient pas faire l'objet d'un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, cette hypothèse n'étant pas visée à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

La proposition à l'examen sera par conséquent revue au regard de ce qui précède de manière à mieux garantir le respect de l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif tel qu'il se déduit des principes constitutionnels relatifs aux rapports d'interdépendance qui se nouent entre eux.

3.2. Il convient en outre de relever que le dispositif proposé entend permettre à la Cour des comptes l'imposition d'une astreinte à l'égard « des services de l'État et des organismes publics » soumis à son contrôle. Sont ainsi concernés l'administration générale, des services administratifs à comptabilité autonome (Saca), des organismes administratifs publics (OAP) et des organismes assimilés.

Or, toutes ces entités ne sont pas nécessairement dotées d'une personnalité juridique propre rendant possible l'imposition d'une telle astreinte frappant directement l'entité spécialement ciblée. Il va dès lors de soi que dans son application concrète, chaque fois que l'astreinte visera un service ou un organisme public dépourvu de la personnalité juridique, l'astreinte ne sera pas infligée à ce service ou organisme public mais à l'État.

[10] Sur les liens entre le pouvoir d'imposer une astreinte et la nécessité de garantir le caractère contradictoire de sa procédure d'imposition, voir *mutatis mutandis* les observations sous les articles 9 à 12 et 19 de l'avis 68.176/4 donné le 17 décembre 2020 sur une proposition de décret de la Région wallonne « modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la transparence de l'autorité publique » à propos de dispositions visant à mettre en place un mécanisme d'astreinte pour assurer le respect des décisions de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

3.3. Par ailleurs, la question se pose de savoir si les auteurs de la proposition entendent attribuer un tel pouvoir d'astreinte également à l'encontre des services et organismes publics des entités fédérées, dès lors que la proposition examinée ne modifie pas la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes' [11].

4. Concernant la seconde branche de l'alternative, c'est-à-dire la faculté pour la Cour des comptes de saisir « le Conseil d'État d'une requête en annulation de la décision de refus prise par le service de l'État ou l'organisme public concerné », la section de législation n'aperçoit pas la cohérence ni l'intérêt de prévoir, outre la possibilité d'imposer une astreinte, une voie contentieuse pour atteindre l'objectif poursuivi. Les développements sont en effet muets quant à l'articulation entre les deux branches de l'alternative et n'explicitent pas en quoi sa seconde branche permettrait de mieux garantir l'objectif recherché. La section de législation observe spécialement à cet égard que ni le dispositif ni les développements et le commentaire ne décrivent avec la précision requise la nature de ce recours de telle sorte qu'il n'est à ce stade pas permis d'en comprendre la portée réelle et la manière dont il entend s'articuler avec les lois 'sur le Conseil d'État' coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 14 de celles-ci.

À défaut de justification, cette seconde branche n'est donc pas examinée par la section de législation.

5. Au vu de l'importance des observations générales qui précèdent, la proposition de loi ne sera pas examinée plus avant.

*

[11] L'article 10, § 1er, alinéa 5, de la loi du 16 mai 2003 (reproduit à la note de bas de page 6) prévoit en effet la faculté pour la Cour des comptes de se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes publics des entités fédérées soumis à son contrôle, et ce à l'instar de ce qui figure actuellement dans la loi du 29 octobre 1846 pour le contrôle des entités dépendant de l'État fédéral, parallélisme qui n'existera plus si le pouvoir d'astreinte est uniquement introduit dans cette dernière loi.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond‡ en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorstel strekt er in hoofdzaak toe de wet van 29 oktober 1846 'op de inrichting van het Rekenhof' aldus te wijzigen dat aan dat Hof aanvullende prerogatieven verleend worden waardoor het de entiteiten waarop het toezicht uitoefent, kan verplichten de financiële en boekhoudkundige informatie ter beschikking te stellen die het nodig heeft voor het uitoefenen van zijn opdrachten.

Het voorgesteld artikel 5*quinquies* (artikel 3 van het voorstel) bepaalt in dat verband:

> "Het Rekenhof kan zich te allen tijde alle documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en het budgettair en boekhoudkundig proces van de diensten van de Staat en van de openbare overheidsinstellingen die met toepassing van artikel 5 aan haar controle zijn onderworpen of die het nodig acht om zijn opdrachten te kunnen vervullen, doen verstrekken. Indien een betrokken dienst of overheidsinstelling nalaat de gevraagde documenten en inlichtingen te verstrekken kan het Rekenhof dit afdwingen:
>
> 1° ofwel door een dwangsom op te leggen van 3000 euro per dag per inbreuk, die opeisbaar en inbaar is vanaf de vijftiende dag volgend op de verzending van een aangetekend schrijven door het Rekenhof aan de desbetreffende dienst of instelling waarin de gevraagde financiële informatie wordt gespecifieerd en opgevraagd;
>
> 2° ofwel door bij de Raad van State een verzoekschrift tot nietigverklaring van de weigeringsbeslissing van de desbetreffende dienst van de Staat of openbare overheidsinstelling in te dienen."

De keuzemogelijkheid tussen die twee dwingende methodes die ter beschikking gesteld worden van het Rekenhof ingeval de dienst of de overheidsinstelling nalaten de gevraagde informatie te verstrekken, geeft aanleiding tot de hiernavolgende algemene opmerkingen.

2. Artikel 180 van de Grondwet bepaalt:

> "De leden van het Rekenhof worden door de Kamer van volksvertegenwoordigers benoemd, voor de tijd bij de wet bepaald.

‡ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

Dit Hof is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Het Hof oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof.

Dit Hof wordt door de wet georganiseerd.

De wet kan aan het Rekenhof de controle op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten alsook de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, opdragen. Deze kan eveneens toelaten dat het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel deze controle regelen. Behoudens voor de Duitstalige Gemeenschap, wordt deze wet aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel kunnen bijkomende taken toekennen aan het Hof. Op eensluidend advies van het Hof stelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de vergoeding van het Hof vast voor de uitoefening van deze taken. Er is geen enkele vergoeding verschuldigd voor een taak die door het Hof wordt uitgevoerd voor een gemeenschap of een gewest voor de datum van inwerkingtreding van dit lid."

De afdeling Wetgeving merkt in dat verband op dat het huidige artikel 180, tweede lid, vierde zin, van de Grondwet, luidens hetwelk het Rekenhof "(...) de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast[stelt] en (…) ermee belast [is] te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen*"* zonder onderbreking opgenomen is in de grondwettelijke tekst sinds de totstandkoming van het oorspronkelijke artikel 116 van de Grondwet van 2 februari 1831.[1]

Zo ook werd in artikel 5, derde lid, van de oorspronkelijke wet van 29 oktober 1846[2] herhaald dat "[h]et (…) de rekeningen van de verschillende besturen van de Staat vast(stelt) en verzamelt te dien einde alle inlichtingen en bewijsstukken", alvorens datzelfde beginsel als volgt geformuleerd werd in het huidige artikel 5*bis*, dat volgt uit artikel 3 van de wet van 10 maart 1998[3]

[1] Reeds tijdens de debatten van het Nationaal Congres op de zitting van 30 december 1830 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet houdende de oprichting van een Rekenhof (HUYTTENS E., *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société typographique belge, Adolphe Wahlen c.s., 1844, deel 1, 705; beschikbaar op https://unionisme.be/seance/cn/1830/12/30/) is een artikel 3 aangenomen dat inzonderheid bepaalde: "Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen." Die tekst lag klaarblijkelijk aan de basis van de tekst van wat artikel 116 van de Grondwet geworden is dat zonder discussie op dat punt aangenomen werd op de zitting van 27 januari 1831 (HUYTTENS E., *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société typographique belge, Adolphe WAHLEN c.s., 1844, deel 2, 282; beschikbaar op https://unionisme.be/seance/cn/1831/01/27/).

[2] *Pasinomie*, 1846, p. 644. De formulering in artikel 4 van het wetsontwerp ingediend door de regering op 19 januari 1844 (*Parl.St.* Kamer, g.z. 1843-44, nr. 166) is zonder discussie geanalyseerd door de middenafdeling van de Kamer op de zitting van 21 mei 1844 (verslag van dhr. de Man d'Attenrode, *Parl.St.* Kamer, g.z., 1843-44, nr. 344, p. 8).

[3] Wat de bedoeling van de parlementsleden betreft die het voorstel ingediend hebben dat geleid heeft tot de wet met het oog op het samenbrengen in één enkele bepaling van wat betrekking heeft op de onderzoeksbevoegdheden, zie *Parl.St.* Kamer, 1995-96, nr. 618/1 - 95/96, 7.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

tot wijziging van de wet 29 oktober 1846,[4] zoals gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 22 mei 2003 'tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof':

> "Het Rekenhof kan zich te allen tijde alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer en het budgettair en boekhoudkundig proces van de diensten van de Staat en van de openbare instellingen die met toepassing van artikel 5 aan zijn controle zijn onderworpen of die het nodig acht om zijn opdrachten te kunnen vervullen, doen verstrekken.
>
> Het Rekenhof kan een controle ter plaatse organiseren in de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen.
>
> De bevoegde overheid is verplicht binnen een termijn van ten hoogste één maand te antwoorden op de opmerkingen van het Rekenhof. Die termijn kan door het Rekenhof worden verlengd."

Uit de historiek van al die bepalingen kan afgeleid worden dat de onderzoeksbevoegdheid van het Rekenhof sinds de oprichting ervan een essentieel prerogatief vormt voor de uitoefening van zijn grondwettelijke opdracht ten behoeve van het federaal Parlement en vervolgens van de Kamer in het bijzonder.[5] Dat geldt overigens ook voor wat de opdrachten betreft die het uitoefent ten behoeve van de parlementen van de deelstaten.[6]

---

[4] In de tussentijd bepaalde het enig artikel van de wet van 17 juni 1971 'tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof' reeds dat de bevoegde overheid verplicht is de door het hof gevraagde documenten, inlichtingen en ophelderingen te verstrekken en zijn opmerkingen te beantwoorden "binnen een termijn van ten hoogste drie maanden".

[5] MATTHIJS H., *Overheidsbegrotingen. I Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels,* Brugge, die Keure, 2015, 401: "Het Rekenhof is grondwettelijk belast met het nazien en het verevenen van de rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Ingevolge artikel 180 Gw. stelt het Rekenhof de rekeningen van de verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. In de wet van 29 oktober 1846 is deze kerntaak van het Rekenhof enigszins anders geformuleerd: het Rekenhof is belast met de controle van de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de verschillende diensten van de staat. Het stelt de algemene rekeningen van de verschillende diensten van de staat vast en is belast met het onderzoek en het verevenen van de rekeningen van alle rekenplichtigen van de staat." Bij het onderzoek van een herziening van het reglement van orde van het Rekenhof door de Commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer, heeft deze het volgende gesteld: "Volgens de commissie kan niet worden getornd aan de hiernavolgende basisprincipes: - het Rekenhof, dat een emanatie is van de Kamer van volksvertegenwoordigers, moet - met het oog op de vervulling van zijn grondwettelijke opdracht (artikel 180) - de nodige inlichtingen en ophelderingen krijgen van de Regering; met andere woorden, geheimhouding daarvan door de Regering ten aanzien van het Rekenhof is uitgesloten; (…)" (verslag namens de Commissie voor de Comptabiliteit uitgebracht door de heer Maurice DIDDEN, 6 januari 1998, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1350/001, 27).

[6] Zie artikel 10, § 1, vijfde en zesde lid, van de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof': "Het Rekenhof is gemachtigd om zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en openbare instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen, te doen verstrekken. Het Rekenhof kan een controle ter plaatse organiseren."

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

Dat prerogatief moet ruim geïnterpreteerd worden.[7] Desalniettemin moet nog onderzocht worden of de bedoeling om het een nuttiger gevolg te verlenen uitgedrukt wordt op een manier die verenigbaar is met de gehele Grondwet.

Vanuit dat oogpunt stond in de toelichting van het enig artikel van het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 juni 1971:

> "Het Rekenhof heeft herhaaldelijk de nadruk gelegd op de nadelen die voortvloeien uit de vertraging bij het beantwoorden, door de administratie, van zijn brieven met opmerkingen of van zijn brieven waarin rechtvaardigingen of ophelderingen gevraagd worden; het betreurt de ontstentenis van iedere wettelijke bepaling houdende vaststelling van een termijn binnen welke de administraties aan de opmerkingen van zijn College zouden dienen gevolg te geven (117° Boek met de opmerkingen, blz. 20; 21° Boek, blz. 16). Door dit artikel wordt die leemte aangevuld.
>
> Men kan zich afvragen of geen bijzondere aansprakelijkheid, die kan gesanctioneerd worden, zou dienen georganiseerd te worden ten opzichte van de overheden die geen gevolg gegeven hebben binnen de voorgeschreven termijn aan de opmerkingen van het Rekenhof. De Regering was van mening dat dit niet moest gedaan worden.
>
> Door aan de Wetgevende Kamers de gevallen mee te delen waarin de Ministers niet bijtijds op die opmerkingen geantwoord hebben, geeft het Hof inderdaad aan het Parlement de mogelijkheid de politieke verantwoordelijkheid van die Ministers ter sprake te brengen. Wat de ambtenaren betreft die gedelegeerd zijn om gevolg te geven aan de opmerkingen van het Hof, is het bij het tuchtstelsel dat op hen van toepassing is, mogelijk hun sancties op te leggen, die voldoende ernstig zijn opdat zij doeltreffend zouden zijn, zonder dat men zijn toevlucht moet nemen tot het invoeren van een bijzonder aansprakelijkheidsstelsel.
>
> Zeker zullen zich gevallen voordoen waarin de betrokken diensten in de onmogelijkheid zullen verkeren om binnen drie maanden aan de opmerkingen van het Rekenhof te voldoen. In dit geval zullen zij verplicht zijn aan het Hof de redenen van die onmogelijkheid uiteen te zetten en dit zal een termijnverlenging kunnen toestaan.
>
> Vanzelfsprekend zal het aan het Hof behoren te beoordelen, in geval van niet respecteren van de termijn en eventueel van de verlenging, of de belangrijkheid van de zaak de bekendmaking aan de Wetgevende Kamers rechtvaardigt."[8]

Daaruit volgt dat, onverminderd de tenuitvoerlegging van de ministeriële politieke verantwoordelijkheid, enerzijds, en zoals toegestaan wordt bij artikel 180, derde lid, van de Grondwet dat zegt dat het Hof georganiseerd is door de wet, anderzijds, de wetgever de concrete uitoefening van het aan het Rekenhof verleende prerogatief om inlichtingen te vragen reeds geregeld heeft, bijvoorbeeld door er een antwoordtermijn van drie maanden aan te verbinden en

---

[7] Zo staat in de toelichting bij de artikelen van het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet 22 mei 2003 'tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof': "Teneinde de duurzaamheid van een exhaustieve informatie voor het Rekenhof te verzekeren, bepaalt de voorliggende tekst dat het Rekenhof zich 'te allen tijde' alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer en het budgettair en comptabel proces kan laten verstrekken, evenals de stukken die het nuttig acht voor het vervullen van zijn opdrachten zoals die in artikel 5 van zijn inrichtingwet worden omschreven. Concreet betekent dit dat ook de documenten die nodig zijn voor een wettelijkheids- en regelmatigheidscontrole en voor de controle van het goed beheer aan het Rekenhof op zijn verzoek moeten worden bezorgd (bijvoorbeeld voor de gunning van overheidsopdrachten: de niet weerhouden inschrijvingen, de adviezen van interne en externe specialisten, de gunningsverslagen, enz.)." *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1872/001, 15.

[8] *Parl.St.* Kamer 1967-68, nr. 504/001, 2-4. De tekst van de bepaling werd geopperd in advies 10.220/2 van 16 oktober 1967.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

die vervolgens te beperken tot een maand of door in zijn voordeel te voorzien in de mogelijkheid van controles ter plaatse.[9] Om er een nuttig gevolg aan te verlenen, is het denkbaar dat de wetgever, in dezelfde optiek, een strikter mechanisme instelt, in het bijzonder in geval van persistente weigering om de door het Hof gevraagde inlichtingen mee te delen, wat dan weer desalniettemin vereist dat, met het oog op de inachtneming van het algemeen evenwicht tussen de machten, zijn uitoefeningsvoorwaarden afgebakend worden.

3.1. Wat eerst en vooral het feit betreft dat aan het Rekenhof een bevoegdheid verleend wordt om dwangsommen op te leggen, zoals daarin voorzien wordt in de eerste keuzemogelijkheid bedoeld in het voorgesteld artikel 5*quinquies*, 1°, merkt de afdeling Wetgeving in dat verband op dat bij de voorgestelde bepaling aan de geviseerde dienst of overheidsinstelling geen mogelijkheid geboden wordt om te reageren nog vóór er een dwangsom wordt opgelegd.[10] De tegensprekelijke aard van de procedure waarbij de dwangsom opgelegd wordt, is bijgevolg niet gewaarborgd. Het beginsel dat de procedure op tegenspraak verloopt moet *in casu* evenwel in het bijzonder gewaarborgd kunnen worden, aangezien het beoogde procedé bedoeld is om te zorgen voor een aanzienlijke versterking van de dwang uitgeoefend door de wetgevende macht op de diensten die rechtstreeks of onrechtstreeks vallen onder toezichtsbevoegdheid van de uitvoerende macht, een aangelegenheid die raakt aan het niet te verstoren evenwicht tussen de verschillende machten.

Er dient bovendien terloops opgemerkt te worden dat de dwangsommen opgelegd door het Rekenhof, in de hoedanigheid van orgaan *sui generis*, niet het voorwerp zouden kunnen uitmaken van een beroep tot nietigverklaring voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, aangezien dat geval niet beoogd wordt in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

In het licht van wat voorafgaat, moet het voorliggend voorstel bijgevolg aldus herzien worden dat de inachtneming van het evenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beter gewaarborgd wordt, welk evenwicht voortvloeit uit de grondwettelijke beginselen in verband met de verhoudingen van wederzijdse afhankelijkheid tussen die machten.

3.2. Er dient bovendien opgemerkt te worden dat het voorgesteld dispositief ertoe strekt het Rekenhof de mogelijkheid te bieden dwangsommen op te leggen in hoofde van "diensten van de Staat en van (…) openbare overheidsinstellingen" die aan het toezicht van het Hof onderworpen zijn. Het gaat dan om het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie (ADBA), de administratieve openbare instellingen (AOI) en de gelijkgestelde instellingen.

[9] Zie in verband met het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 juni 1971, het verslag namens de Commissie voor de Financiën uitgebracht door de heer Chabert, 25 maart 1971, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 947/2.

[10] Over de verbanden tussen de bevoegdheid om een dwangsom op te leggen en de noodzaak om de tegensprekelijke aard te waarborgen van de procedure waarbij ze opgelegd wordt, zie *mutatis mutandis* de opmerkingen over de artikelen 9 tot 12 en 19 van advies 68.176/4 van 17 december 2020 over een voorstel van decreet van het Waals Gewest "modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la transparence de l'autorité publique" in verband met de bepalingen tot oprichting van een dwangsommechanisme ter naleving van de beslissingen van de *Commission d'accès aux documents administratifs* (CADA).

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

Niet al die entiteiten hebben evenwel noodzakelijkerwijs een eigen rechtspersoonlijkheid waardoor het niet mogelijk is dergelijke dwangsommen op te leggen om de specifiek geviseerde entiteit rechtstreeks te treffen. Het spreekt dan ook voor zich dat telkens wanneer de dwangsom bedoeld is voor een dienst of openbare instelling zonder rechtspersoonlijkheid, ze *in concreto* niet opgelegd wordt aan die dienst of openbare instelling maar aan de Staat.

3.3. Bovendien rijst de vraag of de stellers van het voorstel eveneens een dergelijke bevoegdheid inzake dwangsommen willen verlenen jegens diensten en openbare instellingen van de gefedereerde entiteiten aangezien het voorliggende voorstel niet strekt tot wijziging van de wet van 16 mei 2003 'tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof'.[11]

4. Wat de tweede keuzemogelijkheid betreft, te weten de mogelijkheid voor het Rekenhof om "bij de Raad van State een verzoekschrift tot nietigverklaring van de weigeringsbeslissing van de desbetreffende dienst van de Staat of openbare overheidsinstelling in te dienen", ziet de afdeling Wetgeving niet in wat de relevantie of het belang is om, naast de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen, te voorzien in een geschilprocedure om de nagestreefde doelstelling te bereiken. In de toelichting wordt immers niets gezegd over de samenhang tussen de twee keuzemogelijkheden en wordt niet uitgelegd in welke mate de tweede keuzemogelijkheid meer garantie biedt om de nagestreefde doelstelling te bereiken. De afdeling Wetgeving merkt in dat verband in het bijzonder op dat noch in het dispositief, noch in de algemene toelichting of in de toelichting bij de artikelen de aard van dat beroep nauwkeurig beschreven wordt, zodat het in dit stadium niet duidelijk is wat de ware strekking ervan is, noch op welke wijze dat beroep samenhangt met de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, en inzonderheid met artikel 14 van die wetten.

Bij gebrek aan een verantwoording, wordt die tweede keuzemogelijkheid dan ook niet onderzocht door de afdeling Wetgeving.

[11] Artikel 10, § 1, vijfde lid, van de wet van 16 mei 2003 (dat weergegeven wordt in voetnoot 6) voorziet immers in de mogelijkheid voor het Rekenhof om zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en openbare instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen, te doen verstrekken, en dat naar het voorbeeld van wat momenteel opgenomen is in de wet van 29 oktober 1846 inzake het toezicht op de entiteiten die ressorteren onder de Federale Staat, welke parallel niet langer zal bestaan als de bevoegdheid om dwangsommen op te leggen alleen ingevoegd wordt in die laatste wet.

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡

5. Gelet op het belang van de voorgaande algemene opmerkingen zal het voorliggende wetsvoorstel niet nader onderzocht worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Anne-Catherine VAN GEERSDAELE	Patrick RONVAUX

‡LW-BDFZPAADD-HHGDERZ‡