

157^e CAHIER

DE LA

COUR DES COMPTES

Observations et documents
soumis à la Chambre des représentants

FASCICULE I^{er}

157^e BOEK

VAN HET

REKENHOF

Opmerkingen en documenten
aan de
Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd

DEEL I

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

SESSION 2000-2001

157^e CAHIER

DE LA

COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

FASCICULE I^{er}

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

ZITTING 2000-2001

157^e BOEK

VAN HET

REKENHOF

OPMERKINGEN EN DOCUMENTEN AAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS VOORGELEGD

DEEL I

TABLE DES MATIÈRES DU FASCICULE I^{er}

	<u>Page</u>
<i>Introduction</i>	12
Mise en œuvre du contrôle du bon emploi des deniers publics	12
Suivi des questions traitées dans le Cahier précédent	18
Relations extérieures	
– La Cour des comptes européenne	34
– INTOSAI	38
– Participation à d'autres conférences et séminaires internationaux ...	40
Aperçu de la correspondance échangée en 1999 entre la Cour des comptes et les membres du Gouvernement fédéral	40
Nominations et désignations	46
<i>I. – Comptabilité générale de l'Etat</i>	
1. Examen budgétaire en 1999	48
2. Compte général de l'Etat	52
3. Préfiguration des résultats de l'exécution du budget 1999	56
4. Délibérations du Conseil des ministres autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires	62
5. Evolution de la législation en matière de comptabilité publique	64
<i>II. – Mission juridictionnelle</i>	70
<i>III. – Visa avec réserve</i>	74

INHOUDSTAFEL VAN DEEL I

	<u>Bladz.</u>
<i>Inleiding</i>	13
Implementatie van de controle op de goede besteding van de rijks- gelden	13
Opvolging van de in het vorige boek behandelde kwesties	19
Externe Betrekkingen	
– De Europese Rekenkamer	35
– INTOSAI	39
– Deelname aan andere internationale conferenties en seminaries	41
Overzicht van de in het jaar 1999 door het Rekenhof met de leden van de federale regering gevoerde briefwisseling	41
Benoemingen en aanstellingen	47
I. – <i>Algemene rijkscomptabiliteit</i>	
1. Het begrotingsonderzoek in 1999	49
2. De algemene rekening van de Staat	53
3. De voorafbeelding van de resultaten van de uitvoering van de begroting voor 1999	57
4. De beslissingen van de Ministerraad waarbij machtiging wordt verleend tot nieuwe uitgaven of uitgaven boven de be- grotingskredieten	63
5. De evolutie van de wetgeving inzake rijkscomptabiliteit	65
II. – <i>Jurisdictionele opdracht</i>	71
III. – <i>Visum onder voorbehoud</i>	75

IV. –	<i>Contrôle des recettes fiscales</i>	76
V. –	<i>Affaires sociales</i>	
1.	Ministère de l'Emploi et du Travail, Ministère des Affaires économiques et Office national de l'emploi (ONEm)	
–	Actualisation des conclusions du contrôle de la gestion du régime de la prépension (1995-1999)	132
2.	Office national de l'emploi (ONEm)	
–	Obligation de remplacement en cas d'interruption de carrière	140
VI. –	<i>Départements d'autorité</i>	
1.	Marchés publics portant sur des services juridiques	146
2.	Ministère de la Défense nationale	
–	Octroi d'acomptes	172
3.	Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale	
–	Finexpo (auparavant Copromex) et les instruments de soutien financier à l'exportation	178
4.	Ministère des Finances	
–	Analyse du recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales par les services des Domaines	182
5.	Ministère de la Justice	
–	Aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence	190
6.	Ministère de l'Intérieur	
–	Difficultés dans la mise en œuvre des nouvelles compétences de contrôle de la Cour des comptes à l'égard des provinces	204

IV. –	<i>Controle op de fiscale ontvangsten</i>	77
V. –	<i>Sociale Zaken</i>	
1.	Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, Ministerie van Economische Zaken en Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)	
–	Actualisering van de onderzoeksbevindingen over het beheer van het stelsel bruggpensioen (1995-1999)	133
2.	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)	
–	Vervangingsplicht bij loopbaanonderbreking	141
VI. –	<i>Autoriteitsdepartementen</i>	
1.	Overheidsopdrachten voor juridische dienstenverlening	147
2.	Ministerie van Landsverdediging	
–	De toekenning van betalingen in mindering	173
3.	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking	
–	Finexpo (voorheen Copromex) en de instrumenten voor financiële steun aan de export	179
4.	Ministerie van Financiën	
–	Analyse van de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten door de diensten van de Domeinen	183
5.	Ministerie van Justitie	
–	Financiële hulp van de Staat aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden	191
6.	Ministerie van Binnenlandse Zaken	
–	Moeilijkheden bij de uitoefening van de nieuwe controlebevoegdheden van het Rekenhof ten aanzien van de provincies	205

VII. – Economie, Agriculture et Infrastructure

1. Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF)	
– Résultats des audits opérationnel et financier	210
2. Régie des bâtiments	
– Opération de " <i>Sale and lease back</i> " dans le cadre de la liquidation de la Régie des transports maritimes (R.T.M.) .	238
– Financement des travaux de rénovation de la Maison des étudiants belges à Paris	244
– Examen du régime de délégations	250

VIII. – Fonction publique et Pensions

1. Ministère des Finances	
– Nouvelle procédure de soumission des dossiers de pension à la Cour	254
– Examen de l'étendue et des modalités du contrôle exercé par la Cour des comptes en matière de pensions – Incidences de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant les actes administratifs créateurs de droits individuels	258
– Application de la notion de "service actif"	274
– Charge des pensions des membres du personnel provenant de l'Agglomération bruxelloise	278
2. Régie des transports maritimes (R.T.M.) – Dissolution	
– Réalisation des mesures d'accompagnement en matière de personnel	286

VII. – *Economie, Landbouw en Infrastructuur*

1. Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen (NIRAS)
 - Resultaten van een operationele en een financiële audit . . . 211
2. Regie der Gebouwen
 - "Sale and lease back"-operatie in het kader van de vereffening van de Regie voor Maritiem Transport (RMT) 239
 - De financiering van renovatiewerken aan het Huis van de Belgische studenten in Parijs 245
 - Onderzoek van de delegatieregeling 251

VIII. – *Ambtenarenzaken en Pensioenen*

1. Ministerie van Financiën
 - Nieuwe procedure voor de voorlegging van de pensioen-dossiers aan het Rekenhof 255
 - Onderzoek van de draagwijdte en de modaliteiten van de controle van het Rekenhof inzake pensioenen – Weerslag van de rechtspraak van de Raad van State betreffende de individuele rechtscheppende administratieve akten 259
 - De toepassing van het begrip "actieve dienst" 275
 - Pensioenlast van personeelsleden afkomstig van de Brusselse Agglomeratie 279
2. Regie voor Maritiem Transport (RMT) – Ontbinding
 - Realisatie van de begeleidende maatregelen inzake personeel 287

INTRODUCTION

MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DU BON EMPLOI DES DENIERS PUBLICS

La loi du 10 mars 1998 (1) octroie à la Cour des comptes une compétence de contrôle a posteriori du bon emploi des deniers publics au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Dans le domaine des compétences fédérales, ces analyses de gestion peuvent être menées d'initiative ou sur demande de la Chambre des représentants (2).

Le contrôle a posteriori (3) du bon emploi des deniers publics se rattache en fait à la mission générale d'information des assemblées que la Cour accomplit déjà grâce à la publication annuelle du Cahier d'observations et à ses commentaires sur les projets de budgets. La corrélation de cette nouvelle compétence avec les activités que la Cour exerce en tant que conseiller budgétaire des assemblées parlementaires (4) avait d'ailleurs été évoquée par la Chambre des représentants lors de l'adoption, le 8 juillet 1991, de la motion motivée de règlement provisoire du budget de l'Etat pour l'année 1990. A cette occasion, la Chambre avait en effet souhaité que la Cour des comptes développe des analyses de gestion, "destinées à mettre en lumière le lien entre le coût des différents services et les objectifs qui leur sont assignés, ou à montrer la mesure dans laquelle les moyens budgétaires retenus ont permis d'atteindre les objectifs fixés" (5).

Les travaux préparatoires de la loi du 10 mars 1998 permettent de délimiter la notion de bon emploi des deniers publics. D'une part, il est précisé que la Cour n'est pas habilitée à se prononcer sur l'opportunité des politiques menées ou la définition des choix et des objectifs. D'autre part, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité que le Parlement soit éclairé sur le fonctionnement des services publics, ainsi que sur les mesures qu'il conviendrait éventuellement de prendre pour en améliorer la gestion. Ces nouveaux contrôles consistent donc à examiner l'ensemble d'une gestion, ainsi que les éléments qui l'affectent.

Dans son 155^e Cahier d'observations (6), la Cour a présenté la loi du 10 mars 1998. Cette année, elle estime utile, après en avoir informé les ministres fédéraux (7), de rendre publics les principes essentiels qui caractérisent la procédure de contrôle externe du bon emploi des deniers publics.

(1) Loi du 10 mars 1998 modifiant la loi organique de la Cour des comptes.

(2) La Chambre des représentants a notamment considéré que cette mission de contrôle du bon emploi des deniers publics permettra aux assemblées législatives d'exercer un contrôle plus direct du fonctionnement des services et organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes. Voir le Rapport fait au nom de la Commission des finances et du budget, *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 1995-1996, n° 618/7.

(3) Cette compétence nouvelle ne peut, en effet, être exécutée qu'en dehors du visa préalable et ne porte pas sur l'opportunité des dépenses budgétaires.

(4) Le Conseil d'Etat a considéré que la loi du 28 juin 1989, modifiant la loi du 28 juin 1963, modifiant les lois sur la comptabilité de l'Etat, a donné un contenu nouveau à la notion de crédit budgétaire dans la mesure où il concerne désormais les objectifs poursuivis par les dépenses et non plus leur nature. Cette nouvelle conception implique, selon le Conseil d'Etat, une évolution du rôle de la Cour dans cette matière : il précise ainsi qu'il apparaît "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 respect des critères d'efficience, d'efficacité et d'économie.

(5) Voir *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 1990-1991, n° 5/26 et 1618/2.

(6) 155^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 14-26.

(7) Lettre du 18 mai 1999 adressée à tous les membres du Gouvernement fédéral.

INLEIDING

IMPLEMENTATIE VAN DE CONTROLE OP DE GOEDE BESTEDING VAN DE RIJKSGELDEN

De wet van 10 maart 1998 (1) verleent aan het Rekenhof de bevoegdheid een controle a posteriori uit te oefenen op de goede besteding van de rijks gelden in het licht van de beginselen van de zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Op federaal niveau kunnen die onderzoeken worden uitgevoerd op eigen initiatief of op vraag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (2).

De controle a posteriori (3) op de goede besteding van de rijks gelden sluit in feite aan bij de algemene informatieopdracht ten behoeve van het Parlement, die het Rekenhof reeds uitvoert middels het boek van opmerkingen en de commentaar op de begrotingen. De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft bij de goedkeuring van de gemotiveerde motie tot voorlopige regeling van de begroting van de Staat voor het jaar 1990, die op 8 juli 1991 werd aangenomen, gewezen op de correlatie met de rol van het Rekenhof als budgettair adviseur van de parlementen (4). Bij die gelegenheid had de Kamer immers het Rekenhof gevraagd beheerscontroles uit te voeren "die erop gericht zijn de band tussen de kostprijs van de verschillende diensten en de hun opgelegde doelstellingen in het licht te stellen, of om aan te tonen in welke mate de aangewende begrotingsmiddelen het mogelijk hebben gemaakt de vastgelegde doelstellingen te bereiken" (5).

Op basis van de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 10 maart 1998 kan de notie "goede besteding van de rijks gelden" worden afgebakend. Enerzijds wordt gepreciseerd dat het Rekenhof niet bevoegd is zich uit te spreken over de opportuniteit van het gevoerde beleid of over de omschrijving van de keuzes en de doelstellingen. Anderzijds wensten de auteurs van het wetsvoorstel dat het Parlement zou worden geïnformeerd over de werking van de openbare diensten evenals over de eventuele maatregelen om het beheer ervan te verbeteren. Deze nieuwe controles bestaan dus uit een onderzoek van het beheer en de elementen die erop inwerken.

Het Rekenhof heeft in zijn 155e Boek van Opmerkingen (6) de wet van 10 maart 1998 voorgesteld. Dit jaar acht het Rekenhof het nuttig, na de federale ministers (7) te hebben ingelicht, de essentiële principes kenbaar te maken die de procedure inzake externe controle op de goede besteding van de rijks gelden kenmerken.

(1) Wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de inrichtingswet van het Rekenhof.

(2) De Kamer van Volksvertegenwoordigers was van oordeel dat deze opdracht inzake de controle op de goede besteding van de rijks gelden de wetgevende vergaderingen in staat zal stellen een meer directe controle uit te oefenen op de werking van de diensten en instellingen die aan de controle van het Rekenhof zijn onderworpen. Zie het verslag namens de Commissie voor de Financien en de Begroting, *Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 618/7.

(3) Deze nieuwe bevoegdheid kan immers enkel worden uitgeoefend buiten het voorafgaand visum en slaat niet op de opportuniteit van de begrotingsuitgaven.

(4) De Raad van State was van oordeel dat de wet van 28 juni 1989, tot wijziging van de wet van 28 juni 1963, tot wijziging van de wetten op de rijkscomptabiliteit, een nieuwe inhoud verleende aan het begrip begrotingskrediet in die zin dat dit werd gekoppeld aan de door de uitgaven beoogde doelstellingen en niet meer aan hun aard. Deze nieuwe betekenis impliceert, volgens de Raad van State, een evolutie in de opdrachten van het Rekenhof ter zake : de Raad preciseert aldus dat het "conform de grondwettelijke opdracht van het Rekenhof lijkt dat dit de naar aanleiding van de uitgevoerde uitgaven bekomen resultaten onderzoekt en zijn opmerkingen mededeelt" in verband met de inachtneming van de criteria van doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid.

(5) Zie *Parl. St.*, Kamer, 1990-1991, nrs. 5/26 en 1682/2.

(6) 155e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 15-27.

(7) Brief van 18 mei 1999 aan alle leden van de federale regering.

En outre, afin de mettre en oeuvre sa nouvelle compétence, la Cour a procédé à une réorganisation de ses services.

Les premiers résultats de ces contrôles du bon emploi des deniers publics pour les matières fédérales ont été communiqués à la Chambre des représentants dans le courant de l'année 2000.

La mise en œuvre de la loi du 10 mars 1998 suppose, plus encore que pour les autres missions de contrôle confiées à la Cour des comptes, une réelle collaboration de la part des administrations sous audit. La Cour considère que la charge supplémentaire de travail que peut représenter cette nouvelle mission pour toutes les parties concernées doit être conçue et concrétisée comme un investissement commun, dans la mesure où l'amélioration de la gestion représente un objectif partagé. Ce souhait de partenariat se traduit notamment dans la procédure qui sera suivie.

L'identification de problèmes systémiques pourra, par exemple, donner lieu à des solutions de nature structurelle, plus efficaces à terme que la répétition d'observations formulées au cas par cas. De même, les constats de bon fonctionnement d'un service qui pourront être effectués seront intégrés par la Cour dans la définition de ses programmes de contrôle, qu'ils soient financiers, de légalité ou de gestion.

La Cour des comptes est une institution autonome qui fixe elle-même le programme de ses contrôles. La Chambre des représentants peut toutefois charger la Cour d'exécuter un contrôle du bon emploi des deniers publics (8).

Dans le choix de ses sujets, la Cour souhaite diversifier ses objectifs et, en même temps, éviter un risque de double emploi avec d'autres contrôles. Sur ce dernier point, elle estime devoir être en mesure d'apprécier les résultats des efforts déjà entrepris par les services soumis à sa compétence afin d'améliorer leur gestion. Dans cette perspective, elle a demandé aux membres du Gouvernement fédéral de recevoir communication de l'objet des audits et analyses de gestion qui ont été réalisés par des cellules d'audit interne ou des organismes externes (tels que bureaux privés, universités, centres de recherche, ...), depuis le 1^{er} janvier 1995, ainsi qu'à l'avenir (9).

Par le même courrier, la Cour a informé les membres du Gouvernement fédéral de la procédure externe suivie en matière de contrôle du bon emploi des deniers publics.

Les principes directeurs de ce type de contrôle sont l'annonce de la mission, l'échange de vues contradictoire avec l'administration, ainsi que le débat avec le ministre compétent et ce, préalablement à toute communication au Parlement des résultats d'un contrôle.

Sans préjudice des contacts préliminaires et recueils d'informations auxquels ses auditeurs peuvent procéder afin de préparer le choix de ses objectifs, la Cour informe les ministres et fonctionnaires dirigeants concernés chaque fois qu'elle a décidé d'organiser un contrôle du bon emploi des deniers publics.

(8) Article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

(9) Lettre du 18 mai 1999 précitée. Après avoir constaté que seules six réponses lui étaient parvenues à la date du 31 août 1999, la Cour a renouvelé sa demande le 8 septembre 1999.

Het Rekenhof is bovendien overgegaan tot een reorganisatie van zijn diensten met het oog op de implementatie van zijn nieuwe bevoegdheid.

De eerste resultaten van die controle op de goede besteding van de rijksmiddelen voor de federale materies werden in de loop van het jaar 2000 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers meegedeeld.

De implementatie van de wet van 10 maart 1998 veronderstelt, meer nog dan de andere opdrachten van het Rekenhof, een reële medewerking van de gecontroleerde administraties. Het Rekenhof is van oordeel dat de bijkomende werklust die de nieuwe opdracht vertegenwoordigt voor alle betrokken partijen, moet worden opgevat als een gezamenlijke investering aangezien de verbetering van het beheer een gezamenlijke doelstelling is. Deze wens naar partnerschap wordt ook vertaald in de te volgen procedure.

De identificatie van structurele problemen kan bijvoorbeeld aanleiding geven tot oplossingen van structurele aard, die op termijn veel doeltreffender zijn dan het herhalen van opmerkingen die geval per geval worden geformuleerd. De eventuele vaststelling dat een dienst goed functioneert, zal eveneens door het Rekenhof worden geïntegreerd in de vaststelling van zijn controleprogramma's, zowel inzake de financiële, de wettigheids- als de beheerscontroles.

Het Rekenhof stelt zelf zijn controleprogramma vast. De Kamer van Volksvertegenwoordigers kan het Rekenhof echter belasten met het uitvoeren van een controle op de goede besteding van de rijksmiddelen (8).

Bij de keuze van zijn onderwerpen wenst het Rekenhof zijn controle-objecten te diversifiëren en tegelijkertijd dubbele controles te vermijden. Wat dat laatste betreft moet het in staat zijn de resultaten te beoordelen van de reeds geleverde inspanningen om het beheer te verbeteren van de diensten die aan zijn bevoegdheid zijn onderworpen. In dat kader heeft het Rekenhof aan de leden van de federale regering gevraagd het onderwerp van de audits en onderzoeken mee te delen die door de cellen interne audit of door externe instellingen (zoals privé-bureaus, universiteiten, onderzoekscentra, ...) werden uitgevoerd sedert 1 januari 1995, alsook in de toekomst nog zullen worden uitgevoerd (9).

Het Rekenhof heeft de leden van de federale regering in dezelfde brief op de hoogte gebracht van de essentiële principes die kenmerkend zijn voor de externe procedure inzake de controle op de goede besteding van de rijksmiddelen.

De elementaire principes bij het uitvoeren van een doelmatigheidsonderzoek zijn : de aankondiging van de opdracht, het tegensprekelijk debat met de administratie en met de bevoegde minister, dit vóór de resultaten van een onderzoek aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden meegedeeld.

Onverminderd de voorafgaande contacten die zijn auditeurs hebben gehad en hun informatiegaring om de keuze van hun onderwerpen voor te bereiden, zal het Rekenhof de betrokken ministers en leidende ambtenaren op de hoogte brengen telkens het heeft beslist een controle op de goede besteding van de rijksmiddelen uit te voeren.

(8) Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

(9) Bovenvermelde brief van 18 mei 1999, met herinneringsbrief van 8 september 1999, vermits op 31 augustus 1999 slechts zes antwoorden op het Rekenhof waren toegekomen.

Le rapport provisoire de l'auditorat fait l'objet, à la fin de chaque contrôle, d'un échange de vues contradictoire avec l'administration. Cet échange de vues porte, en toute hypothèse, sur les constatations effectuées, ainsi que, dans les cas utiles, sur les conclusions et recommandations qu'il a proposées.

Le rapport provisoire de l'auditorat, éventuellement amendé après cette première phase contradictoire, est ensuite soumis à l'appréciation de la Cour.

Après approbation par son Collège, le rapport de la Cour des comptes, accompagné des actes de l'échange de vues contradictoire avec l'administration, est ensuite adressé au ministre concerné, afin de recueillir ses réactions.

Enfin, la Cour des comptes informe le Parlement des résultats de ses contrôles. Cette information se traduit en principe par la communication d'une publication spéciale, sous la forme d'un document séparé, imprimé et diffusé par la Cour (10), reprenant l'intégralité du rapport adressé précédemment au ministre, auquel sont jointes les réponses de ce dernier. Afin de mieux répondre aux nécessités d'un contrôle contemporain, la Cour a en effet décidé de ne pas attendre le dépôt annuel de son Cahier d'observations pour informer la Chambre des représentants des résultats de ses contrôles du bon emploi des deniers publics.

Cette information peut également se concrétiser par un résumé de l'audit, adressé directement à la Chambre des représentants ou inséré dans le Cahier d'observations.

En exécution de la loi du 10 mars 1998, la Cour a, pour les matières fédérales, adressé, à ce jour, deux rapports de contrôle du bon emploi des deniers publics aux ministres concernés. Il s'agit, d'une part, d'une analyse du fonctionnement des bureaux de recettes domaniales et/ou amendes pénales du ministère des Finances et des procédures de recouvrement qui y sont en vigueur et, d'autre part, d'une analyse du système et des procédures de l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence (ministère de la Justice).

Une publication spéciale a, pour chacun de ces audits, été adressée à la Chambre des représentants.

Un résumé de ces deux publications spéciales est repris dans le présent Cahier.

(10) Lettre du 16 février 2000 au président de la Chambre des représentants.

Het voorlopig verslag van het auditoraat aan de administratie, op het einde van elke controle, zal aanleiding geven tot een gedachtewisseling met de administratie. Die gedachtewisseling zal in ieder geval betrekking hebben op de vaststellingen en, naargelang van het geval, op de door de auditoren geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Het voorlopig rapport van het auditoraat, eventueel aangepast na de eerste fase van het tegensprekelijk debat, wordt vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan het College.

Na goedkeuring door zijn College wordt het rapport van het Rekenhof, samen met het verslag van het tegensprekelijk debat, aan de betrokken minister toegezonden.

Tot slot wordt de Kamer van Volksvertegenwoordigers geïnformeerd over de resultaten van de controles. Dit zal in principe gebeuren in een afzonderlijk rapport, dat door het Rekenhof wordt gedrukt en verspreid (10), waarin het volledige rapport aan de minister, samen met zijn reactie, wordt opgenomen. Om beter tegemoet te komen aan de noden van een geactualiseerde controle heeft het Rekenhof immers beslist niet te wachten tot de datum waarop het jaarlijks zijn boeken van opmerkingen neerlegt om de Kamer van Volksvertegenwoordigers in te lichten over de resultaten van de controles op de goede besteding van de rijksmiddelen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers kan ook worden geïnformeerd door middel van een samenvattend verslag van het onderzoek, dat rechtstreeks aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt overgelegd of wordt opgenomen in het boek van opmerkingen.

Het Rekenhof heeft tot heden ter uitvoering van de wet van 10 maart 1998 voor de federale materies twee verslagen over de controle op de goede besteding van de rijksmiddelen gericht aan de betrokken ministers. Het betreft een analyse van de werking van de kantoren van de domaniale ontvangsten en/of de penale boeten van het Ministerie van Financiën en de door hen toegepaste invorderingsprocedures, en een analyse van het systeem en de procedures inzake de financiële steun van de Staat aan slachtoffers van opzettelijke misdaden (Ministerie van Justitie).

Voor beide onderzoeken werd een afzonderlijk rapport aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgemaakt.

In dit boek is een samenvatting van beide rapporten opgenomen.

(10) Brief van 16 februari 2000 aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

SUIVI DES QUESTIONS TRAITÉES DANS LE CAHIER PRÉCÉDENT

1. Introduction

Au cours de la session 1999-2000, la Sous-commission de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants a consacré un certain nombre de réunions à l'examen des 155^e et 156^e Cahiers d'observations. Au cours de ces réunions, les sujets suivants évoqués dans le 156^e Cahier d'observations ont été examinés.

1. Contrôle des recettes fiscales : Résultats du contrôle relatif à l'assujettissement à la T.V.A. (pp. 101-107).

2. Contrôle des recettes fiscales : Résultats de l'évaluation de la procédure de *ruling* visée à l'article 345 du Code des impôts sur le revenu (pp. 107-111).

3. Ministère de l'Emploi et du Travail : La gestion financière et administrative, par une A.S.B.L., de projets de réinsertion sociale cofinancés par le Fonds social européen (pp. 113-117).

4. Office national de sécurité sociale : Examen de la manière dont diverses mesures de réduction et d'exonération de cotisations sont exécutées (pp. 145-155).

5. Services du premier ministre : Participation des services et des organismes fédéraux, flamands et wallons à des transactions financières particulières (pp. 171-175).

6. Ministère de la Justice : Indemnité de l'Etat pour l'assistance judiciaire assurée par les avocats (régime du *pro deo*) (pp. 213-227).

7. Ministère de la Justice : Gestion budgétaire, comptable et matérielle des établissements pénitentiaires – évolution (pp. 229-261).

8. Bureau d'intervention et de restitution belge : Restitutions à l'exportation de viande bovine – déficiences dans la politique de contrôle et la structure organisationnelle (pp. 307-325).

9. Régie des voies aériennes : Contrôle des dépenses de personnel (pp. 377-403).

Une délégation de la Cour a assisté à toutes les réunions. De même, les ministres compétents étaient présents lors de l'examen des articles qui les concernaient. Les résultats de ces débats et les recommandations formulées à propos des matières traitées ont été repris dans un rapport approuvé le 17 juillet 2000 par la Commission des Finances et du Budget.

A la demande de la Sous-commission des Finances et du Budget, l'état actuel des autres dossiers évoqués dans le 156^e Cahier d'observations est exposé ci-après.

OPVOLGING VAN DE IN HET VORIGE BOEK BEHANDELDE KWESTIES

1. Inleiding

De Subcommissie van de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft in de zittingstijd 1999-2000 een aantal vergaderingen gewijd aan het onderzoek van het 155^e en 156^e Boek van Opmerkingen. In die vergaderingen werden de volgende onderwerpen uit het 156^e Boek van Opmerkingen behandeld.

1. Controle op de fiscale ontvangsten : resultaten van de controle betreffende de BTW-plicht (pp. 100-106).

2. Controle op de fiscale ontvangsten : resultaten van de evaluatie van de rulling-procedure beoogd door artikel 345 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (pp. 106-110).

3. Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid : het financieel en administratief beheer door een VZW van projecten tot sociale herinschakeling, medegefinancierd door het Europees Sociaal Fonds (pp.112-116).

4. Rijksdienst voor Sociale Zekerheid : onderzoek naar de wijze waarop diverse bijdrageverminderingen en –vrijstellingen worden uitgevoerd (pp. 144-154).

5. Diensten van de Eerste Minister : deelneming aan bijzondere financiële transacties door overheidsdiensten en –instellingen in de federale, Vlaamse en Waalse openbare sector (pp. 170-174).

6. Ministerie van Justitie : vergoeding door de Staat voor rechtsbijstand door advocaten (pro deo-stelsel) (pp. 212-226).

7. Ministerie van Justitie : budgettair, boekhoudkundig en materieel beheer van de strafinrichtingen – evolutie (pp. 228-260).

8. Belgisch Interventie- en Restitutiebureau : restituties bij de uitvoer van rundsvlees – gebreken in het controlebeleid en in de organisatiestructuur (pp. 306-324).

9. Regie der Luchtwezen : controle van de personeelsuitgaven (pp. 376-402).

Een delegatie van het Rekenhof woonde alle vergaderingen bij. Ook de bevoegde ministers waren aanwezig bij de besprekingen van de artikelen die hen aanbelangden. De resultaten van deze besprekingen en de aanbevelingen met betrekking tot de behandelde materies werden opgenomen in een verslag dat op 17 juli 2000 door de Commissie voor de Financiën en de Begroting werd goedgekeurd.

Op vraag van de Subcommissie voor de Financiën en Begroting volgt hierna een overzicht van de actuele stand van zaken met betrekking tot de overige in het 156e Boek van Opmerkingen uiteengezette kwesties.

2. Affaires sociales

2.1. Office national de l'emploi (ONEm) : Examen de la gestion administrative du régime de l'interruption de carrière (pp. 119-133)

N-1.520.554

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

Au cours des années 1997 et 1998, la Cour a procédé à un examen de la gestion administrative du régime de l'interruption de carrière. Des lacunes ont pu être constatées, principalement en ce qui concerne le remplacement obligatoire des travailleurs interrompant leur carrière. En effet, à plusieurs égards, le respect de cette obligation était contrôlé et suivi de manière insuffisante, tandis que, par ailleurs, l'application de sanctions en cas de non-respect s'avérait problématique.

Les diverses observations et recommandations relatives à la gestion du régime ont été communiquées, sous la forme d'un rapport d'examen, à la ministre de l'Emploi et du Travail. Celle-ci n'a répondu à cette communication qu'en transmettant le rapport contenant la réaction de l'ONEm aux conclusions de l'examen.

Quant à la gestion administrative proprement dite, l'ONEm a proposé des adaptations ou des solutions qui répondent aux observations et recommandations de la Cour. Après la mise en œuvre de ces modifications et sur la base d'une meilleure application des procédures internes existantes, la Cour a estimé qu'une gestion administrative adéquate pourrait être garantie. Eu égard au nombre et à l'importance des adaptations annoncées, celles-ci devraient évidemment continuer à faire l'objet d'un suivi.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

Depuis la publication de l'article dans le 156^e Cahier, la Cour a constaté que l'ONEm a effectivement corrigé ou adapté le régime de l'interruption de carrière conformément au calendrier annoncé. Les adaptations les plus intéressantes se résument comme suit.

- Le contrôle des déclarations de l'employeur et du travailleur interrompant sa carrière a été élargi substantiellement par la consultation directe des banques de données de l'Office national de sécurité sociale.
- Les infractions à l'obligation de remplacement sont traitées plus rapidement, ce qui permet d'assurer un remplacement régulier et d'éviter le recouvrement difficile de dommages et intérêts élevés.
- Les contrôles systématiques existants ont été affinés par un certain nombre de nouvelles connexions automatiques entre les informations introduites dans les différentes banques de données de l'ONEm.
- L'uniformité des décisions prises par les différents bureaux de chômage et de celles prises au niveau de chaque bureau de chômage séparément est encouragée par la mise au point de critères de décision détaillés dans les instructions administratives.

2. Sociale Zaken

2.1. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) : onderzoek van het administratief beheer van het stelsel loopbaanonderbreking (pp. 118-132)

N-1.520.554

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

In de loop van 1997 en 1998 voerde het Rekenhof een onderzoek uit naar het administratief beheer van het stelsel van loopbaanonderbreking. Hierbij werden in hoofdzaak tekortkomingen vastgesteld op het vlak van de verplichte vervanging van de loopbaanonderbreker. De naleving van die verplichting bleek immers in meerdere opzichten niet afdoende te worden gecontroleerd en opgevolgd, terwijl ook de sanctionering van de niet-naleving problematisch verliep.

De diverse opmerkingen en aanbevelingen over het beheer van het stelsel werden aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid overgezonden in de vorm van een onderzoeksverslag. De Minister van Tewerkstelling en Arbeid maakte als reactie hierop enkel het verslag over waarin de RVA reageerde op de onderzoeksbevindingen.

Inzake het eigenlijk administratief beheer stelde de RVA aanpassingen of oplossingen voor die beantwoorden aan de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof. Na implementatie van deze wijzigingen en uitgaande van een verdere toepassing van de bestaande interne controles, meende het Rekenhof dat een adequaat administratief beheer zou zijn gewaarborgd. Gelet op het aantal en het belang van de aangekondigde aanpassingen zouden deze uiteraard verder worden opgevolgd.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

Het Rekenhof stelde vast dat de RVA het administratief beheer van het stelsel loopbaanonderbreking inderdaad heeft bijgestuurd of gewijzigd overeenkomstig de opgegeven planning. Samengevat zijn hierbij vooral de volgende aanpassingen van belang.

- De controle op de verklaringen van de werkgever en de loopbaanonderbreker is substantieel uitgebreid door een rechtstreekse consultatie van de databanken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.
- De inbreuken op de vervangingsplicht worden sneller behandeld waardoor een regelmatige vervanging wordt mogelijk gemaakt en de moeizame invordering van hoge schadevergoedingen wordt vermeden.
- De bestaande systematische controles zijn verfijnd door een aantal nieuwe automatische koppelingen tussen de ingebrachte gegevens in verschillende interne databanken van de RVA.
- De uniformiteit van de beslissingen door verschillende werkloosheidsbureaus en van de beslissingen op het niveau van elk werkloosheidsbureau afzonderlijk worden bevorderd door de uitwerking van gedetailleerde beslissingscriteria in administratieve onderrichtingen.

Dans son Cahier précédent, la Cour a également signalé divers problèmes relevés dans la pratique administrative, pour lesquels l'ONEm a toutefois jugé nécessaire ou souhaitable une adaptation de la réglementation existante. La ministre a, à nouveau, été priée de communiquer son point de vue à cet égard (1). A ce jour, la ministre n'a pas répondu.

Le principal problème consiste toujours dans l'engagement souvent difficile d'un remplaçant en cas d'interruption de carrière dans le secteur public, ainsi que dans la gestion administrative complexe et les divers frais qui vont de pair avec le suivi et la sanction de cette situation par l'ONEm (2). En outre, la modification de la situation sur le marché du travail a, entre-temps, eu pour conséquence que le problème se pose, dans la pratique, de manière toujours plus aiguë.

2.2. *Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.) : Application des réductions de cotisations sur le salaire du remplaçant en cas de prolongation de l'interruption de carrière (pp. 135-143)*

N-1.634.047

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

Les employeurs qui satisfont à l'obligation de remplacer un travailleur en interruption de carrière peuvent prétendre à une exonération partielle des cotisations patronales sur le salaire du remplaçant. Conformément aux dispositions légales, cette exonération est toujours limitée dans le temps et, parfois, également dégressive.

La Cour des comptes a constaté que la limitation dans le temps et la dégressivité de la réduction de cotisation restent le plus souvent sans effet. De fait, l'ONEm déduit de la formulation de la loi que la période d'exonération de cotisation recommence chaque fois que l'employeur procède à un nouvel engagement d'un remplaçant pour le travailleur interrompant sa carrière. En outre, l'O.N.S.S. considère qu'il n'est pas requis que le nouvel engagement concerne un nouveau remplaçant : dans ce cas, l'employeur pourrait être enclin à remplacer également chaque fois le remplaçant, au moment opportun, pour continuer à bénéficier de la réduction de cotisation. C'est la raison pour laquelle l'O.N.S.S. accepte également que le droit à la réduction de cotisation recommence à courir au moment où un nouveau contrat de travail est conclu avec le même remplaçant ou que le contrat de remplacement déjà existant est renouvelé.

La Cour des comptes a fait observer que l'interprétation de l'O.N.S.S. ne repose pas sur la législation existante et est en tout cas contraire à son esprit. L'octroi de la réduction de cotisation est en effet subordonné, à titre subsidiaire, à des modalités telles que la nature et le renouvellement éventuel du contrat de travail du remplaçant, tandis que les limitations de durée prévues et la dégressivité sont pratiquement inopérantes.

(1) Lettre du 24 mars 1999.

(2) La Cour a d'ailleurs également critiqué les décisions de l'ONEm tendant, en ce qui concerne certains ministères ou organismes publics, à ne pas infliger de sanction ou à en restreindre le montant.

In zijn vorig boek signaleerde het Rekenhof ook een aantal knelpunten in de administratieve praktijk waarvoor de RVA echter een wijziging van de bestaande reglementering wenselijk of noodzakelijk achtte. Hieromtrent werd de minister opnieuw om een standpunt verzocht (1). Tot nog toe heeft de minister niet geantwoord.

Het belangrijkste knelpunt blijft de vaak moeizame aanwerving van een vervanger bij loopbaanonderbreking in de publieke sector, alsmede het uitgebreid administratief beheer en de diverse kosten die gepaard gaan met de opvolging en de sanctionering ervan door de RVA (2). Bovendien heeft de gewijzigde situatie op de arbeidsmarkt er inmiddels toe geleid dat deze problematiek zich in de praktijk steeds scherper stelt.

2.2. *Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) : toepassing van bijdrageverminderingen op het loon van de vervanger bij verlenging van de loopbaanonderbreking (pp. 134-142)*

N-1.634.047

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

Werkgevers die overgaan tot de (verplichte) vervanging van een loopbaanonderbreker, kunnen aanspraak maken op een gedeeltelijke vrijstelling van werkgeversbijdragen op het loon van de vervanger. Overeenkomstig de wettelijke bepalingen is de vrijstelling steeds beperkt in de tijd en is zij soms ook degressief.

Het Rekenhof stelde vast dat de beperking in de tijd en de degressiviteit van de bijdragevermindering veelal zonder uitwerking blijven. Uit de formulering van de wet leidt de RSZ immers af dat de periode van de bijdragevermindering telkens opnieuw aanvangt wanneer de werkgever overgaat tot een nieuwe indienstneming van een vervanger voor de loopbaanonderbreker. Daarenboven is het volgens de RSZ niet vereist dat de nieuwe indienstneming betrekking zou hebben op een nieuwe vervanger : in dat geval zou de werkgever geneigd kunnen zijn op de gepaste tijdstippen ook de vervanger telkens te vervangen ten einde de bijdragevermindering te blijven genieten. Daarom aanvaardt de RSZ eveneens dat het recht op de bijdragevermindering opnieuw ingaat op het ogenblik dat met dezelfde vervanger een nieuw arbeidscontract wordt gesloten of het reeds bestaande vervangingscontract wordt verlengd.

Het Rekenhof merkte op dat de interpretatie van de RSZ geen steun vindt in de bestaande wettelijke regeling en in elk geval in strijd is met de geest ervan. De toekenning van de bijdragevermindering wordt immers bijkomend afhankelijk gemaakt van modaliteiten zoals de aard en de eventuele hernieuwing van het arbeidscontract van de vervanger, terwijl de ingeschreven beperkingen over de duur en de degressiviteit nagenoeg geen effect hebben.

(1) Brief van 24 maart 1999.

(2) Overigens bekritiseerde het Rekenhof ook de beslissingen van de RVA om voor bepaalde ministeries of openbare instellingen geen sanctie op te leggen of het bedrag van de sanctie te beperken.

La Cour a demandé d'envisager une adaptation ou une explicitation du texte légal pour assurer une application effective et conséquente des limitations visées par la loi et prévenir des discussions à ce sujet, notamment parce qu'un règlement formel fait défaut pour les nombreuses et diverses situations de "nouveau" remplacement de l'agent interrompant sa carrière. En tout cas, une modification de l'interprétation que fait l'O.N.S.S. de la loi a été jugée nécessaire afin de limiter la réduction des cotisations.

La ministre des Affaires sociales de l'époque a toutefois estimé que la réduction de cotisation pouvait continuer à être accordée en prenant en considération la nature et la périodicité du renouvellement des contrats de travail des remplaçants. L'O.N.S.S. ne disposant pas de ces données, la Cour s'est enquis de la manière dont ce point de vue peut être appliqué et vérifié. A cet égard, la ministre a répondu que les mesures nécessaires seraient examinées en concertation avec le ministre de l'Emploi et du Travail (3).

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

Le ministre des Affaires sociales a confirmé que ces questions étaient à l'examen et que la Cour en serait tenue informée (4). A ce jour, cette dernière n'a pas reçu d'informations nouvelles.

2.3. *Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) : Communication à l'INASTI, par l'administration des Contributions directes, des revenus professionnels provenant d'une activité indépendante (pp. 157-159)*

N-1.361.259

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

La Cour a constaté que l'administration des Contributions directes ne communique pas, ou communique tardivement, à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants les revenus professionnels provenant d'une activité indépendante. Il s'agit en particulier de commissions payées aux personnes qui fournissent des prestations à titre d'indépendant. Cette coopération déficiente entre l'administration des Contributions directes et l'INASTI constitue la cause de la prescription des cotisations sociales.

Le ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises conteste l'existence d'une coopération déficiente entre ces deux services.

Bien que la Cour ait formulé ses observations à plusieurs reprises et, en outre, insisté sur la nécessité d'une concertation entre le ministre des Finances et l'INASTI, le ministre n'a pas organisé de concertation et a renvoyé la Cour à l'administration des Contributions directes.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

La situation exposée dans le 156^e Cahier d'observations est restée inchangée.

(3) Lettre du 22 juin 1999.

(4) Lettre du 7 octobre 1999.

Het Rekenhof vroeg een aanpassing of een verduidelijking van de wettekst in overweging te nemen om een effectieve en consequente toepassing van de wettelijk beoogde beperkingen te verzekeren en betwistingen hierover te voorkomen, mede omdat een uitdrukkelijke regeling ontbreekt voor de talrijke en diverse situaties van een "nieuwe" vervanging van de loopbaanonderbreker. In elk geval werd een wijziging in de interpretatie van de wet door de RSZ noodzakelijk geacht om de beperkingen van de bijdragevermindering te kunnen realiseren.

De toenmalige Minister van Sociale Zaken was evenwel van oordeel dat de bijdragevermindering verder kon worden toegestaan door de aard en de periodiciteit van de hernieuwing van de arbeidscontracten van de vervangers in aanmerking te nemen. Omdat de RSZ niet over deze gegevens beschikt, vroeg het Rekenhof op welke wijze dit standpunt kan worden toegepast en geverifieerd. Hierop antwoordde de minister dat, in overleg met de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, zou worden onderzocht welke maatregelen dienaangaande nodig waren (3).

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

De huidige Minister van Sociale Zaken bevestigde dat deze aangelegenheid werd onderzocht en dat het Rekenhof op de hoogte zou worden gehouden (4). Tot nog toe heeft het Rekenhof geen nieuwe informatie ontvangen.

2.3. *Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) : mededeling van de beroepsinkomsten uit een zelfstandige activiteit door de administratie der directe belastingen aan het RSVZ (pp. 156-158)*

N-1.361.259

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

Het Rekenhof stelde vast dat de Administratie der Directe Belastingen niet of niet tijdig alle beroepsinkomsten uit zelfstandige activiteit meedeelt aan de RSVZ. Het betreft in het bijzonder commissielonen betaald aan personen die op zelfstandige basis prestaties leveren. Deze gebrekkige samenwerking tussen de Administratie der Directe Belastingen en de RSVZ veroorzaakt de verjaring van sociale bijdragen.

De Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen ontkent dat er een gebrekkige samenwerking zou zijn tussen beide diensten.

Alhoewel het Rekenhof zijn opmerkingen heeft herhaald en bovendien aandrang op overleg tussen het Ministerie van Financiën en de RSVZ, organiseerde de minister geen overleg en verwees hij het Rekenhof naar de Administratie der Directe Belastingen.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

De situatie zoals uiteengezet in het 156^e Boek van Opmerkingen, is ongewijzigd gebleven.

(3) Brief van 22 juni 1999.

(4) Brief van 7 oktober 1999.

3. Départements d'autorité

3.1. *Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies : Audit juridique (pp. 197-211)*

N-1.571.184

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

La Cour a notamment constaté qu'en raison de l'imprécision de la réglementation, un conflit de compétences existait entre le ministre des Affaires économiques et le ministre de l'Intérieur. Ce conflit a entravé le bon fonctionnement de l'ONDRAF et le processus de décision.

Dans le courant de l'année 1999, un projet d'arrêté royal redéfinissant les missions et les modalités de fonctionnement de l'ONDRAF avait été élaboré, en veillant plus particulièrement à la transparence dans l'exercice des tutelles générale et particulière.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

A ce jour, le projet d'arrêté royal est toujours à l'étude au cabinet du secrétaire d'Etat à l'Energie. Les responsables de l'ONDRAF soulignent toutefois qu'il n'existe actuellement, entre les différentes autorités de tutelle, aucune tension susceptible de compliquer la gestion de l'organisme.

3.2. *Finexpo et les instruments de soutien financier à l'exportation (pp. 267-277)*

N-1.568.710

La Cour des comptes renvoie à l'actualisation de l'article figurant dans le présent Cahier d'observations (cf. pp. 178-180).

3.3. *Ministère des Finances : Audit du fonctionnement et de la comptabilité des services francophones du comptable du contentieux (pp. 291-295)*

F-1.358.406

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

Durant les années 1997 et 1998, la Cour des comptes a analysé le fonctionnement et la comptabilité des services francophones du comptable du contentieux de l'administration de la Trésorerie du ministère des Finances.

Dans le rapport d'audit auquel cet examen a donné lieu après une procédure contradictoire avec l'administration et le ministre des Finances, la Cour des comptes a relevé un certain nombre de déficiences et formulé des recommandations spécifiques à ce sujet. C'est ainsi, notamment, qu'elle a noté que l'efficacité du contrôle interne devrait être renforcée, la fiabilité des états financiers améliorée et que les dossiers devraient, d'une manière générale, être traités plus rapidement. Dans cer-

3. Autoriteitsdepartementen

3.1. *Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen : juridische audit (pp. 196-210)*

N-1.571.184

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

Het Rekenhof stelde o.a. vast dat er tengevolge van onduidelijke reglementering een bevoegdheids geschil was tussen de verschillende voogdijministers, m.n. de Minister van Economische Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken. Dit geschil verhinderde een goede werking van het NIRAS en een vlotte besluitvorming.

In de loop van 1999 lag een ontwerp van koninklijk besluit voor, dat de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van het NIRAS opnieuw definieerde, waarbij inzonderheid werd gestreefd naar transparantie in de uitoefening van de algemene en bijzondere voogdij.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

Tot nog toe ligt dit ontwerp van koninklijk besluit nog altijd ter studie voor bij het kabinet van de Staatssecretaris, bevoegd voor Energie. De verantwoordelijken binnen het NIRAS benadrukken wel dat er momenteel geen spanningen zijn tussen de verschillende voogdijoverheden waardoor het beheer van de instelling zou kunnen worden bemoeilijkt.

3.2. *Finexpo en de instrumenten voor financiële steun aan de export (pp. 266-276)*

N-1.568.710

Het Rekenhof verwijst naar het vervolgartikel dat werd opgenomen in dit boek van opmerkingen (zie pp. 179-181).

3.3. *Ministerie van Financiën : audit van de werking en de comptabiliteit van de franstalige diensten van de rekenplichtige der geschillen (pp. 290-294)*

F-1.358.406

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

In de loop van de jaren 1997 en 1998 heeft het Rekenhof de werking en de comptabiliteit onderzocht van de Franstalige diensten van de rekenplichtige van de geschillen bij de Administratie van de Thesaurie van het Ministerie van Financiën.

In zijn auditverslag, dat tot stand kwam na een tegensprekelijke procedure met de administratie en de Minister van Financiën, formuleerde het Rekenhof een aantal tekortkomingen en bijhorende specifieke aanbevelingen. Zo werd o.a. vastgesteld dat de interne controle toereikender moet worden, dat de betrouwbaarheid van de financiële staten moet worden verbeterd, dat de dossiers over het algemeen sneller moeten worden behandeld, en dat in bepaalde gevallen moet worden overwogen

tains cas, il conviendrait aussi d'envisager de faire intervenir à nouveau le comptable du contentieux (par exemple, pour les paiements à l'étranger ne faisant l'objet d'aucun contentieux).

Le ministre des Finances n'a formulé aucune remarque à propos du rapport d'audit de la Cour des comptes. Il a indiqué que l'administration de la Trésorerie s'efforcerait d'appliquer, dans la mesure de ses possibilités, les recommandations ainsi formulées.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

La Cour des comptes examinera, d'ici la fin de l'an 2000, la suite donnée à ses recommandations.

4. Economie, Agriculture et Infrastructure

4.1. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture : Analyse des procédures administratives applicables aux dossiers de garantie du fonds d'investissement agricole (F.I.A.) (pp. 297-305)

N-1.724.189
N-1.545.471
F-1.566.032

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

Jusqu'en 1992, le F.I.A. a octroyé la garantie de l'Etat aux prêts que les organismes de crédit accordent aux entreprises agricoles et horticoles afin d'améliorer leur rentabilité. Il ressort toutefois des dossiers de garantie transmis que leur traitement est très long (jusqu'à deux ans), ce qui entraîne une hausse considérable et inutile des intérêts à la charge du Trésor fédéral.

Dans le système de contrôle interne et les procédures administratives, des difficultés entraînant un accroissement de l'impact budgétaire des garanties du F.I.A. ont été détectées. Ainsi, la justification des demandes de liquidation émanant des organismes de crédit n'était pas définie par des instructions précises édictées par le département. En outre, la transmission des documents au sein de l'organisme était défectueuse et il y avait lieu de standardiser la procédure et le suivi.

Le ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises a informé la Cour des comptes que le département prendrait les mesures nécessaires pour adapter autant que possible les procédures à ses observations. A la fin du premier semestre 1999, il est apparu des dossiers soumis au visa de la Cour que les mesures nécessaires n'avaient pas encore été prises.

de rekenplichtige der geschillen opnieuw te laten tussenkomen (voor bv. betalingen in het buitenland waarover geen betwistingen zijn).

De Minister van Financiën had geen enkele bedenking bij het auditverslag van het Rekenhof. Hij liet weten dat de Administratie van de Thesaurie zich zal inspannen de aanbevelingen in de mate van het mogelijke uit te voeren.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

Het Rekenhof zal de uitvoering van zijn aanbevelingen vóór het einde van het jaar 2000 evalueren.

4. Economie, Landbouw en Infrastructuur

4.1. Ministerie van Middenstand en Landbouw : analyse van de administratieve procedures van toepassing op de waarborgdossiers van het Landbouwinvesteringsfonds (LIF) (pp. 296-304)

N-1.724.189

N-1.545.471

F-1.566.032

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

Tot in 1992 verleende het LIF een staatswaarborg aan leningen die de kredietinstellingen aan land- en tuinbouwbedrijven toekennen met de bedoeling de rendabiliteit van deze bedrijven te verbeteren. Uit de overgelegde betalingsdossiers bleek echter dat de behandeling van waarborgdossiers structureel onverantwoord lang uitloopt (tot twee jaar), waardoor de intresten ten laste van de federale schatkist aanzienlijk en nodeloos oplopen.

In het interne controlesysteem en de administratieve procedures werden een aantal knelpunten gedetecteerd waardoor de budgettaire weerslag van de LIF-waarborgen werd vergroot. Zo ontbraken duidelijke instructies van het departement voor de verantwoording van de vereffeningaanvragen van de kredietinstellingen. Voorts was er een slechte doorstroming van documenten in de instelling en diende de procedure en de monitoring te worden gestandaardiseerd.

De Minister van Landbouw en Kleine en Middelgrote Ondernemingen heeft het Rekenhof geantwoord dat het departement de nodige maatregelen zou nemen om de procedures zo goed mogelijk aan te passen aan de opmerkingen van het Rekenhof. Medio 1999 bleek uit dossiers die werden voorgelegd aan het visum van het Rekenhof, dat de nodige maatregelen nog steeds niet waren genomen.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

Dans une réponse (5) à une lettre de rappel de la Cour des comptes (6), le ministre signale qu'une évaluation permanente sur la base des dossiers existe déjà. Le département s'efforce de réaliser, en concertation avec tous les services concernés, une évaluation plus périodique et mieux structurée des problèmes que connaissent les organismes de crédit. Cette concertation, notamment avec la Cour, serait entamée au printemps de l'année 2000.

A ce jour, la Cour des comptes ne dispose d'aucune indication selon laquelle l'évaluation structurelle précitée aurait eu lieu.

4.2. *Régie des bâtiments : Retard dans la reddition des comptes (p. 345) et examen de l'enregistrement comptable des opérations (pp. 345-351)*

N-1.588.654

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

Bien que les comptes doivent être soumis au contrôle de la Cour au plus tard le 31 mai de l'année qui suit celle de la gestion, les comptes afférents à l'année 1995 n'ont été transmis qu'au milieu de l'année 1998 et, au milieu de l'année 1999, les comptes de 1996, 1997 et 1998 ne lui étaient pas encore parvenus.

Par ailleurs, le plan comptable de la Régie des bâtiments ne permet pas un enregistrement des opérations qui suive la réalité de près. C'est pourquoi la comptabilité de la Régie perd de son utilité en tant qu'instrument de la politique menée.

La Cour des comptes a adressé ses observations au ministre des Finances, au ministre de la Fonction publique (qui était compétent pour la Régie des bâtiments) et au vice-premier ministre et ministre du Budget.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

Les comptes afférents aux années 1996 et 1997 ont été transmis à la Cour des comptes, le 21 avril 2000, par le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, qui a toutefois signalé qu'il n'entendait pas les signer, en raison des remarques et réserves formulées par les reviseurs d'entreprise (7). La Cour des comptes a rappelé au ministre les obligations légales qui lui incombaient en vertu de l'article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 (8).

En ce qui concerne la problématique comptable, la situation décrite dans le 156^e Cahier d'observations reste inchangée.

(5) Lettre du 16 février 2000.
(6) Lettre du 18 octobre 1999.
(7) Lettre du 21 avril 2000.
(8) Lettre du 3 juillet 2000.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

In een antwoord van de minister (5) op een herinneringsschrijven van het Rekenhof (6) wordt meegedeeld dat reeds een dossiergebonden en permanente evaluatie plaatsvindt. Er wordt gestreefd naar een meer periodieke en gestructureerde evaluatie van de administratieve procedures en de problemen met de kredietinstellingen in overleg met alle betrokken diensten. Dit overleg, onder meer met het Rekenhof, zou worden gestart in het voorjaar van 2000.

Tot dusver heeft het Rekenhof geen aanwijzingen dat genoemde structurele evaluatie heeft plaatsgevonden.

4.2. *Regie der Gebouwen : vertraging in de aflegging van de rekeningen (p. 344) en onderzoek van de boekhoudkundige registratie van de verrichtingen (pp. 344-350)*

N-1.588.654

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

Alhoewel de rekening uiterlijk op 31 mei van het jaar volgend op dat van het beheer voor nazicht aan het Rekenhof moet worden voorgelegd, werd de rekening voor 1995 slechts voorgelegd medio 1998, en waren de rekeningen voor 1996, 1997 en 1998 medio 1999 nog niet ontvangen.

Het boekhoudplan van de Regie der Gebouwen voorziet bovendien niet in een registratie van de verrichtingen die nauw aansluit bij de realiteit. Daarom verliest de boekhouding van de regie haar bruikbaarheid als beleidsinstrument.

Het Rekenhof richtte zijn opmerkingen aan de Minister van Financiën, de Minister van Ambtenarenzaken (die bevoegd was voor de Regie der Gebouwen) en aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

De rekeningen voor 1996 en 1997 werden op 21 april 2000 voorgelegd aan het Rekenhof door de Minister van Telecommunicatie, Overheidsbedrijven en Participaties, die echter meedeelde de rekeningen niet te willen ondertekenen, gelet op de opmerkingen en bezwaren van de bedrijfsrevisoren (7). Het Rekenhof heeft de minister gewezen op zijn wettelijke verplichtingen overeenkomstig artikel 6, § 3, van de wet van 16 maart 1954 (8).

Voor wat de boekhoudkundige problemen betreft, blijft de toestand zoals uiteengezet in het 156e Boek van Opmerkingen ongewijzigd.

(5) Brief van 16 februari 2000.
(6) Brief van 18 oktober 1999.
(7) Brief van 21 april 2000.
(8) Brief van 3 juli 2000.

5. Fonction publique et Pensions

5.1. *Evaluation du contrôle de la régularité des recrutements effectués par l'autorité fédérale (pp. 353-367)*

N-1.534.577

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

Depuis le début des années septante, le législateur fédéral a attaché une grande importance à la régularité des recrutements effectués par l'autorité fédérale. Des normes toujours plus sévères ont, dès lors, été édictées et la loi du 22 juillet 1993 portant diverses mesures en matière de fonction publique a même sanctionné les recrutements irréguliers par la "nullité de plein droit".

L'évaluation, par la Cour des comptes, de cet ensemble de mesures de contrôle a mis en lumière plusieurs difficultés, surtout en ce qui concerne le contrôle interne exercé par les inspecteurs des Finances et le service central des Dépenses fixes (service de liquidation). De même, la procédure de constatation de la nullité des engagements irréguliers présentait des lacunes, surtout en raison de la brièveté excessive du délai prévu.

Une initiative législative (la loi du 22 mars 1999) devrait remédier dans une large mesure à ce dernier problème, mais le contrôle interne reste laborieux.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

Il est actuellement trop tôt pour se prononcer sur le fait de savoir si la loi du 22 mars 1999 apportera une solution définitive au problème de l'insuffisance du délai.

Pour ce qui est des constatations et des suggestions de la Cour, le dossier reste toujours au stade de la promesse du ministre de la Fonction publique de fournir, via une circulaire adressée aux services publics fédéraux, des directives claires en ce qui concerne la procédure à suivre lors du recrutement de personnel, conformément à la demande de la Cour.

5.2. *Ministère de la Justice : Situation du personnel administratif contractuel des greffes et des parquets (pp. 369-375)*

F-1.580.809

– Situation telle qu'exposée dans le Cahier précédent

Le ministre de la Justice est autorisé, en vertu de l'article 185, troisième alinéa, du Code judiciaire, à recruter ou à faire recruter, par les services habilités à cette fin, du personnel contractuel pour répondre à des besoins urgents, sans que les dispositions applicables de manière générale au personnel de la fonction publique fédérale lui soient également applicables.

5. Ambtenarenzaken en Pensioenen

5.1. *Evaluatie van de controle op de regelmatigheid van de wervingen door de federale overheid (pp. 352-366)*

N-1.534.577

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

Sinds het begin van de zeventiger jaren hechtte de federale overheid groot belang aan de regelmatigheid van de wervingen door de federale overheid. Ter zake werden dan ook steeds strengere normen uitgevaardigd en werden onregelmatige wervingen beter gesanctioneerd met de "van rechtswege nietigheid" door de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken.

De evaluatie door het Rekenhof van dit geheel aan controlemaatregelen bracht meerdere problemen aan het licht, vooral dan wat de interne controle door de Inspecteurs van Financiën en de Centrale Dienst voor Vaste Uitgaven (de uitbetalingsdienst) betreft. Ook de procedure tot vaststelling van de van rechtswege nietigheid vertoonde gebreken, vooral doordat de voorziene termijn te kort was.

Terwijl dit laatste probleem voor het grootste deel moest worden opgevangen door een wetgevend initiatief (de wet van 22 maart 1999), blijft de interne controle stroef verlopen.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

Het is momenteel nog te vroeg om ten gronde te evalueren of de wet van 22 maart 1999 een bevredigende oplossing zal bieden voor het feit dat de oorspronkelijk voorziene termijn te kort was.

Wat de vaststellingen en de suggesties van het Rekenhof betreft, is het bij de belofte van de Minister van Ambtenarenzaken gebleven bij wege van een omzendbrief duidelijke richtlijnen te verstrekken aan de federale openbare diensten betreffende de procedure die moet worden gevolgd bij de werving van personeelsleden, zoals het Rekenhof had gevraagd.

5.2. *Ministerie van Justitie : rechtpositie van het contractueel administratief personeel van de griffies en parketten (pp. 368-374)*

F-1.580.809

– Situatie zoals uiteengezet in het vorige boek

De Minister van Justitie kan overeenkomstig artikel 185, derde lid, van het Gerechtelijk Wetboek contractueel personeel om dringende redenen werven of laten werven door de daartoe gemachtigde diensten, zonder dat de bepalingen die algemeen gelden voor het personeel van het federaal openbaar ambt, van toepassing zijn.

Durant l'année 1998, la Cour des comptes a examiné la situation du personnel administratif contractuel des greffes et des parquets, ce qui l'a amenée à formuler les constatations suivantes.

Le personnel recruté à titre contractuel pour les greffes et les parquets représentait, en 1998, plus de 20 % de l'effectif administratif total. En outre, aucune modification sensible de cette proportion n'a été observée sur une période de plusieurs années. Cette situation n'est pas compatible avec l'urgence, qui représente la seule justification de tels recrutements par contrat.

Ces emplois publics ne faisant l'objet d'aucune publicité en cas de vacance, l'accès à ces fonctions n'est pas assuré de manière transparente.

De surcroît, certains des agents contractuels des greffes et des parquets sont affectés à l'administration centrale du ministère de la Justice alors qu'ils ne satisfont pas aux conditions prévues à cet effet.

En outre, les dépenses découlant du recrutement d'agents contractuels dans les greffes et les parquets n'ont pas été soumises au contrôle préalable de l'Inspection des Finances.

Enfin, l'absence de régime spécifique rend particulièrement flou le statut juridique de ces agents contractuels.

– Evolution depuis la publication dans le Cahier précédent

Le ministre de la Justice n'a pas répondu à ces observations.

RELATIONS EXTERIEURES

– La Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne assure le contrôle externe des recettes et des dépenses européennes. En vertu de l'article 248 du Traité instituant l'Union européenne, ce contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place, auprès des autres institutions de la Communauté européenne, ainsi que dans les Etats membres.

Les contrôles dans les Etats membres doivent s'effectuer, conformément à cette disposition du traité, en liaison avec l'institution de contrôle nationale, qui fait connaître à la Cour des comptes européenne si elle entend participer au contrôle.

Chaque visite de contrôle est ainsi notifiée à la Cour des comptes de Belgique, qui en informe immédiatement les autorités nationales concernées. La même procédure s'applique lorsque, à l'issue d'un contrôle, la Cour des comptes européenne transmet, par une lettre de secteur, le résultat de celui-ci et les observations éventuelles y afférentes.

La Cour participe à titre d'observateur aux contrôles européens. Les contrôleurs de la Cour des comptes européenne sont au besoin accompagnés par des auditeurs de la Cour des comptes de Belgique.

Het Rekenhof heeft de toestand van het administratief contractueel personeel van de griffies en parketten anno 1998 onderzocht, wat heeft geleid tot volgende vaststellingen.

Het personeel dat contractueel werd aangeworven voor de griffies en parketten, vertegenwoordigde in 1998 meer dan 20% van het totaal administratief personeel. Over een periode van verschillende jaren deden zich bovendien geen aanzienlijke wijzigingen voor in dit volume. Dit is niet in overeenstemming met de dringende noodzaak, wat de enige verantwoording vormt voor deze contractuele wervingen.

Aangezien deze betrekkingen niet publiek vacant worden verklaard, is de toegang tot deze openbare ambten geenszins transparant.

Bovendien worden sommige contractuele personeelsleden van griffies en parketten tewerkgesteld bij het hoofdbestuur van het Ministerie van Justitie, terwijl ze niet voldoen aan de daartoe gestelde voorwaarden.

Daarnaast worden de uitgaven die voortvloeien uit de tewerkstelling van contractuelen bij de griffies en parketten, niet voorgelegd aan de voorafgaande controle van de Inspectie van Financiën.

Tenslotte blijft de rechtspositie van deze contractuelen zeer vaag doordat een specifieke rechtspositieregeling ontbreekt.

– Evolutie sedert de publicatie in het vorige boek

De Minister van Justitie heeft nog niet op deze opmerkingen geantwoord.

EXTERNE BETREKKINGEN

– De Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer is de externe controleur van de Europese ontvangsten en uitgaven. Luidens artikel 248 van het verdrag betreffende de Europese Unie wordt die controle uitgevoerd op stukken en zo nodig ter plaatse bij de andere instellingen van de Europese Gemeenschap en in de Lid-Staten.

De controles in de Lid-Staten moeten overeenkomstig die verdragsbepalingen gebeuren in samenwerking met de nationale controle-instelling die de Europese Rekenkamer laat weten of ze aan de controle wil deelnemen.

Elk inspectiebezoek wordt aldus aan het Belgische Rekenhof aangekondigd, dat onmiddellijk de betrokken nationale overheden op de hoogte brengt. Dezelfde procedure wordt gevolgd wanneer na het beëindigen van een controle de Europese Rekenkamer in een sectorbrief het resultaat van die controle samen met haar eventuele opmerkingen meedeelt.

Het Belgische Rekenhof neemt als waarnemer deel aan de Europese controles. De controleurs van de Europese Rekenkamer worden, indien nodig, vergezeld door auditeurs van het Belgische Rekenhof.

En 1999, six contrôles européens ont été effectués en Belgique : deux relatifs aux droits de douane (audit financier et contrôle de la valeur en douane des marchandises), deux relatifs au FEOGA-Garantie (audit financier et contrôle de la destination finale des produits en matière de restitution à l'exportation) et deux relatifs aux Fonds structurels (impact sur l'emploi des aides aux entreprises et mesures de lutte contre le chômage de longue durée).

Avant que la Cour des comptes européenne ne publie ses constatations, l'Etat membre a, par la voix du ministre responsable de l'entité contrôlée, la possibilité de réagir aux éventuelles observations critiques.

Les résultats du contrôle de la Cour des comptes européenne sont ensuite regroupés dans un rapport annuel ou dans des rapports spéciaux consacrés à des questions particulières. Le rapport annuel contient également la déclaration d'assurance (DAS) par laquelle la Cour des comptes européenne confirme la fiabilité des comptes, ainsi que la régularité et la légalité des opérations sous-jacentes. Dix rapports ont été publiés pour 1999.

- Rapport annuel sur l'année budgétaire 1998 (JO C 349 du 3 décembre 1999) ;
- Rapport spécial n° 1/99 relatif à l'aide au lait écrémé et au lait écrémé en poudre destinés à l'alimentation animale (JO C 147 du 27 mai 1999) ;
- Rapport spécial n° 2/99 relatif à l'incidence de la réforme de la PAC sur le secteur des céréales (JO C 192 du 8 juillet 1999) ;
- Rapport spécial n° 3/99 sur la gestion et le contrôle des bonifications d'intérêts par les services de la Commission (JO C 217 du 29 juillet 1999) ;
- Rapport spécial n° 4/99 concernant l'aide financière aux pays et territoires d'outre-mer dans le cadre des 6^e et 7^e FED (JO C 276 du 29 septembre 1999) ;
- Rapport spécial n° 5/99 sur le programme PHARE de coopération transfrontalière (1994-1998) (JO C 48 du 21 février 2000) ;
- Rapport spécial n° 6/99 relatif au principe d'additionnalité (JO C 58 du 9 mars 2000) ;
- Rapport spécial n° 7/99 relatif au développement des sites industriels (JO C 58 du 9 mars 2000) ;
- Rapport spécial n° 8/99 relatif aux cautions et garanties prévues par le code des douanes communautaire pour protéger la perception des ressources propres traditionnelles (JO C 70 du 10 mars 2000) ;
- Rapport spécial n° 9/99 relatif aux actions de recherche dans le domaine de l'agriculture et de la pêche (Programme FAIR) (JO C 92 du 30 mars 2000).

Outre la coopération en matière de contrôle, une structure de concertation s'est également mise en place au fil des années entre les différentes institutions de contrôle, qui leur permet d'aborder quelques aspects généraux et communs des contrôles. Cette structure de concertation est organisée à plusieurs niveaux.

In 1999 werden in België zes Europese controles uitgevoerd : twee in verband met de douanerechten (financiële audit en controle van de douanewaarde van de waren), twee in verband met het EOGFL-Garantie (financiële audit en controle van de eindbestemming van de producten inzake uitvoerrestitutie) en twee met betrekking tot de structuurfondsen (impact op de tewerkstelling van de steun aan bedrijven en maatregelen ter bestrijding van de langdurige werkloosheid).

Vooraleer de Europese Rekenkamer haar vaststellingen publiceert, heeft de Lid-Staat – langs de voor de gecontroleerde entiteit verantwoordelijke minister – de mogelijkheid op de eventuele opmerkingen te reageren.

De resultaten van de controle van de Europese Rekenkamer worden vervolgens samengebracht in een jaarverslag of in speciale verslagen die betrekking hebben op bijzondere kwesties. Het jaarverslag bevat eveneens de verklaring van betrouwbaarheid (DAS), waardoor de Europese Rekenkamer de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bevestigt. Er werden voor 1999 tien verslagen gepubliceerd.

- Jaarverslag over het begrotingsjaar 1998 (PB C 349 van 3 december 1999).
- Speciaal verslag nr. 1/99 over de steun voor het gebruik van afgeroomde melk en afgeroomde melkpoeder bestemd als diervoeder (PB C 147 van 27 mei 1999).
- Speciaal verslag nr. 2/99 over de gevolgen van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de graansector (PB C 192 van 8 juli 1999).
- Speciaal verslag nr. 3/99 over het beheer en de controle van de rentesubsidies door de diensten van de Commissie (PB C 217 van 29 juli 1999).
- Speciaal verslag nr. 4/99 over de financiële hulp aan de landen en gebieden overzee in het kader van het zesde en zevende EOF (PB C 276 van 29 september 1999).
- Speciaal verslag nr. 5/99 over grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het Phare-programma (1994-1998) (PB C 48 van 21 februari 2000).
- Speciaal verslag nr. 6/99 betreffende het additionaliteitsbeginsel (PB C 58 van 9 maart 2000).
- Speciaal verslag nr. 7/99 over de ontwikkeling van bedrijventerreinen (PB C 58 van 9 maart 2000).
- Speciaal verslag nr. 8/99 over de in het communautair douanewetboek voorgeschreven zekerheden en borgtochten ter bescherming van de inning van de traditionele eigen middelen (PB C 70 van 10 maart 2000).
- Speciaal verslag nr. 9/99 met betrekking tot onderzoeksacties op het gebied van landbouw en visserij (FAIR-programma) (PB C 92 van 30 maart 2000).

Naast de samenwerking inzake controle werd in de loop der jaren tussen de verschillende controle-instellingen ook een overlegstructuur ingesteld die het mogelijk maakt algemene en gezamenlijke aspecten van de controles te bespreken. Dat overleg wordt op verschillende niveaus georganiseerd.

Tout d'abord, il y a la réunion semestrielle des agents de liaison des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne. La réunion de printemps est organisée par l'institution de contrôle de l'un des Etats membres. En 1999, elle a été organisée les 18 et 19 mai à Londres. La réunion d'automne se tient traditionnellement à Luxembourg, à l'invitation de la Cour des comptes européenne. L'année passée, cette réunion s'est déroulée les 14 et 15 septembre. La Cour des comptes de Belgique a pris l'initiative d'organiser cette année la réunion de printemps des agents de liaison. Celle-ci s'est tenue au château de Val Duchesse le 4 mai 2000 sous la présidence de M. le Conseiller P. RION.

Dans le cadre de la réunion des agents de liaison, des groupes de travail traitent divers sujets particuliers. La Cour des comptes de Belgique participe au groupe de travail consacré aux aides d'Etat et à l'application des articles 87 et 88 du traité instituant l'Union européenne, au groupe de travail sur la coopération avec les pays candidats à l'adhésion et au groupe de travail chargé d'examiner la coopération entre les Etats membres en matière de lutte contre la fraude à la T.V.A. intracommunautaire, dont les travaux se sont achevés en 1999. En outre, les agents de liaison préparent les réunions du comité de contact des présidents des Cours des comptes nationales et coordonnent l'exécution des résolutions dudit comité.

Le comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne constitue le niveau suprême de la structure de concertation. Sa réunion annuelle s'est tenue les 20 et 21 octobre 1999 à Dublin. La Cour des comptes y a été représentée par M. le Premier Président J. VAN de VELDE, M. le Président W. DUMAZY et M. le Conseiller P. RION. Le déroulement des activités des agents de liaison et des groupes de travail (T.V.A., aides d'Etat, pays candidats à l'adhésion), ainsi qu'une réflexion sur la fraude étaient à l'ordre du jour.

Enfin, il convient de mentionner que, conformément à l'article 247 du traité instituant l'Union européenne, selon lequel les membres de la Cour des comptes européenne sont nommés pour 6 ans par le Conseil de l'Union européenne, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne a, par une décision du 17 décembre 1999 (JO L 340 du 31 décembre 1999), procédé à la nomination de huit membres de la Cour des comptes européenne. Parmi ceux-ci, M. Robert REYNDERS a été nommé, avec effet au 1^{er} mars 2000, comme nouveau membre belge de cette institution européenne.

- INTOSAI

Des fonctionnaires de la Cour des comptes ont pris part, à Budapest, en mars et novembre 1999, à deux réunions du sous-comité du Comité de contrôle interne de l'INTOSAI, qui est l'organisation mondiale des Cours des comptes.

En mai 2000, ce Comité a organisé la deuxième conférence internationale relative au contrôle interne. La Cour des comptes a fait rapport au sujet de l'examen qu'elle a réalisé concernant l'adaptation éventuelle des normes édictées en 1992 par ledit Comité.

Vooreerst is er de halfjaarlijkse vergadering van de verbindingsagenten van de hoge controle-instellingen van de Europese Unie. De lentevergadering wordt door de controle-instelling van één van de Lid-Staten georganiseerd. In 1999 werd deze op 18 en 19 mei in Londen georganiseerd. De herfstvergadering wordt traditioneel in Luxemburg gehouden op uitnodiging van de Europese Rekenkamer. In 1999 had die vergadering plaats op 14 en 15 september. Het Belgische Rekenhof heeft het initiatief genomen dit jaar de lentevergadering van de verbindingsagenten te organiseren. Deze heeft op 4 mei 2000 plaatsgevonden op Hertoginnedal, onder het voorzitterschap van de heer raadsheer P. RION.

In het raam van de vergadering van de verbindingsagenten behandelen werkgroepen verschillende bijzondere onderwerpen. Het Belgische Rekenhof neemt deel aan de werkgroep in verband met staatssteun en de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het verdrag betreffende de Europese Unie, aan de werkgroep over de samenwerking met de landen die kandidaat zijn voor de toetreding en aan de werkgroep belast met het onderzoeken van de samenwerking tussen de Lid-Staten inzake bestrijding van de intracommunautaire BTW-fraude, waarvan de werkzaamheden in 1999 werden afgerond. De verbindingsagenten bereiden bovendien de vergaderingen voor van het contactcomité van de voorzitters van de nationale controle-instellingen en coördineren de uitvoering van de resoluties van dat comité.

Het contactcomité van de voorzitters van de hoge controle-instellingen van de Europese Unie is het hoogste niveau van de overlegstructuur. De jaarlijkse vergadering ervan heeft in 1999 plaatsgevonden op 20 en 21 oktober te Dublin. Het Belgische Rekenhof werd vertegenwoordigd door de heer J. VAN de VELDE, Eerste Voorzitter, de heer W. DUMAZY, Voorzitter, en de heer P. RION, raadsheer. Op die vergadering werd aandacht besteed aan de activiteiten van de verbindingsagenten en van de werkgroepen (BTW, staatssteun, landen die kandidaat zijn voor de toetreding) en werd van gedachten gewisseld over de fraude.

Tot slot dient te worden vermeld dat de Raad van de Europese Unie, overeenkomstig artikel 247 van het verdrag betreffende de Europese Unie luidens hetwelk de leden van de Europese Rekenkamer voor 6 jaar door de Raad van de Europese Unie worden benoemd met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europese Parlement, met beschikking van 17 december 1999 (PB L 340 van 31 december 1999) acht leden van de Europese Rekenkamer heeft benoemd. Hierbij werd de heer Robert REYNDERS met ingang van 1 maart 2000 als nieuw Belgisch lid van de Europese Rekenkamer benoemd.

– INTOSAI

Ambtenaren van het Rekenhof namen in maart en november 1999 in Boedapest deel aan twee vergaderingen van het subcomité van het interne controlecomité van INTOSAI, dat is de wereldorganisatie van rekenkamers.

In mei 2000 organiseerde het interne controlecomité van INTOSAI de tweede internationale conferentie over interne controle. Het Rekenhof bracht er verslag uit over het onderzoek dat het heeft uitgevoerd met betrekking tot de mogelijke aanpassing van de in 1992 door dat comité uitgevaardigde interne controlenormen.

– Participation à d'autres conférences et séminaires internationaux

Un membre de la Cour des comptes a assisté, du 20 au 23 septembre 1999 à Rabat (Maroc), au séminaire organisé par l'AISSCUF (1) sur le thème des fonctions de documentation, d'archivage et de greffe dans les collèges juridiques financiers.

APERCU DE LA CORRESPONDANCE ECHANGEE EN 1999 ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT FEDERAL

En 1999, la Cour des comptes a envoyé 596 lettres aux membres du Gouvernement fédéral.

Le tableau ci-dessous en présente un aperçu. Eu égard au changement de Gouvernement intervenu le 13 juillet 1999, une distinction est opérée entre les lettres transmises au Gouvernement précédent et au Gouvernement actuel. La colonne *Chambres* mentionne le nombre de lettres ou copies de lettres communiquant des observations traitées au niveau de la Chambre française et de la Chambre néerlandaise. La colonne *A.G.* mentionne le nombre de lettres ou copies de lettres communiquant des observations traitées au niveau de l'assemblée générale. La colonne *Comptes* indique le nombre de lettres ou copies de lettres déclarant contrôlés les comptes d'organismes publics ou arrêtant les comptes périodiques de comptables.

En vertu de l'article 5*bis*, alinéa 3, de la loi organique de la Cour des comptes, inséré par la loi du 10 mars 1998, les ministres sont tenus de répondre aux observations de la Cour dans un délai maximum d'un mois.

(1) Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français.

– **Deelname aan andere internationale conferenties en seminars**

Een lid van het Rekenhof woonde van 20 tot 23 september 1999 in Rabat (Marokko) het door AISCCUF (1) georganiseerde seminarie bij over de functies griffie-archief-documentatie in de financiële rechtscolleges.

OVERZICHT VAN DE IN HET JAAR 1999 DOOR HET REKENHOF MET DE LEDEN VAN DE FEDERALE REGERING GEVOERDE BRIEFWISSELING

In 1999 heeft het Rekenhof 596 brieven gericht aan de leden van de federale regering.

De onderstaande tabel biedt een overzicht. Gelet op de regeringswissel van 13 juli 1999 wordt een onderscheid gemaakt tussen de brieven gericht aan de vorige en aan de huidige regering. De kolom Kamers vermeldt het aantal brieven of briefafschriften met op het niveau van de Nederlandse en de Franse Kamer behandelde opmerkingen. De kolom AV vermeldt het aantal brieven of briefafschriften met op het niveau van de algemene vergadering behandelde opmerkingen. De kolom rekening geeft het aantal brieven of briefafschriften aan waarbij rekeningen van openbare instellingen gecontroleerd werden verklaard of periodieke rekeningen van rekenplichtigen werden afgesloten.

Luidens artikel 5bis, derde lid, van de inrichtingswet van het Rekenhof, ingevoegd bij wet van 10 maart 1998, zijn de ministers verplicht binnen een termijn van ten hoogste één maand op de opmerkingen van het Rekenhof te antwoorden.

(1) Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en commun l'usage du français.

1^{er} janvier 1999 – 12 juillet 1999

Destinataire	CHAMBRES		A.G.		Comptes		Total
	Observations	Copies	Observations	Copies	Observations	Copies	
Premier ministre	–	–	4	6	–	–	10
Vice-premier ministre et ministre de l'Economie et des Télécommunications	–	–	6	6	–	–	12
Vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur	4	–	4	4	–	–	12
Vice-premier ministre et ministre des Finances et du Commerce extérieur	6	–	11	3	13	14	47
Vice-premier ministre et ministre du Budget	–	–	2	8	–	9	19
Ministre de la Politique scientifique	–	–	3	–	–	–	3
Ministre de la Santé publique et des Pensions	4	–	11	4	3	–	22
Ministre des Affaires étrangères	1	–	8	3	–	–	12
Ministre de l'Emploi et du Travail, chargée de la Politique d'égalité des chances entre les hommes et les femmes	1	–	5	2	–	–	8
Ministre des Affaires sociales	2	–	7	–	2	12	23
Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises	1	–	5	3	–	–	9
Ministre des Transports	2	–	6	5	–	–	13
Ministre de la Justice	3	–	6	3	–	–	12
Ministre de la Fonction publique	3	–	2	1	–	–	6
Ministre de la Défense nationale	2	–	13	2	–	–	17
Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement	4	–	6	3	–	1	14
Secrétaire d'Etat à la Sécurité, à l'Intégration sociale et à l'Environnement	–	–	1	2	–	–	3
TOTAL	33	–	100	55	18	36	242

1 januari 1999 – 12 juli 1999

Geadresseerde	KAMERS		AV		Rekening		Totalen
	Opmerking	Afschrift	Opmerking	Afschrift	Opmerking	Afschrift	
Eerste Minister	–	–	4	6	–	–	10
Vice-Eerste Minister en Minister van Economie en Telecommunicatie	–	–	6	6	–	–	12
Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken	4	–	4	4	–	–	12
Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën en Buitenlandse Handel	6	–	11	3	13	14	47
Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting	–	–	2	8	–	9	19
Minister van Wetenschapsbeleid	–	–	3	–	–	–	3
Minister van Volksgezondheid en Pensioenen	4	–	11	4	3	–	22
Minister van Buitenlandse Zaken	1	–	8	3	–	–	12
Minister van Tewerkstelling en Arbeid, belast met het Beleid van gelijke kansen voor mannen en vrouwen	1	–	5	2	–	–	8
Minister van Sociale Zaken	2	–	7	–	2	12	23
Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen	1	–	5	3	–	–	9
Minister van Vervoer	2	–	6	5	–	–	13
Minister van Justitie	3	–	6	3	–	–	12
Minister van Ambtenarenzaken	3	–	2	1	–	–	6
Minister van Landsverdediging	2	–	13	2	–	–	17
Staatssecretaris voor Ontwikke- lingssamenwerking	4	–	6	3	–	1	14
Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu	–	–	1	2	–	–	3
TOTAAL	33	–	100	55	18	36	242

13 juillet 1999 – 31 décembre 1999

Destinataire	CHAMBRES		A.G.		Comptes		Total
	Observations	Copies	Observations	Copies	Observations	Copies	
Premier ministre	1	1	3	4	1	–	10
Vice-premier ministre et ministre de l'Emploi	3	1	5	3	10	4	26
Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères	1	–	3	–	–	3	7
Vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale	1	3	3	21	–	18	46
Vice-premier ministre et ministre de la Mobilité et des Transports	3	–	5	1	19	2	30
Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement	3	–	3	2	–	3	11
Ministre de l'Intérieur	2	–	3	1	16	1	23
Ministre des Affaires sociales et des Pensions	4	3	14	3	2	16	42
Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration	–	–	3	1	–	–	4
Ministre de la Défense nationale	3	–	7	–	–	–	10
Ministre de l'Agriculture et des Classes moyennes	3	–	6	5	7	–	21
Ministre de la Justice	1	–	2	1	1	1	6
Ministre des Finances	4	2	12	18	27	18	81
Ministre des Télécommunications et des Entreprises publiques	1	–	3	1	–	–	5
Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique	2	1	4	–	2	–	9
Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur	–	–	2	1	–	–	3
Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement	–	–	3	2	13	1	19
Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable	–	–	1	–	–	–	1
TOTAL	32	11	82	64	98	67	354
TOTAL ANNUEL	65	11	182	119	116	103	596

13 juli 1999 – 31 december 1999

Geadresseerde	KAMERS		AV		Rekening		Totalen
	Opmerking	Afschrift	Opmerking	Afschrift	Opmerking	Afschrift	
Eerste Minister	1	1	3	4	1	–	10
Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid	3	1	5	3	10	4	26
Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken	1	–	3	–	–	3	7
Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie	1	3	3	21		18	46
Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer	3	–	5	1	19	2	30
Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	3	–	3	2	–	3	11
Minister van Binnenlandse Zaken	2	–	3	1	16	1	23
Minister van Sociale Zaken en Pensioenen	4	3	14	3	2	16	42
Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen	–	–	3	1	–	–	4
Minister van Landsverdediging	3	–	7	–	–	–	10
Minister van Landbouw en Middenstand	3	–	6	5	7	–	21
Minister van Justitie	1	–	2	1	1	1	6
Minister van Financiën	4	2	12	18	27	18	81
Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven	1	–	3	1	–	–	5
Minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek	2	1	4	–	2	–	9
Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel	–	–	2	1	–	–	3
Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking	–	–	3	2	13	1	19
Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling	–	–	1	–	–	–	1
TOTAAL	32	11	82	64	98	67	354
JAARTOTAAL	65	11	182	119	116	103	596

NOMINATIONS ET DESIGNATIONS

Lors de l'assemblée annuelle de la Conférence I.S.C./F-16, qui s'est tenue du 15 au 17 septembre 2000 à Washington, la Chambre générale des comptes des Pays-Bas a transmis la présidence à la Cour des comptes de Belgique pour une période de trois ans.

Au cours de la 51^e session de l'"*European Centre for Medium-Range Weather Forecasts*" à Reading (Royaume-Uni), les 1^{er} et 2 décembre 1999, M. le Greffier Franz WASCOTTE a été nommé commissaire aux comptes de cet organisme pour les exercices 2000 à 2003. Depuis le 1^{er} janvier 2000, il exerce également les fonctions de secrétaire général de la Société européenne d'évaluation.

Lors de l'assemblée générale du 22 décembre 1999, M. le Premier Président Jeroom VAN de VELDE a été désigné comme membre du Collège des auditeurs de l'Union de l'Europe occidentale pour les exercices 1999 à 2001. M. le Greffier Franz WASCOTTE a été désigné comme auditeur adjoint.

Lors de l'assemblée générale du 15 mars 2000, MM. les Conseillers Jozef BECKERS et José CULOT ont été nommés membres du Collège des Commissaires de la Coopération technique belge.

Lors de l'assemblée générale du 29 mars 2000, les nominations de M. le Premier Président Jeroom VAN de VELDE et M. le Président William DUMAZY en qualité de membres du Collège des commissaires de la Poste ont été confirmées.

BENOEMINGEN EN AANSTELLINGEN

Tijdens de vergadering van de F-16 SAI-conferentie, die plaats had van 15 tot 17 september 1999 in Washington, heeft de Algemene Rekenkamer (Nederland) het voorzitterschap voor een periode van drie jaar overdragen aan het Belgische Rekenhof.

Griffier Franz WASCOTTE is tijdens de 51e zitting van de Raad van het *European Centre for Medium-Range Weather Forecasts* (Reading, Verenigd Koninkrijk, 1-2 december 1999) benoemd tot auditeur voor de rekeningen 2000 tot en met 2003 van die instelling. Vanaf 1 januari 2000 oefent hij tevens de functie uit van secretaris-generaal van de *European Evaluation Society*.

Eerste Voorzitter Jeroom VAN de VELDE werd in algemene vergadering van het Rekenhof van 22 december 1999 aangeduid tot auditeur in het College van Auditeurs van de Westeuropese Unie voor de rekeningen 1999 tot en met 2001. Griffier WASCOTTE werd als adjunct-auditeur aangeduid.

Raadsheren Jozef BECKERS en José CULOT werden in algemene vergadering van het Rekenhof van 15 maart 2000 benoemd tot lid van het College van Commissarissen bij de Belgische Technische Coöperatie.

In algemene vergadering van 29 maart 2000 werden de benoemingen van eerste voorzitter Jeroom VAN de VELDE en voorzitter William DUMAZY tot lid van het College van Commissarissen bij de N.V. De Post bevestigd.

I. – COMPTABILITE GENERALE DE L'ETAT

1. EXAMEN BUDGETAIRE EN 1999

Dans le cadre de sa mission de conseiller budgétaire, prévue à l'article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, la Cour des comptes communique à la Chambre des représentants ses commentaires et observations sur les projets de budget de l'Etat.

L'examen budgétaire effectué par la Cour pendant l'année 1999 a porté sur les projets d'ajustement du budget pour l'exercice 1999 et les projets de budget pour l'exercice 2000. Les commentaires et observations qu'appelaient ces projets ont fait l'objet de rapports transmis au président de la Chambre des représentants respectivement les 14 avril et 10 novembre 1999. L'intégralité de ces documents ainsi que les réponses fournies par le ministre du Budget ont été reprises dans les rapports faits au nom de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre (1).

1.1. Examen du projet d'ajustement du budget de l'Etat pour 1999

A l'occasion de cet examen, la Cour a tout d'abord fait observer que l'inscription d'une recette budgétaire de 338 millions de francs à titre de dividende de Belgocontrol semblait traduire l'intention du Gouvernement de faire supporter par cette société des charges d'expropriation réglementairement dues par l'Etat. Outre qu'elle anticipait une décision de l'organe de gestion autonome de l'entreprise, cette intention allait également à l'encontre des dispositions contenues dans le contrat de gestion conclu avec l'Etat.

Elle a également fait remarquer que l'accroissement, à concurrence de 8,1 milliards de francs, des crédits destinés au renouvellement de l'équipement spécifiquement militaire découlait presque exclusivement de la réinscription de moyens antérieurement accordés par le législateur, mais qui n'avaient pu être engagés par suite des retards pris en 1997 et 1998 dans l'exécution des programmes d'acquisition majeurs.

Par ailleurs, à l'occasion du dépassement d'une autorisation de dépenses sur un des comptes d'ordre de la Trésorerie ouverts au profit de la Défense nationale, la Cour a souligné que, vu leur nature de comptes de tiers, les organes de contrôle tant interne qu'externe ne disposent pas des outils techniques adéquats pour s'opposer efficacement à la liquidation des dépenses excédant l'autorisation accordée par le législateur.

(1) *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, 1998-1999, n° 2131/3 et 1999-2000, n° 50-197.

I. – ALGEMENE RIJKSCOMPTABILITEIT

1. HET BEGROTINGSONDERZOEK IN 1999

In het raam van zijn opdracht als budgettair raadgever waarin artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit voorziet, deelt het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn commentaar en opmerkingen betreffende de begrotingsontwerpen mede.

Het begrotingsonderzoek van het Rekenhof tijdens het jaar 1999 had betrekking op de ontwerpen van aanpassing van de begroting voor het jaar 1999 en de ontwerpbegrotingen voor het jaar 2000. De commentaar en opmerkingen bij die ontwerpen maakten het voorwerp uit van verslagen, die respectievelijk op 14 april en 10 november 1999 aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden toegezonden. Al die documenten en de antwoorden van de Minister van Begroting werden opgenomen in de verslagen die namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer werden uitgebracht (1).

1.1. Onderzoek van het ontwerp van aanpassing van de rijksbegroting voor 1999

Het Rekenhof heeft in de eerste plaats opgemerkt dat de inschrijving van een begrotingsontvangst van 338 miljoen BEF als dividend van Belgocontrol op de intentie van de regering wees om die onderneming de lasten van de onteigening, die reglementair door de Staat zijn verschuldigd, te laten dragen. Benevens het feit dat ze vooruitliep op een beslissing van het bestuursorgaan van de onderneming, ging die intentie eveneens in tegen de bepalingen opgenomen in het met de Staat gesloten beheerscontract.

Het heeft eveneens opgemerkt dat de aangroei, ten belope van 8,1 miljard BEF, van de kredieten, bestemd voor de vernieuwing van de specifieke militaire uitrusting, vrijwel uitsluitend voortvloeide uit de herinschrijving van middelen die voordien door de wetgever werden toegekend, maar die niet konden worden vastgelegd wegens vertragingen in de uitvoering van de belangrijke aankoopprogramma's.

Naar aanleiding van de overschrijding van een uitgavenmachtiging op een van de rekeningen voor orde van de Thesaurie die ten voordele van het Ministerie van Landsverdediging zijn geopend, heeft het Rekenhof onderstreept dat, gelet op de aard van derdenrekeningen, zowel de interne als de externe controleorganen niet over de aangepaste technische instrumenten beschikken om zich op een doeltreffende wijze te verzetten tegen de vereffening van de uitgaven die de door de wetgever verleende machtiging te buiten gaan.

(1) *Parl. St.*, Kamer, 1998-1999, nr. 2131/3 en 1999-2000, nr. 50-197.

La Cour a également rappelé qu'en vertu d'un arrêté royal du 22 mars 1999, le remboursement par l'Etat d'une dette de 3 milliards de francs à l'Office national des vacances annuelles a été provisoirement assuré par la gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés. Elle a estimé à cet égard que, même en l'absence provisoire d'une base légale qui en permet le paiement, cette dette de l'Etat devait donner lieu à l'inscription d'un crédit équivalent. Le budget général des dépenses représente en effet un acte de prévision et d'autorisation ne requérant pas que toutes les lois nécessaires à l'utilisation des crédits prévus soient votées au moment de son adoption.

En ce qui concerne le financement du projet T.G.V., la Cour a mis en évidence que le mode de mise à disposition de la contribution des Pays-Bas (15,3 milliards de francs), sous la forme d'un prêt sans intérêt à la S.N.C.B., converti ensuite en apport de l'Etat dans son capital, avait pour effet de neutraliser de façon artificielle l'impact de ce décaissement sur le besoin net de financement des pouvoirs publics.

Enfin, elle a souligné que l'étalement dans le temps de l'échéancier des emprunts de la gestion globale des travailleurs salariés allait engendrer un report de charges sur les budgets futurs et une amélioration, à court terme seulement, des soldes en capital estimée, pour 1999, à 1 milliard de francs.

1.2. Examen du projet de budget de l'Etat pour 2000

A l'occasion de cette analyse, la Cour s'est penchée sur la structure budgétaire de certaines sections du budget général des dépenses.

Pour la Section 12 – Justice, la Cour a suggéré de mieux identifier, au moyen d'une ventilation adéquate, les crédits de personnel des juridictions ordinaires, qui sont, à l'heure actuelle, concentrés sur deux allocations de base seulement, pour un montant total de 16,8 milliards de francs.

Le manque de transparence de la structure budgétaire de la Section 16 – Défense nationale a également fait l'objet de commentaires, à l'instar des années précédentes. A cet égard, la Cour, tout en soulignant l'adjonction d'un programme consacré à la mise en œuvre des missions humanitaires, a néanmoins conclu au caractère limité de cette innovation.

Enfin, elle a remarqué que la structure budgétaire de la Section 18 – Finances ne reflétait que de manière incomplète la nouvelle organisation des administrations fiscales.

Dans ses réponses, le ministre du Budget a envisagé la constitution de groupes de travail, composés notamment d'agents de l'administration et de la Cour des comptes, en vue de déterminer les possibilités d'améliorer la structure des sections 12 et 16.

En ce qui concerne les crédits provisionnels inscrits au programme 18.60.1 du budget général des dépenses, la Cour a insisté sur le fait que, compte tenu de la dérogation importante au principe de la spécialité budgétaire qu'elle suppose, l'inscription de tels crédits ne se justifie que lorsque le Gouvernement ne peut connaître avec certitude les sections départementales qui seront en définitive chargées de la mise en

Het Rekenhof heeft er eveneens aan herinnerd dat, krachtens een koninklijk besluit van 22 maart 1999, de terugbetaling door de Staat van een schuld ten belope van 3 miljard BEF aan de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie voorlopig werd verzekerd door het globale beheer van de sociale zekerheid voor werknemers. Het was in dat verband van oordeel dat, zelfs bij voorlopige ontstentenis van een wettelijke grondslag voor de betaling ervan, die schuld van de Staat tot de inschrijving van een overeenstemmend krediet aanleiding zou moeten geven. De algemene uitgavenbegroting vormt immers een akte houdende raming en machtiging die niet vereist dat alle wetten die voor de aanwending van de uitgetrokken kredieten noodzakelijk zijn, op het ogenblik van de goedkeuring van die begroting zijn gestemd.

Met betrekking tot de financiering van het HST-project heeft het Rekenhof erop gewezen dat door de wijze van terbeschikkingstelling (een renteloze lening aan de NMBS, vervolgens omgezet in een kapitaalbreng door de Staat) van de bijdrage van Nederland (15,3 miljard BEF) de weerslag van die kasuitgave op de netto financieringsbehoefte van de overheid op een kunstmatige wijze wordt geneutraliseerd.

Tot slot heeft het Rekenhof onderstreept dat de spreiding in de tijd van het vervaldagenschema van de leningen van het globale beheer van de werknemers zou leiden tot een verschuiving van lasten naar de toekomstige begrotingen en enkel op korte termijn zal leiden tot een verbetering van de kapitaalsaldi, die voor 1999 op 1 miljard BEF wordt geraamd.

1.2. Het onderzoek van het ontwerp van rijksbegroting voor 2000

Bij dat onderzoek heeft het Rekenhof de budgettaire structuur van bepaalde secties van de algemene uitgavenbegroting nader onderzocht.

Voor sectie 12-Justitie, heeft het Rekenhof gesuggereerd door een passende uitsplitsing de kredieten voor het personeel van de gewone rechtbanken beter te identificeren, die thans in slechts twee basisallocaties zijn geconcentreerd, voor een totaal bedrag van 16,8 miljard BEF.

Het gebrek aan doorzichtigheid van de budgettaire structuur van sectie 16-Landsverdediging, werd, zoals de voorgaande jaren, eveneens becommentarieerd. Dienaangaande heeft het Rekenhof de toevoeging vastgesteld van een programma dat aan de humanitaire opdrachten is gewijd, maar heeft het tevens op de beperkte aard van die innovatie gewezen.

Tot slot heeft het Rekenhof opgemerkt dat de budgettaire structuur van sectie 18-Financiën slechts een onvolledige weerspiegeling is van de nieuwe organisatie van de fiscale besturen.

In zijn antwoorden heeft de Minister van Begroting de oprichting van werkgroepen, samengesteld uit inzonderheid ambtenaren van de administratie en van het Rekenhof, gesuggereerd. Die werkgroepen zouden de mogelijkheden om de structuur van de secties 12 en 16 te verbeteren, moeten onderzoeken.

Met betrekking tot de provisionele kredieten die in programma 18.60.1 van de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven, heeft het Rekenhof benadrukt dat, rekening houdend met de belangrijke, impliciete afwijking van het principe van de begrotingspecialiteit, de inschrijving van dergelijke kredieten slechts verantwoord is indien de regering niet met zekerheid de departementale secties kan kennen die uit-

œuvre d'objectifs bien définis. Dans cette hypothèse, des programmes distincts doivent au moins être prévus pour chacune des finalités poursuivies. Le Gouvernement a répondu positivement à cette observation de la Cour par des amendements.

La Cour a également fait remarquer que la récupération du solde des avances accordées aux hôpitaux en 1976 (4,7 milliards de francs) et l'affectation de ces recettes à la résorption de l'arriéré en matière d'intervention de l'Etat dans le prix de la journée d'hospitalisation n'avaient pas encore été réalisées, de sorte qu'en l'absence de mesures complémentaires, il subsisterait encore un arriéré du même montant à la fin de l'an 2002 (2).

Enfin, la Cour a insisté sur le caractère parfois sommaire des documents justificatifs présentés en appui des projets de budget. Ces remarques ont porté, en particulier, sur l'absence de description de l'affectation de la marge budgétaire disponible à l'accélération de l'assainissement des finances publiques, conformément au pacte de stabilité, ainsi que sur certains des crédits inscrits aux sections 12 – Justice, 16 – Défense nationale et 31 – Classes moyennes et Agriculture.

En ce qui concerne plus spécifiquement la gestion globale de la sécurité sociale des travailleurs salariés, la Cour a notamment fait remarquer que le solde positif des opérations courantes, estimé par le Gouvernement à environ 5,84 milliards de francs, a été surévalué et devrait être ramené à 800 millions de francs. En effet, d'une part, le projet de budget a qualifié d'opération de capital une dépense courante de 3 milliards de francs au profit de l'Office national des vacances annuelles ; d'autre part, ce même projet de budget n'intégrait pas la couverture, alors évaluée à 2 milliards de francs, du déficit des dépenses en prestations de soins de santé de l'INAMI pour l'exercice 1998.

Par ailleurs, la norme de croissance retenue pour établir le budget des soins de santé, bien que portée de 1,5 % à 2,5 % l'an, a cependant laissé subsister la notion de "dépenses exceptionnelles ou exogènes" non soumises à cette norme qui, en 2000, devrait représenter 5,2 % de l'objectif budgétaire de l'INAMI, contre seulement 1,6 % deux années plus tôt.

2. COMPTE GENERAL DE L'ETAT

Le compte général de l'Etat comprend le compte synthétique des opérations ainsi que trois comptes de développement : le compte d'exécution du budget, le compte de la Trésorerie et le compte des variations du patrimoine.

Conformément aux dispositions des articles 80 et 92 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, le ministre des Finances doit transmettre le compte général de l'Etat à la Cour avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte. Dans le courant du mois d'octobre suivant, la Cour communique le compte général, avec ses observations, à la Chambre des représentants.

(2) 153^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 86-100.

eindelijk met de uitvoering van degelijk gedefinieerde doelstellingen zullen worden belast. In die hypothese moet ten minste worden voorzien in afzonderlijke programma's voor elk van de nagestreefde doelstellingen. De regering is, via amendementen, op die opmerkingen ingegaan.

Het Rekenhof heeft eveneens opgemerkt dat de terugvordering van het saldo van de voorschotten, die in 1976 aan de ziekenhuizen waren toegekend (4,7 miljard BEF) en de bestemming van die ontvangsten voor de opslorping van de achterstand inzake de tegemoetkoming van de Staat in de ligdagprijs in het ziekenhuis nog niet waren verwezenlijkt zodat, bij ontstentenis van bijkomende maatregelen, nog een achterstand voor eenzelfde bedrag zou blijven bestaan op het einde van het jaar 2002 (2).

Het Rekenhof onderstreepte tot slot de soms summiere aard van de verantwoordingsdocumenten, voorgelegd tot staving van de ontwerpbegrotingen. Het betrof inzonderheid het ontbreken van een beschrijving van de bestemming van de budgettaire marge die beschikbaar is voor de versnelling van de sanering van de overheidsfinanciën, overeenkomstig het stabiliteitspact. De kritiek had eveneens betrekking op bepaalde kredieten, ingeschreven op de secties 12-Justitie, 16-Landsverdediging en 31-Middenstand en Landbouw.

Wat meer inzonderheid het globale beheer van de sociale zekerheid van de werknemers betreft, heeft het Rekenhof inzonderheid opgemerkt dat het positieve saldo van de lopende verrichtingen, dat door de regering op 5,84 miljard BEF was geraamd, overschat was en tot 800 miljoen BEF moest worden verminderd. Enerzijds had de ontwerpbegroting immers een lopende uitgave van 3 miljard BEF ten voordele van de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie als een kapitaalverrichting beschouwd ; anderzijds omvatte diezelfde ontwerpbegroting niet de dekking, die toen op 2 miljard BEF werd geraamd, van het uitgaventekort voor vergoedingen voor gezondheidszorgen van het RIZIV voor het boekjaar 1998.

De groeinorm, gehanteerd om de begroting gezondheidszorgen vast te stellen, werd weliswaar van 1,5% op 2,5% gebracht, maar liet de notie bestaan van "uitzonderlijke of exogene uitgaven" die niet aan die norm zouden zijn onderworpen ; die notie zou in 2000 5,2% van de budgettaire doelstelling vertegenwoordigen, tegen slechts 1,6% twee jaar eerder.

2. DE ALGEMENE REKENING VAN DE STAAT

De algemene rekening van de Staat omvat de synthetische rekening van de verrichtingen en drie toelichtende rekeningen : de rekening van uitvoering van de begroting, de rekening van de Thesaurie en de rekening van de vermogenswijzigingen.

Overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 80 en 92 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit moet de Minister van Financiën de algemene rekening van de Staat aan het Rekenhof toezenden vóór 30 juni van het jaar dat volgt op dat waarop de rekening betrekking heeft. In de loop van de maand oktober daaropvolgend deelt het Rekenhof de algemene rekening, samen met zijn opmerkingen, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers mee.

(2) 153e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 87-101.

En fait, le compte général est, depuis de nombreuses années, établi et transmis par le ministre des Finances avec un retard important. Il s'agit d'une situation récurrente, qui s'était aggravée au cours de la dernière décennie.

Afin de résorber ces retards dans un délai raisonnable, la Cour a fixé, en concertation avec l'administration de la Trésorerie, un calendrier précis déterminant, jusqu'à l'année budgétaire 2002, les dates de transmission à respecter pour les divers éléments des comptes généraux. Dans son 155^e Cahier d'observations, elle a exposé le contenu ainsi que les mesures d'accompagnement de ce plan de rattrapage (3).

A ce jour, le calendrier fixé pour la reddition des comptes a été strictement respecté par l'administration de la Trésorerie.

En outre, celle-ci s'est fixé pour objectif de résorber progressivement une partie du retard existant afin de parvenir, dans le courant de 2001, à donner satisfaction au souhait de la Cour de pouvoir disposer simultanément du compte d'exécution du budget et du compte de la Trésorerie relatifs à une même année. Le calendrier initial prévoyait encore la transmission de ces éléments du compte général avec un an d'intervalle.

Par ailleurs, l'accélération du processus de reddition et de vérification des comptes, ainsi que la nécessité d'informer sans retard la Chambre des représentants des résultats de son contrôle, ont amené la Cour à revoir les modalités de publication du fascicule II du Cahier. A partir du 149^e Cahier d'observations, ce fascicule est scindé en deux parties : le fascicule II A comprend le rapport sur le compte général de l'Etat et les résultats à insérer dans la loi de règlement définitif du budget, tandis que le fascicule II B reprend exclusivement les rapports et conclusions de la Cour sur les comptes des organismes d'intérêt public de la catégorie A.

Depuis la publication du 156^e Cahier d'observations (fascicule I^{er}), la Cour a reconnu la conformité des comptes généraux de l'Etat pour les années 1989 et 1990 (4).

De même, la vérification des comptes d'exécution du budget pour les exercices 1994 et 1995 est actuellement terminée. Les rapports sur ces comptes seront publiés dans les fascicules II A des 152^e et 153^e Cahiers d'observations. Les résultats du contrôle du compte d'exécution du budget de 1996 pourront également être communiqués avant la fin de l'année au ministre des Finances. Le compte d'exécution du budget pour l'exercice 1997 devrait être transmis à la Cour avant le 1^{er} janvier 2001.

(3) 155^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 60-66.

(4) 147^e et 148^e Cahiers d'observations, fascicule II (complément), session 1999-2000.

In feite wordt de algemene rekening sedert vele jaren met een aanzienlijke vertraging door de Minister van Financiën opgesteld en overgezonden. Het gaat om een permanent probleem dat in het afgelopen decennium ernstiger is geworden.

Om die achterstand binnen een redelijke termijn in te lopen heeft het Rekenhof, in overleg met de Administratie van de Thesaurie, een precies tijdschema vastgesteld dat, tot het begrotingsjaar 2002, de data van overzending bepaalt die voor de diverse elementen van de algemene rekeningen moeten worden in acht genomen. In zijn 155e Boek van Opmerkingen heeft het Rekenhof de inhoud en de begeleidingsmaatregelen van dat plan uiteengezet (3).

Tot op heden werd dat tijdschema voor de aflegging van de rekeningen door de Administratie van de Thesaurie strikt gerespecteerd.

Bovendien heeft de administratie zich tot doel gesteld een deel van de bestaande achterstand geleidelijk in te lopen teneinde in de loop van 2001 te kunnen tegemoetkomen aan de wens van het Rekenhof om tegelijkertijd over de rekening van uitvoering van de begroting en de rekening van de Thesaurie betreffende eenzelfde jaar te kunnen beschikken. Het oorspronkelijke tijdschema voorzag in de overzending van die onderdelen van de algemene rekening met een interval van één jaar.

Gelet op de versnelling van het proces van aflegging en verificatie van de rekeningen, en gelet op de noodzaak zonder verwijl de Kamer van Volksvertegenwoordigers op de hoogte te brengen van de resultaten van zijn controle, heeft het Rekenhof de modaliteiten van de publicatie van deel II van zijn boek herzien. Vanaf het 149e Boek van Opmerkingen wordt dat deel opgesplitst : deel II A bevat het verslag betreffende de algemene rekening van de Staat en de resultaten die in de wet houdende eindregeling van de begroting moeten worden opgenomen, terwijl deel II B uitsluitend de verslagen en conclusies van het Rekenhof betreffende de rekeningen van de instellingen van openbaar nut van categorie A bevat.

Sedert de publicatie van zijn 156e Boek van Opmerkingen (deel I) heeft het Rekenhof de overeenstemming van de algemene rekeningen van de Staat voor de jaren 1989 en 1990 erkend (4).

Tevens is de verificatie van de rekeningen van uitvoering van de begroting voor de jaren 1994 en 1995 thans beëindigd. De verslagen betreffende die rekeningen zullen in de delen II A van het 152e en 153e Boek van Opmerkingen worden gepubliceerd. De resultaten van de controle van de rekening van uitvoering van de begroting voor het jaar 1996 zullen eveneens vóór het einde van het jaar aan de Minister van Financiën kunnen worden meegedeeld. De rekening van uitvoering van de begroting voor het jaar 1997 zou vóór 1 januari 2001 aan het Rekenhof moeten worden overgezonden.

(3) 155e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 61-67.

(4) 147e en 148e Boek van Opmerkingen, deel II (bijvoegsel), zitting 1999-2000.

En ce qui concerne la reddition des comptes de la Trésorerie, la Cour a été en mesure, depuis qu'elle a arrêté son 156^e Cahier d'observations (fascicule I^{er}), de se prononcer sur les résultats des années 1991 et 1992 (5). Elle pourra en outre achever la vérification du compte de la Trésorerie pour les exercices 1993 et 1994 et vraisemblablement disposer, en fonction de l'objectif de rattrapage que s'est fixé le département, du compte de la Trésorerie pour 1995 avant la fin de l'année 2000.

Afin d'actualiser l'information du Parlement dans ce domaine, la Cour des comptes donne connaissance à la Chambre des représentants, en application de l'article 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, d'une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, dans le courant du mois de mai de l'année qui suit la fin de l'année budgétaire.

Une synthèse de cette préfiguration pour le budget de l'année 1999 est publiée sous le point 3 ci-après.

3. PREFIGURATION DES RESULTATS DE L'EXECUTION DU BUDGET 1999

L'article 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat dispose que dans le courant du mois de mai suivant la fin de l'année budgétaire, la Cour des comptes donne connaissance, à la Chambre des représentants, d'une préfiguration des résultats de l'exécution du budget, laquelle peut donner lieu à l'approbation, par la Chambre des représentants, d'une motion motivée de règlement provisoire du budget.

Conformément à ce prescrit légal, la Cour a adopté, en assemblée générale du 24 mai 2000, la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 1999. Un relevé des matières traitées ainsi que les données synthétiques y afférentes figurent ci-après. Cette préfiguration a été élaborée sur la base des chiffres provisoires disponibles au 31 mars 2000.

3.1. Aperçu du contenu de la préfiguration

La *première partie*, qui comporte cinq chapitres, contient l'analyse de l'exécution du budget.

Le chapitre I fournit une synthèse générale des résultats de l'exécution du budget pour 1999.

Le chapitre II traite des recettes en comparant les réalisations aux prévisions. Il donne, en outre, un aperçu des recettes transférées, en 1999, aux Communautés et aux Régions, à la sécurité sociale et à l'Union européenne.

(5) 149^e et 150^e Cahiers d'observations, fascicule II A, session 1999-2000.

Met betrekking tot de aflegging van de rekeningen van de Thesaurie kon het Rekenhof, sinds de afsluiting van zijn 156e Boek van Opmerkingen (deel I), uitspraak doen over de resultaten van de jaren 1991 en 1992 (5). Het zal bovendien de verificatie van de rekening van de Thesaurie voor de jaren 1993 en 1994 kunnen voltooien en waarschijnlijk, in het licht van de doelstelling inzake het inlopen van de achterstand die het departement voor zichzelf heeft gesteld, vóór het einde van het jaar 2000 over de rekening van de Thesaurie voor 1995 kunnen beschikken.

Teneinde de informatie van het parlement desbetreffend te verzekeren, geeft het Rekenhof, in uitvoering van artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de loop van de maand mei van het jaar dat volgt op het einde van het begrotingsjaar, kennis van een voorafbeelding van de resultaten van de uitvoering van de begroting.

De inhoud van die voorafbeelding voor de begroting van het jaar 1999 wordt hierna onder punt 3 samengevat.

3. DE VOORAFBEELDING VAN DE RESULTATEN VAN DE UITVOERING VAN DE BEGROTING 1999

Artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt dat het Rekenhof, in de loop van de maand mei volgend op het einde van het begrotingsjaar, aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers kennis geeft van de uitslagen van de uitvoering van de begroting, die aanleiding kan geven tot goedkeuring van een met redenen omklede motie tot voorlopige regeling van de betrokken begroting door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het Rekenhof heeft bij toepassing van die wettelijke bepaling, in de algemene vergadering van 24 mei 2000, de voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de begroting voor 1999 vastgesteld. Hierna wordt een overzicht gegeven van de behandelde materies en de ermee verband houdende synthesegegevens. Die voorafbeelding werd opgemaakt op basis van voorlopige cijfers per 31 maart 2000.

3.1. Overzicht van de inhoud van de voorafbeelding

Het *eerste deel* bevat de analyse van de uitvoering van de begroting en omvat vijf hoofdstukken.

In hoofdstuk I wordt een algemene synthese gegeven van de uitslagen van de uitvoering van de begroting voor 1999.

In hoofdstuk II worden de ontvangsten weergegeven en wordt een vergelijking gemaakt tussen de werkelijke en de geraamde ontvangsten. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van de in 1999 aan de Gemeenschappen en de Gewesten, de sociale zekerheid en de Europese Unie overgedragen ontvangsten.

(5) 149e en 150e Boek van Opmerkingen, deel II A, zitting 1999-2000.

Consacré aux crédits de dépenses, le chapitre III présente un relevé des données budgétaires (crédits initiaux, ajustements, redistributions d'allocations de base et répartition des crédits provisionnels), ainsi qu'un examen des délibérations du Conseil des ministres ayant autorisé des dépenses au-delà des crédits budgétaires.

Le chapitre IV concerne les dépenses.

Il fournit, sous la forme d'un tableau, un aperçu global de l'ensemble des engagements et ordonnancements effectués à la charge des crédits pour 1999, ainsi qu'un regroupement économique de ces dépenses.

Ce chapitre présente également les dépenses effectuées à la charge des crédits reportés de 1998, ainsi que les dépassements des crédits constatés en 1999.

Le chapitre V analyse l'encours, la structure et les charges en intérêts de la dette publique en 1999.

La *deuxième partie* de la préfiguration examine les dépenses par programme du budget général des dépenses et formule des commentaires à ce propos.

Une *troisième partie* – annexes – comprend les données chiffrées en matière de dépenses par section, par division et par programme du budget.

3.2. Les principaux résultats

3.1.1. Les recettes

(en milliards de francs)

Recettes 1999 (Voies et Moyens)		
	Estimations ajustées	Recettes imputées
Recettes fiscales	1.443,9	1.482,1
Recettes non fiscales	132,2	108,8
Total	1.576,1	1.590,9

Comme c'est le cas depuis 1996, les recettes fiscales ont, en 1999, dépassé les estimations et leur progression (4,2 % par rapport à 1998) a également été plus forte que la croissance nominale de l'économie (3,4 %).

Par contre, les ressources fiscales et non fiscales de l'Etat (Voies et Moyens) n'ont enregistré qu'un faible accroissement (0,3 %) par rapport aux réalisations de 1998, qui avaient été influencées par le versement du produit de la privatisation de la C.G.E.R. . Il convient de noter qu'un glissement de recettes non fiscales courantes

Hoofdstuk III heeft betrekking op de uitgavenkredieten en bevat een lijst van de begrotingsgegevens (initiële kredieten, aanpassingen, herverdelingen van basissalocaties en verdeling van de provisionele kredieten) en het onderzoek van de beslissingen van de Ministerraad waarbij machtiging wordt verleend tot uitgaven boven de begrotingskredieten.

In hoofdstuk IV wordt aandacht besteed aan de uitgaven.

Er wordt in tabelvorm een globaal overzicht gegeven van het geheel der vastleggingen en ordonnanceringen die ten laste van de kredieten voor 1999 werden uitgevoerd, evenals een economische hergroepering van die uitgaven.

Dat hoofdstuk vermeldt eveneens de uitgaven uitgevoerd ten laste van de van 1998 overgedragen kredieten, evenals de in 1999 vastgestelde kredietoverschrijdingen.

Hoofdstuk V analyseert het encours, de structuur en de intrestlasten van de rijksschuld in 1999.

In het *tweede deel* van de voorafbeelding wordt commentaar verstrekt en worden opmerkingen geformuleerd betreffende de programma's van de algemene uitgavenbegroting.

Een *derde deel* – bijlagen – bevat de cijfergegevens van de uitgaven per sectie, per afdeling en per programma.

3.2. Belangrijkste resultaten

3.2.1. Ontvangsten

(in miljard BEF)

Ontvangsten 1999 (rijksmiddelenbegroting)		
	Aangepaste ramingen	Aangerekende ontvangsten
Fiscale ontvangsten	1.443,9	1.482,1
Niet-fiscale ontvangsten	132,2	108,8
Totaal	1.576,1	1.590,9

Zoals sedert 1996 het geval is, lagen de totale fiscale ontvangsten in 1999 opnieuw hoger dan de ramingen en was hun vooruitgang (4,2% in vergelijking met 1998) groter dan de nominale groei van de economie (3,4%).

De fiscale en niet-fiscale middelen van de Staat (rijksmiddelen) zijn slechts lichtjes toegenomen (0,3%) in vergelijking met de verwezenlijkingen van 1998, die waren beïnvloed door de storting van de opbrengst van de privatisering van de ASLK. Er dient te worden opgemerkt dat een verschuiving van lopende niet-fiscale

vers 2000 devrait influencer favorablement cette année budgétaire et que plusieurs recettes non fiscales de capital n'ont pas été réalisées, notamment la cession d'immeubles à la société patrimoniale SOPIMA et le remboursement accéléré des avances récupérables consenties aux hôpitaux pour préfinancer l'intervention de l'Etat dans le prix de la journée d'hospitalisation.

En revanche, les recettes fiscales propres et les parties d'impôts attribuées aux Communautés et aux Régions ont progressé de 5,5 %, tandis que les recettes affectées au financement alternatif de la sécurité sociale progressaient de 8,4 %.

3.1.2. Les dépenses

(en milliards de francs)

Dépenses 1999 (Ordonnements 1999 à charge du budget 1999)		
	Crédits	Ordonnements
Crédits non dissociés	2.371,7	1.983,5
Crédits d'ordonnement	37,5	33,6
Sous-total	2.409,2	2.017,1
Fonds budgétaires (6)		357,6
Total	2.409,2	2.374,7

Le solde net à financer s'élève, pour 1999, à 147,1 milliards de francs, comparé à 113,8 milliards de francs en 1998. Alors que le solde des opérations budgétaires présente un déficit de 62,4 milliards de francs, quasi inférieur de moitié par rapport à 1998 (122,3 milliards de francs), les opérations de trésorerie ont influencé négativement le solde net à financer en passant d'un surplus de 8,5 milliards de francs en 1998 à un déficit de 84,7 milliards de francs en 1999, en raison de l'évolution des opérations pour compte de tiers.

Il en est finalement résulté une augmentation nominale de la dette publique de 195,7 milliards de francs, contre une réduction de 47,6 milliards en 1998, qui avait été due, notamment, à l'affectation à son remboursement de la plus-value sur la vente d'or par la Banque nationale de Belgique. Le montant nominal de la dette publique a également été influencé par l'évolution défavorable des différences de change et une diminution des primes d'émission et d'échange perçues sur les obligations linéaires.

(6) Les fonds budgétaires ne sont pas alimentés par des crédits inscrits au budget général des dépenses mais par certaines recettes imputées à des postes correspondants du budget des Voies et Moyens.

ontvangsten naar 2000 een gunstige invloed zou moeten hebben op dit begrotingsjaar en dat verschillende niet-fiscale kapitaalontvangsten niet werden gerealiseerd, inzonderheid de verkoop van gebouwen aan de patrimoniumvennootschap SOPIMA en de versnelde terugbetaling van de terugvorderbare voorschotten toegekend aan de ziekenhuizen om de staatstegemoetkoming in de verpleegdagprijs van de ziekenhuizen te prefinancieren.

De eigen fiscale ontvangsten en de aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegewezen belastinggedeelten zijn daarentegen met 5,5 % toegenomen terwijl de voor de alternatieve financiering van de sociale zekerheid bestemde ontvangsten stegen met 8,4%.

3.2.2. Uitgaven

(in miljard BEF)

Uitgaven 1999 (Ordonnanceringen 1999 ten laste van de begroting 1999)		
	Kredieten	Ordonnanceringen
Niet-gesplitste kredieten	2.371,7	1.983,5
Ordonnanceringskredieten	37,5	33,6
Subtotaal	2.409,2	2.017,1
Begrotingsfondsen (6)		357,6
Totaal	2.409,2	2.374,7

Het netto te financieren saldo bedraagt voor 1999 147,1 miljard BEF tegenover 113,8 miljard BEF in 1998. Terwijl het saldo van de begrotingsverrichtingen een tekort van 62,4 miljard BEF vertegenwoordigt, d.w.z. bijna de helft lager dan in 1998 (122,3 miljard BEF), hebben de thesaurieverrichtingen een negatieve invloed gehad op het netto te financieren saldo, dat van een overschot van 8,5 miljard BEF in 1998 is omgeslagen in een tekort van 84,7 miljard BEF in 1999, omwille van de evolutie van de verrichtingen voor rekening van derden.

Dit heeft uiteindelijk geleid tot een nominale stijging van de rijksschuld met 195,7 miljard BEF tegenover een vermindering van 47,6 miljard BEF in 1998, die inzonderheid toe te schrijven was aan het feit dat de meerwaarde op de verkoop van goud door de Nationale Bank van België werd bestemd voor de terugbetaling ervan. Het nominaal bedrag van de rijksschuld werd eveneens beïnvloed door de ongunstige evolutie van de wisselkoersverschillen en een daling van de uitgiftepremies en de omwisselpremies, geïnd op de lineaire obligaties.

(6) De begrotingsfondsen worden niet gespijsd door kredieten die in de algemene uitgavenbegroting zijn ingeschreven, maar wel door sommige ontvangsten, aangerekend op overeenstemmende artikelen van de rijksmiddelenbegroting.

4. DELIBERATIONS DU CONSEIL DES MINISTRES AUTORISANT DES DEPENSES NOUVELLES OU DES DEPENSES AU-DELA DES CREDITS BUDGETAIRES

La procédure prévue à l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat ne peut être utilisée que dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles.

Dans le courant de 1999, le Conseil des ministres a adopté sept délibérations.

(en millions de francs)

N°	Date	Section(s) du budget	Nature des crédits	Crédits initiaux	Montant de la délibération	Objet
3.168	05.03.1999	Communications et Infrastructure	Crédits non dissociés	0,0	145,2	Indemnisation et frais d'expropriation occasionnés par l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National
3.169	10.06.1999	Affaires étrangères et Commerce extérieur	Crédits non dissociés	0,0	43,8	Modification de la composition du Gouvernement et dépenses de cabinet du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement
3.170	30.06.1999	Intérieur, Affaires sociales, Santé publique et Environnement, Classes moyennes et Agriculture	Crédits non dissociés	1.172,7	3.985,0	Coûts opérationnels du transport, de la mise à mort, du stockage, de la transformation et de l'incinération d'animaux et de produits contaminés, dans le cadre de la crise de la dioxine
3.171	23.07.1999	Divers	Crédits non dissociés	1.219,9	285,9	Couverture des dépenses de fonctionnement des nouveaux cabinets ministériels et des cellules des commissaires du Gouvernement
3.172	17.09.1999	Divers	Crédits non dissociés	1.587,9	(7) 154,7	Couverture des frais d'installation et d'équipement des nouveaux cabinets ministériels et des frais de voyage ; adaptation du blocage de crédits prévu par la délibération n° 3.171
3.173	29.10.1999	Classes moyennes et Agriculture	Crédits non dissociés	3.918,6	444,1	Redistribution des moyens budgétaires du Fonds pour la santé et la production des animaux, dans le cadre de la prise en charge des dommages causés par la crise de la dioxine
3.174	09.12.1999	Communications et Infrastructure	Crédits non dissociés	567,4	73,2	Paiement du principal, des frais et des intérêts relatifs à une faillite, suite à la condamnation de l'Etat par la Cour d'appel de Gand

(7) Dont la levée de blocages antérieurs à concurrence de 29,6 millions de francs.

4. DE BESLISSINGEN VAN DE MINISTERRAAD WAARBIJ MACHTIGING WORDT VERLEEND TOT NIEUWE UITGAVEN OF UITGAVEN BOVEN DE BEGROTINGSKREDIETEN

De procedure waarin artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit voorziet, kan slechts worden aangewend in de gevallen van hoogdringendheid veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorziebare omstandigheden.

In de loop van 1999 heeft de Ministerraad zeven beslissingen goedgekeurd.

(in miljoen BEF)

Nr.	Datum	Sectie(s) van de begroting	Aard van de kredieten	Oorspronkelijke kredieten	Bedrag van de beslissing	Voorwerp
3.168	05.03.1999	Verkeer en Infrastructuur	Niet-gesplitste kredieten	0,0	145,2	Vergoeding en onteigeningskosten veroorzaakt door de uitbating van de luchthaven van Brussel-Nationaal
3.169	10.06.1999	Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel	Niet-gesplitste kredieten	0,0	43,8	Wijziging van de samenstelling van de regering en kabinetsuitgaven van de Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking
3.170	30.06.1999	Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Middenstand en Landbouw	Niet-gesplitste kredieten	1.172,7	3.985,0	Operationele kosten voor het transport, het afslachten, de opslag, de verwerking en de verbranding van aangetaste dieren en producten, in het raam van de dioxinecrisis
3.171	23.07.1999	Diverse	Niet-gesplitste kredieten	1.219,9	285,9	Dekking van de werkingsuitgaven van de nieuwe ministeriële kabinetten en van de cellen van de regeringscommissarissen
3.172	17.09.1999	Diverse	Niet-gesplitste kredieten	1.587,9	(7) 154,7	Dekking van de kosten voor de installatie en uitrusting van de nieuwe ministeriële kabinetten en de reiskosten ; aanpassing van de blokkering van kredieten waarin beslissing nr. 3.171 voorziet
3.173	29.10.1999	Middenstand en Landbouw	Niet-gesplitste kredieten	3.918,6	444,1	Herverdeling van de begrotingsmiddelen van het Fonds voor de Gezondheid en de Productie van dieren, in het raam van de tentlasteneming van de schade veroorzaakt door de dioxinecrisis
3.174	09.12.1999	Verkeer en Infrastructuur	Niet-gesplitste kredieten	567,4	73,2	Betaling van de hoofdsom, de kosten en de intresten in verband met een faillissement, als gevolg van de veroordeling van de Staat door het Hof van Beroep te Gent

(7) Waaronder de opheffingen van vroegere blokkeringen ten bedrage van 29,6 miljoen BEF.

La Cour des comptes a constaté que les conditions d'urgence et d'imprévisibilité étaient effectivement remplies par les délibérations n^{os} 3.169 à 3.173.

Elle a estimé, en revanche, que les justifications fournies à l'appui de la délibération n^o 3.168 ne permettaient pas de conclure avec certitude à l'imprévisibilité des dépenses autorisées, telle qu'elle aurait empêché l'inscription au budget de crédits suffisants. Les dispositions attribuant à l'Etat la charge des dépenses visées par cette délibération, datée du 5 mars 1999, étaient en effet fixées dès le mois de juillet 1998 et prenaient cours le 30 septembre suivant.

La délibération n^o 3.174 s'est, quant à elle, trouvée privée d'objet, suite au vote par la Chambre des représentants, le 15 décembre 1999, du projet de loi portant septième ajustement du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1999.

5. EVOLUTION DE LA LEGISLATION EN MATIERE DE COMPTABILITE PUBLIQUE

La *Commission de normalisation de la comptabilité publique*, instituée par la loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité provinciale, est chargée de mettre au point un plan comptable normalisé intégrant l'ensemble des opérations budgétaires, financières et patrimoniales et de formuler les propositions d'adaptations nécessaires des textes légaux et réglementaires en vigueur.

La Commission est assistée par deux sections spécialisées, qui lui font régulièrement rapport sur l'état d'avancement de leurs travaux et formulent des propositions sur lesquelles elle délibère (8).

La première section a pour mission de mettre au point le plan comptable normalisé applicable aux organes du pouvoir fédéral, ainsi qu'aux organismes publics administratifs qui en relèvent, et susceptible d'être appliqué également par les Communautés et les Régions, ainsi que par les organismes publics administratifs qui en dépendent.

La deuxième section prépare les adaptations des textes légaux et réglementaires en vigueur et formule les nouvelles propositions législatives nécessaires à la mise en œuvre de la réforme comptable.

(8) Arrêté royal du 14 janvier 1992 portant organisation de la Commission de normalisation de la comptabilité publique.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de voorwaarden van hoogdringendheid en onvoorzienbaarheid voor de beslissingen nrs. 3.169 tot 3.173 waren vervuld.

Zijn college was daarentegen van oordeel dat de verantwoordingen die ter staving van beslissing nr. 3.168 werden verstrekt, het niet mogelijk maakten met zekerheid te concluderen tot de onvoorzienbaarheid van de gemachtigde uitgaven, waardoor de inschrijving van toereikende kredieten in de begroting onmogelijk was. De bepalingen op grond waarvan de last van de uitgaven, voorwerp van de beslissing in kwestie (die van 5 maart 1999 dateert), ten laste van de Staat wordt gelegd, waren immers reeds in de maand juli 1998 vastgesteld en traden op 30 september daaropvolgend in werking.

Beslissing nr. 3.174 is zonder voorwerp geworden als gevolg van de goedkeuring, op 15 december 1999, door de Kamer van Volksvertegenwoordigers van het wetsontwerp houdende de zevende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1999.

5. DE EVOLUTIE VAN DE WETGEVING INZAKE RIJKSCOMPTABILITEIT

De *Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit* werd opgericht door de wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit. Zij is belast met het uitwerken van een algemeen rekeningstelsel waarin alle budgettaire, financiële en vermogensverrichtingen worden geïntegreerd en met het formuleren van voorstellen voor de nodige aanpassingen van de van kracht zijnde wet- en reglementaire teksten.

De commissie wordt bijgestaan door twee gespecialiseerde afdelingen die regelmatig verslag uitbrengen over de stand van de vordering van hun werkzaamheden en die haar voorstellen formuleren (8).

De eerste afdeling heeft tot taak het genormaliseerd rekeningstelsel uit te werken dat van toepassing is op de organen van de federale overheid alsook op de administratieve openbare instellingen die ervan afhangen, en dat ook zou kunnen worden toegepast op de Gemeenschappen en de Gewesten en op de administratieve openbare instellingen die ervan afhangen.

De tweede afdeling is belast met het voorbereiden van de aanpassingen van de van kracht zijnde wet- en reglementaire teksten, die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de hervorming van de comptabiliteit.

(8) Koninklijk besluit van 14 januari 1992 houdende organisatie van de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit.

Au cours du second semestre de 1999 et des premiers mois de l'année 2000, la section *Plan comptable* a procédé à l'examen des commentaires relatifs au fonctionnement des classes des charges et produits économiques (classes 6 et 7). Elle a également poursuivi la mise au point des rubriques de la classe 0, comprenant les comptes de clôture des résultats économiques et budgétaires de l'exercice, les droits et engagements hors bilan tels que les dettes et engagements garantis, les subsides remboursables à certaines conditions, les engagements budgétaires pluriannuels et les risques et charges non provisionnés au bilan, ainsi que les comptes de données macro-économiques à fournir à l'Institut des comptes nationaux.

Durant cette période, la Commission a chargé un groupe de travail mixte, sous la présidence de la section *Adaptation des textes légaux et réglementaires en vigueur*, de l'étude d'un modèle fonctionnel portant sur l'organisation budgétaire et comptable des services d'administration générale du pouvoir fédéral.

Les objectifs poursuivis pour l'élaboration de ce modèle visaient notamment à accroître la responsabilité des différents acteurs dans le processus budgétaire et comptable, ainsi qu'à garantir la production rapide de données financières et comptables fiables, en vue d'une meilleure gestion des services, tout en évitant les modifications inutiles dans la structure existante des compétences.

Au cours de plusieurs réunions de travail, le groupe mixte a parachevé l'ensemble des schémas opérationnels portant sur les procédures d'enregistrement des recettes et des dépenses et fixé les principes d'organisation devant servir de base au développement ultérieur d'un système informatique intégré au sein du pouvoir fédéral, à savoir :

- une décentralisation de la comptabilité : celle-ci est tenue dans chaque département ministériel par un service comptable autonome responsable de l'enregistrement des opérations ;
- la centralisation des paiements : ceux-ci sont exécutés par le Trésor, qui dispose de la gestion effective des opérations de caisse et de la dette publique ;
- le regroupement et la consolidation des données comptables par l'administration de la Trésorerie, qui est chargée d'établir les comptes annuels du pouvoir fédéral.

Par ailleurs, la section *Adaptation des textes légaux et réglementaires en vigueur* a poursuivi ses travaux relatifs à l'élaboration d'un nouveau cadre légal portant organisation du budget et de la comptabilité du pouvoir fédéral.

L'avant-projet de loi prévoit, d'une part, des dispositions communes applicables à l'administration générale, aux services administratifs à comptabilité autonome, aux services à caractère commercial, industriel ou financier non dotés de la personnalité juridique, ainsi qu'aux organismes administratifs publics et, d'autre part, des dispositions particulières réglant les modalités spécifiques applicables à chacun d'eux.

In de loop van het tweede semester van 1999 en de eerste maanden van het jaar 2000 is de *Afdeling Rekeningstelsel* overgegaan tot het onderzoek van het commentaar betreffende de werking van de klassen van de economische kosten en opbrengsten (klassen 6 en 7). Ze heeft eveneens de uitwerking van de rubrieken van klasse 0 voortgezet ; die klasse omvat de afsluitende rekeningen van de economische en budgettaire resultaten van het boekjaar, de rechten en verbintenissen buiten balans zoals de gewaarborgde schulden en verbintenissen, de onder bepaalde voorwaarden terugbetaalbare subsidies, de meerjarige budgettaire vastleggingen en de risico's en lasten waarvoor in de balans geen provisie is aangelegd, evenals de rekeningen van macro-economische gegevens die aan het Instituut van de Nationale Rekeningen moeten worden verstrekt.

Tijdens die periode heeft de commissie een gemengde werkgroep, onder het voorzitterschap van de *Afdeling Aanpassing van de van kracht zijnde wet- en reglementaire teksten*, belast met de studie van een functioneel model betreffende de budgettaire en boekhoudkundige organisatie van de diensten van algemeen bestuur van de federale overheid.

De doelstellingen die voor de uitwerking van dat model werden nagestreefd, beoogden inzonderheid de versterking van de verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in het budgettaire en boekhoudkundige proces, zoals het snelle voorleggen van betrouwbare financiële en boekhoudkundige gegevens met het oog op een beter beheer van de diensten, terwijl tevens onnodige wijzigingen in de bestaande bevoegdheidsstructuur worden vermeden.

In de loop van verschillende werkvergaderingen heeft de gemengde werkgroep het geheel van de operationele schema's betreffende de procedures voor de boeking van de ontvangsten en de uitgaven voltooid en de organisatieprincipes vastgesteld die als basis moeten dienen voor de latere ontwikkeling van een geïntegreerd informaticasysteem binnen de federale overheid, te weten :

- een decentralisatie van de comptabiliteit : ze wordt in elk ministerieel departement gehouden door een autonome boekhouddienst die verantwoordelijk is voor de boeking van de verrichtingen ;
- de centralisatie van de betalingen : ze worden uitgevoerd door de schatkist die het effectieve beheer van de kasverrichtingen en van de rijksschuld verzekert ;
- de groepering en de consolidatie van de boekhoudkundige gegevens door de Administratie van de Thesaurie die is belast met de opstelling van de jaarrekeningen van de federale overheid.

De *Afdeling Aanpassing van de van kracht zijnde wet- en reglementaire teksten* heeft haar werkzaamheden met betrekking tot de uitwerking van een nieuw wettelijk kader voor de organisatie van de begroting en comptabiliteit van de federale overheid voortgezet.

Het voorontwerp van wet voorziet in, enerzijds, gemeenschappelijke bepalingen die van toepassing zijn voor het algemeen bestuur, de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie, de ondernemingen van commerciële, industriële of financiële aard die geen rechtspersoonlijkheid bezitten en de administratieve openbare instellingen en, anderzijds, bijzondere bepalingen die de specifieke modaliteiten regelen die op elk van hen van toepassing zijn.

Une partie importante de ces travaux est à présent terminée : les textes et l'exposé des motifs relatifs à sept chapitres du projet de loi ont été rédigés par la section.

Les dispositions particulières relatives à l'administration générale et aux services administratifs à comptabilité autonome ont fait l'objet d'un consensus au sein de la section, ainsi que lors de leur examen en séance plénière de la Commission. Les textes concernant le compte général du pouvoir fédéral ainsi que les règles de prescription des créances ont également été examinés.

Lors de sa réunion du 19 janvier 2000, la Conférence interministérielle des Finances et du Budget a approuvé l'avant-projet de loi 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.

Le texte de cet avant-projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 et tenant compte des remarques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 janvier 1996, a été approuvé le 12 mai 2000 par le Conseil des ministres.

A ce stade d'avancement du processus d'approbation de l'avant-projet de loi précité, la Commission a chargé un groupe de travail de la rédaction d'avant-projets d'arrêté royal fixant le plan comptable sur la base duquel le pouvoir fédéral, d'une part, et les entités fédérées, d'autre part, établiront leurs comptes annuels. Ces avant-projets comprennent à la fois un système de comptes normalisés et les règles de base concernant l'évaluation des postes de l'actif et du passif, ainsi que l'enregistrement et l'imputation des opérations.

Een aanzienlijk deel van die werkzaamheden is thans beëindigd : de teksten en de Memorie van Toelichting betreffende zeven hoofdstukken van het wetsontwerp werden door de afdeling opgesteld.

Over de bijzondere bepalingen met betrekking tot het algemeen bestuur en de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie werd zowel binnen de afdeling als in de plenaire zitting van de commissie een consensus bereikt. De teksten betreffende de algemene rekening van de federale overheid en de regels voor de verjaring van de schuldvorderingen werden eveneens onderzocht.

Tijdens haar vergadering van 19 januari 2000 heeft de Interministeriële Conferentie voor de Financiën en de Begroting het voorontwerp houdende vaststelling van de algemene bepalingen die van toepassing zijn op de begrotingen, de controle van de subsidies en de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, evenals de organisatie van de controle door het Rekenhof goedgekeurd.

De tekst van dat voorontwerp, dat artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 uitvoert en rekening houdt met de opmerkingen van de Raad van State in zijn advies van 17 januari 1996, werd op 12 mei 2000 door de Ministerraad goedgekeurd.

Gelet op de vooruitgang die met betrekking tot dat voorontwerp van wet werd geboekt, heeft de commissie een werkgroep belast met de redactie van voorontwerpen van koninklijk besluit tot vaststelling van het boekhoudplan op grond waarvan de federale overheid, enerzijds, en de gefedereerde entiteiten, anderzijds, hun jaarrekeningen zullen opstellen. Deze ontwerpen omvatten zowel een stelsel van genormaliseerde rekeningen als de basisregels voor de waardering van het actief en het passief en voor de boeking en aanrekening van de verrichtingen.

II. – MISSION JURIDICTIONNELLE

Dans le cadre de la mission juridictionnelle, il convient de distinguer deux phases successives et distinctes.

Au cours de la phase administrative, les comptes des comptables sont arrêtés par la Cour des comptes. A cet effet, les comptables rendent compte annuellement ou à des échéances fixées par la loi, ainsi qu'en cas de déficit et de cessation de leur fonction. La Cour établit, par arrêt administratif, si ces comptables sont quittes, en avance ou en débet.

La Cour adresse l'arrêt administratif à l'autorité administrative compétente, qui, en cas de débet, doit citer le comptable devant la Cour, à moins que celui-ci ne puisse se prévaloir de la force majeure ou que le déficit n'excède pas 50.000 francs. Si l'autorité compétente cite le comptable devant la Cour, une procédure publique et contradictoire intervient, au terme de laquelle la Cour peut condamner le comptable à rembourser, en tout ou en partie, le débet. Si l'autorité compétente renonce à citer le comptable devant la Cour, elle doit en informer celle-ci par un écrit motivé accompagné de pièces justificatives suffisantes.

Les données suivantes ont trait à l'année 1999.

1. PREMIERE PHASE – ARRET DU COMPTE DE DEFICIT

En 1999, la Cour a rendu 22 arrêts administratifs, fixant des débetes pour un montant total de 327.292.943 francs.

(en francs)

Ministère	Nombre	Montant total
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement	11	1.803.497
Ministère de l'Intérieur	1	457.161
Ministère des Finances	6	322.321.700
Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture	1	17.801
Ministère des Communications et de l'Infrastructure	1	2.673.784
Ministère de l'Emploi et du Travail	1	17.000
Ministère de la Défense nationale	1	2.000
	22	327.292.943

II. – JURISDICTIONELE OPDRACHT

In de uitvoering van de jurisdictionele opdracht kunnen twee opeenvolgende, van elkaar gescheiden fasen worden onderscheiden.

In de administratieve fase worden de rekeningen van de rekenplichtige door het Rekenhof afgesloten. Daartoe leggen de rekenplichtigen jaarlijks of op wettelijk bepaalde tijdstippen rekening af, alsmede in geval van tekort en beëindiging van hun ambt. Het Rekenhof stelt bij administratief arrest vast of de rekening effen is, een tegoed vertoont of met een tekort sluit.

Het Rekenhof stuurt zijn administratief arrest naar de bevoegde administratieve overheid, die, in het geval waarin het Rekenhof een tekort heeft vastgesteld, de rekenplichtige moet dagvaarden voor het Rekenhof, tenzij in hoofde van de rekenplichtige overmacht kan worden ingeroepen of het bedrag van het tekort niet hoger is dan 50.000 BEF. In het geval de bevoegde overheid de rekenplichtige voor het Rekenhof dagvaardt, wordt een openbare en tegensprekelijke procedure ingezet, waarbij het Rekenhof de rekenplichtige kan veroordelen tot de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van het tekort. Indien de bevoegde overheid evenwel afziet van dagvaarding van de rekenplichtige, brengt ze het Rekenhof daarvan op de hoogte middels een met redenen omkleed schrijven dat vergezeld gaat van voldoende en afdoende bewijsstukken.

De hiernavolgende gegevens hebben betrekking op het jaar 1999.

1. EERSTE FASE – AFSLUITING VAN DE TEKORTREKENING

In 1999 heeft het Rekenhof 22 administratieve arresten gewezen, waarin tekorten voor een totaal bedrag van 327.292.943 BEF werden vastgesteld.

(in BEF)

Ministerie	Aantal	Totaal bedrag
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings- samenwerking	11	1.803.497
Ministerie van Binnenlandse Zaken	1	457.161
Ministerie van Financiën	6	322.321.700
Ministerie van Middenstand en Landbouw	1	17.801
Ministerie van Verkeer en Infrastructuur	1	2.673.784
Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid	1	17.000
Ministerie van Landsverdediging	1	2.000
	22	327.292.943

2. DEUXIEME PHASE – DETERMINATION DE LA RESPONSABILITE DU COMPTABLE

2.1. La Cour a reçu des autorités compétentes 48 décisions de non-citation à comparaître pour un montant total de 6.124.388 francs.

(en francs)

Ministère	Nombre	Montant total
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement	35	1.189.570
Ministère de la Fonction publique	1	10.019
Ministère des Finances	11	4.922.799
Ministère de la Défense nationale	1	2.000
	48	6.124.388

Toutes les décisions soumises à la Cour des comptes ont été justifiées en référence à la force majeure constatée dans le chef du comptable. Dans un certain nombre de cas, le montant du débet (< 50.000 francs) a également été invoqué pour ne pas citer à comparaître. La Cour rappelle à cet égard qu'il convient d'abord de vérifier l'existence éventuelle de force majeure dans le chef du comptable. En l'absence de celle-ci, la décision de non-citation pourra alors être justifiée en référence au montant du débet. Les deux motifs ne peuvent donc, en principe, être invoqués simultanément pour justifier une décision de non-citation.

La Cour a pris acte de toutes les décisions précitées.

2.2. Dans trois cas, représentant un montant de 116.500 francs, le ministre des Finances a décidé de citer les comptables à comparaître, sauf s'ils auraient leur déficit constaté par la Cour des comptes dans les trois mois. Ces décisions conditionnelles ont été communiquées à la Cour par les lettres des 8, 12 et 15 octobre 1998. Depuis, deux comptables ont été cités devant la Cour. Un troisième comptable a apuré son déficit.

La Cour constate que la possibilité d'une décision conditionnelle de ce type n'a pas été prévue par la loi. Elle considère cependant que l'autorité administrative compétente peut, éventuellement pour économiser les procédures, entreprendre d'abord toutes les démarches extrajudiciaires possibles en vue de l'apurement du débet, avant de prendre une décision de citation à comparaître à l'encontre de l'intéressé.

2.3. Au cours de la période considérée, la Chambre néerlandaise et la Chambre française de la Cour n'ont rendu aucun arrêt concernant les autorités fédérales dans le cadre d'une procédure publique et contradictoire.

2. TWEEDE FASE – BEOORDELING VAN DE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE REKENPLICHTIGE

2.1. Het Rekenhof ontving van de bevoegde overheden 48 beslissingen om niet te dagvaarden voor een totaal bedrag van 6.124.388 BEF.

(in BEF)

Ministerie	Aantal	Totaal bedrag
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings- samenwerking	35	1.189.570
Ministerie van Ambtenarenzaken	1	10.019
Ministerie van Financiën	11	4.922.799
Ministerie van Landsverdediging	1	2.000
	48	6.124.388

Alle aan het Rekenhof overgelegde beslissingen werden gemotiveerd door verwijzing naar de situatie van overmacht in hoofde van de rekenplichtige. In een aantal gevallen werd gelijktijdig het bedrag van het tekort (< 50.000 BEF) als motief om niet te dagvaarden aangevoerd. Het Rekenhof herinnert er in dit verband aan dat eerst moet worden nagegaan of er sprake is van overmacht. Is dit niet het geval, dan nog kan van dagvaarding worden afgezien, gelet op het bedrag van het tekort. Beide motieven kunnen dus in principe niet gelijktijdig worden aangehaald in de beslissing tot niet-dagvaarding.

Het Rekenhof heeft akte genomen van de voormelde beslissingen.

2.2. De Minister van Financiën heeft in drie gevallen, voor een totaal bedrag van 116.500 BEF, beslist de rekenplichtigen voor het Rekenhof te dagvaarden, wanneer zij het door het Rekenhof in hun rekening vastgesteld tekort niet binnen de drie maanden zouden aanzuiveren. Deze voorwaardelijke beslissingen werden aan het Rekenhof medegedeeld bij brieven van 8, 12 en 15 oktober 1998. Ondertussen werden twee rekenplichtigen voor het Rekenhof gedagvaard. Een derde rekenplichtige zuiverde zijn tekort aan.

Het Rekenhof wijst er voorts op dat in de mogelijkheid van een dergelijke voorwaardelijke beslissing niet is voorzien door de wet. Het is evenwel van oordeel dat de bevoegde administratieve overheid in voorkomend geval – mede om proces-economische redenen – vooreerst alle mogelijke buitengerechtelijke stappen tot aanzuivering van het tekort kan ondernemen, alvorens te beslissen de betrokken rekenplichtige te dagvaarden.

2.3. De Nederlandse Kamer en de Franse Kamer van het Rekenhof wezen in de beschouwde periode op het federale niveau geen arresten met toepassing van een openbare en tegensprekelijke procedure.

III. – VISA AVEC RESERVE

EXPOSES PRESENTES PAR LA COUR DES COMPTES CONFORMEMENT A L'ARTICLE 14 DE SA LOI ORGANIQUE DU 29 OCTOBRE 1846

L'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes prévoit qu'aucune ordonnance de paiement ne peut être acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes. Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve. Dans ce cas, elle rend immédiatement compte de ses motifs à la Chambre des représentants.

En application de ces dispositions, quatre délibérations du Conseil des ministres ont été transmises à la Cour. Elles concernaient les pensions de retraite allouées à un ancien membre du personnel de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française et à trois anciens membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française. La Cour a refusé de viser les arrêtés d'octroi des pensions de retraite parce qu'il s'est avéré que les intéressés avaient été nommés irrégulièrement.

Toutes ces délibérations ont donné lieu à des exposés adressés à la Chambre des représentants, exposés dont un résumé figure ci-après.

Délibérations du Conseil des ministres n^{os} 297, 298, 299 et 300 du 21 janvier 2000

F-1.630.312
F-1.498.964
F-1.584.122
F-1.453.298

A l'occasion de la mise à la retraite d'un ancien membre du personnel de l'enseignement secondaire supérieur libre subventionné et de trois anciens membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française, la Cour des comptes a fait observer que l'admission des intéressés au stage et, ensuite, leur nomination à titre définitif avaient été accordées en violation de la réglementation applicable, aucun des intéressés ne possédant les certificats d'aptitude requis.

Par conséquent, la Cour a renvoyé les dossiers et fait observer qu'en raison des motifs susmentionnés, le droit à la pension ne peut en aucun cas être reconnu.

Le Conseil des ministres a prié la Cour de viser les quatre pensions avec réserve, en se référant à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, suivant laquelle un acte administratif créateur de droits à portée individuelle ne peut être retiré par son auteur que dans le délai fixé pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. La Cour a visé avec réserve les arrêtés octroyant les pensions contestées, mais reste toutefois d'avis que sa mission de contrôle ne peut être compromise par cette jurisprudence du Conseil d'Etat.

III. – VISUM ONDER VOORBEHOUD

UITEENZETTINGEN VAN HET REKENHOF KRACHTENS ARTIKEL 14 VAN ZIJN INRICHTINGSWET VAN 29 OKTOBER 1846

Artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof bepaalt dat geen betalingsopdracht door de Staatskas mag worden uitgevoerd dan voorzien van het visum van het Rekenhof. Wanneer het Rekenhof oordeelt zijn visum te moeten weigeren, worden de redenen van de weigering in de Ministerraad onderzocht. Indien de ministers beslissen dat onder hun verantwoordelijkheid tot betaling moet worden overgegaan, verstrekt het Rekenhof zijn visum onder voorbehoud. Het Rekenhof deelt in dit geval dadelijk aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers de redenen van zijn weigering mee.

Met toepassing van die bepaling werden aan het Rekenhof vier beslissingen van de Ministerraad voorgelegd. De beslissingen hadden betrekking op de rustpensioenen van gewezen personeelsleden van het vrij onderwijs gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap (1) en van het Franse Gemeenschapsonderwijs (3). Het Rekenhof heeft geweigerd de besluiten tot toekenning van een rustpensioen te viseren omdat was gebleken dat de betrokkenen onregelmatig werden benoemd.

Al die beslissingen hebben aanleiding gegeven tot uiteenzettingen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waarvan hierna een samenvatting volgt.

Beslissingen nrs. 297, 298, 299 en 300 van de Ministerraad van 21 januari 2000

F-1.630.312
F-1.498.964
F-1.584.122
F-1.453.298

Naar aanleiding van de pensionering van een gewezen lerares in het vrij gesubsidieerd hoger secundair onderwijs en van drie gewezen personeelsleden van het Franse Gemeenschapsonderwijs, merkte het Rekenhof op dat de toelating van betrokkenen tot de stage, en vervolgens hun benoeming in vast verband, met miskenning van de toepasselijke reglementering werd verleend, aangezien geen van de betrokkenen in het bezit was van de vereiste bekwaamheidsbewijzen.

Het Rekenhof heeft bijgevolg de dossiers teruggezonden en opgemerkt dat, omwille van de hierboven uiteengezette redenen, het recht op pensioen in geen enkel geval kan worden erkend.

De Ministerraad heeft het Rekenhof verzocht de vier pensioenen onder voorbehoud te viseren, met verwijzing naar de constante rechtspraak van de Raad van State luidens welke een administratieve rechtscheppende akte met individuele draagwijdte door zijn auteur slechts kan worden ingetrokken tot het verstrijken van de termijn die is bepaald voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring ervan bij de Raad van State. Het Rekenhof heeft de besluiten tot toekenning van de betwiste pensioenen onder voorbehoud gevisieerd maar bleef evenwel van oordeel dat zijn controleopdracht niet mag worden belemmerd door deze rechtspraak van de Raad van State.

IV. – CONTROLE DES RECETTES FISCALES

1. INTRODUCTION

Le contrôle général que la Cour des comptes exerce sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales, est, depuis le 5 mai 1993, expressément réglé par l'article 180 de la Constitution coordonnée.

La loi du 4 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes dispose que les modalités d'exécution de ce contrôle sont arrêtées dans un protocole. Celui-ci a été signé par le ministre des Finances et les présidents de la Cour des comptes le 22 décembre 1995 et publié au Moniteur belge du 31 janvier 1996.

A cette occasion, la Cour des comptes a rappelé qu'il s'agit de mesurer la fiabilité de l'administration confrontée, dans ses tâches de mise en œuvre de la législation fiscale, aux critères d'efficacité, d'efficience et d'économie, ainsi qu'au respect de la loi et de l'égalité de traitement des contribuables. Le contrôle ne vise en aucune manière à détecter ou corriger des erreurs individuelles.

Conformément aux articles 4 et 5 du protocole, la Cour informe préalablement le ministre ou le chef de l'administration fiscale concernée des contrôles prévus. A l'issue des opérations de contrôle, un projet de rapport est présenté à l'administration pour un premier débat contradictoire. Le rapport élaboré au terme de ce débat est communiqué au ministre des Finances, qui a ainsi l'opportunité de répondre aux observations de la Cour des comptes. La Cour est alors en mesure d'informer utilement le Parlement des résultats de ses contrôles.

2. CONTROLES A L'INITIATIVE DE LA COUR

Pour la réalisation de ses audits, la Cour s'efforce d'agencer ses objectifs de contrôle selon un ordre chronologique, basé sur les phases successives du cycle des impôts. Les domaines de contrôle suivants ont ainsi été déterminés : la déclaration, l'examen et le contrôle, l'établissement et le calcul de l'impôt, l'enrôlement administratif et le recouvrement.

L'organisation administrative concernant l'établissement et le traitement des déclarations pour l'impôt des personnes physiques a ainsi fait l'objet d'un audit, dont une synthèse est reprise ci-après (1).

(1) Le 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er} (p. 95), mentionne déjà l'audit sur l'organisation du système de documentation fiscale au contrôle des déclarations de l'impôt des personnes physiques.

IV. – CONTROLE OP DE FISCALE ONTVANGSTEN

1. INLEIDING

Het algemeen toezicht door het Rekenhof op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verworven rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten, is sedert 5 mei 1993 uitdrukkelijk geregeld door artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet.

De wet van 4 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof bepaalt dat de wijze van uitoefening van de controle in een protocol wordt bepaald. Het betreffende protocol werd op 22 december 1995 door de Minister van Financiën en de voorzitters van het Rekenhof ondertekend en in het Belgisch Staatsblad van 31 januari 1996 gepubliceerd.

Bij die gelegenheid heeft het Rekenhof eraan herinnerd dat die controle beoogt, naar aanleiding van de toepassing van de fiscale wetgeving, de betrouwbaarheid van de administratie te meten aan de hand van de criteria van doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid, en haar optreden te toetsen aan de wet en het beginsel van de gelijke behandeling van de belastingplichtigen. De controle is geenszins bedoeld om individuele vergissingen op te sporen of te corrigeren.

Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het protocol brengt het Rekenhof de minister of het hoofd van de fiscale administratie in kwestie vooraf op de hoogte van de geplande controles. Na afloop van de controleverrichtingen wordt een ontwerp-verslag aan de administratie voorgelegd met het oog op een eerste tegensprekelijk debat. Het verslag dat na dat debat wordt opgesteld, wordt aan de Minister van Financiën meegedeeld, die aldus de gelegenheid heeft op de opmerkingen van het Rekenhof te antwoorden. Daarna kan het Rekenhof het parlement inlichten over de resultaten van zijn controle.

2. AUDITS OP INITIATIEF VAN HET REKENHOF ZELF

Voor de uitvoering van zijn onderzoeken streeft het Rekenhof ernaar een aantal onderzoeksoogmerken in te passen in een chronologische orde, gebaseerd op de opeenvolgende fasen in de belastingcyclus. Dit resulteerde in de volgende onderzoeksdomeinen : de aangifte, het onderzoek en de controle, de vestiging en de berekening van de belasting, het administratief beroep en de invordering.

Zo heeft de administratieve organisatie inzake de opmaak en de verwerking van de aangiften voor personenbelasting het voorwerp uitgemaakt van een audit waarvan een samenvatting hierna volgt. (1).

(1) In het 156e Boek van Opmerkingen, deel I, p. 94, werd reeds melding gemaakt van de audit naar de organisatie van het fiscaal documentatiesysteem bij de controle van de aangiften in de personenbelasting.

La déclaration pour l'impôt des sociétés a également été examinée ; les résultats de cet examen sont résumés ci-dessous.

La Cour a aussi réalisé un audit sur la procédure d'examen et de contrôle de l'impôt des personnes physiques pour les indépendants (programme de contrôle B1-B6).

Enfin, la Cour a mené une analyse thématique au sujet du régime des revenus définitivement taxés, en ce qui concerne l'impôt des sociétés.

Ook de aangifte in de vennootschapsbelasting werd onderzocht. Een samenvatting van de resultaten volgt.

Het Rekenhof voerde eveneens een audit uit naar het onderzoeks- en controleproces binnen de personenbelasting voor zelfstandigen (het zgn. B1-B6 Controleprogramma).

Tenslotte voerde het Rekenhof een thematisch onderzoek uit omtrent het regime van de definitief belaste inkomsten in de vennootschapsbelasting.

– CONTROLE DE LA DECLARATION A L'IMPOT DES PERSONNES PHYSIQUES

La Cour a réalisé un contrôle portant sur la déclaration à l'impôt des personnes physiques. Elle a constaté qu'un nombre significatif de déclarations ne respectent pas les formalités prescrites par la loi, que les services de taxation ne disposent pas de toutes les informations utiles relatives aux modifications des situations personnelles des contribuables et que la date de réception des déclarations est parfois indiquée tardivement. Enfin, elle a dénoncé les difficultés d'application des dispositions relatives à la déclaration spéciale en cas de décès. Le contexte, les conclusions de cet audit, ainsi que les réponses apportées par l'administration sont exposés ci-après.

F – 1.276.773

1. Contexte

La Cour a procédé à un contrôle de la déclaration à l'impôt des personnes physiques. Ce document doit permettre de récolter les données indispensables à l'imposition de cette catégorie de contribuables.

Contrairement à ses interventions actives dans les étapes ultérieures du processus d'imposition des contribuables, l'administration se cantonne, dans cette phase, à un rôle passif, puisque l'obligation de déclarer ses revenus incombe au contribuable (1), comme l'obligation de produire des fiches et relevés de revenus incombe à des tiers (2).

Néanmoins, l'administration doit s'organiser de telle sorte que chaque contribuable soit en mesure de déclarer ses revenus imposables dans le respect des conditions prévues par la loi.

Cet objectif implique la réalisation de différentes tâches :

- l'administration doit confectionner un modèle de déclaration lisible, comprenant tous les éléments indispensables à l'imposition et seulement ceux-là ;
- l'administration doit être en mesure d'identifier les contribuables assujettis à l'impôt des personnes physiques, notamment pour leur adresser une déclaration ;
- l'administration doit organiser l'envoi des déclarations et, ensuite, leur réception.

La Cour des comptes a examiné si les tâches susmentionnées étaient effectivement réalisées selon des critères de bonne administration.

(1) Article 305 du Code des impôts sur les revenus.

(2) Article 57 du Code des impôts sur les revenus.

– CONTROLE BETREFFENDE DE AANGIFTE VOOR DE PERSONENBELASTING

Het Rekenhof heeft een controle uitgevoerd met betrekking tot de aangifte voor de personenbelasting. Het heeft vastgesteld dat een beduidend aantal aangiften de wettelijke vormvoorschriften niet eerbiedigen, dat de taxatiediensten niet over alle nuttige inlichtingen beschikten over de wijzigingen van de persoonlijke toestand van de belastingplichtigen en dat de datum van ontvangst van de aangiften soms met vertraging wordt aangegeven. Tenslotte heeft het de moeilijkheden aangeklaagd bij de uitvoering van de bepalingen in verband met de bijzondere aangifte bij overlijden. De context, de conclusies van die audit evenals de antwoorden van de administratie zullen hierna worden uiteengezet.

F-1.276.773

1. Context

Het Rekenhof heeft een controle van de aangifte voor de personenbelasting uitgevoerd. Dit document is bedoeld om de gegevens te verzamelen die onontbeerlijk zijn voor de belasting van die categorie van belastingplichtigen.

In tegenstelling tot haar actief optreden in de latere fasen van het proces van belastingheffing van de belastingplichtigen beperkt de administratie zich hier tot een passieve rol ; het is immers de belastingplichtige (1) die verplicht is zijn inkomsten aan te geven zoals derden verplicht zijn fiches en opgaven van inkomsten voor te leggen (2).

De administratie dient niettemin alles in het werk te stellen opdat elke belastingplichtige in de gelegenheid verkeert een aangifte van zijn belastbare inkomsten in te dienen in de bij wet voorgeschreven voorwaarden.

Die doelstelling impliceert verschillende taken :

- de administratie moet een begrijpelijk aangiftemodel opstellen dat enkel en alleen alle voor de vestiging van de belasting noodzakelijke gegevens bevat ;
- de administratie moet de belastingplichtigen onderworpen aan de personenbelasting kunnen identificeren, teneinde hun een aangifte toe te kunnen sturen ;
- de administratie moet de nodige praktische schikkingen treffen met het oog op de verzending van de aangiften en hun inzameling achteraf.

Het Rekenhof onderzocht of de bovenvermelde taken effectief werden gerealiseerd met inachtneming van de regels van goed bestuur.

(1) Artikel 305 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen.

(2) Artikel 57 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen.

L'analyse a porté sur un échantillon de 1.034 dossiers répertoriés dans 30 services de taxation répartis dans tout le pays. Compte tenu du délai d'imposition de trois ans, débutant le 1^{er} janvier de l'année pour laquelle l'impôt est dû, la Cour a choisi d'examiner l'exercice d'imposition 1994, pour lequel l'action de l'administration est en principe achevée et définitive, ainsi que l'exercice 1997 pour le contrôle de l'élaboration et de l'envoi des déclarations.

Les dossiers dont le délai d'imposition est, en application de l'article 354 du Code des impôts sur les revenus, prolongé de deux ans en raison d'infractions commises dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, n'ont pas été retenus.

2. Observations de la Cour et réponses de l'administration

– Le nombre de déclarations dont les formalités prescrites par l'article 307 du Code des impôts sur les revenus (3) ne sont pas observées est significatif. Ainsi, 33 % des déclarations de l'échantillon ne sont pas signées ou ne le sont que par un seul des deux conjoints, ou encore par un tiers dont la procuration ne figure pas au dossier permanent du contribuable tenu au service de taxation.

Tout en s'étonnant du pourcentage cité, l'administration ne nie pas qu'il existe des cas où les signatures font défaut et s'engage à rappeler à ses services la procédure décrite dans le commentaire administratif (4). Quant aux déclarations signées par un tiers dont aucune procuration ne figure au dossier permanent, l'administration reconnaît que cette situation peut conduire à des litiges, mais à un stade postérieur à celui de la rentrée des déclarations. Elle souligne, à ce propos, que la mise en place d'un contrôle systématique est quasi impossible et matériellement irréalisable lors de l'arrivée en masse des déclarations.

La Cour reconnaît l'existence des difficultés d'ordre matériel rencontrées par l'administration. Elle estime cependant qu'il serait opportun qu'un contrôle systématique intervienne le plus rapidement possible après la période de rentrée des déclarations.

– La liste (5) destinée à informer chaque service de taxation des modifications intervenues dans la situation personnelle des contribuables et établie annuellement par l'administration centrale des Contributions directes ne contient pas toutes les informations utiles à une action pleinement efficiente des agents chargés du traitement des dossiers entrants, sortants, scindés ou fusionnés.

A cet égard, l'administration interrogera les services concernés sur les informations dont ceux-ci souhaitent disposer et examinera dans quelle mesure il pourra y être satisfait.

(3) La déclaration doit, notamment, être certifiée exacte, datée et signée.

(4) Com. I.R. 92, n° 307/18.

(5) Cette liste, appelée *listing mutations*, est un outil complémentaire au répertoire automatisé des personnes physiques visé à l'article 314 du Code des impôts sur les revenus.

De analyse had betrekking op een steekproef van 1.034 dossiers uit 30 taxatiediensten verspreid over heel het land. Rekening houdend met de driejarige belastingtermijn, die ingaat op 1 januari van het aanslagjaar, heeft het Rekenhof ervoor geopteerd het aanslagjaar 1994 te onderzoeken omdat de werkzaamheden van de administratie voor dat jaar in principe voltooid en definitief afgesloten zijn, evenals het aanslagjaar 1997 voor de controle van de opstelling en de verzending van de aangiften.

De dossiers waarvoor, ter uitvoering van het tweede lid van dat artikel 354 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen, die termijn met twee jaar wordt verlengd vanwege een inbreuk met bedrieglijk opzet of met het oogmerk te schaden, werden uit de steekproef geweerd.

2. Opmerkingen van het Rekenhof en antwoorden van de administratie

– Het aantal aangiften waarvoor de in artikel 307 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (3) bepaalde vormvoorschriften niet zijn in acht genomen, is aanzienlijk. Zo zijn 33% van de aangiften van de steekproef niet of slechts door één van de twee echtgenoten ondertekend, of door derden waarvan de volmacht niet in het permanent dossier van de belastingplichtige bij de taxatiedienst voorkomt.

De administratie is verwonderd over het vermelde percentage maar ontkent niet dat er gevallen zijn waar de ondertekening ontbreekt en ze verbindt zich ertoe de in de administratieve commentaar beschreven procedure bij haar diensten in herinnering te brengen (4). In verband met de door een derde ondertekende aangiften waarvan de volmacht niet in het permanent dossier voorkomt, geeft de administratie toe dat deze toestand tot betwistingen aanleiding kan geven, maar in een stadium na de indiening van de aangiften. Ze onderstreept in dat verband dat het nagenoeg onmogelijk en materieel ondoenbaar is een systematische controle in te stellen als de aangiften massaal binnenstromen.

Het Rekenhof geeft toe dat de administratie materiële moeilijkheden ondervindt. Het acht het echter wenselijk dat na de periode van de indiening van de aangiften zo vlug mogelijk een systematische controle zou gebeuren.

– De lijst (5), bestemd om elke taxatiedienst op de hoogte te brengen van de wijzigingen in de persoonlijke toestand van de belastingplichtigen en die jaarlijks door het hoofdbestuur van de directe belastingen wordt opgesteld, bevat niet alle nuttige informatie voor een volledige efficiënte actie van de personeelsleden die zijn belast met de verwerking van de binnenkomende, uitgaande, gesplitste of samengevoegde dossiers.

Naar aanleiding van deze opmerking zal de administratie de betrokken diensten ondervragen over de aard van de informatie waarover deze wensen te beschikken en zal ze onderzoeken in hoeverre daaraan kan worden tegemoetgekomen.

(3) De aangifte moet inzonderheid worden gewaarmerkt, gedagtekend en ondertekend.

(4) Com IB 92, nr. 307/18.

(5) Deze lijst, "listing mutaties" genoemd, is een instrument ter aanvulling van de geautomatiseerde lijst van de natuurlijke personen beoogd in artikel 314 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen.

– La réception des déclarations représente un travail de manutention considérable pour les services de taxation. Pour alléger cette tâche, l'administration a prévu une procédure particulière : les déclarations sont encodées par la lecture, au moyen d'un crayon optique, d'un code à barres imprimé sur la déclaration.

Cette procédure a l'avantage d'alléger considérablement le travail de réception des déclarations mais comporte des inconvénients.

Ainsi, la date de la lecture optique n'est pas toujours formellement inscrite à l'endroit prévu (cadre réservé au service) de la déclaration. En outre, il arrive que cette date n'est indiquée que bien après la lecture optique, à un moment où les agents du service estiment disposer du temps nécessaire à cette inscription.

L'administration ne conteste pas que l'indication de la date de réception sur la déclaration manque dans certains cas, ni que cette absence peut être source de litiges. Selon elle, la pratique consistant à retarder l'inscription est contraire aux instructions permanentes. Ces instructions seront rappelées aux services dans l'instruction annuelle relative aux travaux de taxation de la période de contrôle 1999-2000.

– Enfin, la Cour s'est intéressée à la déclaration spéciale prévue à l'article 309 du Code des impôts sur les revenus. Cet article prévoit qu'en cas de décès du contribuable, une déclaration spéciale doit être réclamée aux héritiers, légataires ou donataires universels.

Dans les faits, l'administration applique cette disposition en distinguant deux situations.

Si le contribuable n'a pas bénéficié de revenus professionnels pendant l'exercice d'imposition avant son décès, l'administration considère que les conditions d'assujettissement ont cessé d'être réunies avant le 31 décembre. La période imposable correspond alors à la partie de l'année allant du 1^{er} janvier à la date du décès et une cotisation spéciale, rattachée à l'exercice d'imposition dont le millésime correspond à la période imposable au cours de laquelle le décès est intervenu, est établie au nom de la succession.

Par contre, si le contribuable a bénéficié de revenus professionnels de son vivant pendant la période imposable au cours de laquelle il est décédé, l'administration considère que les conditions d'assujettissement n'ont pas cessé d'être réunies et une cotisation ordinaire est établie au nom de la succession.

Cette position est confirmée par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 10 mars 1994.

La Cour estime que l'administration devrait, par prudence, respecter strictement le prescrit de l'article 309 du Code des impôts sur les revenus et exiger, dans tous les cas, une déclaration spéciale pour l'exercice d'imposition au cours duquel le décès est intervenu.

– Het in ontvangst nemen van de aangiften vertegenwoordigt voor de taxatiediensten een aanzienlijke verwerkingsinspanning. Om die taak te verlichten heeft de administratie een bijzondere procedure uitgewerkt : de aangiften worden via een laserpen aan de hand van de voorgedrukte streepjescodes op de aangifte ingelezen.

Deze procedure heeft als voordeel dat ze het werk bij de ontvangst van de aangiften aanzienlijk verlicht, maar heeft ook nadelen.

Zo is de datum van de optische lezing niet altijd formeel op de voorgeschreven plaats op de aangifte (vak voorbehouden voor de dienst) aangebracht. Het gebeurt bovendien dat die datum pas wordt aangebracht na de optische lezing, op een ogenblik waarop de personeelsleden van de dienst over de nodige tijd beschikken voor die inschrijving.

De administratie betwist niet dat de ontvangstdatum in bepaalde gevallen op de aangifte ontbreekt, en evenmin dat zulks aanleiding geeft tot betwistingen. Volgens haar is de werkwijze die erin bestaat de inschrijving later uit te voeren strijdig met de vaste instructies. De diensten zullen aan die richtlijnen worden herinnerd in de jaarlijkse instructie in verband met de taxatiewerkzaamheden over de controleperiode 1999-2000.

– Tot slot heeft het Rekenhof zich meer in het bijzonder beziggehouden met de in artikel 309 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen bepaalde bijzondere aangifte. Dat artikel bepaalt dat in geval van overlijden van de belastingplichtige aan de erfgenamen, algemene legatarissen of begiftigden een bijzondere aangifte moet worden gevraagd.

In de praktijk onderscheidt de administratie bij de toepassing van die bepaling twee situaties.

Indien de belastingplichtige tijdens het aanslagjaar dat aan zijn overlijden voorafgaat geen beroepsinkomsten heeft ontvangen, gaat de administratie ervan uit dat de belastingplichtigheidsvoorwaarden op 31 december van het jaar voordien opgehouden hebben te bestaan. De belastbare periode stemt dan overeen met het gedeelte van het jaar vanaf 1 januari tot de datum van het overlijden. Een bijzondere bijdrage, verbonden aan het aanslagjaar dat overeenstemt met de belastbare periode waarin het overlijden zich heeft voorgedaan, wordt vastgesteld namens de erfopvolging.

Indien de belastingplichtige daarentegen bij leven in de belastbare periodes tijdens welke hij is overleden, beroepsinkomsten heeft ontvangen, gaat de administratie ervan uit dat de belastingplichtigheidsvoorwaarden zijn blijven bestaan en wordt een gewone bijdrage op naam van de erfopvolging vastgesteld.

Dat standpunt is bevestigd door een arrest van het Hof van Beroep van Brussel van 10 maart 1994.

Het Rekenhof is van oordeel dat de administratie, om voorzichtigheidsredenen, strikt de bepalingen van artikel 309 van het Wetboek van Inkomstenbelastingen in acht zou moeten nemen en in alle gevallen een bijzondere aangifte zou moeten eisen voor het aanslagjaar tijdens hetwelk het overlijden zich heeft voorgedaan.

L'attitude adoptée par l'administration vise cependant à résoudre une difficulté réelle. Dans l'état actuel du droit fiscal, il n'est pas possible d'imposer des revenus professionnels au-delà d'une année après l'année du décès du contribuable.

En tolérant la rentrée d'une déclaration ordinaire l'année suivant celle du décès, l'administration prolonge *de facto* d'un an le délai d'imposition en s'exposant cependant à l'annulation éventuelle des impositions.

L'administration admet que l'application de cette disposition est délicate. Ses services techniques considèrent qu'il faudrait la moduler, voire la supprimer. Des propositions dans ce sens seront faites à l'administration des Affaires fiscales, compétente en matière de législation.

La Cour a pris acte des divers engagements de l'administration et se propose de vérifier la suite qui leur sera donnée.

De houding die de administratie op dat vlak aanneemt, is er evenwel op gericht een reëel probleem op te lossen. In de huidige fiscale wetgeving is het niet mogelijk beroepsinkomsten te belasten langer dan één jaar na het jaar waarin het overlijden van de belastingplichtige zich heeft voorgedaan.

Door te aanvaarden dat een gewone aangifte wordt ingediend tijdens het jaar dat volgt op dat van het overlijden, verlengt de administratie *de facto* de termijn waarbinnen ze de belasting kan vestigen, wat evenwel het risico verhoogt dat het komt tot een annulering van de aanslag.

De administratie geeft toe dat de toepassing van die bepaling delicaat is. Haar technische diensten zijn van oordeel dat deze bepaling zou moeten worden veranderd of zelfs afgeschaft. Er zullen voorstellen in die zin worden gedaan aan de Administratie van Fiscale Zaken, die bevoegd is voor wetgevingsmateries.

Het Rekenhof heeft akte genomen van de verschillende verbintenissen van de administratie en zal nagaan welk gevolg eraan zal worden gegeven.

– CONTROLE DE LA DECLARATION A L'IMPOT DES SOCIETES

Le présent audit s'inscrit dans le cadre de la mission générale de contrôle des recettes fiscales dévolue à la Cour des comptes (1).

En application de l'article 4 du protocole du 22 décembre 1995 relatif au contrôle des recettes fiscales par la Cour des comptes, celle-ci a annoncé au directeur général de l'administration des Contributions directes qu'elle consacrerait un audit à la déclaration à l'impôt des sociétés et aux examens et contrôles effectués en la matière dans les délais d'imposition prévus aux articles 353 et 354, 1^{er} alinéa, C.I.R 1992 (2).

L'audit a examiné le sérieux avec lequel l'administration s'est organisée et procède pour effectuer cette tâche convenablement. Les chiffres cités à titre d'illustration portent, sauf mention contraire, sur l'exercice d'imposition 1995 (3).

Conformément aux dispositions du protocole, le projet de rapport a été transmis au directeur général de l'administration de la Fiscalité des entreprises et des revenus (AFER). L'administration a été invitée à faire parvenir à la Cour, dans un délai d'un mois, ses observations et considérations à propos dudit projet (4).

L'administration fiscale n'a toujours pas réagi à ce jour, malgré la lettre de rappel de la Cour (5).

Le projet de rapport adopté en assemblée générale du 30 mai 2000 a ensuite été transmis au ministre des Finances (6). Aucune réaction du ministre n'a été enregistrée dans le délai d'un mois prévu, ni par la suite. Le ministre s'est excusé de ne pas avoir réagi au sujet de l'AFER et a signalé qu'il avait insisté auprès de cette administration pour obtenir rapidement une réponse (7). Entretemps, le directeur général de l'AFER a déposé un "mémoire en réponse" à la Cour, "pour autant qu'il puisse encore être utile" (8).

Le rapport définitif a été envoyé le 20 septembre 2000 à la Chambre des représentants.

(1) Article 180 de la Constitution coordonnée.

(2) Lettre du 23 octobre 1997.

(3) En ce qui concerne l'exercice d'imposition 1995, le délai d'imposition normal de trois ans s'est terminé le 31 décembre 1997, de sorte que les résultats de l'audit, effectué sur le terrain en 1998, donnent une image complète et correcte de cet exercice d'imposition.

(4) Lettre du 23 février 2000.

(5) Lettre du 19 avril 2000.

(6) Lettre du 30 mai 2000.

(7) Lettre du 19 juillet 2000.

(8) Lettre du 14 juillet 2000.

- CONTROLE OP DE AANGIFTE IN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING

Onderhavig onderzoek kadert in de algemene controleopdracht van het Rekenhof op de fiscale ontvangsten (1).

In toepassing van artikel 4 van het Protocol van 22 december 1995 betreffende de controle op de fiscale ontvangsten door het Rekenhof werd de Directeur-generaal van de Administratie van de Directe Belastingen aangekondigd dat het Rekenhof een audit zou uitvoeren met betrekking tot de aangifte in de vennootschapsbelasting en de daarop binnen de aanslagtermijnen bepaald in de artikelen 353 en 354, eerste lid, W.I.B. 1992 uitgevoerde onderzoeken en controles (2).

Er werd onderzocht hoe degelijk de administratie zich heeft georganiseerd en te werk gaat om deze taak naar behoren uit te voeren. Indien er (ter illustratie) cijfers worden vermeld, hebben deze, tenzij anders vermeld, betrekking op het aanslagjaar 1995 (3).

Het ontwerp-verslag werd door het Rekenhof conform de bepalingen van het protocol overgezonden aan de Directeur-generaal van de Administratie van de ondernemings- en de inkomensfiscaliteit (AOIF). De administratie werd uitgenodigd binnen een termijn van één maand opmerkingen of bedenkingen bij dat ontwerp-verslag aan het Rekenhof te laten geworden (4).

Ondanks een herinneringsbrief ontving het Rekenhof geen reactie van de belastingadministratie (5).

Vervolgens werd het ontwerp-verslag door het Rekenhof in algemene vergadering vastgesteld te zijner zitting van 30 mei 2000 overgezonden aan de Minister van Financiën (6). Binnen de voorziene termijn van 1 maand – en tot op heden – werd geen reactie van de minister ontvangen. De minister verontschuldigde zich voor het uitblijven van een reactie vanwege de AOIF en deelde mee dat hij bij deze administratie op een spoedig antwoord had aangedrongen (7). Ondertussen heeft de Directeur-Generaal van het AOIF alsnog een "memorie van antwoord" aan het Rekenhof laten geworden "voor zover het nog dienen kon" (8).

Het definitief verslag werd op 20 september 2000 naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers gestuurd.

(1) Artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet.

(2) Brief van 23 oktober 1997.

(3) Met betrekking tot het aanslagjaar 1995 liep de gewone aanslagtermijn van 3 jaar af op 31 december 1997, zodat de resultaten van het onderzoek, dat in 1998 op het terrein werd uitgevoerd, voor dit aanslagjaar een volledig en correct beeld geven.

(4) Brief van 23 februari 2000.

(5) Brief van 19 april 2000.

(6) Brief van 30 mei 2000.

(7) Brief van 19 juli 2000.

(8) Brief van 14 juli 2000.

1. Contexte

Le tableau suivant donne une idée de la pertinence budgétaire de l'audit effectué.

(en millions de francs)

Exercice d'imposition	Nombre de déclarations remises	Paiements anticipés imputés	Précomptes imputés	Enrôlements positifs	Enrôlements négatifs
1995	264.995	147.811	40.193	81.942	-38.631
1996	280.100	170.801	38.826	71.947	-39.965
1997	289.887	189.890	35.200	82.500	-46.850

Source : Rapports annuels de l'administration générale des Impôts (9).

Les recettes budgétaires réalisées au moyen des paiements anticipés et des précomptes font, dans les déclarations, l'objet d'un décompte avec l'impôt des sociétés dû. Ces déclarations constituent la base des rôles. Bien que le rôle mentionne le solde dû, positif ou négatif, le montant total dû à titre d'impôt des sociétés est enrôlé ; le rôle constitue également le titre juridique final pour l'acquisition définitive des paiements anticipés et précomptes perçus antérieurement. La gestion et l'imputation des déclarations à l'impôt des sociétés sont dès lors nécessaires pour la perception définitive d'un montant annuel de quelque 250 milliards de francs.

L'audit a porté essentiellement sur l'organisation et l'exécution des opérations de gestion par les bureaux de contrôle classiques en ce qui concerne les déclarations à l'impôt des sociétés, déposées ou non. En outre, ces bureaux de contrôle exercent également une mission de contrôle (mises en ordre, contrôles de gestion) des dossiers qui ne sont pas examinés par les centres de contrôle. L'organisation et l'exécution de cette mission de contrôle n'ont pas été analysées.

Ces déclarations devaient être introduites auprès des 81 bureaux flamands, 35 bureaux wallons et 35 bureaux bruxellois de contrôle classiques *Impôt des sociétés* (10).

(9) Rapport annuel 1997, pp. 7 et 29 ;
Rapport annuel 1998, pp. 45 et 87.

(10) Dans des cas spécifiques, les déclarations devaient être introduites auprès du centre de contrôle d'Ostende, de La Louvière ou auprès des centres de contrôle de Bruxelles 1 ou Bruxelles 2, compétents pour l'ensemble du pays, ou encore auprès du bureau de Comines-Warneton, également compétent pour l'impôt des personnes physiques.

1. Situering

De volgende tabel geeft een beeld van de budgettaire relevantie van het gevoerde onderzoek.

(bedragen in miljoen BEF)

Aanslagjaar	Aantal uitgereikte aangiften	Verrekende voorafbetalingen	Verrekende voorheffingen	Positieve kohieren	Negatieve kohieren
1995	264.995	147.811	40.193	81.942	-38.631
1996	280.100	170.801	38.826	71.947	-39.965
1997	289.887	189.890	35.200	82.500	-46.850

Bron : De jaarverslagen van de Algemene administratie van de belastingen (9)

De budgettaire ontvangsten die via de voorafbetalingen en de voorheffingen worden gerealiseerd, worden in de aangiften met de verschuldigde vennootschapsbelasting verrekend. Deze aangiften vormen de basis voor de kohieren. Alhoewel het kohier het verschuldigde saldo (positief of negatief) vermeldt, wordt het totaal verschuldigde bedrag aan vennootschapsbelasting ingekohierd en vormt het kohier ook de uiteindelijke juridische titel voor het definitief verwerven van de eerder ontvangen voorafbetalingen en voorheffingen. Het beheer en de imputatie van de aangiften in de vennootschapsbelasting zijn derhalve noodzakelijk voor het definitief verwerven van jaarlijks ca. 250 miljard BEF.

Het onderzoek had in essentie betrekking op de organisatie en de uitvoering van de beheersverrichtingen door de (klassieke) controlekantoren met betrekking tot de (al dan niet) ingediende aangiften in de vennootschapsbelasting. Daarnaast hebben deze controlekantoren ook een controletaak (inordstellingen, beheerscontroles) met betrekking tot deze dossiers die niet door de controlecentra worden onderzocht. De organisatie en de uitvoering van deze controletaak werd niet onderzocht.

Deze aangiften moesten worden ingediend bij de 81 Vlaamse, 35 Waalse en 35 Brusselse (klassieke) controlekantoren vennootschapsbelasting (10).

(9) Jaarverslag voor het jaar 1997 : pp. 7 en 29 ;
jaarverslag voor het jaar 1998 : pp. 45 en 87.

(10) In specifieke gevallen moesten de aangiften evenwel worden ingediend bij het controlecentrum Oostende, het controlecentrum La Louvière of bij de voor het ganse land bevoegde controlecentra Brussel 1 of Brussel 2 of bij het ook voor personenbelasting bevoegde kantoor Comines-Warneton.

Les bureaux de contrôle *Impôt des sociétés* assurent la mise à jour du répertoire des personnes juridiques et, jusqu'à récemment, l'expédition des déclarations aux contribuables.

La validité des déclarations introduites doivent être vérifiées.

Des mesures doivent être prises pour obtenir le dépôt des déclarations. En cas de dépôt tardif ou d'absence de dépôt, des sanctions et/ou une imposition d'office peuvent (doivent) être appliquées.

En cas d'absence persistante de dépôt, une base imposable doit être déterminée afin de permettre l'enrôlement. Les déclarations et les bases imposables fixées d'office doivent être imputées (entrées dans un fichier automatisé qui imprime les rôles) et les supports d'information complétés. Les deux documents (rôles et supports d'information) servent de base aux statistiques qui fournissent l'information nécessaire pour, d'une part, évaluer la situation et le mode d'exécution des tâches imposées et, d'autre part, apprécier et corriger la politique menée.

De controlekantoren vennootschapsbelasting staan mee in voor het bijhouden van het repertorium der rechtspersonen en (tot voor kort) voor het verzenden van de aangiften naar de belastingplichtigen.

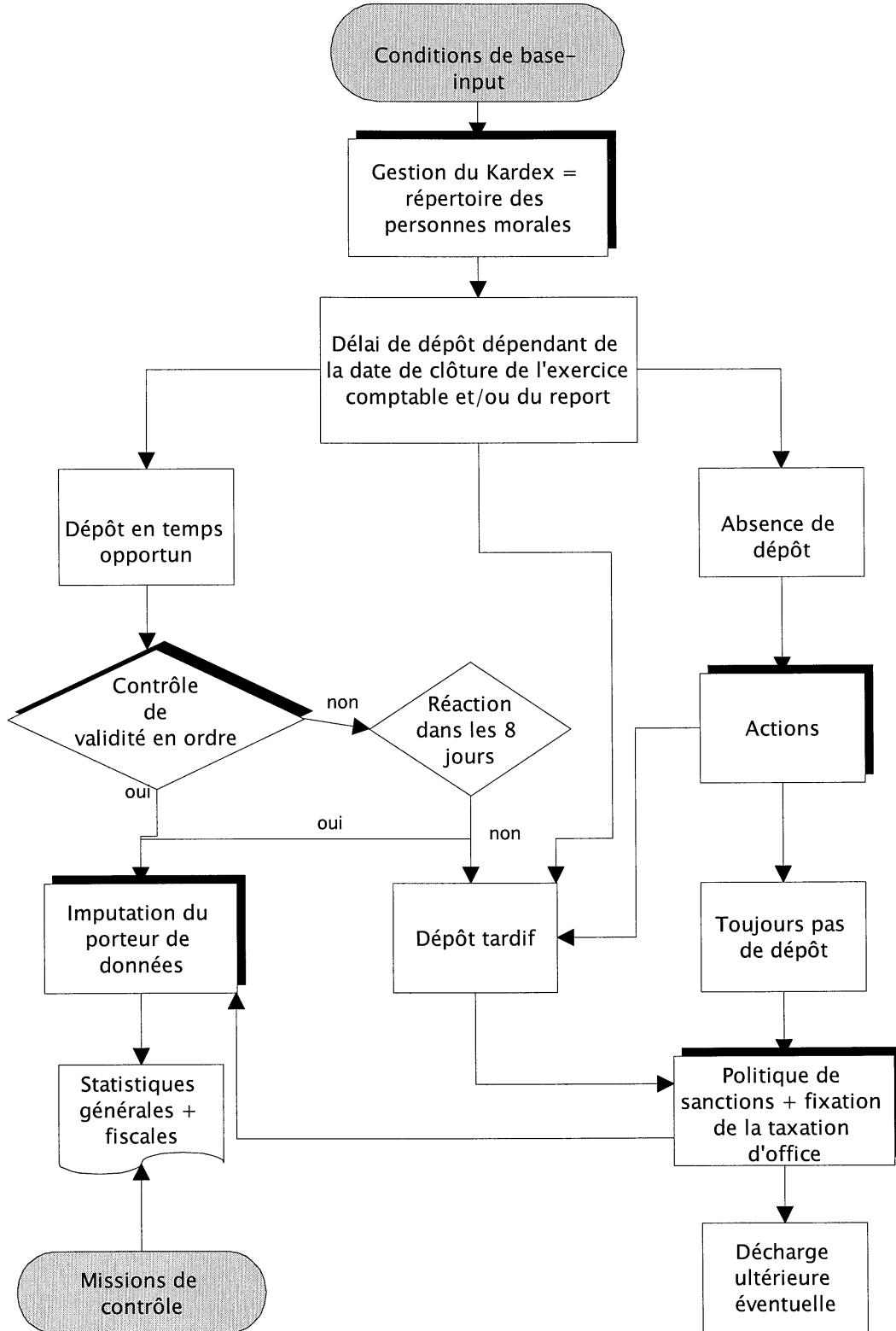
De ingediende aangiften moeten op hun geldigheid worden gecontroleerd.

Bij niet-indiening moeten acties worden ondernomen om alsnog de indiening te bekomen. Bij laattijdige indiening en bij niet-indiening kunnen (moeten) sancties en/of een aanslag van ambtswege worden toegepast.

Bij blijvende niet-indiening moet een belastbare grondslag worden bepaald teneinde te kunnen inkohieren. De aangiften en de ambtshalve bepaalde belastbare grondslagen moeten worden geïmputeerd (ingevoerd in een geautomatiseerd bestand dat de kohieren uitprint) en de informatiedragers moeten worden ingevuld. Beide documenten (kohieren en informatiedragers) vormen de basis voor de statistieken, die de noodzakelijke informatie leveren voor, enerzijds, de stand en wijze van uitvoering van de opgelegde taken en, anderzijds, het beoordelen en bijsturen van het gevoerde beleid.

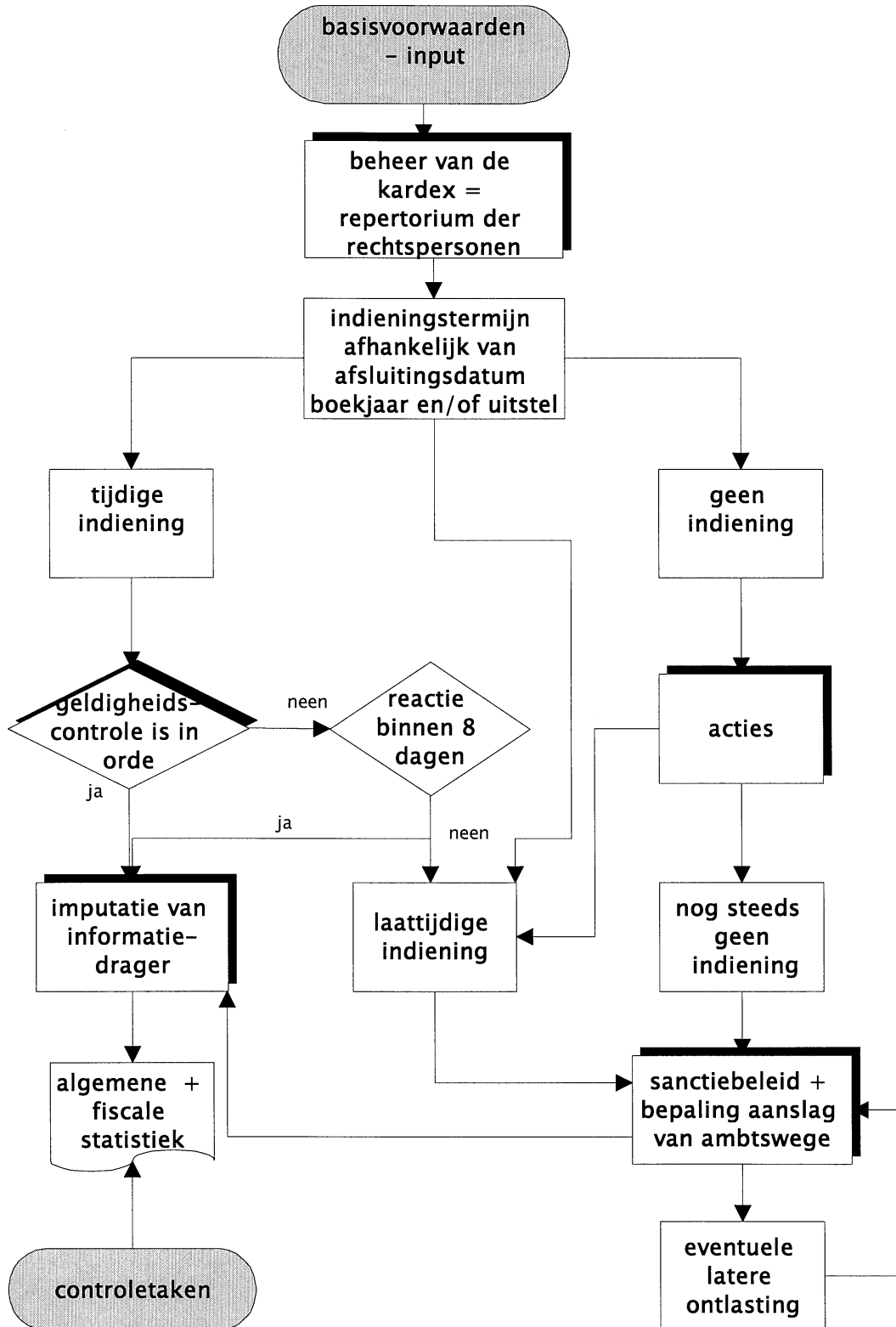
Schématiquement, les opérations de gestion se déroulent de la manière suivante.

MISSION DE GESTION



Schematisch voorgesteld gaat het over de volgende beheersverrichtingen :

BEHEERSTAAK



Les bureaux de contrôle classiques (à l'avenir : les centres de gestion) représentent la possibilité "naturelle" (de première ligne) d'interpellation du contribuable "client", qui ne sera, par la suite, confronté aux autres services que lors de la vérification approfondie, opérée en principe tous les six ans ou lors de problèmes (fraude ou difficultés de paiement). Il est indispensable de traiter les dossiers de manière exacte, à temps et avec cohérence, ce qui implique une incitation suffisante pour amener les contribuables négligents à s'exécuter, afin de garantir l'égalité de traitement à l'égard des "clients" qui, "jusqu'à preuve du contraire", remplissent de bonne foi leurs obligations de citoyen ; cette façon de procéder contribue dès lors à créer une image plus positive à l'égard du citoyen.

L'établissement correct de l'impôt par les bureaux de contrôle sur la base des déclarations introduites est une condition indispensable pour, d'une part, percevoir les revenus fiscaux et, d'autre part, traiter les contribuables sur un pied d'égalité : la perception (recette), le contrôle (sélection de dossiers, centres de contrôle) et le recouvrement (bureaux de recette) en découlent et en sont tributaires.

En outre, en ce qui concerne ses fichiers et statistiques informatisés (gestion de l'information), l'autorité hiérarchique (administration centrale) dépend aussi des imputations et des supports d'information complétés.

L'administrateur général des Impôts a souligné, en séance de la Commission des finances et du budget du 25 novembre 1997, le rôle essentiel des bureaux de contrôle : "... On peut affirmer de manière générale que la mission de contrôle assurée par les services "classiques" est essentielle, car elle garantit une grande partie des recettes fiscales ; cette mission de contrôle constitue d'ailleurs le fondement indispensable d'une vérification approfondie et productive (traduction)" (11).

Il a dès lors été retenu comme point de départ que la fiabilité du fonctionnement de ces bureaux de contrôle est essentielle pour l'application correcte de la législation fiscale et donc aussi pour l'établissement correct (et, ultérieurement, la perception) de l'impôt dû, d'une manière égale pour tous les contribuables.

Puisqu'il s'agit, en l'occurrence, de l'application correcte et égale de la loi fiscale (d'ordre public) et des services qui, dans l'organisation actuelle, forment le pivot sur lequel repose l'établissement de l'impôt, le critère d'évaluation ne peut, à cet égard, qu'être "la perfection" : dans un état de droit, il convient de tendre à l'exécution complète et correcte – exacte, à temps et cohérente – de ces tâches.

La qualité de l'exécution de la mission de gestion a été examinée dans cette optique.

De plus, l'on a également vérifié si les conditions de base d'un fonctionnement fiable sont remplies : personnel et support matériel suffisants, législation précise et applicable, instructions complètes et claires.

(11) Budget des Voies et Moyens pour l'année 1998, *Documents parlementaires*, 1997-1998, n° 1250/7, 16.

De klassieke controlekantoren (in de toekomst : beheerscentra) vormen de "natuurlijke" (eerstelings)-aanspreekmogelijkheid voor de belastingplichtige "klant", die verder slechts bij de in principe zesjaarlijkse grondige controle of bij problemen (fraude of betalingsmoeilijkheden) met de andere diensten zal worden geconfronteerd. Een nauwkeurige, tijdige, snelle en doortastende afhandeling van de dossiers, wat impliceert dat nalatige belastingplichtigen voldoende worden aangespoord, is nodig om de gelijke behandeling te waarborgen ten aanzien van de "klanten" die, "tot bewijs van het tegendeel", te goeder trouw hun burgerplicht nakomen en draagt aldus bij tot het creëren van een positief imago naar de burger toe.

Deze correcte vestiging van de belasting door de controlekantoren op basis van de ingediende aangiften is een noodzakelijke voorwaarde, enerzijds, om de fiscale inkomsten te realiseren en, anderzijds, om de belastingplichtigen op een gelijke manier te behandelen : de inning (ontvangst), de controle (selectie van dossiers, controlecentra) en de invordering (ontvangkantoren) vloeien eruit voort en zijn ervan afhankelijk.

Bovendien is de hiërarchische overheid (hoofdbestuur) voor haar geautomatiseerde bestanden en statistieken (beheersinformatie) ook afhankelijk van de imputaties en van de ingevulde informatiedragers.

De essentiële rol van de controlekantoren werd door de Administrateur-generaal van de belastingen onderstreept in de Commissie voor de Financiën en de Begroting van 25 november 1997 : "...Algemeen kan worden gesteld dat de beheerstaak die de "klassieke" diensten waarborgen van essentieel belang is omdat zij een groot deel van de fiscale inkomsten verzekert ; die beheerstaak vormt overigens de onmisbare basis voor een grondige en productieve verificatie" (11).

Als uitgangspunt werd derhalve weerhouden dat de bedrijfszekere werking van deze controlekantoren essentieel is voor de correcte toepassing van de fiscale wetgeving en bijgevolg dus ook voor de correcte vestiging (en nadien inning), op een manier die voor alle belastingplichtigen gelijk is, van de verschuldigde belasting.

Vermits het hier gaat over de correcte en gelijke toepassing van de belastingwet (dus van openbare orde) en over de diensten die in de huidige organisatie de as vormen waarrond de vestiging van de belasting draait, kan het beoordelingscriterium daarbij niets anders dan "de perfectie" zijn : in een rechtsstaat moet de volledige en correcte (nauwkeurige, tijdige, snelle en doortastende) uitvoering van deze taken worden nagestreefd.

Met dit uitgangspunt voor ogen werd de kwaliteit van uitvoering van de beheerstaak zelf onderzocht.

Daarnaast werd ook nagegaan of de basisvoorwaarden voor deze bedrijfszekere werking zijn vervuld : voldoende personeel en materiële ondersteuning, duidelijke en werkbare wetgeving, voldoende en heldere instructies.

(11) Rijksmiddelenbegroting voor het jaar 1998, *Parl. St.*, Kamer 1997-1998, nr. 1250/7, 16.

L'objectif consistait à pouvoir, en dépit des limites méthodologiques, répondre aux questions d'audit formulées ci-dessous, qui rassemblent et approfondissent les moyens engagés et les opérations de gestion effectuées.

L'audit devait aboutir, d'une part, à émettre un avis qualitatif sur la fiabilité du fonctionnement des bureaux de contrôle dans l'exécution de la mission de gestion, ainsi que, dans un cadre plus large, sur l'application correcte et donc égale de la loi fiscale et, d'autre part, à formuler des recommandations et/ou des suggestions.

2. Questions de l'audit

- Les "conditions de base" indispensables pour effectuer la mission de gestion sont-elles généralement remplies ? Il s'agit ici de s'interroger sur les moyens (personnel et équipement informatique) et les processus d'appui (circulaires et instructions) mis en oeuvre.
- Comment le répertoire informatisé des personnes morales (kardex) est-il géré ? Ce fichier représente pour chaque bureau de contrôle le "fichier clients". Le contenu doit en être correct, actuel et complet, parce qu'il constitue le point de départ de l'ensemble du cycle de l'impôt.
- Comment les travaux relatifs aux déclarations introduites sont-ils exécutés, notamment en ce qui concerne le contrôle du respect des conditions de validité, les délais de dépôt et procédures de report, ainsi que le traitement des sociétés qui ne tiennent pas une comptabilité par année civile ?
- Comment les travaux relatifs aux déclarations non introduites sont-ils exécutés, notamment à l'égard des points suivants :
 - "non-déclarants négligents" : mesures entreprises, ou à entreprendre, pour que la déclaration soit encore introduite ;
 - "non-déclarants récalcitrants" : importance et identité ;
 - "non-déclarants récalcitrants" : approche adoptée ?
- Comment les sanctions prescrites (amende et/ou accroissement de l'impôt) sont-elles appliquées ? L'imposition d'office est-elle appliquée systématiquement ? Autrement dit, il s'agit d'examiner s'il existe une politique en matière de sanctions.
- Comment les travaux relatifs à la constitution et l'imputation des supports d'information sont-ils exécutés ? Ces travaux sont indispensables pour le traitement administratif de la déclaration et le calcul automatique et l'enrôlement de l'impôt dû.

De doelstelling was om, ondanks de methodologische beperkingen van het onderzoek, toch een antwoord te kunnen geven op de hieronder gestelde onderzoeksvragen, waarin de ingezette middelen en de uitgevoerde beheersverrichtingen verder worden gebundeld en uitgediept.

Dit moest dan leiden tot, enerzijds, het formuleren van een kwalitatief oordeel over de bedrijfszekere werking van de controlekantoren bij het uitvoeren van de beheersaak en dus, ruimer gesteld, over de correcte en dus gelijke toepassing van de belastingwet en, anderzijds, het doen van aanbevelingen en/of suggesties.

2. Onderzoeksvragen

- Is over het algemeen voldaan aan de "basisvoorwaarden", nodig om de beheersaak uit te voeren ? Hier wordt dus de vraag gesteld naar de input (personeel en informatica-uitrusting) en naar de ondersteunende processen (circulaires en instructies).
- Hoe wordt het geautomatiseerd repertorium der rechtspersonen (kardex) beheerd ? Dit bestand vormt voor elk controlekantoor het "klantenbestand". De inhoud van dit bestand moet correct, actueel en volledig zijn, omdat dit bestand het vertrekpunt van de ganse belastingcyclus is.
- Hoe worden de werkzaamheden met betrekking tot de ingediende aangiften uitgevoerd, met daarbij oog voor de controle op de naleving van de geldigheidsvereisten, de indieningstermijnen en de procedures voor uitstel en de behandeling van de vennootschappen die hun boekhouding niet per kalenderjaar voeren.
- Hoe worden de werkzaamheden met betrekking tot niet-ingediende aangiften uitgevoerd, met daarbij oog voor
 - de "nalatige niet-indieners" : de ondernomen (te ondernemen) acties opdat de aangifte alsnog zou worden ingediend ;
 - de "onwillige niet-indieners" : omvang en identiteit ;
 - de "onwillige niet-indieners" : aanpak ?
- Hoe worden de voorgeschreven sancties (boete en/of belastingverhoging) toegepast ? Wordt de aanslag van ambtswege systematisch toegepast ? Met andere woorden, hier wordt onderzocht of er sprake is van een sanctiebeleid.
- Hoe worden de werkzaamheden met betrekking tot het aanleggen en imputeren van de informatiedragers uitgevoerd ? Deze werkzaamheden zijn nodig voor de administratieve verwerking van de aangifte en voor de automatische berekening en inkohiering van de verschuldigde belasting.

3. Constatations

Le 30 juin 1998, le taux d'occupation moyen des bureaux de contrôle classiques de l'impôt des sociétés ne représentait plus que 65,16 %. De ce fait, le nombre moyen de dossiers à contrôler mensuellement par personne a atteint un niveau que les bureaux de contrôle eux-mêmes ont ressenti comme problématique. En pratique, cette augmentation de la charge de travail a eu pour effet que, par la force des choses, le contrôle s'est le plus souvent limité à la vérification sur la base des pièces disponibles et que les majorations de revenus ont donc vu leur nombre et leur montant décroître.

Dans le cadre du présent audit, l'attention s'est cependant portée sur la mission de gestion des bureaux de contrôle. D'une part, l'exécution correcte et intégrale de celle-ci est nécessaire pour établir les impôts des sociétés, qui représentent quelque 250 milliards de francs par an et, d'autre part, elle garantit l'égalité de traitement des contribuables en la matière. Si cette mission de gestion était menée à bien ou organisée de manière plus efficace, de façon à réduire la charge de travail y afférente, les bureaux de contrôle pourraient, à nouveau, consacrer plus de temps au contrôle proprement dit. Dès lors, en vue d'une organisation aussi efficiente que possible des centres de gestion à créer, il est fait état des problèmes et des facteurs perturbants qui surviennent dans l'environnement de travail actuel des bureaux de contrôle.

Sur une période de quatre ans, les bureaux ont, en moyenne, compté 3,66 dirigeants de service (inspecteurs principaux), qui n'étaient souvent en fonction qu'à titre intérimaire. Cette absence de continuité dans la direction n'est pas compensée par des instructions claires quant à la manière dont le bureau doit être dirigé : les directives et les instructions sont disséminées ici et là. De même, le transfert de connaissances au sein du bureau n'est plus assuré, la plupart des fonctionnaires expérimentés ayant été transférés aux centres de contrôle de l'administration de la Fiscalité des entreprises et des revenus (AFER).

Dans la plupart des bureaux de contrôle, la gestion du kardex n'est connue que par une personne, qui est la seule à s'en occuper.

Ces deux facteurs compromettent le fonctionnement fiable des bureaux. Les causes d'accroissement de la charge de travail et les dysfonctionnements suivants ont été relevés.

- Pour ce qui est des sociétés qui ne tiennent pas leur comptabilité par année civile, les délais d'imposition sont, dans la pratique, jusqu'à douze mois plus courts, ce qui a pour effet de perturber le calendrier de l'année de travail. La comparaison avec les données externes, basées sur l'année civile, s'en trouve également compliquée. Dès lors, ces sociétés sont souvent, en fait, moins contrôlées.
- En ce qui concerne les sociétés qui rentrent tardivement leur déclaration, c'est-à-dire les "non-déclarants négligents", il arrive chaque année qu'un pourcentage respectable de contribuables ne remettent pas leur déclaration spontanément, de sorte que l'administration doit prendre les mesures nécessaires. Dans 40 à 50 % des cas, ces actions incitent les "non-déclarants négligents" à rentrer leur déclaration. L'octroi d'un report collectif au-delà du 30 septembre perturbe aussi le calendrier de travail.

3. Vaststellingen

Op 30 juni 1998 bedroeg de gemiddelde bezettingsgraad van de klassieke controlekantoren vennootschapsbelasting nog slechts 65,16%. Hierdoor steeg het gemiddeld aantal te controleren dossiers per persoon per maand dermate dat dit door de controlekantoren zelf als problematisch werd ervaren. Deze stijging van de werklast leidde er in de praktijk toe dat in de controlekantoren de controle noodgedwongen meestal beperkt bleef tot nazicht op basis van de aanwezige stukken en dus tot een dalend aantal en lagere inkomstenverhogingen.

In het huidig onderzoek werd evenwel de aandacht toegespitst op de beheers- taak van de controlekantoren. De correcte en volledige uitvoering hiervan is noodzakelijk voor de vestiging van jaarlijks ca. 250 miljard BEF aan vennootschapsbelasting, enerzijds, en vormt een waarborg voor de gelijke behandeling van de belastingplichtigen, anderzijds. Indien de beheers- taak uniform en efficiënt(er) zou worden georganiseerd en/of uitgevoerd zodat de bijhorende werklast zou verminderen, dan zouden de controlekantoren (opnieuw) meer tijd kunnen besteden aan de eigenlijke controle. Met het oog op de zo efficiënt mogelijke organisatie van de op te richten beheerscentra worden daarom de problemen en de storende factoren gesignaleerd, die zich in de huidige werksituatie van de controlekantoren voordoen.

Over een periode van vier jaar waren er in de kantoren gemiddeld 3,66 dienstleiders (eerstaanwend inspecteurs), vaak slechts waarnemend. Dit gebrek aan continuïteit in de leiding wordt niet opgevangen door heldere instructies over de wijze waarop het kantoor moet worden gerund, integendeel, de richtlijnen en de instructies zijn her en der verspreid. Evenmin is de overdracht van kennis binnen het kantoor nog verzekerd, vermits de meeste ervaren ambtenaren naar de controlecentra van de Administratie van de ondernemings- en de inkomensfiscaliteit zijn overgegaan.

Het beheer van de kardex is in de meeste controlekantoren slechts gekend door en in handen van 1 persoon.

Beide factoren brengen de bedrijfszekere werking van de controlekantoren in het gedrang. De volgende werklastverhogende factoren en disfuncties werden vastgesteld.

- Voor de vennootschappen die niet per kalenderjaar boekhouden, zijn in de praktijk de aanslagtermijnen tot 12 maanden korter. Hierdoor wordt de planning van het werkjaar verstoord. Ook de vergelijking met externe, op het kalenderjaar gebaseerde, gegevens wordt bemoeilijkt. Deze vennootschappen worden hierdoor in de praktijk vaak minder gecontroleerd.
- Met betrekking tot de vennootschappen die hun aangifte laattijdig indienen, de "nalatige niet-indieners", is het een jaarlijks terugkerend fenomeen dat een behoorlijk percentage belastingplichtigen de aangifte aanvankelijk niet indient, zodat de administratie de nodige acties moet ondernemen. Deze acties blijken in 40 tot 50% van de gevallen de "nalatige niet-indieners" er toe aan te zetten hun aangifte alsnog in te dienen. Ook het verlenen van collectief uitstel tot na 30 september verstoort de werkplanning.

- Quant aux sociétés qui ne rentrent pas leur déclaration, les "non-déclarants récalcitrants", les actions menées par l'administration ne rencontrent aucun succès. Ce groupe compte plus de 15 % des contribuables à Bruxelles et dans la région de Charleroi et plus de 10 % dans la région d'Anvers. Les inspecteurs principaux n'ont aucune indication sur la composition de ce groupe.

Pour ces non-déclarants, il convient de fixer la base imposable et, dans certains cas, également de rechercher le contribuable. Il s'agit le plus souvent de contribuables de mauvaise foi ou en liquidation. Dans de pareils cas, il arrive régulièrement que le bureau de contrôle ne procède pas à assez d'investigations pour établir la taxation d'office de manière suffisamment motivée ou, encore, qu'une taxation d'office soit établie à tort, pour des sociétés "sans activité" ou "vides". Dans un cas, la taxation établie sera remise, dans la phase de réclamation, tandis que, dans l'autre, le receveur sera déchargé du recouvrement de la taxation. Dans les deux situations, le dossier sera considéré, dans les statistiques du fonctionnaire et du bureau de contrôle, comme clôturé et, même, avec un résultat favorable, puisque qu'une taxation d'office en l'absence de déclaration et, *a fortiori*, l'accroissement d'impôt sont considérés comme une augmentation de la base imposable (majoration de revenus), alors que le bureau de contrôle n'y aura pas prêté grande attention. Pour l'ensemble de l'administration, aucune recette n'est pourtant réalisée et le surcoût administratif est toujours important. En cas d'abus, ces contribuables échappent souvent aux sanctions.

- Pour l'application des sanctions administratives, la réglementation en vigueur n'est pas assez diversifiée et s'avère parfois équivoque. La distinction n'est pas suffisamment opérée entre accroissements d'impôts et amendes administratives, entre force majeure, absence d'intention et intention d'éluder l'impôt, entre la simple non-observation matérielle des obligations fiscales (par exemple, l'obligation de déclaration) et la fraude. En outre, la réglementation n'est pas assez adaptée à la répartition des compétences entre les bureaux de contrôle classiques et les centres de contrôle et se rapproche dangereusement des sanctions pénales. L'application des sanctions exige la tenue à jour, souvent manuelle, d'un dossier justificatif. Les amendes administratives doivent, elles aussi, toujours être enrôlées manuellement.

Il a également été constaté, dans le cas des déclarants tardifs et des non-déclarants, que la taxation d'office n'est pas toujours appliquée, affaiblissant ainsi la position juridique de l'administration (renversement de la charge de la preuve).

Il en résulte que les contribuables ne sont pas traités sur un pied d'égalité.

- Les supports d'information sont toujours établis manuellement avant d'être imputés. Les contrôles automatisés portant sur cette imputation sont soit insuffisants (au moment de l'imputation opérée au bureau), soit tardifs (contrôles effectués au niveau central). Les imputations fautives repérées à l'occasion de ces derniers contrôles doivent être corrigées ultérieurement. Pour éviter ces erreurs, le dirigeant du service doit, préalablement à l'imputation, exécuter des contrôles matériels supplémentaires, qui ne sont pas réalisés partout de la même manière. Or, cette imputation est à la base de l'enrôlement et des statistiques : elle doit donc s'effectuer correctement.

- Met betrekking tot de vennootschappen die hun aangifte niet indienen, de "onwillinge niet-indieners", hebben de acties van de administratie geen succes. Deze groep loopt op tot meer dan 15% van de belastingplichtigen in Brussel en in de regio Charleroi en tot meer dan 10% in de regio Antwerpen. De eerstaanwezende inspecteurs hebben geen zicht op de samenstelling van deze groep.

Voor deze niet-indieners moet de belastbare grondslag worden bepaald en moet in sommige gevallen de belastingplichtige ook worden opgespoord. Meestal betreft het belastingplichtigen te kwader trouw of in vereffening. In dergelijke gevallen verricht het controlekantoor regelmatig te weinig onderzoek om de aanslag van ambtswege op een voldoende gemotiveerde wijze te vestigen. Bovendien wordt vaak ten onrechte een aanslag van ambtswege gevestigd bij "slapende" of andere "lege" vennootschappen. In het ene geval zal de gevestigde aanslag in de bezwaarfase worden ontlast, in het andere geval zal de ontvanger van de invordering van de aanslag worden ontlast. In beide gevallen zal in de statistieken van de ambtenaar en van het controlekantoor het dossier als afgehandeld worden beschouwd en zelfs met gunstig resultaat vermits een aanslag van ambtswege bij niet-aangifte en a fortiori de belastingverhoging, als een verhoging van de belastbare grondslag (inkomstenverhoging) worden beschouwd. Er is evenwel geen ontvangst gerealiseerd terwijl er nochtans een belangrijke administratieve meerkost is. Bij misbruiken blijken deze belastingplichtigen vaak de dans te ontspringen.

- Bij het toepassen van de administratieve sancties is de toepasselijke reglementering te weinig gediversifieerd en soms dubbelzinnig. Het onderscheid tussen de belastingverhogingen en de administratieve boeten, tussen overmacht, geen opzet en opzet, tussen het gewoon materieel niet nakomen van fiscale verplichtingen (bv. aangifteplicht) en fraude, wordt onvoldoende gemaakt. De reglementering is ook onvoldoende afgestemd op de bevoegdheidsverdeling tussen de klassieke controlekantoren en de controlecentra en leunt gevaarlijk dicht aan bij de strafrechtelijke sancties. Het toepassen van de sancties vergt het (vaak manueel) bijhouden van een verantwoordingsdossier. De administratieve boeten moeten ook nog steeds manueel worden ingekohierd.

Ook werd vastgesteld dat bij de laattijdige indieners en bij de niet-indieners de aanslag van ambtswege niet altijd wordt toegepast, wat de rechtspositie van de administratie verzwakt (omkering van de bewijslast).

Dit alles heeft voor gevolg dat de belastingplichtigen niet gelijk worden behandeld.

- De informatiedragers worden nog steeds manueel aangelegd alvorens te worden geïmputeerd. De geautomatiseerde controles op deze imputatie zijn ofwel onvoldoende (op het ogenblik van de imputatie op het kantoor), ofwel laattijdig (de centrale controles). De foutieve imputaties die bij de centrale controles aan het licht komen, moeten later worden rechtgezet. Om deze fouten te voorkomen, moet de dienstleider vóór de imputatie nog materiële controles uitvoeren ; deze materiële controles gebeuren niet altijd en niet overal op dezelfde manier. Nochtans is deze imputatie de basis voor de inkohiering en voor de statistieken en dient deze dus correct te gebeuren.

Le manque de personnel et d'instructions précises, ainsi que la charge de travail trop élevée entraînent une inégalité de traitement des contribuables et compromettent la perception définitive des impôts dus. Les nombreux non-déclarants récalcitrants, les opérations manuelles, les contrôles matériels et automatisés défectueux portant sur les supports d'information imputés perturbent les statistiques.

4. Recommandations

- Les problèmes en matière d'occupation du cadre du personnel, de continuité dans la conduite et la gestion du kardex pourraient être résolus grâce à l'agrandissement d'échelle. Une étude des besoins en personnel s'avère ici nécessaire. Un manuel clair à l'usage des centres de gestion et des instructions qui se suivent numériquement devraient être établis.
- Pour les sociétés qui ne tiennent pas leur comptabilité par année civile, l'exercice d'imposition pourrait être lié à l'année civile suivant la clôture dudit exercice, plutôt qu'à l'année civile de la clôture de l'exercice.
- Une intervention plus énergique à l'encontre des non-déclarants négligents pourrait, à terme, réduire ce groupe. A cet égard, l'imposition systématique et par voie automatisée d'une amende pourrait, d'une part, exercer un effet de prévention et, d'autre part, offrir davantage de garanties quant à l'égalité de traitement des contribuables. La taxation d'office devrait également être appliquée de manière systématique.
- Les non-déclarants récalcitrants devraient être centralisés à un niveau plus élevé, ce qui apporterait les avantages suivants :
 - charge de travail réduite et mieux orientée dans les bureaux de contrôle classiques et statistiques plus pertinentes à ce sujet ;
 - approche commune et égale des non-déclarants ; un tel bureau central serait le lieu idéal pour accueillir une banque de données des points de comparaison ; de même, l'application de la procédure de "radiation" pourrait être centralisée ;
 - collaboration plus aisée avec les services de recherche, les bureaux de recettes et les services du contentieux ;
 - repérage plus aisé des liens : hommes de paille, notaires, entreprises liées.
- La réglementation relative aux sanctions administratives devrait être repensée à la lumière de la restructuration des centres de contrôle et de gestion, ainsi que du danger d'une application éventuelle du principe *non bis in idem*. Il convient d'accorder plus d'attention au recours systématique et automatisé aux amendes en cas d'infraction purement "matérielle" aux obligations fiscales, par exemple, l'absence de remise de la déclaration.

De personeelsproblematiek, het gebrek aan duidelijke richtlijnen en de hoge werklast leiden tot een ongelijke behandeling van de belastingplichtigen en dreigen de definitieve verwerving van de verschuldigde belastingen in gevaar te brengen. De vele onwillige niet-indieners, de manuele verrichtingen en de gebrekkige geautomatiseerde en materiële controles op de geïmputeerde informatiedragers vertroebelen de statistieken.

4. Aanbevelingen

- Het invullen van de personeelsformatie, de continuïteit in de leiding en in het beheer van de kardex kan worden opgelost via de schaalvergroting. Een studie met betrekking tot de personeelsbehoeften is hierbij nodig. Een heldere handleiding ten behoeve van de beheerscentra en opeenvolgend genummerde instructies zijn aan te bevelen.
- Voor de vennootschappen die niet per kalenderjaar boekhouden, kan het aanslagjaar worden gekoppeld aan het kalenderjaar na het afsluiten van het boekjaar in plaats van aan het kalenderjaar van het afsluiten van het boekjaar.
- Een meer doortastend optreden tegenover de nalatige niet-indieners kan deze groep op termijn verkleinen. Het systematisch en op een geautomatiseerde wijze opleggen van een administratieve boete kan hierbij, enerzijds, een preventieve werking hebben en biedt, anderzijds, meer waarborgen voor de gelijke behandeling van de belastingplichtigen. Ook de aanslag van ambtswege moet systematisch worden toegepast.
- De onwillige niet-indieners moeten op een hoger niveau worden gecentraliseerd wat de volgende voordelen zou opleveren :
 - een meer beperkte, meer gerichte werklast in de klassieke controlekantoren, meer relevante statistieken hierover ;
 - de gezamenlijke en de gelijke aanpak van de niet-aangevers ; een dergelijk centraal kantoor zou de ideale plaats zijn voor een database van vergelijkingspunten ; ook het toepassen van de procedure van "schrapping" kan centraal gebeuren ;
 - een vlottere samenwerking met opsporingsdiensten, ontvangkantoren en geschillendiensten ;
 - het gemakkelijker opsporen van verbanden : stromannen, notarissen, verbonden ondernemingen.
- De reglementering met betrekking tot de administratieve sancties moet worden herdacht in het licht van de herstructurering naar de controlecentra en de beheerscentra en met respect voor beginsel "*non bis in idem*". Meer aandacht moet worden besteed aan het systematisch en geautomatiseerd beboeten van de louter "materiële" overtreding van de fiscale verplichtingen, bv. het niet-indienen van de aangifte.

- Il s'avère indispensable de renforcer l'informatisation :
 - un logiciel de gestion devrait être prévu qui serait utilisé de manière uniforme par les bureaux de contrôle ;
 - l'ensemble du système des amendes, enrôlements inclus, doit être automatisé ; la gestion manuelle de ce système, avec toutes ses conséquences, ne peut se justifier ;
 - de même, l'établissement de supports d'information et leur imputation s'effectuent toujours de manière manuelle ; il faudrait, à court terme, instaurer la déclaration électronique, la traiter électroniquement et compléter ce système par un nombre suffisant de contrôles entièrement automatisés au moment de l'imputation (par exemple, le répertoire des personnes juridiques et le fichier des paiements anticipés devraient être connectés entre eux au moment de cette imputation) ;
 - un réseau intégré qui s'étendrait aux services décentralisés devrait se développer.

- Er is een grote nood aan meer informatisering :
 - het ter beschikking stellen van een beheerssoftware die door de controlekantoren uniform wordt gebruikt, is aan te bevelen ;
 - het hele boetesysteem, met inbegrip van de inkohierungen, moet worden geautomatiseerd ; het is onverantwoord dat dit thans nog steeds manueel gebeurt met alle gevolgen van dien ;
 - het aanleggen van informatiedragers en de imputatie ervan gebeurt ook nog manueel ; de elektronische aangifte en de elektronische verwerking ervan moet op korte termijn worden nagestreefd, aangevuld met voldoende volledig geautomatiseerde controles op het ogenblik van de imputatie ; het repertorium der rechtspersonen en het bestand der voorafbetalingen moeten bv. op het ogenblik van deze imputatie aan elkaar zijn gelinkt ;
- de verdere uitbouw van een geïntegreerd netwerk, tot in de gedecentraliseerde diensten toe, moet worden nagestreefd.

– PROGRAMME DE CONTROLE B1 – B6 : CONTROLE FISCAL DES INDEPENDANTS EN MATIERE D'IMPOT DES PERSONNES PHYSIQUES

L'examen de l'impôt des personnes physiques dans le chef des indépendants a fait apparaître certaines insuffisances dans le programme de contrôle que l'administration compétente s'impose à elle-même. La fréquence et la nature de ce contrôle soulèvent en effet des questions dans la mesure où il ne s'appuie pas adéquatement sur une analyse des risques.

N – 1.563.366

1. Contexte

L'administration fiscale distingue, au sein du groupe des contribuables – personnes physiques, trois catégories principales.

- La catégorie A comprend principalement les salariés, les appointés et les chefs d'entreprises.
- La catégorie D comprend les personnes appartenant aux groupes précités qui ne font pas usage du forfait légal pour charges, mais choisissent de prouver leurs charges professionnelles réelles.
- La catégorie B, enfin, comprend les personnes que l'on désigne communément sous le vocable "indépendants" (commerçants, industriels, artisans, titulaires de profession libérale et agriculteurs).

Pour chacune de ces trois catégories, l'administration a développé une méthode de contrôle propre.

Dans le cadre d'un premier audit, la Cour a examiné le contrôle fiscal des contribuables de la catégorie A. Un rapport a été adressé à ce sujet, le 28 avril 1999, au président de la Chambre des représentants (1).

L'examen du contrôle fiscal des contribuables de la catégorie D se trouve actuellement dans sa phase finale.

L'audit de la catégorie B, dont les résultats figurent ci-après, complète le domaine d'investigation du contrôle fiscal en matière d'impôt des personnes physiques.

2. Objet de l'examen

A partir de l'année de travail 1996-1997, le fisc a eu recours à un nouveau programme de contrôle pour vérifier les déclarations des indépendants dans le cadre de l'impôt des personnes physiques. Il s'agit d'un programme de contrôle cyclique, géré au niveau central, qui détermine quel contribuable sera contrôlé, quand et selon quelle méthode.

(1) 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, p. 97.

– HET CONTROLEPROGRAMMA B1-B6 : DE FISCALE CONTROLE VAN ZELFSTANDIGEN IN DE PERSONENBELASTING

Bij de controle van de personenbelasting van de zelfstandigen worden onvolkomenheden vastgesteld in het controleprogramma dat de bevoegde administratie zichzelf oplegt. Vragen rijzen i.v.m. de frequentie en de aard van de controle in de mate dat deze onvoldoende steunt op een gedegen risico-analyse.

N-1.563.366

1. Context

De fiscale administratie onderscheidt binnen de groep van belastingplichtige natuurlijke personen drie hoofdcategorieën.

- Categorie A omvat hoofdzakelijk de loon- en weddetrekkenden en de bedrijfsleiders.
- Categorie D omvat de personen uit de hierboven vermelde groepen die geen gebruik maken van het wettelijk kostenforfait, maar ervoor opteren de werkelijke beroepskosten te bewijzen.
- Categorie B tenslotte omvat de personen die gemeenzaam als "zelfstandige" worden aangeduid (handelaars, industriëlen, ambachtslieden, beoefenaars van vrije beroepen en landbouwers).

Voor elk van deze drie categorieën heeft de administratie een eigen controlemethodiek ontwikkeld.

In een eerste audit onderzocht het Rekenhof de fiscale controle van de categorie A. Hierover werd op 28 april 1999 verslag gezonden aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1).

Het onderzoek naar de fiscale controle van de categorie D bevindt zich momenteel in de eindfase.

De audit van de categorie B, waarvan de resultaten hierna worden weergegeven, vervolledigt het onderzoeksdomein van de belastingcontrole inzake personenbelasting.

2. Voorwerp van het onderzoek

Met ingang van het werkjaar 1996-1997 hanteerde de fiscus een nieuw controleprogramma bij het nazicht van de aangiften van zelfstandigen in de personenbelasting. Dit controleprogramma moet worden gezien als cyclisch draaiboek, beheerd op centraal niveau, dat bepaalt welke belastingplichtige, wanneer en volgens welke methode zal worden gecontroleerd.

(1) 156e Boek van Opmerkingen, deel I, p. 96.

Normalement, le programme de contrôle B1-B6 en question signifie qu'en principe, chaque indépendant est, au cours d'une période de six ans, soumis à une vérification approfondie, à une vérification semi-approfondie (contrôle de gestion) et à quatre mises en ordre.

Quoique la fréquence et la nature des contrôles fiscaux constituent pour l'administration une compétence discrétionnaire, certainement depuis la suppression de l'unique article de loi en la matière (2), les objectifs, tels que prévus dans le nouveau programme de contrôle, ont néanmoins constitué un point de repère indicatif qui a permis de contrôler les prestations réelles.

3. Procédure contradictoire

Les résultats de l'examen ont été transmis, le 22 décembre 1999, à l'administration fiscale pour un débat contradictoire. L'administrateur général et l'administrateur général adjoint des impôts ont fait part de leurs réactions à la Cour, qui les a intégrées et commentées dans son rapport. Par contre, l'administration de la Fiscalité des entreprises et des revenus, qui est directement concernée, n'a pas transmis la réaction promise quant au fond.

Le 3 mai 2000, le rapport a été transmis au ministre des Finances. Aucune réponse de ce dernier n'étant parvenue dans le délai prévu d'un mois, le rapport définitif a été envoyé, le 28 juin 2000, au président de la Chambre des représentants.

4. Constatations de la Cour des comptes

Bien qu'en théorie, le nouveau programme de contrôle prévoit une vérification approfondie tous les six ans, il ressort des premiers résultats que la probabilité d'un contrôle est seulement de 3,6 %. Pour les contrôles de gestion, cette probabilité s'élève à 48 %. En matière de mises en ordre, la norme de contrôle est atteinte à 98 %.

Examinés sur les années 1996 à 1999, presque tous les paramètres (prévisions concernant le nombre de contrôles jugés réalisables, nombre de déclarations effectivement contrôlées, nombre de majorations de revenus, montant global des majorations de revenus) présentent, indépendamment du type de vérification, une évolution à la baisse.

La sélection des dossiers à contrôler est trop prévisible et s'effectue avec un retard important, hypothéquant ainsi une répartition normale des activités de contrôle. Par contre, des modifications apportées récemment au processus de sélection ont abouti à introduire des techniques d'analyse de risques devant permettre d'axer prioritairement le contrôle sur les dossiers les plus sensibles. Ce fait constitue un élément positif.

(2) Article 332 du Code des impôts sur les revenus 1992, abrogé par l'article 10 de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale.

In essentie komt het bewuste controleprogramma B1-B6 erop neer dat elke zelfstandige in principe in de loop van een periode van zes jaar aan één grondige controle, één semi-grondige controle (beheerscontrole) en vier in orde stellingen wordt onderworpen.

Hoewel de frequentie en de aard van belastingcontroles, zeker sinds de afschaffing van het enige wetsartikel terzake (2), voor de fiscale administratie een discretionaire bevoegdheid uitmaken, vormden de doelstellingen, zoals vooropgezet in het nieuwe controleprogramma, toch een indicatief ijkpunt waarmee de reële controleprestaties konden worden vergeleken.

3. Tegensprekelijke procedure

De resultaten van het onderzoek werden op 22 december 1999 overgezonden aan de fiscale administratie met het oog op het voeren van een tegensprekelijk debat. Het Rekenhof ontving reacties vanwege de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de belastingen, die in het rapport werden geïntegreerd en besproken. De beloofde schriftelijke reactie ten gronde vanwege de rechtstreeks betrokken Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit bleef echter uit.

Op 3 mei 2000 werd het verslag overgezonden aan de Minister van Financiën. Nadat binnen de voorziene termijn van 1 maand geen reactie van de minister werd ontvangen, werd het definitieve verslag op 28 juni 2000 aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gezonden.

4. Vaststellingen van het Rekenhof

Hoewel het nieuwe controleprogramma in theorie een grondige verificatie voorziet om de zes jaar, blijkt uit de eerste resultaten dat de reële controlekans slechts 3,6% bedraagt. Bij de beheerscontroles loopt dit op tot 48%. Inzake de in orde stellingen wordt de controlenorm voor 98% gehaald.

Beschouwd over de jaren 1996 tot 1999 vertonen, ongeacht het type verificatie, zowat alle parameters (vooruitzichten van het aantal controles dat haalbaar wordt geacht, aantal daadwerkelijk gecontroleerde aangiften, aantal inkomstenverhogingen, globaal bedrag van de inkomstenverhogingen...) een dalende evolutie.

De selectie van dossiers voor controle is te voorspelbaar en geschiedt met grote vertraging, waardoor een normaal gespreide afhandeling van de controlewerkzaamheden wordt gehypothekeerd. Wel positief is dat door recente wijzigingen aan het selectieproces het gebruik van risico-analysetechnieken werd ingevoerd die moeten toelaten de controle prioritair te richten op de meest risicovolle dossiers.

(2) Artikel 332 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, opgeheven bij artikel 10 van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen.

Des normes uniformes et objectives pour la détermination du nombre de dossiers à sélectionner font défaut. Il peut en résulter, dans les services extérieurs, une différence en ce qui concerne la charge de travail et donc l'intensité des contrôles.

La Cour a également fait observer qu'en raison de l'abaissement de la fréquence du contrôle, combiné avec les règles inchangées en matière de délais d'imposition, certains exercices d'imposition échappent au contrôle avec une prévisibilité confinante à la certitude.

L'absence, au sein de l'administration fiscale, d'une méthode d'enregistrement uniforme et d'un système fiable de mesure des prestations a été dénoncée.

La justification externe de la politique menée en matière de contrôle, à savoir celle reprise dans le Rapport annuel de l'administration générale des Impôts, a été jugée peu nuancée et opaque.

5. Recommandations de la Cour des comptes

La Cour insiste pour que les objectifs du programme de contrôle B1 – B6 soient redéfinis et réorientés, notamment par la mise au point d'indicateurs de qualité et l'établissement d'un calendrier de contrôle réaliste, fixé dans le temps et dressé en fonction du risque fiscal.

L'administration fiscale doit, en outre, veiller à développer un système de mesure des prestations efficace et fiable, dont les résultats feront l'objet d'une analyse et d'une interprétation sérieuses.

Uniforme en objectieve normen om het aantal te selecteren dossiers te bepalen, ontbreken. Dit kan bij de buitendiensten leiden tot een verschil in werklast en bijgevolg tot een verschil in intensiteit van de controles.

Het Rekenhof wees er tevens op dat door de verlaging van de controlefrequentie in combinatie met de ongewijzigde regels inzake aanslagtermijnen, bepaalde aanslagjaren met een aan zekerheid grenzende voorspelbaarheid aan controle ontsnappen.

Binnen de fiscale administratie werd het gebrek aan een uniforme registratiemethode alsook aan een betrouwbaar prestatie-meetsysteem aangeklaagd.

De externe verantwoording van het controlebeleid – met name in het Jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen – werd ongenueanceerd en niet transparant bevonden.

5. Aanbevelingen van het Rekenhof

Het Rekenhof dringt aan op het herdefiniëren en heroriënteren van de doelstellingen van het controleprogramma B1-B6, inzonderheid op het ontwikkelen van kwaliteitsindicatoren en op het uittekenen van een realistische en tijdsgebonden controleplanning, getoetst aan het fiscaal risico.

De belastingadministratie dient tevens inspanningen te leveren om een efficiënt en betrouwbaar prestatie-meetsysteem te ontwikkelen waarvan de resultaten het voorwerp uitmaken van een gedegen analyse en interpretatie.

- ANALYSE DE L'APPLICATION DU REGIME DES REVENUS DEFINITIVEMENT TAXES (R.D.T.)

La Cour a analysé l'application du régime des revenus définitivement taxés. Le rapport définitif adopté en assemblée générale du 12 juillet 2000 a fait l'objet d'une publication spéciale transmise à cette même date à la Chambre des représentants. Les conclusions les plus significatives de ce rapport, à savoir le nombre peu élevé de contrôles et la faiblesse des redressements opérés, sont exposées ci-après.

F – 1.446.320

1. Contexte

Le régime des revenus définitivement taxés (R.D.T.) a été introduit dans la législation fiscale belge lors de la réforme de 1962 pour éliminer certains effets pervers rencontrés lors de la taxation des dividendes de sociétés, lesquels pouvaient en effet être soumis à une double imposition : comme bénéfices de la société dans son chef ou comme bénéfices distribués aux sociétés actionnaires dans leur chef. Afin de remédier à cette situation ambiguë et de taxer "définitivement" le dividende au niveau de la société qui le produit, le législateur a décidé d'inclure le dividende dans la base imposable de la société actionnaire qui en a bénéficié et de permettre ensuite sa déduction (système de la déduction).

Depuis la loi du 22 décembre 1989, le législateur tente de contrer les pratiques, qualifiées "d'usages impropres de la loi", par lesquelles les contribuables s'organisent pour que les dividendes soient préalablement soumis au régime fiscal d'un pays étranger à faible imposition, afin d'obtenir une déduction fiscalement plus rentable dans le régime belge. Les nombreuses modifications législatives intervenues depuis cette époque traduisent les difficultés rencontrées pour mettre un terme à ces pratiques.

Les règles actuellement applicables, inscrites aux articles 202 et suivants du Code des impôts sur les revenus, énumèrent les revenus susceptibles d'être déduits, établissent les conditions de participation minimale et d'imposition, fixent la quotité déductible et déterminent certaines exclusions et limitations.

2. Constatations de la Cour

L'examen effectué par la Cour a porté sur les contrôles opérés par l'administration pour assurer le respect des dispositions légales. Plus précisément, la Cour a examiné les contrôles effectués pour les exercices d'imposition 1994, 1995 et 1996 et leurs résultats.

La Cour estime que les constatations chiffrées communiquées à la Chambre des représentants permettent de considérer que les contrôles menés par les administrations fiscales pour assurer le respect des dispositions légales relatives aux revenus définitivement taxés sont peu nombreux et ont donné lieu à peu de redressements pour la période examinée.

- ANALYSE VAN DE TOEPASSING VAN DE REGELING VAN DE DEFINITIEF BELASTE INKOMSTEN (DBI)

Het Rekenhof heeft de toepassing van de regeling van de definitief belaste inkomsten geanalyseerd. Van het definitief verslag dat in de algemene vergadering van 12 juli 2000 werd aangenomen, werd op diezelfde datum een bijzondere publicatie aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgezonden. De meest significante conclusies van het verslag, namelijk het gebrekkig aantal controles en de beperking van de doorgevoerde rechtzettingen, worden hieronder uiteengezet.

F-1.446.320

1. Context

De regeling van de definitief belaste inkomsten (DBI) werd in de Belgische fiscale wetgeving ingevoerd bij de hervorming van 1962 teneinde bepaalde perverse gevolgen te elimineren bij de belasting van de dividenden van vennootschappen, dividenden die tweemaal kunnen worden belast : als winst bij de vennootschap zelf of als aan de aandeelhouders uitgekeerde winst bij deze aandeelhouders. Om deze onduidelijke toestand te verhelpen en het dividend "definitief" te belasten op het niveau van de vennootschap die ze uitkeert, heeft de wetgever gekozen voor de techniek het dividend op te nemen in de belastbare grondslag van de vennootschap-aandeelhouder die het heeft ontvangen en vervolgens te voorzien in de aftrek ervan (aftrekregeling).

Sinds de wet van 22 december 1989 tracht de wetgever een aantal als "oneigenlijk gebruik van de wet" aangemerkte werkwijzen te beletten waarbij de belastingplichtige de dividenden vooraf onderwerpt aan het belastingstelsel van een land met lage belasting, om aldus een fiscaal gunstigere aftrek te bekomen in het Belgisch belastingstelsel. De talrijke wijzigingen in de wetgeving geven blijk van de moeilijkheden die men ondervindt om die werkwijzen te stoppen.

De regels die thans van toepassing zijn, opgenomen in de artikelen 202 en volgende van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen, sommen de inkomsten op die kunnen worden afgetrokken, leggen de voorwaarden voor minimumparticipatie en -belasting op, leggen de aftrekbare gedeelten vast en bepalen sommige uitsluitingen en beperkingen.

2. Vaststellingen van het Rekenhof

Het onderzoek dat werd uitgevoerd betrof de controles waartoe de administratie overgaat om de naleving van de wettelijke bepalingen te verzekeren. Meer precies werden de controles onderzocht die voor de aanslagjaren 1994, 1995 en 1996 werden uitgevoerd, evenals de resultaten ervan.

Op grond van de becijferde vaststellingen die aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden meegedeeld, kan worden gesteld dat de controles die de fiscale besturen uitvoeren om de naleving van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de definitief belaste inkomsten te verzekeren weinig talrijk zijn en voor de onderzochte periode tot weinig rechtzettingen aanleiding hebben gegeven.

L'examen de la Cour a, en outre, révélé une indéniable diminution du nombre des contrôles opérés au cours de la période considérée.

3. Perspectives

A la fin de 1996, le régime des revenus définitivement taxés a été complètement réformé par l'arrêté royal du 20 décembre 1996, pris en vertu de la loi du 26 juillet 1996 conférant au Roi des pouvoirs spéciaux. Les principales modifications concernent les conditions à remplir par les sociétés qui allouent des dividendes et l'introduction de nouvelles exclusions.

Comme le fait valoir l'administration, les informations complètes pour le premier exercice d'application du nouveau régime (exercice d'imposition 1998) ne seront disponibles qu'au 31 décembre 2000 (expiration du délai de 3 ans). Tenant compte de cette remarque, la Cour se propose d'examiner les résultats de cette réforme au début de 2001. Néanmoins, elle a estimé devoir, dans son rapport, attirer l'attention du législateur sur certains aspects de la réforme qui lui paraissent susceptibles d'aller à l'encontre de la réalisation des objectifs poursuivis par l'arrêté royal susmentionné.

Het onderzoek heeft bovendien een onmiskenbare vermindering van het aantal uitgevoerde controles tijdens de periode in kwestie aangetoond.

3. Perspectieven

Op het einde van 1996 werd het stelsel van de definitief belaste inkomsten volledig hervormd door het koninklijk besluit van 20 december 1996 dat werd genomen ter uitvoering van de wet van 26 juli 1996 tot toekenning van bijzondere machten aan de Koning. De belangrijkste wijzigingen betreffen de voorwaarden die moeten worden vervuld door de ondernemingen die de dividenden toekennen en de invoering van nieuwe uitsluitingen.

Zoals de administratie aanvoert, zal de volledige informatie voor het eerste jaar van toepassing van het nieuwe stelsel (aanslagjaar 1998) pas op 31 december 2000 (verstrijken van de termijn van 3 jaar) beschikbaar zijn. Rekening houdend met die opmerking neemt het Rekenhof zich voor de resultaten van die hervorming begin 2001 te onderzoeken. Toch werd de aandacht van de wetgever nu reeds gevestigd op sommige aspecten van de hervorming die lijken in te gaan tegen de verwezenlijking van de doelstellingen die door het bovengenoemde koninklijk besluit worden nagestreefd.

3. AUDITS EFFECTUES EN COLLABORATION AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS SUPERIEURES DE CONTROLE

- AUDIT DE SUIVI : COOPERATION ENTRE LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE A LA T.V.A, NOTAMMENT EN RAISON DE L'INCOMPATIBILITE DES DIVERSES SOURCES D'INFORMATION ET DES TRANSACTIONS NON COUVERTES PAR LE SYSTEME VIES (SYSTEME D'ÉCHANGE D'INFORMATIONS EN MATIERE DE T.V.A.)**

La Cour des comptes a participé aux travaux d'un groupe de travail créé au sein de l'Union européenne pour étudier la lutte contre la fraude à la T.V.A.

Dans un rapport antérieur du groupe de travail, daté du 17 juin 1997, des lacunes avaient été relevées dans les procédures utilisées par les Etats membres de l'Union européenne pour combattre la fraude, notamment dans le cadre du commerce intra-communautaire. Des recommandations avaient été formulées dans le but d'améliorer le système existant (1).

Le groupe de travail a examiné la suite réservée par les instances nationales à ces recommandations. Si des mesures concrètes ont été prises, certains problèmes subsistent : outre l'absence d'une définition univoque de la fraude, on constate que des différences demeurent dans les pratiques administrative et juridique ; la qualité et l'exhaustivité des informations échangées laissent encore à désirer ; les mesures existantes de lutte contre la fraude restent insuffisantes et souvent tardives ; l'assistance en matière de recouvrement se heurte à de nombreux obstacles ; il n'y a pratiquement pas d'évaluation des systèmes de contrôle, des procédures de recouvrement et des sanctions prescrites.

N – 1.570.428

1. Cadre légal et réglementaire

Les travaux du groupe de travail sont réglés par les dispositions de l'article 248 du Traité instituant l'Union européenne et de l'article 5, 3^e alinéa, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, ainsi que par le protocole relatif au contrôle des recettes fiscales par la Cour des comptes, conclu le 22 décembre 1995 entre le ministère des Finances et la Cour.

2. Mission d'examen

Au cours de la réunion du comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle de la Communauté européenne qui s'est tenue les 29 et 30 octobre 1997, le groupe de travail T.V.A. a fait rapport sur la coopération entre les Etats membres de l'Union européenne en matière de lutte contre la fraude à la T.V.A.. Après examen de ce rapport, il a été convenu que le groupe de travail T.V.A. en assurerait le suivi en tenant compte des résultats des contrôles en cours et des mesures prises par les institutions nationales et communautaires à la suite des rapports antérieurs du groupe de travail.

(1) Les recommandations formulées dans le rapport de 1997 ont été commentées dans le 155^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 442 et suivantes.

3. AUDITS IN SAMENWERKING MET ANDERE HOGE CONTROLE-INSTELLINGEN

- **OPVOLGINGSAUDIT : SAMENWERKING TUSSEN DE LID-STATEN VAN DE EUROPESE UNIE INZAKE DE BESTRIJDING VAN DE FRAUDE OP HET VLAK VAN DE BTW, MET NAME IN HET LICHT VAN DE ONVERENIGBAARHEID VAN DE VERSCHILLENDE INLICHTINGENBRONNEN EN DE NIET IN HET VIES-SYSTEEM (SYSTEEM VOOR DE UITWISSELING VAN INLICHTINGEN OVER DE BTW) OPGENOMEN TRANSACTIES**

Het Rekenhof nam deel aan een werkgroep die binnen de Europese Unie werd opgericht om de bestrijding van de BTW-fraude te bestuderen.

In een vorig rapport van de werkgroep d.d. 17 juni 1997 werden een aantal tekortkomingen vastgesteld in de procedures die door de Lid-Staten van de Europese Unie worden gebruikt ter bestrijding van de fraude, met name in het intracommunautaire handelsverkeer. Er werden aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van het bestaande systeem (1).

De werkgroep heeft onderzocht in welke mate de nationale instanties deze aanbevelingen hebben opgevolgd. Alhoewel tastbare maatregelen werden genomen, blijven bepaalde problemen bestaan bij gebrek aan eenduidige definities van fraude ; er blijven verschillen op administratief en juridisch vlak ; er schort nog steeds veel aan de kwaliteit en de volledigheid van de uitgewisselde informatie ; de bestaande fraudebestrijdingsmaatregelen zijn nog steeds onvoldoende en komen vaak te laat ; de invorderingsbijstand kent veel belemmeringen ; er gebeurt zo goed als geen evaluatie van de controlesystemen, van de invorderingsprocedures en van de voorgeschreven sancties.

N-1.570.428

1. Wettelijk en reglementair kader

De werkzaamheden van de werkgroep worden geregeld door de bepalingen van artikel 248 van het verdrag betreffende de Europese Unie en van artikel 5, 3e lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en door het protocol betreffende de controle op de fiscale ontvangsten door het Rekenhof, gesloten op 22 december 1995 tussen het Ministerie van Financiën en het Rekenhof.

2. Onderzoeksopdracht

Tijdens de vergadering van het Contact-Comité van Presidenten van de Hoge Controle-Instellingen van de Europese Unie op 29 en 30 oktober 1997 heeft de werkgroep BTW verslag uitgebracht over de samenwerking tussen de Lid-Staten van de Europese Unie op het vlak van de bestrijding van de BTW-fraude. Na onderzoek ervan werd overeengekomen dat de werkgroep BTW de ontwikkelingen ter zake zou volgen in het licht van de resultaten van de lopende controles en de maatregelen, die de nationale en communautaire instellingen naar aanleiding van de vorige verslagen van de groep hebben genomen.

(1) De aanbevelingen in het rapport van 1997 werden besproken in het 155e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 443 e.v.

La Cour des comptes a déjà annoncé, dans son 156^e Cahier d'observations (2), qu'elle continuerait, en 1998 et 1999, à participer aux activités du groupe de travail T.V.A., composé de délégués de la Cour des comptes européenne et des Cours des comptes d'Autriche, de Belgique, de Finlande, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie et des Pays-Bas.

Chacune de ces Cours des comptes a effectué un audit dans son pays et fait rapport à ce sujet au groupe de travail. Tous les rapports nationaux suivent une procédure qui leur est propre et débouchent sur un *overall-report* (rapport général) soumis au comité de contact.

Le 156^e Cahier d'observations a également déjà annoncé qu'après avoir fait l'objet d'une première phase contradictoire avec l'administration, le rapport national définitif a été transmis au ministre des Finances le 28 juillet 1999. Ce dernier n'a pas réagi à ladite communication.

Le rapport général a été présenté par le groupe de travail au comité de contact lors de sa réunion des 20 et 21 octobre 1999 à Dublin et a été approuvé par l'assemblée.

3. Objet de l'examen

Le rapport précédent signalait que les instruments de coopération entre les Etats membres n'étaient pas pleinement utilisés. Afin qu'un comportement identique soit adopté dans tous les Etats membres, il était recommandé d'aboutir à une définition comparable des faits punissables, des procédures de poursuite et des sanctions applicables. Les méthodes et les stratégies de contrôle des instances nationales devaient être harmonisées pour éviter qu'une efficacité inégale dans la lutte contre la fraude ne joue en faveur des fraudeurs. L'attention devait être portée, notamment, sur le contrôle de la restitution de la T.V.A. et les procédures de recouvrement des montants dus. Il convenait de s'assurer que chaque Etat membre traite les créances des autres Etats membres de la même manière que ses propres créances. En l'absence d'évaluation des systèmes de lutte contre la fraude, aucune donnée n'était disponible concernant l'application des sanctions et le recouvrement des impositions complémentaires. Le rôle joué par la Commission européenne dans l'évaluation des systèmes nationaux pouvait être sensiblement amélioré.

Le groupe de travail a examiné les mesures prises par les Etats membres pour remédier aux lacunes précitées. Ses travaux ont porté sur les sujets suivants :

- définition de la fraude et des délais de prescription applicables en matière d'impositions complémentaires ;
- ressources en personnel et moyens de lutte contre la fraude ;

(2) 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 95 et suivantes.

In het 156e Boek van Opmerkingen (2) werd reeds aangekondigd dat het Rekenhof in 1998 en 1999 verder zou deelnemen aan de werkgroep BTW, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Europese Rekenkamer en van de Rekenkamers van België, Finland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië, Nederland en Oostenrijk.

Iedere Rekenkamer heeft een audit uitgevoerd in haar land en hierover aan de werkgroep gerapporteerd. Alle "nationale verslagen" doorlopen hun eigen procedure en resulteren in een *overall-report* dat aan het Contact-Comité werd voorgelegd.

Er werd in het 156e Boek van Opmerkingen ook al aangekondigd dat het definitieve nationale verslag, nadat het een eerste tegensprekelijke fase met de administratie had doorlopen, op 28 juli 1999 aan de Minister van Financiën werd overgezonden. De Minister van Financiën heeft hierop niet meer gerepliceerd.

Het *overall-report* werd door de werkgroep aan het Contact-Comité op zijn vergadering van 20 en 21 oktober 1999 te Dublin voorgelegd en door de vergadering goedgekeurd.

3. Onderzoeksvoorwerp

In het vorige rapport was opgemerkt dat de instrumenten voor de samenwerking tussen de Lid-Statens niet volledig werden benut. Om ervoor te zorgen dat eenzelfde gedraging in alle Lid-Statens op dezelfde wijze zou worden vervolgd, werd aanbevolen dat men tot een vergelijkbare definitie van strafbare feiten, vervolgingsprocedures en toepasselijke sancties zou komen. De controlemethoden en -strategieën van de nationale instanties dienden te worden geharmoniseerd om te beletten dat de verschillen in de doeltreffendheid van de fraudebestrijding in het voordeel van de fraudeurs zouden spelen. Inzonderheid moest aandacht worden besteed aan de controle op de teruggave van de BTW en aan de procedures voor de invordering van de verschuldigde bedragen. Er moest zorg voor worden gedragen dat elke Lid-Staat de schuldvorderingen van ieder van de andere Lid-Statens op identieke wijze behandelt als de eigen schuldvorderingen. Er bestond geen evaluatie van de fraudebestrijdingssystemen. Er waren geen gegevens beschikbaar betreffende de toepassing van de sancties en de invordering van de naheffingen. De rol van de Europese Commissie op het vlak van de evaluatie van de nationale systemen kon aanzienlijk verbeteren.

De werkgroep heeft onderzocht in welke mate de Lid-Statens maatregelen hebben genomen om de hierboven vermelde tekortkomingen te verhelpen. De activiteiten van de werkgroep hadden betrekking op de volgende onderwerpen :

- definitie van fraude en de toepasselijke verjaringstermijnen voor navorderingen ;

- personele middelen en fraudebestrijdingsmiddelen ;

(2) 156e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 94 e.v.

- évolution et typologie des cas de fraude dans le régime transitoire en matière de T.V.A. ;
- effet du régime transitoire sur les recettes de la T.V.A. ;
- échange d'informations entre les Etats membres ;
- qualité des données disponibles en vue de leur utilisation dans la lutte contre la fraude ;
- assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances ;
- actions récentes au niveau communautaire ;
- procédures d'évaluation des systèmes nationaux.

Ces sujets ont été précisés dans un questionnaire détaillé soumis aux instances responsables dans les différents pays. Au moyen des données et des réponses fournies, les membres du groupe de travail ont réalisé des enquêtes plus approfondies et se sont entretenus avec leurs instances nationales. Les résultats des différentes enquêtes ont, ensuite, été comparés et discutés.

4. Observations et recommandations

4.1. Rapport national

Il n'existe toujours pas de définition générale de la fraude au niveau national. L'administration utilise la définition proposée par le Sous-comité anti-fraude (S.C.A.F.) depuis le 30 juin 1997, selon laquelle le terme "fraude" renvoie à divers types d'abus relatifs aux règles fiscales, englobant à la fois la fraude et l'évasion fiscales, ainsi que le fait de vouloir éviter de payer des impôts.

Le nouvel (3) article 81*bis*, § 1^{er}, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (C.T.V.A.) a porté le délai de prescription ordinaire à 3 ans (4), à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant celle durant laquelle la cause d'exigibilité de la taxe est intervenue. Auparavant, ce délai était de 5 ans, à compter du jour où la dette est née. Le délai de 3 ans n'est porté à 5 ans que lorsque l'administration peut démontrer qu'il y a eu intention frauduleuse ou dessein de nuire et qu'elle a notifié préalablement, par écrit, l'indice de fraude au contribuable (nouvel article 84*ter* du C.T.V.A.).

(3) Inséré par l'article 53 de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale.

(4) Soucieux d'harmoniser la réglementation en matière d'impôt sur le revenu et tenant compte des délais de prescription existants pour cet impôt, le législateur a instauré des délais de prescription analogues en matière de T.V.A. .

- evolutie en typologie van de fraudegevallen in de BTW-overgangsregeling ;
- effect van de overgangsregeling op de BTW-opbrengsten ;
- uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten ;
- kwaliteit van de beschikbare gegevens met het oog op het gebruik ervan bij de fraudebestrijding ;
- wederzijdse bijstand voor de inning van schuldvorderingen ;
- recente acties op communautair niveau ;
- procedures ter evaluatie van de nationale systemen.

Deze onderwerpen werden gepreciseerd in een gedetailleerde vragenlijst die aan de verantwoordelijke instanties in de verschillende landen werd voorgelegd. Aan de hand van de verstrekte gegevens en antwoorden hebben de leden van de werkgroep verdere onderzoeken verricht bij, en interviews afgenomen van hun nationale instanties. De resultaten van de verschillende onderzoeken werden nadien met elkaar vergeleken en besproken.

4. Opmerkingen en aanbevelingen

4.1. In het nationale rapport

Er bestaat op nationaal vlak nog steeds geen algemene definitie van fraude. De administratie hanteert de door het SCAF (Subcomité antifraude) sedert 30 juni 1997 voorgestelde definitie die bepaalt dat de term fraude slaat op alle soorten misbruik met betrekking tot de fiscale regels, die zowel belastingontduiking, belastingontwijking, als het willen vermijden dat men belasting moet betalen, behelst.

Het nieuwe (3) artikel 81*bis*, § 1, WBTW (wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde) heeft de gewone verjaringstermijn op drie jaar gebracht (4), lopende vanaf 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin de oorzaak van de opeisbaarheid van de belasting zich heeft voorgedaan. Voordien was dit 5 jaar, te rekenen vanaf de dag dat de schuld ontstaat. Enkel als de administratie een bedrieglijk opzet of een oogmerk om te schaden kan aantonen en ze het vermoeden van belastingontduiking vooraf schriftelijk aan de belastingplichtige ter kennis heeft gebracht (nieuw artikel 84*ter* WBTW, wordt deze termijn op 5 jaar gebracht.

(3) Ingevoegd bij artikel 53 van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen.

(4) De wetgever heeft, met het oog op het harmoniseren van de regelgeving inzake de inkomstenbelasting, en uitgaande van de bestaande verjaringstermijnen inzake de inkomstenbelasting, analoge verjaringstermijnen ingevoerd in de BTW.

Par conséquent, l'administration est plus rapidement confrontée à des cas de prescription. Etant donné que, depuis la restructuration du ministère des Finances, les contribuables ne font plus l'objet (éventuellement) d'un contrôle approfondi que tous les 6 ans, des prescriptions seront acquises dans de nombreux dossiers. L'obligation de notifier les indices de fraude préalablement, par écrit et de manière précise, alourdit le travail de l'administration. Les nouvelles dispositions entraveront la lutte effective contre la fraude au lieu de la renforcer.

La création, par arrêté ministériel du 23 juillet 1997, de l'Unité centrale T.V.A. pour la coopération administrative internationale (UCCAI) (5), succédant à l'ancien *Central Liaising Office* (C.L.O.), paraît effectivement porter des fruits dans le domaine de la lutte contre la fraude.

Un certain nombre de mesures ont été prises afin d'améliorer la coopération internationale : des dispositifs de coopération ont été établis, tant avec les autorités françaises que néerlandaises ; l'administration a participé aux travaux du Comité permanent de coopération administrative, au programme Fiscalis et aux réunions du groupe de travail de l'O.C.D.E. ; enfin, des fonctionnaires belges ont été envoyés dans d'autres pays et des fonctionnaires étrangers reçus en Belgique pour suivre des formations professionnelles supplémentaires et des contrôles multilatéraux ont été organisés.

Les recettes de la T.V.A. ne suivent pas entièrement la croissance économique, principalement en 1995 et en 1996. L'administration attribue ce constat aux nombreuses faillites et à l'effet boule de neige qu'elles suscitent, à la baisse de la confiance, à la forte propension à l'épargne Le montant des restitutions a crû fortement depuis 1994. Le nombre des demandes de régularisation a été multiplié par six depuis 1993. Cependant, l'administration belge ne veut pas imputer simplement ces constatations à l'instauration du système transitoire.

Il subsiste un risque de non-taxation des transactions qui ne sont pas couvertes par le système VIES. Les Etats membres attachent peu d'importance à un contrôle effectif du fonctionnement des "ventes à distance". Cependant, un accord bilatéral dans ce domaine a été conclu avec les Pays-Bas.

Entre 1996 et 1998, le système d'échange d'informations VIES a été utilisé de façon sans cesse croissante pour transmettre des données (article 4 du règlement C.E.E. 218/92 du Conseil du 27 janvier 1992), avec une limite atteinte en 1998. Le nombre des demandes de consultation adressées par d'autres pays à la Belgique est toujours en forte hausse. Les demandes formulées par cette dernière semblent se stabiliser.

La coopération administrative – demandes de renseignements – avec d'autres pays (article 5 du règlement C.E.E. 218/92 du Conseil du 27 janvier 1992) ne concerne principalement que les pays limitrophes, qu'il s'agisse de demandes émanant de la Belgique ou de celles qui lui sont adressées. Le nombre de demandes d'informations adressées par la Belgique à d'autres pays s'est fortement réduit en 1997 et ce, sans raison apparente.

(5) Cette unité est composée de l'ancien C.L.O. et comporte les éléments suivants : un *dispatching* central, à l'intention des assujettis à la T.V.A. (demandes d'information) et comme source d'informations pour les contrôleurs, un *dispatching* de la douane, à l'intention de l'administration des Douanes et Accises, comme source d'informations pour les contrôleurs, une *Carbase*, un *dispatching* DIV et un observatoire pour l'analyse des risques et l'établissement de rapports semestriels sur la fraude. L'UCCAI comprend, en outre, le Centre national de contrôle contre la fraude carrousel. Enfin, le bureau central de T.V.A. pour les assujettis étrangers en fait également partie.

Dit betekent dat de administratie sneller zal worden geconfronteerd met verjaringen. Aangezien een belastingplichtige sinds de herstructurering bij het Ministerie van Financiën slechts om de 6 jaar (eventueel) een grondige controle krijgt, zullen veel dossiers op dat ogenblik reeds zijn verjaard. De verplichting tot voorafgaandelijke, schriftelijke en nauwkeurige kennisgeving van de vermoedens van belastingontduiking maakt het werk voor de administratie ingewikkelder. De nieuwe bepalingen zullen de effectieve fraudebestrijding veeleer belemmeren dan wel vooruit helpen.

De oprichting van de CEIAS (Centrale BTW-eenheid voor de internationale administratieve samenwerking) (5) bij ministerieel besluit van 23 juli 1997, in opvolging van de oude CLO (*Central Liaising Office*) blijkt effectief vruchten af te werpen op het vlak van de fraudebestrijding.

Een aantal maatregelen werden genomen die de internationale samenwerking moeten verbeteren : zowel met de Franse als met de Nederlandse autoriteiten werden samenwerkingsdispositieven gesloten ; de administratie heeft meegewerkt aan de werkzaamheden van het Permanent Comité voor Administratieve Samenwerking , aan het Fiscalis-programma en aan de vergaderingen van de OESO-werkgroep ; tenslotte werden Belgische ambtenaren naar andere landen uitgestuurd en werden buitenlandse ambtenaren hier ontvangen om bijkomende beroepsopleidingen te volgen en werden multilaterale controles georganiseerd.

De BTW-ontvangsten volgen de economische groei niet volledig (vnl. in 1995 en 1996). De administratie wijt dit aan de talrijke faillissementen en het sneeuwbaaleffect ervan, de daling van het vertrouwen, de spaarwoede Het bedrag aan terugbetalingen is sterk gestegen sedert 1994. Het aantal aanvragen tot regularisatie is na 1993 verzesvoudigd. De Belgische administratie wil deze vaststellingen evenwel niet zomaar relateren aan de invoering van het overgangssysteem.

Er blijft een risico bestaan op niet-taxatie van handelingen die niet worden gedekt door het VIES. De Lid-Staten hebben weinig belang bij een effectieve controle op de werking van de "verkopen op afstand". Met Nederland werd wel een bilateraal akkoord ter zake gesloten.

Tussen 1996 en 1998 werd in steeds meer gevallen gebruik gemaakt van het VIES-uitwisselingssysteem om gegevens te versturen (artikel 4 van de verordening van de Raad nr. 218/92/EEG van 27 januari 1992), maar de limiet schijnt bereikt te zijn in 1998. Het aantal vragen om raadpleging van andere landen aan België blijft fors stijgen. De vragen van België lijken zich te stabiliseren.

De administratieve samenwerking met andere landen (vragen om inlichtingen) (artikel 5 van de verordening van de Raad nr. 218/92/EEG van 27 januari 1992) beperkt zich voornamelijk tot de ons omringende landen, zowel wat vragen van als vragen aan België betreft. Het aantal vragen om inlichtingen van België aan andere landen is flink en zonder aanwijsbare reden gedaald in 1997.

(5) Deze bestaat uit het vroegere CLO, met volgende onderdelen : een Centrale Dispatching, ten behoeve van de BTW-plichtigen (vragen om informatie) en als bron van informatie voor de controleurs, een douanedispatching, ten behoeve van de ambtenaren van de Administratie van de Douane en Accijnzen als informatiebron voor de controleurs, een Carbase, een DIV-dispatching en een observatorium voor risicoanalyse en het opmaken van het halfjaarlijkse fraudeverslag. Verder bestaat het CEIAS uit het Nationaal Controlecentrum Anti-carrousel. Tenslotte maakt ook het Centraal BTW-kantoor voor Buitenlandse Belastingplichtigen er deel van uit.

Les demandes de confirmation de numéros de T.V.A. (article 6 du règlement C.E.E. 218/92 du Conseil du 27 janvier 1992) continuent à augmenter.

Les directives du Conseil des Communautés européennes n° 77/799/C.E.E. du 19 décembre 1977 et n° 79/1070/C.E.E. du 6 décembre 1979, qui permettent d'échanger des informations, spontanément et à la demande, ne sont utilisées effectivement que dans les relations avec les Pays-Bas et la France.

Le délai de réponse aux demandes urgentes (article 5 du règlement C.E.E. 218/92 du Conseil du 27 janvier 1992) reste trop long, tant pour les réponses des autres pays aux demandes de l'administration belge que pour les réponses de celle-ci aux demandes des autres Etats membres. Un effort devrait être fourni pour maintenir ce délai dans des limites raisonnables, faute de quoi, toute action entreprise par un pays dans la lutte contre la fraude à la T.V.A. risque de manquer son objectif en raison de la coopération beaucoup trop tardive de l'administration des autres pays.

La qualité des données disponibles (VIES et INTRASTAT) ne s'est pas notablement améliorée.

Dans sa lutte contre la fraude, l'administration de la T.V.A. recourt à la retenue de sommes dues par l'Etat, dès qu'elle dispose de présomptions relatives à l'existence d'une dette d'impôt (article 76, § 1^{er}, 3^e alinéa, du C.T.V.A. et article 8, 3^o, 5^e à 9^e alinéas, de l'arrêté royal n° 4 portant exécution de l'article 76, § 1^{er}, du C.T.V.A.). Cette retenue équivaut à une saisie-arrêt conservatoire au sens de l'article 1413 du Code judiciaire. Les jurisprudences récentes de la Cour européenne de justice de Luxembourg (arrêt "Garage Molenheide" du 18 décembre 1997) et de la Cour d'arbitrage belge (arrêt "S.A. LUDECO" du 7 juillet 1998) remettent toutefois partiellement le procédé en cause.

L'application cumulative des sanctions administratives et pénales, prévue par le C.T.V.A. et admise par la jurisprudence de la Cour de cassation, a été rejetée par un arrêt du 5 mai 1998 de la Cour d'appel d'Anvers. La loi du 7 avril 1995 (6) a élargi les possibilités de sanctionner les pratiques de blanchiment d'argent. Dans la lutte contre la fraude fiscale, la Belgique a, par une loi du 4 mai 1999 (7), instauré la responsabilité pénale des personnes morales.

Les contrôles fiscaux, en général, et ceux relatifs à la T.V.A., en particulier, s'effectuent de plus en plus sur la base d'analyses de risques.

(6) Article 7 de la loi du 7 avril 1995 modifiant la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux.

(7) Loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales.

De vragen om bevestiging van BTW-nummers (artikel 6 van de verordening van de Raad nr. 218/92/EEG van 27 januari 1992) blijven verder oplopen.

De richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen nr. 77/799/EEG van 19 december 1977 en nr. 79/1070/EEG van 6 december 1979, die de mogelijkheid tot uitwisseling van informatie (spontaan en op verzoek) biedt, wordt alleen in de relaties met Nederland en Frankrijk effectief gebruikt.

De antwoordtermijn voor dringende vragen (artikel 5 van de verordening van de Raad nr. 218/92/EEG van 27 januari 1992) blijft te lang. Dit geldt zowel voor antwoorden van andere landen op vragen van de Belgische administratie als voor de antwoorden vanwege de Belgische administratie op een vraag van andere Lid-Statens. Een inspanning zou moeten worden geleverd om deze termijn binnen redelijke perken te houden. Zoniet dreigt iedere actie die in de strijd tegen de BTW-fraude in één of ander land wordt ondernomen, zijn doel te missen wegens veel te laattijdige medewerking van de administratie(s) van de andere landen.

De kwaliteit van de beschikbare gegevens (VIES en INTRASTAT) is niet noemenswaardig gestegen.

De BTW-administratie heeft in haar strijd tegen de BTW-fraude het middel van de inhouding van de BTW-kredieten ter beschikking zodra ze zelfs maar beschikt over vermoedens van belastingschuld (artikel 76, § 1, 3e lid, WBTW en artikel 8, 3°, 5e tot 9e lid van het koninklijk besluit nr. 4 tot uitvoering van artikel 76, § 1, WBTW). Deze inhouding heeft de waarde van een gerechtelijk bewarend beslag onder derden in de zin van artikel 1413 van het Gerechtelijk Wetboek. Recente rechtspraak van het Europees Hof van Justitie te Luxemburg (arrest "Garage Molenheide" van 18 december 1997) en het Belgische Arbitragehof (arrest "SALUDECO" van 7 juli 1998) hebben deze mogelijkheid evenwel ten dele ondergraven.

De cumulatieve toepassing van de administratieve en strafrechtelijke sanctie, voorzien in het WBTW en aanvaard door de rechtspraak van het Hof van Cassatie, werd door een arrest van 5 mei 1998 van het Hof van Beroep te Antwerpen verworpen. De wet van 7 april 1995 (6) heeft de sanctioneringsmogelijkheid wegens betrokkenheid bij witwaspraktijken uitgebreid. In de strijd tegen de fiscale fraude heeft België bij wet van 4 mei 1999 (7) de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen ingevoerd.

De belastingcontroles in het algemeen en deze inzake de BTW in het bijzonder gebeuren steeds meer aan de hand van risicoanalyse.

(6) Artikel 7 van de wet van 7 april 1995 tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

(7) Wet van 4 mei 1999 tot invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van rechtspersonen.

La coopération internationale dans le domaine du recouvrement, qu'il s'agisse de demandes de renseignements ou de demandes d'assistance, reste faible. La coopération n'a été amorcée qu'avec les pays limitrophes. En tout état de cause, la Belgique fait trop peu appel aux autres pays pour obtenir une assistance effective en matière de recouvrement. Lorsqu'elle est réelle, cette assistance n'est, en outre, pas suffisamment fructueuse. Il conviendrait néanmoins que l'administration continue à recourir à cette possibilité de coopération et à se soucier d'honorer, dans la mesure du possible, les demandes de recouvrement émanant d'autres pays.

4.2. Rapport global

Dans plusieurs Etats membres, des mesures tangibles ont été adoptées pour augmenter l'efficacité de la lutte contre la fraude.

Le progrès a porté sur l'organisation administrative et les ressources mises en œuvre. Le recours à des stratégies de contrôle telles que l'analyse des risques se généralise progressivement.

Certains problèmes soulevés précédemment subsistent et exigent l'adoption de dispositions légales. Des différences demeurent dans la définition des opérations frauduleuses, les conditions de poursuite, les délais pour adapter l'assiette et l'efficacité des services nationaux. Lors des discussions entre la Commission et les Etats membres, il est apparu que l'instauration d'une coopération plus étroite entre ces derniers soulève certaines réserves, spécialement lorsqu'il s'agit de l'organiser au niveau communautaire. Peu de progrès ont été constatés quant à l'évaluation des systèmes nationaux, tant pour les systèmes de contrôle et les procédures de recouvrement que pour les sanctions prescrites.

Tandis que l'unité prévaut dans le domaine économique, il règne une diversité administrative et juridique, qui pourrait faciliter l'impunité des fraudeurs. Une coopération accrue entre les Etats membres est nécessaire pour garantir l'efficacité de la lutte contre la fraude. Il serait souhaitable d'organiser davantage de contrôles auxquels participeraient diverses instances nationales.

Les mécanismes de fraude sont actuellement mieux connus par les autorités, mais ils le sont aussi par les contribuables. Ils se répandent rapidement, souvent au moyen de techniques sophistiquées, ce qui complique leur répression.

Les instances nationales sont confrontées à un système redoutable de mécanismes de fraude, alors que leur arsenal administratif et réglementaire est parfois inadéquat pour réagir avec la rapidité requise. La qualité et l'exhaustivité des informations échangées entre les Etats membres sont souvent insuffisantes. L'assistance en matière de recouvrement se heurte à un certain nombre d'obstructions qui en restreignent l'efficacité.

La fraude à la T.V.A. n'est détectée que dans une faible mesure. Son ampleur et son expansion sont très difficiles à mesurer. Les analyses existantes sont trop générales pour déterminer l'importance de la fraude en matière de commerce intra-communautaire.

De internationale samenwerking op het vlak van de invordering (zowel wat de vragen om inlichtingen als de vragen om invorderingsbijstand betreft) blijft gering. Alleen met de ons omringende landen is er een begin van samenwerking. België doet alleszins zelf te weinig een beroep op andere landen voor effectieve invorderingsbijstand. Zelfs als dit toch gebeurt, blijkt dit bovendien heel weinig vruchten af te werpen. Niettemin verdient het aanbeveling dat de administratie verder gebruik maakt van deze mogelijkheid tot samenwerking en dat ze er tegelijkertijd zorg voor draagt de invorderingsverzoeken van andere landen in de mate van het mogelijke te honoreren.

4.2. In het globale rapport

In verscheidene Lid-Staten werden tastbare maatregelen genomen om de doeltreffendheid van de fraudebestrijding te verhogen.

De vooruitgang situeerde zich op het vlak van de administratieve organisatie en van de voor de fraudebestrijding ingezette middelen. Het gebruik van controlestrategieën zoals risicoanalyse wordt geleidelijk gemeengoed.

Bepaalde reeds vroeger opgeworpen problemen blijven bestaan en nopen tot het nemen van wettelijke maatregelen. Zo blijven er verschillen bestaan ten aanzien van de definitie van frauduleuze handelingen, de voorwaarden voor vervolging, de termijnen voor de aanpassingen aan de grondslag en de efficiëntie van de nationale diensten. Bij de besprekingen tussen de Commissie en de Lid-Staten is gebleken dat er over de invoering van een nauwere onderlinge samenwerking enige reserve bestaat, als het erom gaat deze op communautair niveau te organiseren. Er werd weinig vooruitgang vastgesteld in de evaluatie van de nationale systemen, zowel wat de controlesystemen, de invorderingsprocedures als de voorgeschreven sancties betreft.

Een tegenstelling wordt vastgesteld tussen een eenheid op economisch gebied en een verscheidenheid op administratief en juridisch vlak. Dit kan ertoe leiden dat fraudeurs ongestraft blijven. Een grotere samenwerking tussen de Lid-Staten is noodzakelijk om te zorgen voor een doeltreffende fraudebestrijding. Het zou wenselijk zijn meer controles te verrichten waaraan verscheidene nationale instanties deelnemen.

De fraudemechanismen zijn tegenwoordig beter bekend bij de overheden, maar dat zijn ze ook bij de belastingplichtigen. Daarenboven verspreiden deze mechanismen zich vaak en snel door middel van geavanceerde technieken, wat de bestrijding ervan bemoeilijkt.

De nationale instanties staan tegenover een geducht systeem van fraudemechanismen, terwijl hun administratief en regelgevend instrumentarium soms ongeschikt is om met de vereiste snelheid te reageren. Er schort bovendien veel aan de kwaliteit en de volledigheid van de tussen de Lid-Staten uitgewisselde informatie. De bijstand met betrekking tot de invordering kent een aantal belemmeringen die de doeltreffendheid ervan beperken.

De BTW-fraude komt slechts in geringe mate aan het licht. De omvang en de ontwikkeling ervan zijn zeer moeilijk meetbaar. De bestaande analyses zijn te algemeen om de fraude in het intracommunautaire handelsverkeer te onderkennen.

Le passage à un autre système (définitif) de T.V.A. paraît peu probable. A cet égard, différentes conditions *sine qua non* sont encore loin d'être remplies. Spécialement, l'incertitude prévaut surtout sur l'égale efficacité de l'action de toutes les instances nationales et l'application uniforme de la législation relative à la T.V.A. dans tous les Etats membres.

Les efforts fournis par les instances nationales et la Commission européenne doivent être poursuivis afin d'aboutir à un fonctionnement correct et satisfaisant du régime de la T.V.A. dans le commerce intra-communautaire.

De kansen op een overgang naar een ander (definitief) BTW-stelsel lijken gering. Daartoe zijn verschillende *conditiones sine qua non* nog lang niet vervuld. Met name speelt voornamelijk de onzekerheid of alle nationale instanties even efficiënt te werk gaan en of de BTW-wetgeving in alle Lid-Staten op uniforme wijze wordt toegepast.

De inspanningen van de nationale instanties en van de Europese Commissie moeten worden voortgezet om te komen tot een correcte en bevredigende werking van het stelsel van de BTW in het intracommunautaire handelsverkeer.

V. AFFAIRES SOCIALES

1. MINISTERE DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL, MINISTERE DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm)

– ACTUALISATION DES CONCLUSIONS DU CONTROLE DE LA GESTION DU REGIME DE LA PREPENSION (1995-1999)

Entre 1990 et 1995, la Cour des comptes a effectué un certain nombre d'examins de la gestion administrative, budgétaire et financière du régime de la prépension conventionnelle. Elle a formulé, en la matière, différentes observations et recommandations (1), auxquelles il a été, depuis lors, en grande partie donné suite.

Le remboursement à l'Etat des indemnités complémentaires de prépension attribuées dans le cadre du plan quinquennal pour le secteur textile reste toutefois problématique. Ainsi, les fonds de sécurité d'existence concernés n'ont remboursé, jusque 1999 inclus, qu'une somme de 100.037.270 francs sur un encours de 2.988.876.859 francs.

N-1.292.992

N-1.831.632

1. Gestion du régime

1.1. Entre 1995 et 1999, divers aspects de la gestion administrative du régime de la prépension ont été profondément adaptés.

Ces adaptations résultent, dans une certaine mesure, de modifications spécifiques dans la réglementation. Ainsi, depuis 1997, un nouveau règlement de sanctions est en vigueur en cas de remplacement irrégulier du prépensionné, en vertu duquel le recouvrement de l'indemnité compensatoire auprès des employeurs peut être assuré de manière plus efficace et uniforme.

Les modernisations les plus importantes concernent cependant la gestion des dossiers par l'ONEm. Tout d'abord, une amélioration de l'informatisation a permis de développer davantage les contrôles internes de l'application correcte de la réglementation. Ensuite, des procédures spécifiques ont été élaborées en 1998, afin de garantir un respect scrupuleux de l'obligation de remplacement et donc également d'éviter autant que possible une action répressive (peu efficace, puisque le but consiste en effet non à recouvrer des indemnités, mais à mettre au travail un chômeur ou une personne assimilée). Enfin, l'ONEm collecte et publie, depuis peu, toutes sortes de données statistiques utiles à une évaluation ou à une éventuelle correction de la gestion. C'est, par exemple, le cas pour l'effet, recherché mais faible, de mise au travail du régime, ce qui permet de démontrer dorénavant l'incidence concrète des nombreuses exemptions de l'obligation de remplacement.

(1) Cf. 150^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 235-237, et 153^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 84-86.

V. SOCIALE ZAKEN

1. MINISTERIE VAN ARBEID EN TEWERKSTELLING, MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVoorzIENING (RVA)

– ACTUALISERING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN OVER HET BEHEER VAN HET STELSEL BRUGPENSIOEN (1995-1999)

Tussen 1990 en 1995 heeft het Rekenhof een aantal onderzoeken uitgevoerd naar het administratief, financieel en budgettair beheer van het (conventioneel) brugpensioen. Hierover werden verschillende opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd (1), waaraan inmiddels grotendeels gevolg werd gegeven.

Problematisch blijft evenwel de terugbetaling aan de Staat van de aanvullende vergoedingen brugpensioen, toegekend in het kader van een vijfjarenplan voor de textielsector. Op een uitstaande schuld van 2.988.876.859 BEF hebben de betrokken fondsen voor bestaanszekerheid tot en met 1999 nog maar 100.037.270 BEF terugbetaald.

N-1.292.922

N-1.831.632

1. Beheer van het stelsel

1.1. Tussen 1995 en 1999 werden diverse aspecten van het administratief beheer van het brugpensioenstelsel grondig aangepast.

In beperkte mate vloeide dit voort uit specifieke wijzigingen in de reglementering. Zo is sedert 1997 een nieuwe sanctieregeling van kracht bij een onregelmatige vervanging van de bruggepensioneerde, waardoor op een meer efficiënte en uniforme wijze de invordering van een compensatoire vergoeding bij de werkgevers kan worden verzekerd.

De belangrijkste vernieuwingen situeren zich evenwel in het vlak van het dossierbeheer door de RVA. Vooreerst liet een verdere informatisering toe de interne controles op de correcte toepassing van de reglementering verder uit te bouwen. Vervolgens werden in 1998 ook afzonderlijke procedures uitgewerkt om een nauwgezette opvolging van de vervangingsplicht te verzekeren, en aldus ook een (weinig doelmatig) repressief optreden zoveel mogelijk te vermijden (de tewerkstelling van een werkloze of daarmee gelijkgestelde is inderdaad het doel, en niet de invordering van schadevergoedingen). Tot slot verzamelt en publiceert de RVA sinds kort ook allerlei nieuwe statistische gegevens, dienstig voor een evaluatie of eventuele bijsturing van het beleid. Dit is bijvoorbeeld het geval in het vlak van het beoogde doch geringe tewerkstellingseffect van het stelsel, waarbij voortaan de concrete impact van de talrijke vrijstellingen op de vervangingsplicht kan worden aangetoond.

(1) Zie 150e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 234-236 en 153e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 85-87.

Cependant, l'évolution de l'échange des données avec d'autres organismes de la sécurité sociale reste une question prioritaire. En effet, cet échange de données, qui s'effectue par le biais de la Banque-Carrefour de la sécurité sociale, constituerait, ou devrait constituer, dans un avenir proche, la base du développement de différents contrôles, nouveaux ou complémentaires, de la gestion des dossiers. Du reste, cette situation ne vaut pas seulement pour le traitement des dossiers de prépension, mais aussi pour la gestion des régimes du chômage et de l'interruption de carrière. Un récent examen en la matière a effectivement donné lieu à une conclusion analogue (2).

1.2. Il a également été remédié au manque fondamental de transparence de la gestion budgétaire et financière. Depuis l'instauration de la "gestion globale" dans le régime de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés (1995), toutes les ressources, cotisations, subventions de l'Etat et sources de financement alternatives, sont d'abord globalisées avant d'être réparties entre les branches de la sécurité sociale selon les besoins de trésorerie des organismes de paiement concernés. Grâce à ce principe, les différents flux budgétaires et financiers sont redevenus simples et transparents (3). En outre, la comptabilité des coûts de l'ONem permet, depuis 1996, de détailler les différentes catégories et sources de coûts de la gestion administrative.

2. Prépensions du "plan textile" (4)

Dans le volet social du premier plan quinquennal (1981-1985) pour le secteur textile, une réglementation de prépension a été élaborée pour les travailleurs plus âgés. Lors de leur licenciement à la suite d'une restructuration ou fermeture d'entreprise, ceux-ci pouvaient faire valoir leurs droits à une indemnité complémentaire à l'allocation de chômage, jusqu'à l'âge de la mise à la retraite. Cette réglementation prit fin en 1994, les derniers bénéficiaires ayant alors atteint l'âge de la pension légale.

Les dépenses relatives à l'indemnité complémentaire ont été payées par l'ONem et financées par des avances de fonds sans intérêts à la charge du budget du ministère des Affaires économiques, mais doivent être remboursées par les différents fonds de sécurité d'existence du secteur textile, au moyen du produit de cotisations patronales spéciales.

Ce remboursement s'avère toutefois extrêmement laborieux. Au 31 décembre 1996, seulement 81.308.023 francs avaient été remboursés sur une dette totale de 2.988.876.859 francs. Au 31 décembre 1999, le remboursement n'atteignait que 100.037.270 francs (cf. tableau ci-après).

(2) 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 119-133, concernant la gestion administrative du régime de l'interruption de carrière.

(3) Eu égard à l'importance de cette modernisation, une étude spéciale en la matière, "L'organisation et le financement de la sécurité sociale depuis l'instauration d'une gestion globale", a été reprise dans le 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 419 et suivantes.

(4) Le cadre juridique de la réglementation relative à la prépension dans le cadre du plan textile, ainsi que les constatations et observations sur ce point, ont été exposées dans le 154^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 67 et suivantes.

De verdere evolutie van de gegevensuitwisseling met andere instellingen van de sociale zekerheid blijft echter een bijzonder aandachtspunt. Deze gegevensuitwisseling (langs de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid) zou in de nabije toekomst immers de basis (moeten) vormen voor de ontwikkeling van diverse nieuwe of aanvullende controles bij het dossierbeheer. Dit geldt trouwens niet alleen voor de afhandeling van de brugpensioendossiers, maar ook voor het beheer van de stelsels werkloosheid en loopbaanonderbreking. Vroeger onderzoek hierover resulteerde immers in een volledige gelijkaardige bevinding (2).

1.2. Ook het fundamenteel gebrek aan transparantie bij het budgettair en financieel beheer is verholpen. Door de invoering van het "globaal beheer" in de sociale zekerheid voor werknemers (1995) worden voortaan alle middelen (bijdragen, staatstoelagen en alternatieve financieringsbronnen) eerst geglobaliseerd om pas daarna over de takken van de sociale zekerheid te worden verdeeld volgens de thesauriebehoeften bij de betrokken uitkeringsinstellingen. Met dit principe zijn de diverse budgettaire en financiële stromen dan ook opnieuw vereenvoudigd en doorzichtig geworden (3). Daarenboven maakt de kostprijsboekhouding van de RVA het sedert 1996 mogelijk de diverse kostensoorten en kostenplaatsen van het administratief beheer te detailleren.

2. Brugpensioenen "textielplan" (4)

In het sociaal luik van een eerste vijfjarenplan (1981-1985) voor de textielsector werd voor oudere werknemers een brugpensioenregeling uitgewerkt. Bij hun ontslag als gevolg van een herstructurering of sluiting van de onderneming konden zij tot op de pensioenleeftijd aanspraak maken op een aanvullende vergoeding op de werkloosheidsuitkering. In de loop van 1994 doofde deze regeling uit (de laatste gerechtigden bereikten toen de leeftijd voor het wettelijk rustpensioen).

De uitgaven voor de aanvullende vergoeding werden betaald door de RVA en gefinancierd met renteloze voorschotten ten laste van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, maar moeten worden terugbetaald door de verschillende fondsen voor bestaanszekerheid in de textielsector (door middel van de opbrengst van specifieke werkgeversbijdragen).

De terugbetaling door de fondsen voor bestaanszekerheid verloopt evenwel uiterst moeizaam. Per 31 december 1996 bleek dat slechts 81.308.023 BEF was terugbetaald op een totale schuld van 2.988.876.859 BEF. Per 31 december 1999 bedroeg de terugbetaling nog steeds maar 100.037.270 BEF (zie tabel hierna).

(2) 156e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 118-132, over het administratief beheer van het stelsel loopbaanonderbreking.

(3) Gelet op het belang van deze vernieuwing werd hierover in het 156e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 418 e.v. een bijzondere studie opgenomen ("De organisatie en de financiering van de sociale zekerheid sedert de invoering van het globaal beheer").

(4) Het juridisch kader van de brugpensioenregeling in het kader van het textielplan en de vaststellingen en opmerkingen dienaangaande werden uiteengezet in het 154e Boek van het Opmerkingen, deel I, pp. 66 e.v.

Néanmoins, en 1999, aucune mesure n'a été prise qui vise à garantir, dans un délai raisonnable, le remboursement, à l'Etat, des dépenses effectuées. La Cour des comptes a pourtant insisté à cet égard auprès du ministre de l'Emploi et du Travail ainsi que du ministre des Affaires économiques pour qu'ils prennent les initiatives nécessaires en la matière, en concertation avec les autres parties et organismes concernés par l'exécution du volet social du plan textile (5).

(5) Lettres du 6 novembre 1996.

Toch werd ook in 1999 geen enkele maatregel getroffen om de terugbetaling van de verrichte uitgaven aan de Staat binnen een redelijke termijn te verzekeren. Nochtans heeft het Rekenhof bij de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en bij de Minister van Economische Zaken aangedrongen ter zake de nodige initiatieven te nemen in overleg met de andere bij de uitvoering van het sociaal luik van het textielplan betrokken partijen en instellingen (5).

(5) Brieven van 6 november 1996.

Tableau : Remboursement des avances effectuées pour les indemnités complémentaires de pré pension dans le cadre du plan textile, ventilé par commission paritaire (C.P.) et par an (situation au 31 décembre 1999)

(en francs)

	C.P. 107 C.P. 108	C.P. 109	C.P. 120	C.P. 122	C.P. 123	C.P. 214	C.P. 215	Total
Avances	6.444.766	380.653.142	1.877.377.764	39.344.621	96.167.412	450.740.583	138.148.571	2.988.876.859
Remboursement								
1986	0	0	19.425.162	270.375	277.909	6.781.425	0	26.754.871
1987	0	0	4.948.272	63.262	0	1.321.500	0	6.333.034
1988	0	2.327.768	4.810.384	35.355	262.808	1.303.200	713.683	9.453.198
1989	17.677	0	4.918.002	68.489	97.296	1.319.700	0	6.421.164
1990	0	0	0	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	5.878	0	0	0	5.878
1992	0	0	0	65.306	0	0	0	65.306
1993	0	0	5.246.055	63.574	0	0	0	5.309.629
1994	0	5.454.538	5.368.690	62.670	0	1.059.427	1.623.826	13.569.151
1995	283.805	0	5.264.944	74.987	0	1.160.700	0	6.784.436
1996	0	0	5.385.906	84.550	0	1.140.900	0	6.611.356
1997	0	0	5.084.025	70.038	0	1.069.800	0	6.223.863
1998	0	0	5.049.130	65.834	0	1.050.150	0	6.165.114
1999	0	0	5.190.669	72.601	0	1.077.000	0	6.340.270
Total	301.482	7.782.306	70.691.239	1.002.919	638.013	17.283.802	2.337.509	100.037.270
Solde à payer	6.143.284	372.870.836	1.806.686.525	38.341.702	95.529.399	433.456.781	135.811.062	2.888.839.589

Sources : ministère des Affaires économiques.

Tabel : terugbetaling van de voorschotten voor de aanvullende vergoeding brugpensioen in het kader van het textielplan, per paritair comité (PC) en per jaar – toestand per 31 december 1999

(in BEF)

	PC 107	PC 109	PC 120	PC 122	PC 123	PC 214	PC 215	TOTAAL
Voorschotten	6.444.766	380.653.142	1.877.377.764	39.344.621	96.167.412	450.740.583	138.148.571	2.988.876.859
Terugbetaald								
1986	0	0	19.425.162	270.375	277.909	6.781.425	0	26.754.871
1987	0	0	4.948.272	63.262	0	1.321.500	0	6.333.034
1988	0	2.327.768	4.810.384	35.355	262.808	1.303.200	713.683	9.453.198
1989	17.677	0	4.918.002	68.489	97.296	1.319.700	0	6.421.164
1990	0	0	0	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	5.878	0	0	0	5.878
1992	0	0	0	65.306	0	0	0	65.306
1993	0	0	5.246.055	63.574	0	0	0	5.309.629
1994	0	5.454.538	5.368.690	62.670	0	1.059.427	1.623.826	13.569.151
1995	283.805	0	5.264.944	74.987	0	1.160.700	0	6.784.436
1996	0	0	5.385.906	84.550	0	1.140.900	0	6.611.356
1997	0	0	5.084.025	70.038	0	1.069.800	0	6.223.863
1998	0	0	5.049.130	65.834	0	1.050.150	0	6.165.114
1999	0	0	5.190.669	72.601	0	1.077.000	0	6.340.270
Totaal	301.482	7.782.306	70.691.239	1.002.919	638.013	17.283.802	2.337.509	100.037.270
Schuldsaldo	6.143.284	372.870.836	1.806.686.525	38.341.702	95.529.399	433.456.781	135.811.062	2.888.839.589

(bron : Ministerie van Economische Zaken)

2. OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEm)

– OBLIGATION DE REMPLACEMENT EN CAS D'INTERRUPTION DE CARRIERE

L'Office national de l'emploi (ONEm) satisfait à l'obligation de remplacer les membres de son personnel en interruption de carrière en recourant à un pool de remplaçants, dont le nombre, exprimé en équivalents temps plein, coïncide avec le nombre des agents en interruption de carrière.

Toutefois, ce dispositif ne permet pas de satisfaire à plusieurs obligations réglementaires. En outre, ce pool comprend aussi des membres du personnel contractuel déjà en service à l'ONEm, à un autre titre que celui de remplaçant d'un agent en interruption de carrière. Un tel procédé va à l'encontre de l'objectif principal de la réglementation en matière d'interruption de carrière, qui consiste à promouvoir l'engagement de chômeurs.

N-1.708.088

1. Cadre légal et réglementaire

L'interruption de carrière du personnel statutaire de l'ONEm est régie par l'arrêté royal du 19 novembre 1998 (1).

L'agent peut interrompre sa carrière de manière complète ou à raison d'un quart, d'un tiers ou de la moitié de la durée des prestations qui lui sont normalement imposées.

Pendant son interruption de carrière, l'agent doit, en règle générale, être remplacé par un chômeur complet indemnisé (2). L'agent peut également être remplacé par un travailleur qui, le jour précédant son engagement, était déjà occupé comme remplaçant d'un agent en interruption de carrière dans le même service public.

Le personnel contractuel de la fonction publique peut exercer son droit à l'interruption de carrière suivant les dispositions de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 (3). Cet arrêté contient des dispositions similaires à celles applicables aux agents statutaires. Dans ce cas aussi, le remplacement doit, en premier lieu, être assuré par un chômeur complet indemnisé ou une personne assimilée.

Un agent en interruption de carrière a droit à une allocation d'interruption. Une attestation, délivrée par l'inspecteur régional du chômage compétent, dont il ressort que le remplaçant remplit les conditions réglementaires, doit être jointe à la demande de cette allocation (4).

(1) Conformément à l'article 3, 9°, de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat est applicable aux agents statutaires de l'ONEm.

(2) Les différentes catégories de chômeurs complets indemnisés sont mentionnées à l'article 128 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998.

(3) Arrêté royal du 2 janvier 1991 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption.

(4) Article 134 de l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat ; article 12 de l'arrêté royal du 2 janvier 1991 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption.

2. RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING (RVA)

– VERVANGINGSPLICHT BIJ LOOPBAANONDERBREKING

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) komt de vervangingsplicht van haar personeelsleden in loopbaanonderbreking na door gebruik te maken van een "pool" van vervangers, waarbij het aantal vervangers in voltijdse eenheden overeenstemt met het aantal loopbaanonderbrekers in voltijdse eenheden.

Op die manier kunnen evenwel een aantal reglementaire verplichtingen niet meer worden nageleefd. Bovendien worden in de pool ook contractuele personeelsleden opgenomen die reeds bij de RVA zijn tewerkgesteld in een andere hoedanigheid dan vervanger van een loopbaanonderbreker. Dit gaat in tegen de belangrijkste doelstelling van de reglementering inzake loopbaanonderbreking, m.n. de bevordering van de tewerkstelling van werklozen.

N-1.708.088

1. Wettelijk en reglementair kader

De loopbaanonderbreking van het statutair personeel van de RVA wordt geregeld door het koninklijk besluit van 19 november 1998 (1).

De ambtenaar kan zijn loopbaan volledig of ten belope van een kwart, een derde of de helft van de duur van de prestaties die hem normaal worden opgelegd, onderbreken.

Gedurende deze loopbaanonderbreking dient de ambtenaar in regel te worden vervangen door een vergoede volledige werkloze (2). Daarnaast kan de loopbaanonderbreker ook worden vervangen door een werknemer die de dag vóór zijn indiensttreding in dezelfde openbare dienst reeds als vervanger voor een loopbaanonderbreker was tewerkgesteld.

Het contractueel overheidspersoneel kan zijn recht op loopbaanonderbreking uitoefenen volgens de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 (3). Dat besluit bevat gelijkaardige bepalingen als de reglementering voor statutairen. Ook hier dient in de eerste plaats de vervanging te gebeuren door een vergoede volledige werkloze of een daarmee gelijkgestelde.

Een loopbaanonderbreker heeft recht op een onderbrekingsuitkering. Bij de aanvraag ervan moet een attest, uitgereikt door de bevoegde gewestelijke werkloosheidsinspecteur en waaruit blijkt dat de vervanger aan de reglementaire voorwaarden voldoet, worden voorgelegd (4).

(1) Overeenkomstig artikel 3, 9°, van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, is het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan personeelsleden van de rijksbesturen, van toepassing op de statutaire personeelsleden van de RVA.

(2) De verschillende categorieën van vergoede volledig werklozen worden vermeld in artikel 128 van het koninklijk besluit van 19 november 1998.

(3) Koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen.

(4) Artikel 134 van het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de rijksbesturen; artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen.

Les arrêtés royaux des 2 janvier 1991 et 19 novembre 1998 relatifs à l'interruption de carrière exécutent les dispositions de la loi de redressement du 22 janvier 1985 (5). Il ressort des travaux préparatoires de cette loi que l'obligation de remplacement doit promouvoir l'engagement de chômeurs.

2. Constatations de la Cour des comptes

L'ONem fait une application particulière de la réglementation relative à l'obligation de remplacement dans les cas d'interruption de carrière de son propre personnel.

L'agent en interruption de carrière n'est pas remplacé individuellement et nominativement par un remplaçant contractuel ; l'organisme recourt en effet à un *pool* de remplaçants. Le nombre, en équivalents temps plein, des contractuels qui en font partie coïncide normalement avec celui des agents en interruption de carrière, également en équivalents temps plein.

Cependant, lorsque la Cour a entamé son contrôle, le nombre des remplaçants en service n'atteignait que 265,5 équivalents temps plein pour un total, en équivalents temps plein, de 311 agents en interruption de carrière.

Cet écart a été neutralisé, au cours du contrôle, en transférant à l'équipe des remplaçants d'interruption de carrière un certain nombre de contractuels engagés pour répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel.

En outre, un sondage a révélé qu'il était impossible de déterminer si certains membres du personnel de l'équipe entraient en ligne de compte pour assurer le remplacement d'un agent en interruption de carrière. D'après l'ONem, il suffisait de produire une attestation de chômage C 63, constatant qu'avant leur engagement par l'Office, les intéressés étaient au chômage. Or, le sondage a fait apparaître que cette attestation soit avait souvent été établie dans un autre but, par exemple, pour le recrutement d'agents contractuels subventionnés, soit faisait tout simplement défaut.

3. Observations adressées par la Cour des comptes à la ministre de l'Emploi et du Travail (6)

La Cour des comptes peut comprendre les avantages qu'un système de *pool* offre en matière d'efficacité, d'autant plus qu'à la suite des modifications apportées récemment à la réglementation, les membres du personnel statutaire sont aussi autorisés à interrompre leur carrière à raison d'un tiers et d'un quart de leurs prestations. Un tel système peut se révéler plus fonctionnel que la structure rigide du remplacement nominatif.

(5) Loi de redressement du 22 janvier 1985 portant des dispositions sociales, chapitre IV, section 5.

(6) Lettre du 7 juillet 1999, avec copie adressée au ministre de la Fonction publique.

De koninklijke besluiten van 2 januari 1991 en 19 november 1998 inzake loopbaanonderbreking voeren de bepalingen van de herstellwet van 22 januari 1985 uit (5). Uit de voorbereidende werken van deze wet blijkt dat de vervangingsplicht de tewerkstelling van werklozen moet bevorderen.

2. Vaststellingen van het Rekenhof

De RVA past de reglementering inzake de vervangingsplicht bij loopbaanonderbreking van haar eigen personeel op een bijzondere wijze toe.

Het personeelslid in loopbaanonderbreking wordt niet individueel en op naam vervangen door een contractuele vervanger ; er wordt wel een pool van vervangers gebruikt. Het aantal contractuelen in deze pool, uitgedrukt in voltijdse eenheden, stemt normaliter overeen met het aantal loopbaanonderbrekers, eveneens uitgedrukt in voltijdse eenheden.

Bij de aanvang van de controle van het Rekenhof waren evenwel voor 311 voltijdse eenheden loopbaanonderbrekers slechts 265,5 voltijdse eenheden vervangers in dienst.

Dit verschil werd in de loop van het onderzoek geneutraliseerd doordat een aantal contractuelen die in dienst waren om te voorzien in uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften, werden overgeheveld naar de pool “vervangers loopbaanonderbreking”.

Uit een steekproef bleek bovendien dat voor sommige personeelsleden in de pool niet kon worden vastgesteld dat ze in aanmerking kwamen voor het vervangen van een loopbaanonderbreker. Volgens de RVA volstond de voorlegging van een werkloosheidsattest C63 waaruit zou blijken dat betrokkenen vóór hun indienstneming door de RVA werkloos waren. Nochtans wees de steekproef uit dat ofwel dit attest vaak voor andere doeleinden werd opgemaakt (bijvoorbeeld voor de aanwerving van gesubsidieerde contractuelen), ofwel gewoonweg ontbrak.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Tewerkstelling en Arbeid (6)

Het Rekenhof betoont een zeker begrip voor de voordelen inzake efficiëntie van een dergelijk poolsysteem, zeker in het licht van de recente wijziging van de reglementering, waarbij voor statutairen ook loopbaanonderbreking voor één derde en voor één vierde toegelaten is. Een poolsysteem kan werkzamer zijn dan de rigide structuur van de vervanging op naam.

(5) Herstellwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, hoofdstuk IV, afdeling 5.

(6) Brief van 7 juli 1999, met afschrift aan de Minister van Ambtenarenzaken.

Toutefois, ce système d'équipe entrave le respect de plusieurs obligations réglementaires, comme, par exemple, la présentation d'une attestation délivrée par l'inspecteur régional du chômage compétent, dont il ressort que le remplaçant remplit les conditions réglementaires et qui doit servir à étayer la demande d'allocation d'interruption.

L'ONEm applique des sanctions aux autres employeurs, y compris dans le secteur public, lorsqu'ils ne parviennent pas à apporter la preuve d'un remplacement valable pour chaque agent en interruption de carrière considéré séparément.

Il s'est avéré impossible de déterminer si certains remplaçants d'agents en interruption de carrière à l'ONEm étaient chômeurs complets indemnisés à la date de leur recrutement, ou s'ils étaient déjà occupés à l'Office en qualité de remplaçants. En outre, les agents en interruption de carrière à l'ONEm sont parfois remplacés par des contractuels déjà en service pour répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel.

Pareil procédé est contraire aux conditions réglementaires mises au recrutement en qualité de remplaçant et ne concorde pas pleinement avec l'objectif principal du régime de l'interruption de carrière, c'est-à-dire promouvoir l'engagement de chômeurs.

A ce jour, il n'a pas été répondu à la lettre de la Cour.

Wel verhindert een dergelijk poolsysteem de naleving van een aantal reglementaire verplichtingen, zoals bv. de indiening van een attest, uitgereikt door de bevoegde gewestelijke werkloosheidsinspecteur waaruit blijkt dat de vervanger aan de reglementaire voorwaarden voldoet, attest dat moet dienen om de aanvraag van een onderbrekingsuitkering te staven.

De RVA gaat bij andere werkgevers, ook uit de overheidssector, over tot sanctionering indien zij er niet in slagen voor elke loopbaanonderbreker afzonderlijk een geldige vervanging te bewijzen.

Voor sommige vervangers van loopbaanonderbrekers bij de RVA kon niet worden vastgesteld dat zij op de datum van aanwerving als vervanger volledig uitkeringsgerechtigd werkloos waren of reeds tewerkgesteld waren bij de RVA als vervanger van een loopbaanonderbreker. Bovendien worden loopbaanonderbrekers bij de RVA soms vervangen door contractueel personeel dat al in dienst was om te voorzien in uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften.

Een dergelijke handelswijze is in strijd met de reglementaire voorwaarden om als vervanger voor loopbaanonderbreking te worden aangeworven en niet volledig in overeenstemming met de belangrijkste doelstelling van het stelsel loopbaanonderbreking, m.n. de bevordering van de tewerkstelling van werklozen.

Tot nog toe werd op de brief van het Rekenhof niet geantwoord.

VI. DEPARTEMENTS D'AUTORITE

1. MARCHES PUBLICS PORTANT SUR DES SERVICES JURIDIQUES

La Cour des comptes a constaté, auprès de différents ministères et services fédéraux, que des marchés portant sur des services juridiques ont été attribués en méconnaissance de la réglementation régissant les marchés publics. Ce sont surtout les dispositions relatives à la mise en concurrence et à l'obligation de conclure un accord écrit préalable, avec fixation forfaitaire des prix, qui n'ont pas été respectées.

Ces constatations ont été effectuées auprès des services du premier ministre, du ministère de l'Intérieur, du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale, du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, ainsi que du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture.

N-1.651.880
N-1.656.792
N-1.681.655
N-1.748.849
N-1.757.099
N-1.757.566
N-1.761.104
N-1.770.009
N-1.787.143
N-1.827.316

1. Cadre légal et réglementaire

1.1. Droit budgétaire

Les dépenses afférentes aux services de nature juridique sont, en principe, imputées aux allocations de base portant le code 12.01 – "Dépenses permanentes pour achat de biens non durables et de services".

1.2. Cadre légal et réglementaire général

Pour les marchés attribués avant le 1^{er} mai 1997, les autorités étaient tenues de respecter la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics (1). Les marchés attribués après cette date ressortissent à l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (2).

(1) Loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

(2) Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. Pour la date d'entrée en vigueur (1^{er} mai 1997) : cf. l'arrêté royal du 29 janvier 1997.

VI. AUTORITEITSDEPARTEMENTEN

1. OVERHEIDSOPDRACHTEN VOOR JURIDISCHE DIENSTENVERLENING

Bij verschillende federale ministeries en diensten heeft het Rekenhof vastgesteld dat opdrachten betreffende diensten van juridische aard met miskenning van de regelgeving inzake overheidsopdrachten werden gegund. Vooral de bepalingen inzake mededinging en de vereiste van een schriftelijk en voorafgaand akkoord, met een forfaitaire prijsbepaling, werden niet gerespecteerd.

Die vaststellingen werden gedaan bij de Diensten van de Eerste Minister, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking, het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu en het Ministerie van Middenstand en Landbouw.

N-1.651.880
N-1.656.792
N-1.681.655
N-1.748.849
N-1.757.099
N-1.757.566
N-1.761.104
N-1.770.009
N-1.787.143
N-1.827.316

1. Wettelijk en reglementair kader

1.1. Begrotingsrechtelijk kader

Uitgaven met betrekking tot diensten van juridische aard worden in principe aangerekend op basisallocaties met kenmerk 1201 ("Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en diensten").

1.2. Algemeen wettelijk en reglementair kader

De overheid diende de wet van 14 juli 1976 betreffende overheidsopdrachten (1) na te leven voor opdrachten gegund vóór 1 mei 1997. Opdrachten die na die datum worden gegund, vallen onder toepassing van de wet van 24 december 1993 betreffende overheidsopdrachten (2).

(1) Wet van 14 juli 1976 betreffende overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

(2) Wet van 24 december 1993 betreffende overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. Voor de datum van inwerkingtreding (1 mei 1997) : zie koninklijk besluit van 29 januari 1997.

La loi du 14 juillet 1976 ne comportait, pas plus que l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges, de définition précise de la notion de "services". Sous le régime de cette loi, il était donc difficile de déterminer quelles règles étaient applicables aux services de nature intellectuelle effectués par des personnes exerçant une profession libérale, telles que les avocats.

Dans le passé, la Cour des comptes estimait déjà que les marchés de services de nature intellectuelle ne pouvaient, en pratique, être attribués que de gré à gré (3). En l'occurrence, la consultation préalable ne pouvait être appliquée, en raison du caractère spécifique de tels marchés (4), mais les autres principes fondamentaux de la législation et de la réglementation relatives aux marchés publics étaient, en tout cas, bien d'application, tels ceux, par exemple, du marché à forfait et du paiement pour services faits et acceptés.

La loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics est très claire à cet égard. Un "marché public de services" est défini comme "le contrat à titre onéreux conclu entre un prestataire de services et un pouvoir adjudicateur". En outre, le contrat doit avoir pour objet des services visés dans l'annexe 2 de ladite loi, tels que, par exemple, les "services juridiques" (5). Il s'agit, en l'espèce, aussi bien de services de conseil juridique que de la représentation en droit dans le domaine des diverses branches du droit (6).

Sauf mention contraire, les marchés examinés ci-dessous ressortissent à l'application de la loi du 24 décembre 1993 et de ses arrêtés d'exécution.

La réglementation actuelle en matière de marchés publics est caractérisée par plusieurs principes.

Une première caractéristique essentielle consiste dans l'obligation de faire appel à la concurrence (7). Même en cas de procédure négociée (8), sans obligation de publicité, il est de règle de faire appel à la concurrence, indépendamment du montant (9). Les cas exceptionnels où il ne faut pas faire appel à la concurrence doivent être formellement motivés (10).

(3) Cf. 146^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 77 et suivantes.

(4) Article 49, § 2, de l'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

(5) Article 5 de la loi du 24 décembre 1993, qui fait référence à l'annexe 2 de la loi.

(6) Circulaire du premier ministre du 2 décembre 1997.

(7) Article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1993.

(8) Dans le cadre d'une procédure négociée, le pouvoir adjudicateur consulte plusieurs candidats de son choix et négocie les conditions du marché avec un ou plusieurs d'entre eux.

(9) Article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

(10) Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

De wet van 14 juli 1976 bevatte geen duidelijke omschrijving van het begrip "diensten", net zo min als het ministerieel besluit van 10 augustus 1977 houdende vaststelling van de algemene aannemingsvoorwaarden. Aldus kon onder het regime van die wet moeilijk worden bepaald welke regels van toepassing waren op diensten van intellectuele aard, verstrekt door personen met een vrij beroep, zoals advocaten.

Het Rekenhof kwam in het verleden reeds tot de conclusie dat in de praktijk opdrachten van diensten van intellectuele aard enkel onderhands kunnen worden gegund (3). De voorafgaande raadpleging kon in casu niet worden toegepast, gelet op het specifieke karakter van dergelijke opdrachten (4). In ieder geval waren de overige fundamentele beginselen van de wetgeving en reglementering inzake overheidsopdrachten wèl van toepassing zoals bv. de gunning op basis van een forfaitaire grondslag en het principe van betaling voor verstrekte en aanvaarde diensten.

De wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten is ter zake wel duidelijk. Een "overheidsopdracht voor aanneming van diensten" wordt omschreven als "de overeenkomst onder bezwarende titel gesloten tussen een dienstverlener enerzijds en een aanbestedende overheid anderzijds". Bovendien moet de overeenkomst betrekking hebben op in bijlage 2 van deze wet vermelde diensten, zoals bv. de "diensten van juridische aard" (5). Het betreft hier zowel de diensten voor juridisch advies als voor vertegenwoordiging in rechte op het domein van de verschillende rechtstakken (6).

De hierna besproken opdrachten vallen onder toepassing van de wet van 24 december 1993 en haar uitvoeringsbesluiten, tenzij anders vermeld.

De huidige regelgeving inzake overheidsopdrachten wordt gekenmerkt door een aantal principes.

Een eerste essentieel kenmerk bestaat erin dat een beroep op de mededinging wordt verplicht (7). Zelfs bij de onderhandelingsprocedure (8), zonder naleving van bekendmakingsregels, dient in regel een beroep te worden gedaan op mededinging, ongeacht het bedrag (9). Wanneer uitzonderlijk geen beroep moet worden gedaan op de mededinging, dient dit uitdrukkelijk te worden gemotiveerd (10).

(3) Zie 146e Boek van Opmerkingen, deel 1, pp. 76 e.v.

(4) Artikel 49, § 2, van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

(5) Artikel 5 van de wet van 24 december 1993, dat verwijst naar bijlage 2 van de wet.

(6) Omzendbrief van de Eerste Minister d.d. 2 december 1997.

(7) Artikel 1 van de wet van 24 december 1993.

(8) Bij een onderhandelingsprocedure raadpleegt de aanbestedende overheid meerdere kandidaten naar haar keuze, en onderhandelt over de voorwaarden van de opdracht met één of meer van hen.

(9) Artikel 17, § 2, van de wet van 24 december 1993.

(10) Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Une deuxième caractéristique essentielle des marchés publics réside dans leur passation à forfait (11). Cette modalité signifie notamment que l'autorité doit préalablement connaître le prix fixe auquel elle peut passer un contrat pour l'exécution d'un travail, d'une fourniture ou d'une prestation de services et qu'elle doit clairement informer le prestataire de services des prestations attendues, ainsi que du délai dans lequel elles doivent être accomplies. En outre, le paiement ne peut s'effectuer que pour des services faits et acceptés (12).

La réglementation relative aux marchés publics suppose implicitement qu'il s'agit de contrats écrits. Ce principe trouve son fondement dans les règles relatives à la passation des marchés et dans les formalités budgétaires, en particulier dans le cadre de l'engagement et de l'imputation.

L'exécution de tous les marchés dont le montant estimé, hors taxe sur la valeur ajoutée, est égal ou supérieur à 800.000 francs est régi de plein droit par le cahier général des charges. Il n'est possible d'y déroger que dans la mesure rendue indispensable par les exigences particulières du marché considéré. Le cas échéant, ces dérogations doivent être motivées formellement (13).

Enfin, de tels marchés doivent, en application de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, faire l'objet d'un engagement comptable avant leur notification au bénéficiaire. En règle générale, un avis préalable de l'Inspection des finances est obligatoire (14).

2. Services du premier ministre

2.1. Constatations de la Cour des comptes

2.1.1. Marché de consultance attribué à un cabinet d'avocats

Des créances émanant d'un cabinet d'avocats ont été transmises à la Cour, à l'appui de deux ordonnances – n^{os} 454/99 et 480/99 –, pour des montants de 1.415.400 et 423.000 francs, qui concernent des prestations fournies respectivement en 1998 et 1999.

Le cabinet d'avocats aurait été chargé d'émettre un avis au sujet de l'incidence fiscale de l'usage personnel de véhicules de service par des membres des cabinets. Un désaccord existait, à ce sujet, entre l'Inspection spéciale des impôts et les différents Gouvernements.

(11) Hormis les cas prévus à l'article 7 de la loi du 24 décembre 1993.

(12) Article 8 de la loi du 24 décembre 1993.

(13) Article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

(14) Article 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Een tweede essentieel kenmerk is dat overheidsopdrachten worden gegund op een forfaitaire grondslag (11). Dit betekent o.m. dat de overheid op voorhand moet weten tegen welke vaste prijs zij een overeenkomst kan aangaan voor de uitvoering van een werk, een levering of een dienstenprestatie en dat de dienstenverlener van de overheid duidelijk wordt ingelicht omtrent de te verwachten prestaties en het tijdsbestek waarin deze moeten worden voltooid. Betaling kan bovendien enkel geschieden voor verstrekte en aanvaarde diensten (12).

Een impliciet principe bij de regelgeving inzake overheidsopdrachten is dat overheidsopdrachten geschreven overeenkomsten zijn. Dit vindt zijn grondslag in de regels inzake de gunning van de opdrachten en in de budgettaire formaliteiten, inzonderheid in het kader van vastlegging en aanrekening.

Op het vlak van uitvoering van de overeenkomsten zijn de algemene aannemingsvoorwaarden van rechtswege toepasselijk op alle overheidsopdrachten met een geraamd bedrag, zonder belasting op de toegevoegde waarde, gelijk aan of hoger dan 800.000 BEF. Er kan niet van de algemene aannemingsvoorwaarden worden afgeweken dan voor zover de bijzondere eisen van de beschouwde opdracht dit noodzakelijk maken. In voorkomend geval dienen deze afwijkingen uitdrukkelijk te worden gemotiveerd (13).

Tenslotte moeten dergelijke overeenkomsten in toepassing van artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit boekhoudkundig worden vastgelegd vóór de notificatie ervan aan de begunstigde. In regel is een voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën verplicht (14).

2. Diensten van de Eerste Minister

2.1. Vaststellingen van het Rekenhof

2.1.1. Adviesopdracht aan een advocatenkantoor

Met twee ordonnanties (nrs. 454/99 en 480/99) werden aan het Rekenhof twee schuldvorderingen van een advocatenkantoor overgemaakt voor een bedrag van respectievelijk 1.415.400 BEF (prestaties geleverd in 1998) en 423.000 BEF (prestaties geleverd in 1999).

Het advocatenkantoor zou zijn verzocht advies uit te brengen over de fiscale weerslag van het persoonlijk gebruik van dienstwagens door leden van de kabinetten. Hieromtrent bestond onenigheid tussen de Bijzondere Belastinginspectie en de verschillende regeringen.

(11) Behoudens de gevallen voorzien in artikel 7 van de wet van 24 december 1993.

(12) Artikel 8 van de wet van 24 december 1993.

(13) Artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies van openbare werken.

(14) Artikel 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve- en begrotingscontrole.

Les deux ordonnances n'étaient pas étayées par des pièces justificatives convaincantes.

Le dossier de liquidation transmis ne contenait pas davantage d'informations sur l'identité du pouvoir adjudicateur, l'objet, le prix, la durée et les modalités de passation du marché, le mode de calcul des honoraires facturés, ni sur un éventuel appel à la concurrence ou contrôle des prix.

La dépense résultant du marché passé avec le cabinet d'avocats n'a pas fait l'objet d'une estimation préalable, ni été engagée par le contrôleur des engagements.

2.1.2. Marché de consultance passé avec un professeur d'université

Jointe à l'ordonnance n° 457(98/1), une créance d'un professeur d'université, d'un montant de 763.764 francs, a été soumise à la Cour. L'avis demandé à ce professeur avait trait au contenu d'un projet de loi relatif à la responsabilité des ministres et d'autres mandataires politiques.

Le dossier de liquidation transmis ne contenait pas non plus les pièces justificatives nécessaires.

2.2. Observations formulées par la Cour des comptes au premier ministre (15)

En premier lieu, il n'apparaît pas clairement pour quels motifs il a été fait appel à un cabinet d'avocats pour obtenir un avis juridique sur une question d'ordre fiscal, alors que le ministère des Finances, en particulier l'administration des Contributions directes, peut être considéré comme disposant de la capacité, la formation et l'expérience de la réglementation qui sont requises à cet effet. Dans la mesure où l'administration paraît suffisamment compétente pour élaborer elle-même les mesures fiscales et rédiger la circulaire nécessaire à leur exécution, la dépense de 1.838.400 francs peut, dès lors, être qualifiée d'excessive.

Pour le surplus, tant le marché de consultance passé avec un cabinet d'avocats que le marché attribué à un professeur d'université donnent lieu à des observations identiques.

Ainsi, les règles en matière de concurrence n'ont pas été respectées. Il s'est avéré impossible de démontrer que plusieurs prestataires de services avaient été consultés en vue de l'attribution des marchés au terme d'une procédure négociée (16). Enfin, la raison pour laquelle le marché a été passé de gré à gré avec le cabinet d'avocats n'a pas été suffisamment motivée, en droit et en fait (17).

(15) Lettres des 4 février et 23 novembre 1999.

(16) Conformément à l'article 17, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993 (repris à l'article 39, § 2, 4^o, d, et, pour ce qui est des services juridiques, à l'article 68, 4^o et 5^o alinéas, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996).

(17) Cf. les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

De twee ordonnanties werden niet gestaafd door afdoende bewijsstukken.

Het overgelegde vereffeningsdossier bevatte evenmin gegevens over de identiteit van de opdrachtgever, het voorwerp, de prijs en de duur van de opdracht, de modaliteiten van de toewijzing van de opdracht, de berekeningswijze van de gefactuurerde erelonen, noch over een eventueel beroep op de mededinging en een eventueel uitgevoerde prijzencontrole.

De uitgave voortvloeiend uit de opdracht aan het advocatenkantoor werd niet vooraf geraamd, noch vastgelegd bij de controleur der vastleggingen.

2.1.2. Adviesopdracht aan een hoogleraar

Met ordonnantie nr. 457(98/1) werd aan het Rekenhof een schuldvordering van een hoogleraar overgelegd voor een bedrag van 763.764 BEF. Het advies dat aan de hoogleraar werd gevraagd, had betrekking op de inhoud van een wetsontwerp inzake de aansprakelijkheid van ministers en andere politieke mandatarissen.

Het overgelegde vereffeningsdossier bevatte evenmin de nodige bewijsstukken.

2.2. *Opmerkingen van het Rekenhof aan de Eerste Minister (15)*

In eerste instantie is het onduidelijk om welke redenen beroep werd gedaan op het advocatenkantoor voor het bekomen van een juridisch advies over een fiscale aangelegenheid, daar waar het Ministerie van Financiën, inzonderheid het bestuur van de directe belastingen, geacht mag worden te beschikken over de vereiste bekwaamheid, onderlegdheid en vertrouwdsheid met de reglementering. In de mate de administratie bekwaam kan worden geacht zelf de passende fiscale maatregelen uit te werken en zélf de circulaire ter uitvoering ervan op te stellen, kan de uitgave van 1.838.400 BEF dan ook als buitensporig worden beschouwd.

Voor zowel de adviesopdracht aan een advocatenkantoor als de opdracht gegund aan een hoogleraar gelden voor het overige dezelfde opmerkingen.

Zo werden de regels inzake mededinging niet nageleefd. Evenmin kon worden aangetoond of er meerdere dienstverleners werden geraadpleegd met het oog op de gunning van de opdracht na onderhandelingsprocedure (16). Tenslotte werd niet voldoende gemotiveerd (in rechte en in feite) om welke reden de opdracht aan het advocatenkantoor onderhands werd gegund (17).

(15) Brieven van 4 februari 1999 en 23 november 1999.

(16) Overeenkomstig het artikel 17, § 1, van de wet van 24 december 1993 (hernomen in het artikel 39, § 2, 4°, d en, voor wat diensten van juridische aard betreft, in het artikel 68, 4e en 5e lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996).

(17) Cf. de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Il n'a pu davantage être établi que les marchés eussent été passés à un prix forfaitaire et qu'un accord écrit existait effectivement, en dépit du fait que les montants des marchés dépassaient les 200.000 francs (18). Par conséquent, le mode de calcul des honoraires et des coûts reste imprécis. Bien que les honoraires demandés aient été supérieurs à 800.000 francs, le cahier général des charges (19) n'a pas été respecté.

Enfin, les règles budgétaires n'ont pas davantage été observées : les dépenses afférentes aux marchés n'ont pas été préalablement estimées, ni engagées par le contrôleur des engagements, en contravention à l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

2.3. *Suite*

En ce qui concerne le marché attribué au cabinet d'avocats, le premier ministre (actuel) a répondu par lettre du 20 janvier 2000. Il y confirme qu'aucun contrat n'a été conclu entre l'autorité fédérale et le cabinet d'avocats concernant l'avis juridique à émettre. De même, une lettre définissant la mission fait toujours défaut. Aussitôt que le premier ministre sera en possession d'une telle lettre, dont copie a été demandée au cabinet d'avocats, il la transmettra sans délai à la Cour des comptes. Toutefois, considérant l'exécution effective et indéniable des prestations, il demande de viser les dépenses contestées.

Le premier ministre n'a pas encore répondu à l'observation formulée par la Cour à propos du marché attribué au professeur d'université.

Etant donné que des prestations ont incontestablement été fournies et acceptées par l'administration, la Cour des comptes a néanmoins visé les ordonnances.

3. **Ministère de l'Intérieur**

3.1. *Constatations*

Par le biais de l'ordonnance n° 1801/98 ont été présentées à la Cour des comptes une créance d'un montant de 3.565.397 francs émanant d'un cabinet d'avocats, ainsi qu'une description récapitulative des services juridiques fournis dans le cadre de la mise en place de la S.A. ASTRID.

Aucun contrat écrit n'a été transmis. De plus, il est manifeste que le marché a été passé de gré à gré, sans que cette procédure eût été justifiée. La dépense n'a pas été visée par le contrôleur des engagements avant la notification du marché. Un avis préalable n'a pas davantage été demandé à l'inspecteur des finances.

(18) Conformément à l'article 122 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, la facture suffit pour passer un marché public par le biais de la procédure négociée lorsque son montant ne dépasse pas 200.000 francs (hors T.V.A.).

(19) Arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

Er kon evenmin worden aangetoond of er een overeenkomst tot stand kwam tegen forfaitaire prijs en of er eigenlijk wel een schriftelijk vastgesteld akkoord was, ondanks het feit dat de opdracht méér bedroeg dan 200.000 BEF (18). Bijgevolg bleef de wijze waarop erelonen en kosten werden begroot onduidelijk. Alhoewel het gevraagde ereloon meer bedroeg dan 800.000 BEF, werden de algemene aannemingsvoorwaarden (19) niet nageleefd.

Tenslotte werden ook de begrotingsregels niet nageleefd : de uitgaven verbonden aan de opdrachten werden vooraf geraamd noch vastgelegd bij de controleur der vastleggingen, hetgeen in strijd is met artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

2.3. Verder gevolg

M.b.t. de opdracht aan het advocatenkantoor heeft de Eerste Minister geantwoord met brief van 20 januari 2000. Daarin wordt bevestigd dat geen overeenkomst werd gesloten tussen de federale overheid en het advocatenbureau omtrent het te verstrekken juridisch advies. Ook een opdrachtbrief ontbreekt tot nog toe. Eenmaal dergelijke opdrachtbrief, waarvan een afschrift werd gevraagd aan het advocatenbureau, in het bezit is van de Eerste Minister, zal deze onverwijld aan het Rekenhof worden overgezonden. Omdat niet wordt betwist dat er effectief prestaties werden verricht, vraagt de Eerste Minister de betwiste uitgaven toch te viseren.

De Eerste Minister heeft nog niet geantwoord op de opmerking van het Rekenhof inzake de opdracht aan de hoogleraar.

Het Rekenhof heeft de ordonnanties geïviseerd, aangezien niet kon worden ontkend dat de prestaties werden geleverd en aanvaard door het bestuur.

3. Ministerie van Binnenlandse Zaken

3.1. Vaststellingen

Met ordonnantie nr. 1801/98 werd aan het Rekenhof een door een advocatenassociatie opgemaakte schuldvordering ten belope van 3.565.397 BEF overgelegd, alsook een samenvattende beschrijving van verstrekte juridische diensten in het kader van de operationalisering van de NV ASTRID.

Er werd geen schriftelijke overeenkomst voorgelegd. Bovendien werd er kennelijk onderhands gegund zonder dat die handelwijze werd verantwoord. De uitgave werd vóór de notificatie niet geïviseerd door de controleur van de vastleggingen. Evenmin werd een voorafgaand advies gevraagd aan de Inspecteur van Financiën.

(18) Overeenkomstig het artikel 122 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, volstaat de factuur voor het sluiten van een overheidsopdracht via de onderhandelingsprocedure indien het bedrag van de opdracht niet hoger ligt dan 200.000 BEF (excl. BTW).

(19) Koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies van openbare werken.

Etant donné qu'une partie des prestations ont été exécutées avant le 1^{er} mai 1997, la loi du 14 juillet 1976 et ses arrêtés d'exécution sont, en l'occurrence, d'application.

3.2. *Observations formulées par la Cour des comptes au vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur (20)*

La Cour a refusé son visa pour les motifs suivants.

En l'absence d'accord écrit, ni les rémunérations pour les services facturés, ni la "description récapitulative des services juridiques" ne peuvent être comparées aux clauses d'un quelconque contrat.

Il y a lieu, en outre, de justifier la passation de gré à gré du marché litigieux.

Enfin, le marché doit faire l'objet d'un engagement comptable avant d'être notifié au bénéficiaire, ce qui n'a pas été le cas. L'avis requis de l'Inspection des finances fait également défaut.

3.3. *Réponse du vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur (21)*

Le choix du cabinet d'avocats a été justifié par la compétence dont il a fait preuve dans d'autres dossiers fédéraux importants, à savoir l'élaboration des statuts et des textes de lois afférents aux entreprises publiques autonomes.

Il ne s'agissait pas de conclure un contrat, mais de faire régulièrement appel aux services du cabinet, à des moments qui ne pouvaient être fixés à l'avance. En outre, il était impossible d'estimer la quantité des prestations à fournir, ni le délai d'exécution du marché, de sorte qu'en raison de circonstances imprévues, le coût final s'est élevé à 2.946.609 francs (hors T.V.A.).

3.4. *Suite*

La Cour des comptes a répliqué que les marchés doivent être constatés par écrit (22), afin de pouvoir en fixer avec précision la nature et les modalités d'exécution, ainsi que les droits et obligations des parties contractantes, et de prévenir ainsi l'insécurité juridique (23).

(20) Lettre du 26 janvier 1999.

(21) Lettre du 4 mars 1999.

(22) Cf. article 49 de l'arrêté royal du 22 avril 1977 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

(23) Lettre du 21 avril 1999.

Aangezien een deel van de prestaties werden verricht vóór 1 mei 1997, zijn in casu de wet van 14 juli 1976 en zijn uitvoeringsbesluiten toepasselijk.

3.2. *Opmerkingen van het Rekenhof aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken (20)*

Het Rekenhof heeft zijn visum om volgende redenen geweigerd.

Bij ontstentenis van een schriftelijk vastgelegd akkoord kunnen noch vergoedingen voor de aangerekende prestaties noch de "samenvattende beschrijving van de juridische prestaties" worden getoetst aan de clausules van enige overeenkomst.

Daarnaast dient de onderhandse gunning van de kwestieuze opdracht te worden verantwoord.

Tenslotte moet de opdracht boekhoudkundig worden vastgelegd vóór de notificatie ervan aan de begunstigde. In onderhavig geval is dat niet gebeurd. Ook het vereiste advies van de Inspectie van Financiën ontbrak.

3.3. *Antwoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken (21)*

De keuze van de advocatenassociatie wordt verantwoord door de bewezen expertise in andere belangrijke federale dossiers, in casu het ontwerpen van de statuten en wetteksten van de autonome overheidsbedrijven.

Het was niet de bedoeling een contract te sluiten, maar op regelmatige, niet vooraf te bepalen tijdstippen beroep te doen op de diensten van de associatie. Het was bovendien onmogelijk een raming te maken van de hoeveelheid te verrichten prestaties en de termijn van de opdracht, zodat de uiteindelijke kostprijs door onvoorziene omstandigheden is opgelopen tot een bedrag van 2.946.609 BEF (excl. BTW).

3.4. *Verder gevolg*

Het Rekenhof heeft gerepliceerd dat opdrachten dienen te worden gegund op grond van een schriftelijke verbintenis (22) teneinde de aard en de uitvoeringsmodaliteiten van de opdracht alsook de rechten en verplichtingen van de contracterende partijen nauwkeurig vast te leggen en aldus rechtsonzekerheid te voorkomen (23).

(20) Brief van 26 januari 1999.

(21) Brief van 4 maart 1999.

(22) Zie artikel 49 van het koninklijk besluit van 22 april 1977 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

(23) Brief van 21 april 1999.

Le fait qu'aucun contrat écrit n'a pu être produit oblige à conclure, jusqu'à preuve du contraire, qu'aucun engagement juridiquement valable n'a été contracté par les parties concernées.

Enfin, à défaut de toute convention écrite, il n'est pas possible de déterminer l'instance qui a, en l'occurrence, lié l'Etat.

Le vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur n'a plus réagi.

La facture introduite par le cabinet d'avocats a finalement été prise en charge par la S.A. ASTRID (24).

4. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale

4.1. Constatations

La Cour des comptes a examiné huit marchés portant sur des services juridiques attribués au cours des années 1998 et 1999 par le cabinet de la Coopération au développement. Les marchés s'inscrivaient dans le cadre de la réforme de l'administration générale de la Coopération au développement et, à l'exception de l'un d'eux, concernaient la création et la mise en route de la Coopération technique belge sous la forme d'une société anonyme de droit public à finalité sociale. L'incidence budgétaire totale des huit marchés examinés par la Cour s'élevait à 12.934.631 francs.

Les marchés ont été attribués à un seul cabinet d'avocats sans respecter les règles de publicité, par le biais de la procédure négociée. L'absence d'appel à la concurrence pour ces marchés litigieux a été justifiée par les motifs suivants : urgence impérieuse (25), compétence du prestataire de services concerné (26) et impossibilité de consulter le nombre minimum de candidats (27).

Aucun des huit marchés n'a fait l'objet d'un contrat écrit. Pour quatre d'entre eux seulement, des lettres d'attribution ont été établies, qui, toutefois, ne mentionnaient pas toujours les prix et/ou les délais d'exécution convenus. Faute d'écrit, les engagements pris pour les quatre autres marchés s'avèrent imprécis.

Sur les huit marchés, trois seulement ont fait l'objet d'une lettre d'attribution fixant un prix forfaitaire. Le coût total s'est avéré supérieur au prix convenu dans un seul cas.

(24) Cf. l'article 30, 14°, de la loi sur les sociétés commerciales du 30 novembre 1935.

(25) Article 17, § 2, 1°, c), de la loi du 24 décembre 1993.

(26) Article 17, § 2, 1°, f), de la loi du 24 décembre 1993.

(27) Article 68, 5^e alinéa, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

Daar er geen schriftelijk vastgelegd akkoord kon worden voorgelegd, dient, tot bewijs van het tegendeel, te worden geconcludeerd dat er geen rechtsgeldige verbintenis tot stand is gekomen tussen de betrokken partijen.

Tenslotte is het, bij gebreke aan enige schriftelijke overeenkomst, niet mogelijk te bepalen welke instantie de Staat in deze aangelegenheid heeft verbonden.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken heeft niet verder gereageerd.

De door de advocatenassociatie ingediende factuur werd uiteindelijk door de NV ASTRID ten laste genomen (24).

4. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking

4.1. Vaststellingen

Het Rekenhof onderzocht acht opdrachten voor juridische dienstverlening die in de loop van de begrotingsjaren 1998 en 1999 werden gegund door het kabinet van Ontwikkelingssamenwerking. De opdrachten kaderden in de hervorming van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking en hadden, op één na, betrekking op de oprichting en operationalisering van de Belgische Technische Coöperatie in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. De budgettaire weerslag van de door het Rekenhof onderzochte overeenkomsten, acht in totaal, bedroeg 12.934.631 BEF.

De opdrachten werden zonder naleving van bekendmakingsregels en middels de onderhandelingsprocedure gegund aan één advocatenkantoor. Met betrekking tot de kwestieuze opdrachten werden volgende gronden ter verantwoording van het ontbreken van een beroep op mededinging ingeroepen : dringende spoed (25), bekwaamheid van de betrokken dienstverlener (26) en de onmogelijkheid het minimum aantal gegadigden te raadplegen (27).

Voor geen enkele van de acht opdrachten werd een schriftelijke overeenkomst gesloten. Slechts bij vier ervan werden toewijzingsbrieven opgemaakt die evenwel niet altijd overeengekomen prijzen en/of uitvoeringstermijnen vermeldden. Bij de overige vier overeenkomsten waren de door de overheid aangegane verbintenissen onduidelijk bij ontstentenis van een geschrift.

Van de acht opdrachten waren er slechts drie waarvan de toewijzingsbrief een forfaitaire prijs bepaalde. In één van deze drie gevallen was de totale kostprijs hoger dan de overeengekomen prijs.

(24) Zie artikel 30, 14°, van de vennootschappenwet van 30 november 1935.

(25) Artikel 17, § 2, 1°, c), van de wet van 24 december 1993.

(26) Artikel 17, § 2, 1°, f), van de wet van 24 december 1993.

(27) Artikel 68, 5e lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken.

En ce qui concerne six marchés sur huit, le respect du cahier général des charges n'a pas été imposé alors qu'il est applicable de plein droit. Un seul de ces six contrats a stipulé un délai d'exécution, qui, de surcroît, n'a pas été observé.

4.2. *Observations formulées par la Cour des comptes au secrétaire d'Etat à la Coopération au développement (28)*

Les dérogations au principe de la concurrence invoquées par le département ont été insuffisamment motivées. L'urgence impérieuse suppose l'existence de circonstances imprévisibles, ce qui n'était pas le cas lors de la création de la Coopération technique belge. Ensuite, le recours à un seul prestataire en raison de la spécificité des services ne peut se justifier que lorsqu'il existe un monopole de fait ou de droit, ce qui n'était pas davantage le cas. De même, la Cour n'a pas considéré l'impossibilité de consulter le nombre minimum de candidats comme un argument valable, car elle ne peut être invoquée en matière de marchés portant sur des services juridiques, pour lesquels il n'existe pas d'aspect *intuitu personae*.

En outre, la Cour a fait observer que le recours à la procédure négociée était illégal, car sept des huit marchés, d'un montant total de 11.934.631 francs, constituaient en fait un marché scindé (29) (30). Les contrats concernent tous la création et la mise en route de la Coopération technique belge. De plus, dans un certain nombre d'entre eux, la dépense à approuver a été fixée à un montant inférieur aux seuils prévus (31) (32).

L'absence de fixation d'un prix forfaitaire compromet les intérêts du Trésor. Dans les cas où un prix forfaitaire a été certes convenu, mais n'a pas été respecté, la Cour a uniquement permis le paiement de ce montant forfaitaire.

L'absence de clauses écrites précisant la nature et les modalités d'exécution des marchés et fixant sans équivoque les prix forfaitaires stipulés de ce chef a rendu impossible l'application du principe de l'engagement préalable.

A ce jour, le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement n'a pas encore répondu aux observations formulées en la matière par la Cour des comptes.

(28) Lettre du 29 novembre 1999.

(29) Article 120, 4^e alinéa, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics.

(30) Il n'existe pas de définition stricte d'un marché scindé. Il s'agit, par exemple, de marchés distincts dont chaque dépense à approuver est à peine inférieure aux montants fixés à l'article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993 et qui sont attribués, à bref intervalle, pour le même objet et au même fournisseur.

(31) Article 17, § 2, 1^o, a), de la loi du 24 décembre 1993.

(32) Tous les contrats concernés ne mentionnaient pas un montant à approuver. A défaut, le coût final a montré qu'ils ont été maintenus à un montant inférieur aux seuils précités.

Bij zes van de acht opdrachten met van rechtswege van toepassing zijnde algemene aannemingsvoorwaarden werd de naleving ervan niet afgedwongen. Bij slechts één van de zes voormelde overeenkomsten werd een uitvoeringstermijn bepaald die daarenboven niet werd gerespecteerd.

4.2. *Opmerkingen van het Rekenhof aan de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking (28)*

De door het departement ingeroepen afwijkingen op het principe van de mededinging werden ontoereikend gemotiveerd. Het invoeren van dringende spoed veronderstelt het bestaan van onvoorzienbare omstandigheden hetgeen met betrekking tot de oprichting van de Belgische Technische Coöperatie niet het geval was. Vervolgens kan ook het beroep doen op één specifieke dienstverlener enkel als rechtvaardiging worden ingeroepen indien er sprake is van een feitelijk of juridisch monopolie, wat in casu evenmin het geval was. Ook de onmogelijkheid het minimum aantal gegadigden te raadplegen werd door het Rekenhof niet aanvaard als rechtvaardigingsgrond daar deze niet kan worden ingeroepen met betrekking tot opdrachten inzake juridische dienstverlening waar het *intuitu personae* aspect niet aanwezig is.

Tevens werd door het Rekenhof opgemerkt dat ten onrechte een beroep werd gedaan op de onderhandelingsprocedure, daar met betrekking tot zeven van de acht opdrachten, voor een totaal bedrag van 11.934.631 BEF, werd vastgesteld dat het om een gesplitste opdracht (29) (30) ging. De overeenkomsten hebben allemaal te maken met de oprichting en operationalisering van de Belgische Technische Coöperatie. Bovendien werd het goed te keuren bedrag van een aantal overeenkomsten lager gehouden dan de voorziene maximumbedragen (31) (32).

Door het niet bepalen van een forfaitaire prijs worden de belangen van de schatkist in het gedrang gebracht. In het geval waar wel een forfaitaire prijs werd overeengekomen, doch niet gerespecteerd, heeft het Rekenhof enkel de betaling toegestaan tot de overeengekomen forfaitaire prijs.

Bij ontstentenis van een schriftelijk vastgelegd akkoord waarin de aard en de uitvoeringsmodaliteiten van de opdrachten nader werden omschreven en waarin de uit dien hoofde bedongen forfaitaire prijzen eenduidig werden bepaald, wordt de toepassing van het principe van voorafgaande vastlegging onmogelijk gemaakt.

De Staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking heeft tot nog toe niet geantwoord op de terzake geformuleerde opmerkingen van het Rekenhof.

(28) Brief van 29 november 1999.

(29) Artikel 120, vierde lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken.

(30) Er bestaat geen sluitende definitie van een gesplitste opdracht. Gesplitste opdrachten zijn bijvoorbeeld verscheidene opdrachten waarvan elke goed te keuren uitgave nauwelijks lager ligt dan de in artikel 17, § 2, 1^o, a), van de wet van 24 december 1993 bepaalde bedragen, en die met korte tussenpozen voor hetzelfde voorwerp en aan dezelfde leverancier worden gegund.

(31) Artikel 17, § 2, 1^o, a), van de wet van 24 december 1993.

(32) Bij niet alle betrokken overeenkomsten werd een goed te keuren bedrag vermeld. Bij ontstentenis van dergelijke bedragen wees de uiteindelijke kostprijs erop dat deze lager werd gehouden dan de voormelde maximumbedragen.

5. Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement

5.1. Constatations

Le vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur, chargé de la Santé publique, a, en juillet 1999, confié à deux avocats, à titre exclusif, la défense juridique de l'Etat belge dans le cadre des litiges survenus à la suite de la crise de la dioxine.

Leurs honoraires étant basés sur un tarif horaire, l'incidence financière de ce marché est difficile à estimer.

Les contrats stipulent notamment que ces conseillers peuvent, dans certains cas, se faire assister par un réviseur d'entreprise ou un comptable.

En outre, le ministre a également désigné un avocat pour assurer la défense du précédent ministre de la Santé publique, assigné à titre personnel à la suite de la crise de la dioxine.

5.2. Observations de la Cour des comptes et suite

5.2.1. A propos de la désignation exclusive de deux avocats, la Cour des comptes a souhaité savoir si une consultation préalable avait eu lieu. Pour le cas où il n'en aurait pas été ainsi, son Collège s'est référé à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

En outre, la Cour a réduit la dépense relative à un état des honoraires de l'un des deux avocats de 61.530 francs, en raison du calcul erroné des honoraires et de l'absence de justification des frais portés en compte (33).

5.2.2. Confrontée à une créance introduite par un cabinet d'experts comptables, la Cour des comptes a fait observer qu'en l'absence de dispositions écrites, les rémunérations afférentes aux prestations facturées ne pouvaient être vérifiées en fonction des conditions convenues.

En outre, il n'a pas été démontré que le marché a été attribué après mise en concurrence et consultation de plusieurs prestataires de services.

Dès lors, la Cour n'a pas visé la dépense en question.

5.2.3. Dans le cas de la défense juridique de l'ancien ministre de la Santé publique, la Cour a visé le paiement d'une provision d'honoraires. Elle a toutefois souligné la nécessité de présenter un mode de calcul détaillé de ceux-ci, ainsi que d'éventuelles pièces justificatives complémentaires (34).

(33) Lettre du 13 mars 2000.

(34) Lettre du 6 octobre 1999.

5. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu

5.1. Vaststellingen

De Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken, belast met Volksgezondheid, heeft in juli 1999 twee advocaten op exclusieve basis belast met de verdediging in rechte van de Belgische Staat inzake de geschillen als gevolg van de dioxinecrisis.

Hun ereloon is gebaseerd op een uurtarief, zodat de financiële weerslag van die opdracht moeilijk in te schatten valt.

In de overeenkomsten is onder meer gestipuleerd dat deze raadslieden zich in bepaalde gevallen kunnen laten bijstaan door een bedrijfsrevisor/accountant.

Daarnaast heeft de minister eveneens een advocaat aangesteld voor de verdediging van de vorige Minister van Volksgezondheid, in persoonlijke naam gedagvaard naar aanleiding van de dioxinecrisis.

5.2. Opmerkingen van het Rekenhof en verder gevolg

5.2.1. Aangaande de exclusieve aanduiding van de twee advocaten, wenste het Rekenhof te vernemen of er een voorafgaande raadpleging had plaatsgevonden. Zijn college verwees naar de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, voor zover dit niet zou zijn gebeurd.

Voorts werd de uitgave met betrekking tot een ereloonstaat van één van beide advocaten met 61.530 BEF verminderd wegens een foutieve berekening van de ereloonvergoeding en het gebrek aan verantwoording van de in rekening gebrachte kosten (33).

5.2.2. Geconfronteerd met een schuldvordering van een accountantskantoor, merkte het Rekenhof op dat, bij ontstentenis van een schriftelijk vastgelegd akkoord, de vergoedingen voor de aangerekende prestaties niet konden worden getoetst aan de overeengekomen voorwaarden.

Bovendien was niet aangetoond dat de opdracht was gegund na mededinging en na raadpleging van meerdere dienstverleners.

Derhalve werd de desbetreffende uitgave niet geïnviseerd.

5.2.3. Met betrekking tot een ereloonprovisie inzake de verdediging in rechte van de voormalige Minister van Volksgezondheid heeft het Rekenhof de desbetreffende uitgave geïnviseerd. Evenwel wees het Rekenhof op de noodzaak om een duidelijke berekeningswijze van de erelonen alsook eventuele bijkomende verantwoordingsstukken voor te leggen (34).

(33) Brief van 13 maart 2000.

(34) Brief van 6 oktober 1999.

En réponse aux observations relatives à cette provision d'honoraires, la ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement signale avoir invité l'avocat concerné à présenter les documents nécessaires. En outre, l'avocat a été informé de ce qu'il est tenu de mettre le ministère au courant des étapes ultérieures de la procédure qu'il entreprendrait en faveur de l'ancien ministre de la Santé publique et de transmettre copie de toutes les pièces de la procédure (35).

6. Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture

6.1. Constatations

Le ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture recourt aux services d'avocats titulaires d'un abonnement et d'avocats hors abonnement.

En 1998, les dépenses se sont élevées à 4.813.764 francs pour les rémunérations des avocats titulaires d'un abonnement et à 3.800.659 francs (36) pour celles des avocats hors abonnement. Les rémunérations sous abonnement sont liquidées sous le régime des dépenses fixes (37), tandis que celles hors abonnement sont soumises au visa préalable de la Cour des comptes.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1998, le ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture collaborait de manière permanente avec deux avocats, sur le mode de l'abonnement. Depuis cette date, trois avocats supplémentaires ont été désignés, par arrêté ministériel (38), comme titulaires d'un abonnement.

Les arrêtés ministériels réglant les relations entre les avocats et le ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture (39) disposent que le montant de l'abonnement est adapté, le 1^{er} janvier de chaque année, à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

La rémunération convenue dans le cadre de l'abonnement comprend tous les frais, à l'exception des frais de justice et de déplacement, qui restent à la charge du département. En outre, la portée de la mission des avocats est définie comme suit : "L'intervention de l'avocat comprend toutes les prestations que requièrent normalement les affaires qui lui sont confiées par le service juridique du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture : consultations, réunions, négociations, actions judiciaires devant les cours et tribunaux, ainsi que le Conseil d'Etat. Cette énumération n'est pas limitative. (traduction)".

(35) Lettre du 4 avril 2000.

(36) Un montant de 2.678.672 francs a été imputé à l'allocation de base 40.10.12.01 ; un autre de 1.121.987 francs l'a été à l'allocation de base 51.10.12.01.

(37) Article 41 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991.

(38) Arrêtés ministériels du 29 juin 1998.

(39) Arrêté ministériel du 19 mars 1985, modifié par les arrêtés ministériels des 12 septembre 1989 et 2 février 1995.

In antwoord op de opmerkingen m.b.t. deze ereloonprovisie deelt de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu mee dat aan de betrokken advocaat werd gevraagd een duidelijke berekeningswijze van zijn erelonen, alsook eventuele bijkomende verantwoordingsstukken voor te leggen. Tevens werd aan de advocaat meegedeeld dat hij het ministerie op de hoogte dient te stellen van de verdere procedurestappen die hij onderneemt ten voordele van de voormalige Minister van Volksgezondheid en dat hij een afschrift dient mee te delen van alle procedurestukken (35).

6. Ministerie van Middenstand en Landbouw

6.1. Vaststellingen

Bij het Ministerie van Middenstand en Landbouw wordt beroep gedaan op advocaten die houder zijn van een abonnement en op advocaten buiten abonnement.

In 1998 betroffen de uitgaven 4.813.764 BEF voor vergoedingen van advocaten die houder zijn van een abonnement en 3.800.659 BEF (36) voor vergoedingen van advocaten buiten abonnement. De abonnementsvergoedingen worden betaald onder het stelsel van de "vaste uitgaven" (37) ; de vergoedingen "buiten abonnement" worden voorgelegd aan het voorafgaand visum van het Rekenhof.

Tot 1 juli 1998 werkte het Ministerie van Middenstand en Landbouw op permanente basis samen met twee advocaten, onder de formule van een abonnement. Sinds 1 juli 1998 werden bij ministerieel besluit (38) 3 bijkomende advocaten aangeduid als houder van een abonnement.

De ministeriële besluiten tot regeling van de betrekkingen tussen het Ministerie van Middenstand en Landbouw en de advocaten (39) bepalen dat het bedrag van het abonnement jaarlijks per 1 januari wordt aangepast aan de evolutie van het indexcijfer van de consumptieprijzen.

De overeengekomen abonnementsvergoeding omvat alle kosten, uitgezonderd de gerechts- en verplaatsingskosten die ten laste blijven van het departement. Verder wordt de draagwijdte van de opdracht van de advocaten omschreven als volgt : "De tussenkomst van de advocaat omvat alle prestaties die nodig zijn om de belangen van het Ministerie van Middenstand en Landbouw in de hem toevertrouwde zaken te behartigen. Deze prestaties omvatten onder meer het opstellen van adviezen, het deelnemen aan vergaderingen of onderhandelingen en het voeren van gerechtelijke procedures voor de gewone hoven en rechtbanken of voor de Raad van State. Deze opsomming is niet-limitatief."

(35) Brief van 4 april 2000.

(36) 2.678.672 BEF werd aangerekend op basisallocatie 40.10.1201; 1.121.987 BEF werd aangerekend op basisallocatie 51.10.1201.

(37) Artikel 41 van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

(38) Ministeriële besluiten van 29 juni 1998.

(39) Ministerieel besluit van 19 maart 1985, gewijzigd door de ministeriële besluiten van 12 september 1989 en 2 februari 1995.

Finalement, les arrêtés ministériels disposent expressément que "la désignation ne donne droit à aucune exclusivité ou droit exclusif dans le chef de l'avocat (traduction)" et que "le ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture demeure en tout cas libre de faire appel à d'autres avocats (traduction)".

En 1998, des marchés ont été attribués hors abonnement à onze autres avocats ou cabinets d'avocats. En outre, des frais et honoraires hors abonnement ont été liquidés, pour un montant total de 1.336.716 francs, à des avocats qui étaient encore titulaires d'un abonnement dans le courant de cette même année.

6.1.1. Choix et désignation des avocats

– Avocats sous abonnement

Les avocats ont été désignés par le biais d'une procédure négociée sans respecter les règles de publicité (40). Aucune consultation préalable (41) de candidats éventuels n'a eu lieu.

Les désignations ont été effectuées, après négociation avec les avocats concernés, par la voie d'un arrêté ministériel et non d'un contrat signé par les parties.

– Avocats hors abonnement

Les dossiers consultés font apparaître que la désignation des avocats hors abonnement n'a pas fait l'objet d'une consultation préalable systématique. Il n'est pas davantage question, à leur sujet, de passation de marché à forfait.

6.1.2. Justification des coûts et honoraires

– Avocats sous abonnement

En ce qui concerne les avocats du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, aucun accord de prix préalable et écrit n'a été conclu. Les arrêtés ministériels précités ne contiennent pas de critères plus précis pour évaluer la prestation fournie, ni quant au prix, ni quant à la qualité. Un certain nombre de paiements d'honoraires ne sont pas justifiés, ou ne le sont que très sommairement (42).

Les arrêtés ministériels précités précisent que la rémunération correspondant à l'abonnement couvre tous les coûts à l'exception des frais de justice et de déplacement, qui restent à la charge du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture. Ceux-ci sont repris dans les états financiers trimestriels.

La vérification des paiements effectués dans le cadre des abonnements révèle que des honoraires ont été payés, par intervalles réguliers, à un avocat en sus de la rémunération mensuelle correspondant à son abonnement.

(40) Conformément aux articles 53, § 3, 54 et 120, 2^e alinéa, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 et conformément à l'article 68, 4^e et 5^e alinéas, du même arrêté royal.

(41) Cf. article 17, § 2, de la loi du 24 décembre 1993.

(42) Par contre, quelques dossiers contiennent des pièces justificatives détaillées sur la base desquelles le tarif horaire appliqué peut être calculé.

Tot slot wordt in de ministeriële besluiten uitdrukkelijk gestipuleerd dat "de aanstelling in hoofde van de advocaat geen enkele exclusiviteit of exclusieve rechten doet ontstaan" en dat "het Ministerie van Middenstand en Landbouw in ieder geval gerechtigd is om een beroep te doen op andere advocaten".

In 1998 werden aan elf andere advocaten of advocatenkantoren "buiten abonnement" opdrachten gegund. Bovendien werden er in 1998 voor een totaalbedrag van 1.336.716 BEF kosten en erelonen "buiten abonnement" betaald aan advocaten die in de loop van 1998 (nog) titularis waren van een abonnement.

6.1.1. Keuze en aanduiding van de advocaten

– Advocaten met abonnement

De advocaten werden aangeduid via een onderhandelingsprocedure, zonder naleving van de bekendmakingsregels (40). Er vond geen voorafgaande raadpleging (41) van mogelijke kandidaten plaats.

De aanstelling van de advocaten gebeurde – na onderhandeling met de betrokken advocaten – via ministerieel besluit en niet via een door de partijen ondertekende overeenkomst.

– Advocaten buiten abonnement

Uit de geraadpleegde dossiers blijkt dat er geen systematische voorafgaande raadpleging heeft plaatsgevonden bij de aanstelling van de advocaten "buiten abonnement". M.b.t. deze advocaten is er evenmin sprake van een gunning van de opdracht op forfaitaire grondslag.

6.1.2. Verantwoording van kosten en erelonen

– Advocaten met abonnement

Wat betreft de advocaten van het Ministerie van Middenstand en Landbouw werden er geen voorafgaande schriftelijke prijsafspraken gemaakt. De vermelde ministeriële besluiten bevatten geen nadere criteria om de geleverde prestatie qua kostprijs of kwalitatief te evalueren. Een aantal betalingen van erelonen worden niet of zeer summier verantwoord (42).

De vermelde ministeriële besluiten bepalen dat de abonnementsvergoeding alle kosten omvat, uitgezonderd de gerechts- en verplaatsingskosten die ten laste blijven van het Ministerie van Middenstand en Landbouw. Deze worden opgenomen in driemaandelijke kostenstaten.

Bij nazicht van de betalingen "onder abonnement" blijkt dat er aan één advocaat in het bijzonder regelmatig erelonen worden betaald naast de maandelijke abonnementsvergoeding.

(40) Conform de artikelen 53, § 3, 54 en artikel 120, 2° lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 en conform de artikelen 68, 4° en 5° lid, van dit koninklijk besluit.

(41) Cf. artikel 17, § 2, van de wet van 24 december 1993.

(42) Enkele dossiers bevatten daarentegen wel gedetailleerde verantwoordingsstukken op basis waarvan een gehanteerd uurtarief berekenbaar is.

– Avocats hors abonnement

Le ministère a recouru à certains avocats hors abonnement pour une période plus longue ou à des moments réguliers pour des affaires qui présentent une certaine cohérence ou qui, différentes, ont néanmoins trait à la même thématique et ont été portées devant la même juridiction. De ce fait, la somme de leurs honoraires facturés séparément atteint, dans certains cas, les montants de 100.000 francs ou de 200.000 francs, qui représentent les seuils déterminant si un marché peut, ou non, être constaté par la simple acceptation d'une facture (43).

6.2. *Observations formulées par la Cour des comptes au ministre de l'Agriculture et des Classes moyennes (44)*

Les observations de la Cour des comptes ont eu trait uniquement aux avocats titulaires d'un abonnement depuis le 1^{er} juillet 1998 et aux marchés attribués, en 1998, à des avocats hors abonnement.

6.2.1. Choix et désignation des avocats

– Avocats sous abonnement

En juillet 1998, à l'occasion de la désignation de quatre nouveaux avocats par le biais des arrêtés ministériels du 29 juin 1998 (abonnements), le département n'a manifestement pas procédé à une consultation préalable (45). Cette manière de procéder doit être justifiée sur la base de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Les arrêtés ministériels précités ne peuvent, en outre, être qualifiés de "contrats" au sens de l'article 122 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. En effet, ils n'ont pas ultérieurement fait l'objet d'une confirmation écrite par les avocats concernés.

Certes, l'obligation de passer le marché à forfait (46) est respectée dans la mesure où le paiement de la rémunération sous abonnement repose sur la détermination d'un prix fixe, mais le versement d'honoraires supplémentaires enfreint le caractère forfaitaire du marché et de la rémunération.

– Avocats hors abonnement

Aucune consultation préalable n'a davantage eu lieu lors de l'attribution de marchés à des avocats qui n'avaient pas été désignés par la voie d'un arrêté ministériel.

Les marchés qui leur sont confiés ne sont pas attribués à forfait, de sorte que le département n'a pas préalablement connaissance d'une quelconque fixation de prix et que les honoraires réclamés sont laissés à la discrétion des avocats bénéficiaires.

(43) Cf. article 49, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 avril 1977 et article 122 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

(44) Lettre du 28 juillet 1999.

(45) En application de l'article 17, § 2 de la loi du 24 décembre 1993.

(46) Prescrite par l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 14 juillet 1976 et par l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993.

– Advocaten buiten abonnement

Met sommige advocaten "buiten abonnement" wordt voor een langere periode of op geregelde tijdstippen samengewerkt m.b.t. zaken die een inhoudelijke samenhang vertonen of dezelfde thematiek betreffen en aanhangig zijn bij hetzelfde rechtscollege. Daardoor bereikt de som van hun afzonderlijk gefactureerde erelonen in bepaalde gevallen het bedrag van 100.000 BEF, of 200.000 BEF (drempelbedragen om met of zonder aangenomen factuur te werken) (43).

6.2. *Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Landbouw en Middenstand (44)*

De opmerkingen van het Rekenhof hadden enkel betrekking op de advocaten die sinds 1 juli 1998 houder zijn van een abonnement en op opdrachten die in 1998 werden gegund aan advocaten "buiten abonnement".

6.2.1. Keuze en aanduiding van de advocaten

– Advocaten met abonnement

Het departement is in juli 1998, bij de aanstelling van 4 nieuwe advocaten via de ministeriële besluiten van 29 juni 1998 (abonnementen), klaarblijkelijk niet overgegaan tot een voorafgaande raadpleging (45). Op grond van de wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, moet die handelwijze worden gemotiveerd.

De geciteerde ministeriële besluiten kunnen bovendien niet worden beschouwd als "overeenkomsten", in de zin van artikel 122 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996. Zij werden immers noch ondertekend, noch achteraf schriftelijk bevestigd door de betrokken advocaten.

De vereiste van gunning op een forfaitaire grondslag (46) wordt weliswaar nageleefd in zoverre de betaling van de abonnementsvergoeding steunt op een vaste prijsbepaling, doch de betaling van supplementaire erelonen doet afbreuk aan het forfaitair karakter van de opdracht en van de vergoeding.

– Advocaten buiten abonnement

Een dergelijke voorafgaande raadpleging vond evenmin plaats bij de gunning van opdrachten aan advocaten die niet werden aangesteld via een ministerieel besluit.

Ook worden de hen toevertrouwde opdrachten niet gegund op forfaitaire grondslag, zodat het departement vooraf geen kennis heeft van enige prijsbepaling en de gevorderde honoraria volledig worden overgelaten aan het oordeel van de begunstigde advocaten.

(44) Cf. artikel 49, § 1, van het koninklijk besluit van 22 april 1977 en artikel 122 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

(45) Brief van 28 juli 1999.

(46) In toepassing van artikel 17, § 2, van de wet van 24 december 1993.

(47) Voorgescreven door artikel 1, § 1, van de wet van 14 juli 1976 en door artikel 1, § 1, van de wet van 24 december 1993.

Il s'est, en outre, avéré que certains marchés ont été attribués à des avocats hors abonnement sans contrat préalable, bien que les montants facturés dépassent le seuil de 200.000 francs (47).

6.2.2. Justification des frais et honoraires

La plupart des états d'honoraires et de frais soumis au département ne sont justifiés que sommairement, voire pas du tout, de sorte que la question se pose de savoir sur la base de quels critères le département peut considérer les services fournis comme "faits et acceptés" (48).

Etant donné que le département collabore avec certains avocats hors abonnement pendant une durée assez longue ou à intervalles réguliers, la somme de leurs honoraires facturés séparément atteint, dans certains cas, les seuils de 100.000 francs (49) ou de 200.000 francs (50). L'obligation de conclure le marché à forfait, par un contrat signé, est ainsi éludée. L'administration doit, dès lors, veiller à ce que des marchés globaux ne soient pas scindés.

L'examen des paiements hors abonnement fait plus spécialement apparaître qu'un avocat en particulier se voit régulièrement liquider des honoraires en sus de son abonnement mensuel. Il en résulte que l'avantage lié au paiement forfaitaire est énervé et que la fixation du prix dans le chef de cet avocat perd de sa transparence. Le paiement d'honoraires supplémentaires n'est acceptable que si ces liquidations sont étayées par des pièces justificatives valables.

A ce jour, le ministre de l'Agriculture et des Classes moyennes n'a pas encore répondu aux observations de la Cour des comptes.

(47) Cette façon de procéder constitue une infraction aux dispositions de l'article 122 précité de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

(48) Comme stipulé à l'article 8 de la loi du 24 décembre 1993.

(49) Fixé à l'article 49, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 22 avril 1977.

(50) Fixé à l'article 122 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Verder wordt geconstateerd dat sommige opdrachten aan advocaten "buiten abonnement" werden gegund zonder voorafgaande overeenkomst, hoewel de gefactureerde bedragen het drempelbedrag van 200.000 BEF overschrijden (47).

6.2.2. Verantwoording van kosten en erelonen

De meeste ereloon- en kostenstaten die aan het departement zijn voorgelegd, worden slechts summier of helemaal niet verantwoord, zodat de vraag rijst op grond van welke criteria het departement de geleverde diensten kan beschouwen als "verstrekt en aanvaard" (48).

Doordat er met sommige advocaten "buiten abonnement" wordt samengewerkt gedurende een langere periode of op geregelde tijdstippen, bereikt de som van hun afzonderlijk gefactureerde erelonen in bepaalde gevallen het drempelbedrag van 100.000 BEF (49), respectievelijk 200.000 BEF (50). Op die manier wordt de verplichting te gunnen op een forfaitaire grondslag en op basis van een ondertekende overeenkomst omzeild. Het bestuur moet er derhalve op toezien dat globale opdrachten niet worden gesplitst.

Uit het onderzoek van de betalingen onder abonnement valt op dat er aan één advocaat in het bijzonder regelmatig erelonen worden betaald naast de maandelijkse abonnementsvergoeding. Dit heeft tot gevolg dat het voordeel van de forfaitaire betaling wordt ontkracht en dat de prijsbepaling in hoofde van deze advocaat minder doorzichtig wordt. De betaling van aanvullende erelonen kan enkel worden aanvaard indien die vereffeningen zijn gestaafd met afdoende verantwoordingsstukken.

De Minister van Landbouw en Middenstand heeft tot dusver nog niet op de opmerkingen van het Rekenhof geantwoord.

(47) Deze handelwijze vormt een inbreuk op de bepalingen van het voormelde artikel 122 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

(48) Zoals bepaald in artikel 8 van de wet van 24 december 1993.

(49) Bepaald in artikel 49, § 1, van het koninklijk besluit van 22 april 1977.

(50) Bepaald in artikel 122 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

2. MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE

– OCTROI D'ACOMPTE

A l'occasion du contrôle des dossiers d'engagement et de liquidation relatifs aux marchés publics attribués par le ministère de la Défense nationale, la Cour des comptes a relevé différentes lacunes et infractions aux dispositions réglementaires en matière d'acomptes.

N-1.648.720
N-1.665.129
N-1.648.727
N-1.805.749

1. Cadre légal et réglementaire

Aux termes de l'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, des paiements ne peuvent être effectués que pour des services faits et acceptés. Sont admis à ce titre, suivant ce qui est prévu au contrat, les approvisionnements constitués pour l'exécution du marché et approuvés par le pouvoir adjudicateur. Le prix du marché est payé soit en une fois après son exécution complète, soit, dans les cas où ce mode de paiement est permis par la loi, par acomptes, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, suivant les modalités prévues par le cahier spécial des charges (1).

2. Constatations de la Cour des comptes et correspondance échangée avec le ministre de la Défense nationale

Ci-après figure un relevé des principales constatations effectuées dans les dossiers sous examen et de l'échange de correspondance que la Cour des comptes a mené, à ce sujet, avec le ministre de la Défense nationale.

2.1. Le contrat d'achat de deux remorqueurs portuaires prévoyait, à la livraison des dessins, manuels d'instructions et documents, le paiement d'un acompte d'un montant fixé à 25 % du prix contractuel. Le prix pour l'achat et la mise en état des bateaux a été fixé à 29.387.443 francs (2). Le fait que les documents à fournir devaient, suivant le contrat, être livrés gratuitement avec les remorqueurs a éveillé le soupçon que cet acompte était accordé à la place d'une avance, qui, en l'absence de la garantie bancaire prévue par la réglementation, ne pouvait être octroyée.

La Cour des comptes a invité le ministre de la Défense nationale à justifier cet acompte à la lumière des dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 24 décembre 1993 (3).

(1) Article 4, § 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

(2) Les prix sont mentionnés T.V.A. comprise.

(3) Lettre du 8 février 1999.

2. MINISTERIE VAN LANDSVERDEDIGING

– DE TOEKENNING VAN BETALINGEN IN MINDERING

Naar aanleiding van de controle van de vastleggings- en vereffeningsdossiers betreffende overheidsopdrachten gegund door het Ministerie van Landsverdediging stelde het Rekenhof verscheidene tekortkomingen en inbreuken vast op de reglementaire bepalingen inzake betalingen in mindering.

N-1.648.720

N-1.665.129

N-1.648.727

N-1.805.749

1. Wettelijk en reglementair kader

Luidens artikel 8 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten mogen betalingen alleen worden gedaan voor verstrekte en aanvaarde diensten. Als zodanig worden beschouwd, volgens wat in de overeenkomst is voorzien, de voorraden die zijn aangelegd voor de uitvoering van de opdracht en die door de aanbestedende overheid zijn goedgekeurd. De prijs van de opdracht wordt betaald ineens na volledige uitvoering ervan, hetzij, wanneer de wet dit toestaat, met betalingen in mindering, naargelang de uitvoering vordert en volgens de modaliteiten bepaald in het bestek (1).

2. Vaststellingen van het Rekenhof en briefwisseling met de Minister van Landsverdediging

Hierna wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste vaststellingen in de onderzochte dossiers en van de briefwisseling die het Rekenhof desbetreffend met de Minister van Landsverdediging heeft gevoerd.

2.1. De overeenkomst tot aankoop van twee havenslepers voorzag in een betaling in mindering van 25 percent van de contractuele prijs bij de levering van de tekeningen, instructieboeken en documenten. Er werd een prijs bepaald van 29.387.443 BEF voor de aankoop en de instaatstelling van de schepen (2). Aangezien de te leveren documenten volgens het contract kosteloos dienden te worden meegeleverd, rees het vermoeden dat de betaling in mindering werd toegestaan ter vervanging van een voorschot, dat, bij ontstentenis van de reglementair voorziene bankwaarborg, niet kon worden toegekend.

Het Rekenhof verzocht de Minister van Landsverdediging de toekenning van de betaling in mindering te verantwoorden in het licht van de bepalingen van artikel 8 van de voormelde wet van 24 december 1993 (3).

(1) Artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

(2) De vermelde aankooprijzen zijn inclusief BTW.

(3) Brief van 8 februari 1999.

Le ministre a répondu avoir pris note de l'observation formulée par la Cour des comptes, mais s'est référé, en l'occurrence, au statut de droit public du cocontractant, qui ne voulait pas constituer de garantie bancaire (4).

2.2. Le cahier spécial des charges du marché portant sur l'achat d'un prototype d'amplificateur de lumière de couleurs pour la détection des mines flottantes précisait qu'aucune avance ni aucun acompte ne seraient accordés. En raison de circonstances imprévues, l'exécution du marché a toutefois subi un retard et la firme a demandé à pouvoir, en attendant la réception, procéder à la facturation intermédiaire des frais de développement déjà exposés. L'administration a décidé d'acquiescer à cette requête et délivré un procès-verbal autorisant la firme à facturer un montant de 7.695.810 francs.

Le cahier spécial des charges ne prévoyant pas d'acomptes, la Cour a, dans l'attente de la réception complète du matériel offert, refusé la liquidation de la facture introduite (5).

Le ministre de la Défense nationale a pris note de l'observation de la Cour et l'a informée de ce qu'il avait insisté auprès du service dirigeant pour que le marché soit exécuté correctement, à la lumière des risques y afférents (6).

2.3. Le contrat d'achat de deux *Trunked Radio Systems* mobiles destinés au Commandement territorial interforces prévoyait l'octroi d'acomptes à concurrence de 20 % du montant total du marché (50.541.040 francs), après la réception technique préalable, réalisée dans l'établissement du fournisseur, du matériel destiné à l'installation. La facture devait, en vue de la liquidation, être accompagnée des procès-verbaux de la réception technique.

La Cour des comptes a invité le ministre de la Défense nationale à sauvegarder, désormais, les intérêts du Trésor en subordonnant aussi ces acomptes, par analogie avec des marchés de fournitures similaires, à la présentation d'une garantie bancaire ou d'un acte translatif de propriété (7). De plus, la Cour a demandé que le montant du paiement soit exprimé en pourcentage, non du montant total du marché, mais de la valeur de postes de l'inventaire clairement définis au préalable, puisque, outre le matériel, ce montant comprend également la formation, la documentation, les pièces de rechange, l'équipement d'essai et la gestion du projet.

Dans sa réponse (8), le ministre a signalé avoir pris note des recommandations de la Cour et les avoir diffusées parmi les différentes sections des achats au moyen d'une note interne (9). Il a néanmoins formulé quelques réserves à propos de l'octroi d'acomptes dans la procédure d'appel d'offres, qui rendrait plus difficile la comparaison des offres au point de vue financier.

(4) Lettre du 22 mars 1999.

(5) Lettre du 14 janvier 1999.

(6) Lettre du 11 mars 1999.

(7) Lettre du 16 décembre 1999.

(8) Lettre du 24 janvier 2000.

(9) Note du 21 décembre 1999.

De minister antwoordde nota te hebben genomen van de opmerking van het Rekenhof, maar verwees in dit verband naar het publiekrechtelijk statuut van de medecontractant, die geen bankwaarborg wou stellen (4).

2.2. In het bijzonder bestek van de overeenkomst tot aankoop van een prototype kleurenlichtversterker voor de detectie van drijvende mijnen was bepaald dat geen enkel voorschot of betaling in mindering zou worden toegestaan. Door onvoorziene omstandigheden liep de uitvoering van de overeenkomst evenwel vertraging op en de firma verzocht om, in afwachting van de oplevering, te mogen overgaan tot een tussentijdse facturatie van de reeds gepresteerde ontwikkelingskosten. Het bestuur besliste hierop in te gaan en leverde een proces-verbaal af dat de firma toeliet een bedrag van 7.695.810 BEF te factureren.

Vermits het bijzonder bestek geen betalingen in mindering voorzag, werd de vereffening van de voorgelegde factuur door het Rekenhof geweigerd in afwachting van de volledige oplevering van het aangeboden materieel (5).

De Minister van Landsverdediging nam nota van de opmerking van het Rekenhof en deelde mee dat bij de leidende dienst werd aangedrongen op een correcte uitvoering van de opdracht, in het licht van de eraan verbonden risico's (6).

2.3. De overeenkomst tot aankoop van twee mobiele *Trunked Radio Systems* ten behoeve van het Intermachten Territoriaal Commando voorzag in de toekenning van betalingen in mindering ten belope van 20 percent van het totale aannemingsbedrag (50.541.040 BEF), na de voorafgaande technische keuring van het materiaal bestemd voor installatie in de instelling van de leverancier. Met het oog op de vereffening diende de factuur vergezeld te gaan van de processen-verbaal van keuring.

Het Rekenhof verzocht de Minister van Landsverdediging in de toekomst de belangen van de schatkist te vrijwaren door, naar analogie met gelijkaardige opdrachten van leveringen, de betalingen in mindering eveneens afhankelijk te stellen van het voorleggen van een bankwaarborg of een akte van eigendomsoverdracht (7). Het Rekenhof vroeg bovendien het bedrag van de betaling in mindering procentueel uit te drukken in functie van de waarde van vooraf duidelijk gedefinieerde posten van de inventaris in plaats van op het totale aannemingsbedrag, aangezien dat bedrag, naast het materiaal, ook de vorming, de documentatie, de wisselstukken, de testuitrusting en het projectmanagement omvatte.

In zijn antwoord (8) deelde de minister mee nota te hebben genomen van de aanbevelingen van het Rekenhof en deze via een interne nota onder de verschillende aankoopsecties te hebben verspreid (9). De minister formuleerde evenwel enig voorbehoud bij het toestaan van betalingen in mindering in de procedure van de offerte-aanvraag, vermits hierdoor de financiële vergelijkbaarheid van de offertes wordt bemoeilijkt.

-
- (4) Brief van 22 maart 1999.
 - (5) Brief van 14 januari 1999.
 - (6) Brief van 11 maart 1999.
 - (7) Brief van 16 december 1999.
 - (8) Brief van 24 januari 2000.
 - (9) Nota van 21 december 1999.

2.4. Le cahier spécial des charges du marché relatif à l'achat de 27 véhicules de dépannage lourds (pour un montant de 489.718.277 francs, avec la documentation technique et la formation) précisait que le fournisseur pouvait demander un acompte par tranche de 5 véhicules. Dans son offre, la firme a affirmé avoir compris et approuvé cette clause, sans toutefois proposer des modalités de paiement concrètes. L'octroi et le montant du paiement n'ont, dès lors, pas été concrétisés ni formalisés dans la lettre de commande. Les modalités d'octroi concrètes ont été élaborées en cours d'exécution du marché, dans le cadre d'un échange de correspondance. A la fin de l'année budgétaire 1999, le fournisseur, s'appuyant sur les factures du sous-traitant, a demandé le paiement d'un montant de 110 millions de francs.

La Cour des comptes a accepté la liquidation, bien que des dérogations techniques aux exigences du cahier spécial des charges eussent été relevées. Elle a toutefois insisté pour qu'à l'avenir, les modalités d'octroi d'éventuels acomptes figurent explicitement et sans équivoque dans les cahiers spéciaux des charges et les lettres de commande, de manière à éviter qu'elles ne doivent encore être fixées, au cours de l'exécution du marché, dans le cadre d'un échange de correspondance (10).

Dans sa réponse, le ministre a signalé avoir diffusé les directives nécessaires pour qu'un contrôle strict des cahiers spéciaux des charges soit dorénavant exécuté, surtout en ce qui concerne les clauses de paiement (11). Les problèmes ont notamment été expliqués par une différence d'ordre linguistique entre les versions néerlandaise et française du cahier spécial des charges.

La Cour des comptes a pris acte des explications fournies et prié le ministre de déterminer l'incidence budgétaire des dérogations aux dispositions techniques du cahier spécial des charges et de régulariser ces dérogations sans retard par le biais d'un avenant au contrat initial (12).

(10) Lettre du 27 janvier 2000.

(11) Lettre du 23 février 2000.

(12) Lettre du 9 mars 2000.

2.4. In de overeenkomst tot aankoop van 27 zware takelvoertuigen (voor een bedrag van 489.718.277 BEF, met technische documentatie en vorming) bepaalde het bijzonder bestek dat de leverancier om een betaling in mindering mocht verzoeken per schijf van 5 voertuigen. In haar offerte meldde de firma deze bepaling te hebben begrepen en goedgekeurd, zonder evenwel concrete betalingsmodaliteiten voor te stellen. De toekenning en het bedrag van de betaling in mindering werden aldus niet in de bestelbrief geconcretiseerd en geformaliseerd. Tijdens de uitvoering van de opdracht werden de concrete toekenningsmodaliteiten via wederzijdse briefwisseling uitgewerkt. Op het einde van het begrotingsjaar 1999 vorderde de leverancier, steunend op de facturen van de onderaannemer, een betaling in mindering ten belope van 110 miljoen BEF.

Het Rekenhof heeft de vereffening aanvaard, ondanks het feit dat technische afwijkingen van de bestekvereisten werden vastgesteld. Het drong er evenwel op aan dat in de toekomst de bijzondere bestekken en de bestelbrieven expliciet de toekenningsmodaliteiten van eventuele betalingen in mindering zouden bevatten, teneinde te vermijden dat deze tijdens de uitvoering van de overeenkomst alsnog via wederzijdse briefwisseling dienen te worden bepaald (10).

In zijn antwoord deelde de Minister van Landsverdediging mee de nodige richtlijnen te hebben verstrekt om in de toekomst een strikte controle op de bestekken uit te voeren, vooral op het vlak van de betalingsclausules (11). De problemen werden onder meer verklaard door een taalkundig verschil tussen het Nederlandstalig en Franstalig bijzonder bestek.

Het Rekenhof nam akte van de verstrekte toelichtingen en verzocht de minister de financiële weerslag van de gesignaleerde afwijkingen van de technische bepalingen van het bijzonder bestek te bepalen en die afwijkingen onverwijld te regulariseren via een wijzigingsclausule aan de oorspronkelijke overeenkomst (12).

(10) Brief van 27 januari 2000.
(11) Brief van 23 februari 2000.
(12) Brief van 9 maart 2000.

3. MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, DU COMMERCE EXTERIEUR ET DE LA COOPERATION INTERNATIONALE

– FINEXPO (auparavant COPROMEX) ET LES INSTRUMENTS DE SOUTIEN FINANCIER A L'EXPORTATION

Dans son 156^e Cahier d'observations, la Cour des comptes a constaté que le ministre chargé du Commerce extérieur avait utilisé les crédits destinés à promouvoir l'exportation de biens d'équipement belges en concluant des conventions de swaps de taux d'intérêt dans le but de limiter les risques liés à l'exercice de ses attributions (1). La Cour conteste la compétence du ministre de conclure de semblables conventions.

La présente actualisation de cet article donne un aperçu des recettes et des dépenses effectuées durant la période 1998-1999 en application du système de stabilisation du taux d'intérêt et des conventions de swaps de taux d'intérêt annexes.

N-1.568.710

La stabilisation du taux d'intérêt de financements en devises constitue l'un des instruments de soutien financier à l'exportation. La banque qui octroie un crédit à l'exportation en devises doit garantir un taux fixe à moyen ou long terme, tandis qu'elle se refinance elle-même sur le marché international des devises à court terme, habituellement moins cher. La variabilité du taux au niveau du refinancement à court terme implique que la banque devra, si elle souhaite offrir un taux fixe à long terme à l'exportateur, établir ce taux fixe à un niveau élevé. Pour l'exportateur, un taux fixe élevé constitue un désavantage au point de vue de la concurrence. Afin de surmonter ce handicap, Finexpo couvre la différence entre, d'une part, le taux variable d'intérêt du refinancement, et, d'autre part, le taux d'intérêt fixe du crédit à l'exportation.

Le mécanisme de cette stabilisation du taux d'intérêt est régi par les conditions générales de l'intervention de l'Etat dans le financement en devises, à deux ans et plus, des crédits à l'exportation des biens d'équipement belges et des prestations y afférentes, prises en exécution de l'arrêté royal du 30 mai 1997 (2). En raison de la fluctuation du taux de refinancement, le taux d'intérêt LIBOR, ce mécanisme de stabilisation peut engendrer des revenus ou entraîner des pertes pour l'Etat. Afin de se couvrir contre une augmentation du taux de refinancement variable, l'Etat a, en 1994, décidé de conclure des conventions de *swaps* pour sept dossiers de stabilisation. La conclusion de transactions de *swaps* de taux d'intérêt permet de fixer le coût, pour l'Etat, de l'ensemble du montage réalisé.

Dans le prolongement du 156^e Cahier d'observations, qui analysait les mouvements, au 31 décembre 1997, de recettes et de dépenses des sept dossiers de stabilisation, ainsi que des transactions de *swaps* annexes, un état de la situation comprenant des chiffres précis est présenté ci-après pour la période 1998-1999.

(1) 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 267 et suivantes.

(2) Arrêté royal du 30 mai 1997 relatif au renforcement de l'efficacité des instruments de soutien financier à l'exportation pris en application de l'article 3, § 1^{er}, 1^o et 6^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

3. MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN INTERNATIONALE SAMENWERKING

– FINEXPO (VOORHEEN COPROMEX) EN DE INSTRUMENTEN VOOR FINANCIËLE STEUN AAN DE EXPORT

In zijn 156e Boek van Opmerkingen stelde het Rekenhof vast dat de minister, bevoegd voor buitenlandse handel, de kredieten bestemd voor de bevordering van de export van Belgische uitrustingsgoederen, door het sluiten van intrest rate swap-overeenkomsten oneigenlijk heeft aangewend om de risico's verbonden aan de uitoefening van zijn bevoegdheid te beperken (1). Het Rekenhof betwist de bevoegdheid van de minister tot het sluiten van dergelijke intrest rate swap-overeenkomsten.

Dit vervolgartikel geeft een overzicht van de ontvangsten en uitgaven in de periode 1998-1999 ingevolge het systeem van intreststabilisatie en de annexe intrest rate swap-overeenkomsten.

N-1.568.710

Eén van de instrumenten voor financiële steun aan de export bestaat in het stabiliseren van de intrestvoet van financieringen in deviezen. De bank die een exportkrediet in deviezen toekent, moet een vaste rente op middellange en lange termijn waarborgen, terwijl ze zichzelf herfinanciert op de korte-termijn deviezenmarkt, die gewoonlijk minder duur is. De veranderlijkheid van de rente op het vlak van de korte-termijn herfinanciering impliceert dat de bank, wil zij een vaste rentevoet op lange termijn aanbieden aan de exporteur, deze vaste rentevoet hoog zal stellen. Een hoge rente betekent een concurrentienadeel voor de exporteur. Om dit nadeel te ondervangen, dekt Finexpo het verschil tussen de variabele herfinancieringsrente, enerzijds, en de vaste rente van het exportkrediet, anderzijds.

Het systeem van deze rentestabilisatie wordt beheerst door de algemene voorwaarden van de overheidstussenkomst in de financiering in deviezen op twee jaar en meer van uitvoerkredieten van Belgische uitrustingsgoederen en daarmee verband houdende prestaties, genomen in uitvoering van het koninklijk besluit van 30 mei 1997 (2). Het kan door de schommeling van de herfinancieringsrente, de libor-rentevoet, ofwel inkomsten genereren ofwel uitgaven met zich meebrengen voor de overheid. Teneinde zich in te dekken tegen een stijging van de variabele herfinancieringsrente heeft de overheid in 1994 beslist zeven stabilisatiedossiers te swappen. Door deze *intrest rate swap*-transacties wordt de kostprijs voor de overheid in de totale opgezette constructie gefixeerd.

Aansluitend op het in het 156e Boek van Opmerkingen opgenomen overzicht van een per 31 december 1997 opgestelde consolidatie van ontvangsten en uitgaven in zowel de zeven stabilisatiedossiers als de annexe swap-transacties wordt thans een cijfermatige stand van zaken gegeven voor de periode 1998-1999.

(1) 156e Boek van Opmerkingen, deel I, p. 266 e.v.

(2) Koninklijk besluit van 30 mei 1997 houdende de versterking van de doeltreffendheid van de instrumenten voor financiële steun aan de export genomen met toepassing van artikel 3, § 1, 1° en 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

Au cours de celle-ci, l'Etat est créateur (pour les sept dossiers de stabilisation) d'un montant de 1.050.210,9 USD, soit 38.895.330 francs, et débiteur (dans le cadre des transactions de *swaps* annexes) pour un montant de 1.816.848,6 USD, soit 67.300.952 francs. En raison de l'absence de paiement aux échéances intermédiaires prévues dans les contrats, l'Etat était redevable d'intérêts de retard à concurrence de 73.673,36 USD, soit 2.813.673 francs.

Entre-temps, le secrétaire d'Etat au Commerce extérieur a réagi à l'observation de la Cour selon laquelle l'arrêté royal du 30 mai 1997 ne lui confère aucune compétence explicite pour contracter des transactions de *swaps* de taux d'intérêt (3) ou déléguer en la matière.

Selon l'argumentation qu'il a développée, les termes "plus grande prévisibilité des dépenses de l'Etat" et "meilleure maîtrise de celles-ci" figurant dans le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 30 mai 1997, qui constituent la *ratio legis* dudit arrêté, habilite implicitement le secrétaire d'Etat à conclure des transactions de *swaps* de taux d'intérêt.

La Cour, qui ne peut marquer son accord sur ce point de vue, a précisé sa position (4). En effet, l'arrêté royal de pouvoirs spéciaux du 30 mai 1997 définit explicitement, dans ses articles 1^{er} et 2, les compétences du secrétaire d'Etat et ne mentionne pas parmi celles-ci le pouvoir de gérer les risques de cours et d'intérêt, notamment la conclusion de conventions de *swaps* de taux d'intérêt. Conformément à la jurisprudence, de tels arrêtés sont de stricte interprétation.

En outre, les textes de l'avis du Conseil d'Etat et du rapport au Roi, notamment en ce qui concerne l'article 4 de l'arrêté royal du 30 mai 1997, permettent de déduire que la compétence en matière de gestion des risques n'a pas été déléguée au secrétaire d'Etat au Commerce extérieur, mais à un organisme public spécialisé.

Le secrétaire d'Etat n'a pas encore répondu aux autres observations formulées par la Cour des comptes.

(3) Lettre du 5 avril 2000.

(4) Lettre du 30 mai 2000.

Tijdens de voormelde periode is de overheid in het kader van de zeven stabilisatiedossiers crediteur voor een bedrag van 1,050,210.9 USD of 38.895.330 BEF en debiteur in het kader van de annexe swaptransacties voor een bedrag van 1,816,848.6 USD of 67.300.952 BEF. Wegens het niet betalen op de contractuele wettelijke data was de overheid verwijlrenten verschuldigd voor een bedrag van 73,673.36 USD of 2.813.673 BEF.

De Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel heeft inmiddels gereageerd op de opmerking van het Rekenhof dat het koninklijk besluit van 30 mei 1997 de staatssecretaris geen expliciete bevoegdheid verleent tot het aangaan of delegeren van *interest rate swap*-transacties (3).

Volgens de door de staatssecretaris ontwikkelde argumentatie verlenen de bewoordingen "een grotere voorspelbaarheid en een beter beheer van de staatsuitgaven", waarvan sprake in het verslag aan de Koning betreffende het koninklijk besluit van 30 mei 1997 en die de *ratio legis* van voormeld besluit vormen, aan de Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel impliciet de machtiging *interest rate swap* transacties te sluiten.

Het Rekenhof is het met deze stellingname niet eens en heeft zijn standpunt toegelicht (4). Het koninklijk besluit van 30 mei 1997 is immers een bijzondere machtenbesluit, dat in de artikelen 1 en 2 expliciet de bevoegdheden van de Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel vastlegt, zonder daarbij de bevoegdheid tot het beheer van de koers- en intrestrisico's, met onder meer het sluiten van *interest rate swap*-transacties, te vermelden. Overeenkomstig de rechtspraak moeten dergelijke besluiten beperkend worden geïnterpreteerd.

Bovendien kan uit de teksten van het advies van de Raad van State en het verslag aan de Koning, inzonderheid met betrekking tot artikel 4 van het koninklijk besluit van 30 mei 1997, worden afgeleid dat de bevoegdheid inzake het beheer van de risico's niet werd overgedragen aan de Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel maar aan een gespecialiseerde openbare instelling.

De staatssecretaris heeft nog niet geantwoord op de overige door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen.

(3) Brief van 5 april 2000.

(4) Brief van 30 mei 2000.

4. MINISTERE DES FINANCES

– ANALYSE DU RECOUVREMENT DES CREANCES NON FISCALES ET DES AMENDES PENALES PAR LES SERVICES DES DOMAINES

La Cour des comptes a procédé, au cours de l'année 1998, à un contrôle des activités de recouvrement des services des Domaines du ministère des Finances, qui l'a amenée à mettre en évidence de graves faiblesses et lacunes affectant l'organisation comptable et administrative ainsi que les procédures mises en place. Elle a formulé à ces égards diverses recommandations concrètes qui ont retenu l'attention du ministre concerné.

Le rapport d'audit a été transmis à la Chambre des représentants en avril 2000.

F-1.528.231

1. Contexte général

Les services des Domaines sont chargés de recouvrer les créances non fiscales (1) et les amendes pénales (2) au profit de l'autorité fédérale et, dans certains cas, les créances non fiscales des Communautés et Régions. Ils font actuellement partie, au sein du ministère des Finances fédéral, de l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines. En ce qui concerne les créances non fiscales, ces services sont saisis des dossiers que les comptables ordinaires, dont les moyens de poursuite sont limités, n'ont pu mener à terme ; ils disposent à cet effet d'un pouvoir de contrainte (3) qui les dispense d'obtenir un titre exécutoire auprès des juridictions ordinaires. Pour les amendes pénales, par contre, ces services sont directement chargés des premières actions de recouvrement ; en cas d'échec, ils peuvent envoyer le dossier au Parquet.

Les recettes récupérées par les Domaines représentent un montant annuel moyen pour les années 1996 et 1997 de l'ordre de 11,5 milliards de francs, dont 6,7 milliards pour les amendes pénales (58,3 %), 3,6 milliards pour les tiers (31,3 %) (Communautés, Régions et O.I.P.) et 1,2 milliard pour les créances non fiscales du pouvoir fédéral (10,4 %).

2. Objectifs et résultats du contrôle

Comme la Cour le précise au début de son rapport, l'audit d'un service de recouvrement de recettes vise, en premier lieu, à en évaluer la performance, principalement mesurée par le taux de récupération de chaque grande catégorie de créances qui lui est confiée.

(1) Sur la base des décrets de 1791 et des articles 94 et 95 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

(2) Sur la base, notamment, de l'article 197 du code d'instruction criminelle.

(3) Contesté, en certaines circonstances, devant les cours et tribunaux.

4. MINISTERIE VAN FINANCIËN

– ANALYSE VAN DE INVORDERING VAN DE NIET-FISCALE SCHULDVORDERINGEN EN VAN DE PENALE BOETEN DOOR DE DIENSTEN VAN DE DOMEINEN

Het Rekenhof heeft in 1998 een controle uitgevoerd van de invorderingsactiviteiten van de diensten van de Domeinen van het Ministerie van Financiën. N.a.v. die controle werden ernstige tekortkomingen en leemten vastgesteld met betrekking tot de boekhoudkundige en administratieve organisatie en met betrekking tot de gevolgde procedures. Het Rekenhof heeft verschillende concrete aanbevelingen geformuleerd die door de betrokken minister werden onderzocht.

Het auditverslag werd in april 2000 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgezonden.

F-1.528.231

1. Algemene context

De diensten van de Domeinen zijn ermee belast de niet-fiscale schuldvorderingen (1) en de penale boeten (2) ten bate van de federale overheid, en in bepaalde gevallen, de niet-fiscale schuldvorderingen ten bate van de Gemeenschappen en de Gewesten in te vorderen. Die diensten maken thans binnen het federale Ministerie van Financiën deel uit van de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen. Wat de niet-fiscale schuldvorderingen betreft, zijn deze diensten belast met het opvolgen van de dossiers die de gewone rekenplichtigen, van wie de middelen tot vervolging beperkt zijn, niet tot een goed einde hebben kunnen brengen ; daartoe kunnen ze het middel van het dwangbevel (3) inzetten, hetgeen hen ervan ontslaat een uitvoerbare titel te bekomen bij de gewone rechtscolleges. Inzake de penale boeten treden deze diensten daarentegen op als instantie in eerste aanleg voor de invordering ; als deze mislukt, kunnen ze het dossier naar het Parket verwijzen.

De door de Domeinen gerecupereerde ontvangsten vertegenwoordigen voor de jaren 1996 en 1997 een gemiddeld jaarlijks bedrag van 11,5 miljard BEF, waarvan 6,7 miljard BEF voor de penale boeten (58,3 %), 3,6 miljard BEF voor derden (31,3 %) (Gemeenschappen, Gewesten en openbare instellingen) en 1,2 miljard BEF voor de niet-fiscale schuldvorderingen van de federale overheid (10,4 %).

2. Objectieven en resultaten van de controle

Zoals het Rekenhof in het begin van zijn verslag aangeeft, beoogt de audit van een dienst die met de invordering van ontvangsten is belast, in de eerste plaats de performantie ervan te beoordelen, die voornamelijk wordt gemeten aan de invorderingsgraad van elke grote categorie van schuldvorderingen die aan de dienst zijn toevertrouwd.

(1) Op basis van de decreten van 1791 en van de artikelen 94 en 95 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

(2) Op basis van inzonderheid artikel 197 van het Wetboek van Strafvordering.

(3) Dat in bepaalde omstandigheden voor de hoven en rechtbanken wordt betwist.

Cette démarche n'a cependant pas pu être adoptée par la Cour des comptes dans le cas des Domaines, en raison des lacunes et des faiblesses graves qui affectent l'organisation comptable, particulièrement archaïque, de ces services.

Plus précisément, la Cour a constaté que les états financiers produits ne permettaient en aucune manière de mesurer le taux de récupération obtenu. Cette circonstance, comme telle, constitue une première et sévère constatation d'audit.

Dans ce contexte, le contrôle de la Cour des comptes a essentiellement porté sur la comptabilité, les procédures et l'organisation de ces services.

Les activités de recouvrement des créances non fiscales et des amendes pénales au profit du Trésor sont assurées par les Domaines de façon fort déconcentrée. Trente-cinq bureaux de recettes, répartis dans l'ensemble du pays, assurent ces tâches de recouvrement, parfois à côté d'autres missions, avec une autonomie importante. L'administration centrale intervient très peu dans la gestion des dossiers et limite son rôle, pour ce qui est de la coordination générale des bureaux, à un soutien technique et logistique.

L'audit de la Cour ne permet pas de conclure que cette organisation, qui laisse une grande autonomie aux receveurs, est un obstacle à un bon recouvrement des créances. Ce mode d'organisation, dont l'origine historique remonte à l'Ancien Régime, n'est donc pas critiqué.

La Cour estime cependant que cette déconcentration administrative doit inévitablement s'accompagner de modalités d'organisation de trois ordres :

- d'une part, l'obligation, pour chaque entité administrative, de rendre compte de sa gestion, par la présentation d'états financiers reflétant fidèlement la réalité et permettant de mesurer la performance de cette entité ;
- d'autre part, la mise en place de procédures minimales d'encadrement normatif des activités, en particulier en matière comptable, dans les relations avec les tiers et dans le contrôle interne des bureaux de recettes ;
- enfin, l'existence de vérifications internes périodiques des activités des entités autonomes par et au profit de l'administration centrale.

Sans obligation de rendre compte, sans encadrement normatif minimal, sans vérification interne, l'autonomie conférée à une structure administrative risque de conduire à des performances médiocres et à un manque de transparence, voire même à des détournements de fonds.

Partant de ce principe et considérant la large autonomie des bureaux de recettes des Domaines, l'audit de la Cour des comptes a prioritairement vérifié si ces garde-fous indispensables y existaient. Les conclusions de l'audit sont, à cet égard, préoccupantes.

Les lacunes et les faiblesses des enregistrements comptables et des états financiers des bureaux de recettes, largement liées à la vétusté du système pratiqué et déjà évoquées plus haut à propos de la mesure de la performance, sont telles que les états financiers produits par les receveurs ne leur permettent pas de véritablement rendre

In het geval van de Domeinen kon het Rekenhof evenwel niet op die manier te werk gaan vanwege de leemten en de ernstige tekortkomingen die de – uitermate archaische – boekhoudkundige organisatie van die diensten vertoont.

Het Rekenhof heeft meer bepaald vastgesteld dat de voorgelegde financiële staten het geenszins mogelijk maken de invorderingsgraad te meten, hetgeen op zichzelf een eerste en zwaarwichtige vaststelling van de audit vormt.

In die context heeft het Rekenhof zijn controle hoofdzakelijk toegespitst op de boekhouding, de procedures en de organisatie van die diensten.

De werkzaamheden tot invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen en van de penale boeten ten bate van de schatkist door de Domeinen zijn zeer gedecentraliseerd. Vijfendertig plaatselijke ontvangkantoren, verdeeld over het hele land, vervullen die invorderingstaken – vaak naast andere opdrachten – met een zeer grote autonomie. De centrale administratie komt in het beheer van de dossiers weinig tussenbeide en beperkt haar rol tot een technische en logistieke steun met betrekking tot de algemene coördinatie van de plaatselijke kantoren.

De audit van het Rekenhof laat niet toe te concluderen dat die organisatie, met een grote autonomie voor de plaatselijke ontvangers, een beletsel vormt voor een adequate invordering van de schuldvorderingen. Deze organisatievorm, waarvan de historische oorsprong teruggaat tot het Ancien Régime, wordt derhalve niet bekritiseerd.

Het Rekenhof is echter van oordeel dat die administratieve decentralisatie moet gepaard gaan met organisatorische regels van drieërlei aard :

- enerzijds de verplichting, voor elke administratieve eenheid, om over haar beheer rekening af te leggen door de voorlegging van financiële staten die een getrouw beeld geven van de werkelijkheid en die het mogelijk maken de performantie van die eenheid te meten ;
- vervolgens, het instellen van minimaal vereiste procedures voor de normatieve omkadering van de activiteiten, inzonderheid inzake de boekhouding, de betrekkingen met derden en de interne controle van de ontvangkantoren ;
- en tot slot, het bestaan van periodieke interne verificaties van de activiteiten van de autonome kantoren door en ten behoeve van de centrale administratie.

Zonder de verplichting rekening af te leggen, zonder minimale normatieve omkadering en zonder interne controle bestaat het risico dat de autonomie die aan een administratieve structuur wordt toegekend, kan leiden tot middelmatige prestaties en een gebrek aan transparantie, of zelfs tot afwendings van gelden.

Op grond van dat principe en gelet op de ruime autonomie van de ontvangkantoren van de Domeinen, heeft het Rekenhof in de eerste plaats onderzocht of die onontbeerlijke voorzorgsmaatregelen werden genomen. De conclusies van de audit zijn dienaangaande zorgwekkend.

De leemten en tekortkomingen van de boekhoudkundige registraties en van de financiële staten van de ontvangkantoren, die grotendeels een gevolg zijn van het verouderde boekhoudsysteem (zie hierboven in verband met het meten van de performantie) zijn zodanig groot dat de financiële staten de ontvangers niet in staat stel-

compte de leur gestion. De même, l'encadrement normatif général des bureaux en matière comptable, mais aussi dans les relations avec les tiers (les débiteurs eux-mêmes, les huissiers de justice, etc.) et dans les procédures de contrôle interne devrait être revu. Enfin, les activités de vérification interne au profit de l'administration centrale sont insuffisantes.

Par ailleurs, l'audit a montré que les ressources humaines et matérielles mises à la disposition des receveurs pour accomplir leurs missions sont insuffisantes et souvent inadéquates. En particulier, le matériel informatique des bureaux, souvent de trop faible capacité pour le travail à fournir, est doté de logiciels inappropriés et peu performants.

Au-delà des diverses conclusions et recommandations formulées dans son rapport et des modalités de mises en œuvre très variées qui peuvent en résulter, la Cour a tenu à souligner que, dans ce domaine, une obligation de résultat, à atteindre dans les deux ans, devrait être fixée : à savoir, produire, au départ des enregistrements comptables des bureaux de recettes des Domaines, des états financiers reflétant fidèlement les sommes récupérées par chaque bureau au cours de l'année, comparées aux créances qui leur ont été confiées, pour les grandes catégories de créances non fiscales et pour les amendes pénales.

3. Méthodologie du contrôle

Le contrôle, qui s'est déroulé durant l'année 1998, a impliqué l'administration centrale (service recouvrement et service comptabilité), ainsi que seize bureaux sur un total de trente-cinq répartis dans tout le pays.

Un questionnaire et une grille de tests ont été établis en vue d'effectuer des contrôles dans différents bureaux. Le choix des bureaux a été opéré par la Cour des comptes, en se basant sur un traitement statistique effectué sur les comptes 1996 et 1997 et en ayant égard à un équilibre régional, à une répartition pondérée ville – milieu rural, aux attributions des bureaux (complètes ou uniquement domaines ou amendes pénales), ainsi qu'à la présence ou à l'absence de droits constatés dans les comptes rendus à la Cour. Finalement, quatorze bureaux ont ainsi été choisis et contrôlés : les trois bureaux de Bruxelles (les seuls dont les tâches sont très spécialisées), les deux bureaux d'Anvers, de Gand et de Liège, ainsi que d'autres bureaux d'importance moyenne (Dinant, Hasselt, Malines, Namur et Tournai).

Un rapport provisoire a alors été établi qui a donné lieu à un premier débat contradictoire avec les services des Domaines en date du 31 août 1999, au cours duquel l'administration n'a émis aucune remarque sur le fond.

4. Réponse du ministre des Finances

Le rapport d'audit a été adressé au ministre des Finances en date du 29 septembre 1999.

Suite à une lettre de rappel du 10 janvier 2000, le ministre a fait savoir, par dépêche du 17 mars 2000, qu'il était urgent de remédier aux lacunes préoccupantes

len werkelijk rekening over hun beheer af te leggen. De algemene normatieve omkadering van de kantoren, inzake de boekhouding, maar ook inzake de betrekkingen met derden (de debiteuren, de gerechtsdeurwaarders) en ten aanzien van de interne controleprocedures, zou eveneens moeten worden herzien. Ook laten de interne verificatieactiviteiten in opdracht van de centrale administratie te wensen over.

De audit heeft bovendien aangetoond dat de menselijke en materiële middelen waarover de ontvangers beschikken om hun opdrachten te volbrengen, ontoereikend en vaak onaangepast zijn. Op het informaticamaterieel van de kantoren, dat vaak te weinig performant is voor de uit te voeren werkzaamheden, is onaangepaste programmatuur geïnstalleerd die onvoldoende krachtig is.

Benevens de verschillende conclusies en aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd in zijn verslag, en benevens de heel uiteenlopende werkwijzen die daarvan het resultaat kunnen zijn, werd aangedrongen op het aangaan van een resultaatverbintenis met een dwingende termijn van twee jaar : namelijk, dat de ontvangkantoren van de Domeinen op basis van hun boekhoudkundige registraties financiële staten kunnen voorleggen die voor de grote categorieën van niet-fiscale schuldverderingen en voor de penale boeten getrouw de bedragen vermelden van de schuldverderingen die hun werden toevertrouwd, evenals de sommen die desbetreffend in de loop van het jaar voor elk kantoor werden gerecupereerd.

3. Methodologie van de controle

De controle werd in de loop van het jaar 1998 uitgevoerd en betrof de centrale administratie (dienst invordering en dienst comptabiliteit), en, verdeeld over het gehele land, zestien ontvangkantoren op een totaal van vijfendertig.

Er werden een vragenlijst en een testformulier opgesteld voor de controle in verschillende kantoren. Die kantoren werden door het Rekenhof gekozen op basis van een statistische benadering van de rekeningen 1996 en 1997. Daarbij werd een evenwichtige verdeling betracht, tussen de gewesten, tussen stad en platteland, inzake bevoegdheid van de kantoren (volledige bevoegdheid of uitsluitend voor domeinen of penale boeten) en inzake de aan- of afwezigheid van vastgestelde rechten in de rekeningen die aan het Rekenhof werden voorgelegd. Veertien kantoren werden aldus uiteindelijk gekozen en gecontroleerd : de drie kantoren van BRUSSEL (de enige waarvan de taken zeer gespecialiseerd zijn), de twee kantoren van ANTWERPEN, GENT en LUIK, evenals andere kantoren van gemiddelde omvang (DINANT, HASSELT, MECHELEN, NAMEN en DOORNIK).

Een voorlopig verslag werd opgesteld dat op 31 augustus 1999 het voorwerp heeft uitgemaakt van een eerste tegensprekelijk debat met de Administratie van de Domeinen. De administratie heeft geen enkele inhoudelijke opmerking geformuleerd.

4. Antwoord van de Minister van Financiën

Het auditverslag werd op 29 september 1999 aan de Minister van Financiën toegezonden.

In antwoord op een herinneringsbrief van 10 januari 2000 heeft de minister in een schrijven van 17 maart 2000 meegedeeld dat de zorgwekkende leemten die de

mises en évidence par l'audit et qu'il avait chargé son administration d'élaborer un plan décrivant les mesures concrètes à mettre en œuvre afin de rencontrer les diverses recommandations de la Cour. Il y annonçait aussi qu'il informera le Parlement dès que possible des mesures proposées afin d'assurer en la matière le bon emploi des deniers publics.

5. Publication spéciale transmise à la Chambre des représentants

Conformément à la procédure exposée dans l'article introductif au présent Cahier d'observations, la Cour a transmis, en avril 2000, une copie de son rapport d'audit au président (4) et à chacun des membres de la Chambre des représentants.

(4) Lettre du 19 avril 2000.

audit aan het licht heeft gebracht, dringend moeten worden verholpen en dat hij zijn administratie de opdracht heeft gegeven een plan uit te werken met concrete maatregelen om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof. Hij kondigde ook aan dat hij het parlement zo spoedig mogelijk op de hoogte zal brengen van de voorgestelde maatregelen, teneinde ter zake de goede besteding van de rijks gelden te garanderen.

5. Bijzondere mededeling aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers

Overeenkomstig de procedure zoals uiteengezet in het inleidend artikel van dit boek van opmerkingen, heeft het Rekenhof een afschrift van zijn auditverslag overgezonden aan de Voorzitter (4) en aan elk van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

(4) Brief van 19 april 2000.

5. MINISTERE DE LA JUSTICE

- AIDE FINANCIERE DE L'ETAT AUX VICTIMES D'ACTES INTENTIONNELS DE VIOLENCE

En vertu de la loi du 10 mars 1998, la Cour des comptes a procédé à un contrôle du système et des procédures mis en place en exécution des dispositions légales et réglementaires relatives à l'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence. Cet audit a porté sur les moyens mis à la disposition de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et ce, depuis son origine, ainsi que sur le traitement des demandes d'aide financière et la réalisation des missions fixées par le législateur en la matière.

Le rapport met en évidence le nombre considérable et croissant de dossiers d'aides financières en attente de décision de la Commission, ainsi que la longueur inquiétante des délais, tant théorique que réel, de traitement des dossiers. La Cour a également relevé que la procédure d'urgence ne répond manifestement pas aux objectifs poursuivis par ce type d'intervention. Elle a formulé à ces égards diverses recommandations concrètes, qui ont été soumises à l'attention du ministre concerné.

Le rapport d'audit a été transmis, avec la réponse du ministre de la Justice, à la Chambre des représentants dans le courant du mois d'octobre.

F-1.689.483

1. Présentation de la loi

Les articles 28 à 41 de la loi du 1^{er} août 1985 prévoient qu'une commission peut octroyer une aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence commis en Belgique (2). L'intervention forfaitaire et subsidiaire de l'Etat dans le dommage subi par ceux qui ont éprouvé de graves atteintes au corps ou à la santé à la suite d'un tel acte trouve son fondement dans un principe de solidarité collective entre les membres d'une même nation (3).

Une victime ne peut s'adresser à cette commission, juridiction administrative, afin d'obtenir une aide financière que si elle n'a pu bénéficier d'une réparation effective, l'auteur des faits étant insolvable ou inconnu, ou parce qu'elle n'a pas pu ou ne pourra pas obtenir une réparation adéquate par d'autres voies.

-
- (1) Trois textes organisent actuellement le fonctionnement de la Commission :
- les articles 28 à 41 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, modifiés par les lois du 23 juillet 1991, du 24 décembre 1993, des 17 et 18 février 1997 et du 8 juin 1998 ;
 - l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, modifié par les arrêtés royaux du 26 mars 1991 et du 18 mai 1998 ;
 - l'arrêté royal du 11 septembre 1987 portant approbation du règlement d'ordre intérieur de la commission.
- (2) Exposé des motifs, *Documents parlementaires*, Sénat, 1984-1985, n° 873/1, p. 17.

5. MINISTERIE VAN JUSTITIE

– FINANCIËLE HULP VAN DE STAAT AAN DE SLACHTOFFERS VAN OPZETTELIJKE GEWELDDADEN

Bij toepassing van de wet van 10 maart 1998 heeft het Rekenhof het stelsel en de procedures gecontroleerd die werden ingevoerd in uitvoering van de wettelijke en reglementaire bepalingen met betrekking tot de financiële hulp die de Staat toekent aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden. Die audit had betrekking op de middelen die ter beschikking worden gesteld van de Commissie voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden sedert haar ontstaan, op de behandeling van de aanvragen om financiële hulp en op de uitvoering van de opdrachten die de wetgever terzake heeft vooropgesteld.

In het verslag wordt benadrukt dat steeds meer financiële hulpdossiers wachten op een beslissing van de commissie en dat de theoretische en reële termijnen voor de behandeling van de dossiers zorgwekkende proporties aannemen. Het Rekenhof heeft eveneens vastgesteld dat de noodprocedure hoegenaamd niet tegemoetkomt aan de doelstellingen die met dat soort vergoedingen werden nagestreefd. Het heeft diverse concrete aanbevelingen geformuleerd die aan de bevoegde minister werden voorgelegd.

Het auditverslag werd samen met het antwoord van de Minister van Justitie aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers toegezonden in de loop van de maand oktober.

F-1.689.483

1. Wettelijk kader

De artikelen 28 tot 41 van de wet van 1 augustus 1985 bepalen dat een commissie financiële hulp vanwege de Staat kan toekennen aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden die in België zijn gepleegd (1). De forfaitaire en subsidiaire tegemoetkoming door de Staat in de schade van hen die zwaar lichamelijk en in hun gezondheid zijn getroffen als gevolg van een dergelijke daad, vindt haar grondslag in het principe van de collectieve solidariteit tussen de leden van eenzelfde natie (2).

Een slachtoffer kan zich slechts tot die commissie, die een administratief rechtscollege is, wenden met het oog op het verkrijgen van financiële hulp als het geen werkelijke schadevergoeding heeft kunnen ontvangen omdat de dader onvermogen of onbekend is, of omdat het langs andere wegen geen passende vergoeding kon bekomen of zal kunnen bekomen.

-
- (1) Drie teksten richten actueel de werking van de commissie in :
- de artikelen 28 tot 41 van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, gewijzigd door de wetten van 23 juli 1991, 24 december 1993, 17 en 18 februari 1997 en 8 juni 1998 ;
 - het koninklijk besluit van 18 december 1986 betreffende de Commissie voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden, gewijzigd door de koninklijke besluiten van 26 maart 1991 en 18 mei 1998 ;
 - het koninklijk besluit van 11 september 1987 tot goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de commissie.
- (2) *Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, nr. 873/1, Memorie van Toelichting, p. 17.

La victime doit, au moment où l'acte de violence est commis, être de nationalité belge ou avoir le droit d'entrer, de séjourner ou s'établir dans le Royaume.

Elle doit, en outre, s'être constituée partie civile à raison des faits constitutifs de l'acte intentionnel de violence, avoir donné citation directe ou introduit une procédure devant un tribunal civil.

La Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence détient un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de l'octroi de l'aide et à la fixation en équité de son montant, actuellement plafonné à 2.500.000 francs.

Lorsque tout retard dans l'octroi de l'aide pourrait causer à la victime un préjudice important, la Commission peut allouer une aide d'urgence d'un montant maximum de 300.000 francs.

Enfin, une aide complémentaire peut être accordée ultérieurement (3), lorsque le requérant établit que le dommage s'est, par la suite, notablement aggravé.

Ces aides sont imputées à la charge d'un fonds spécial, institué à la section "Ministère de la Justice" du budget de l'Etat et alimenté par une contribution obligatoire, versée par les condamnés à une peine principale criminelle ou correctionnelle.

L'adoption de ces dispositions légales a constitué une innovation en droit belge, même si elles ne pouvaient, sur le plan du droit comparé, être considérées comme tout à fait originales. D'autres Etats disposaient déjà d'un système d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence, dont le fondement ne correspond d'ailleurs pas toujours à celui adopté en Belgique, ainsi qu'il est signalé par la suite.

2. Objectifs et résultats du contrôle

La mise en place du système d'aide financière de l'Etat aux victimes d'actes intentionnels de violence a été lente, la Commission chargée de statuer sur l'octroi de ces aides, créée par la loi du 1^{er} août 1985, n'ayant rendu ses premières décisions qu'en 1988.

Le 19 mai 1993, la Chambre des représentants a adopté une motion demandant que le fonctionnement de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence soit adapté de manière à faciliter son utilisation, écourter la procédure et accroître sa notoriété. L'inquiétude des parlementaires était due notamment au nombre croissant de dossiers d'aides financières en attente de décision de la Commission, lequel constituait déjà à ce moment-là son problème majeur.

Par la suite, la situation s'est encore détériorée, l'arriéré représentant 890 requêtes à la fin de l'année 1997 et 1.879 requêtes à la fin de l'année 1999.

(3) Tout en restant dans les limites du montant de 2.500.000 francs précité.

Het slachtoffer moet, op het ogenblik dat de gewelddaad wordt gepleegd, de Belgische nationaliteit bezitten of het recht hebben het land binnen te komen, er te verblijven of er zich te vestigen.

Het slachtoffer moet zich bovendien ofwel burgerlijke partij hebben gesteld uit hoofde van de bestanddelen van het strafbare feit van de opzettelijke gewelddaad, ofwel een rechtstreekse dagvaarding hebben betekend ofwel een geding voor een burgerlijke rechtbank hebben ingeleid.

De Commissie voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden bezit beoordelingsbevoegdheid inzake de opportuniteit van de toekenning van hulp en inzake de billijkheid bij de vaststelling van het bedrag van die hulp. Die hulp is momenteel op maximum 2.500.000 BEF vastgesteld.

Indien vertraging bij de toekenning van de hulp het slachtoffer een ernstig nadeel zou berokkenen, kan de commissie noodhulp toekennen voor een maximaal bedrag van 300.000 BEF.

Ten slotte kan op een later tijdstip aanvullende hulp (3) worden toegekend als de eiser kan aantonen dat de schade ondertussen aanzienlijk is verergerd.

De verschillende soorten hulp worden aangerekend op een bijzonder fonds van de sectie "Ministerie van Justitie" van de rijksbegroting. Het wordt gestijfd door een verplichte bijdrage vanwege personen die zijn veroordeeld tot een criminele of correctionele hoofdstraf.

De goedkeuring van die wettelijke bepalingen vormde een innovatie in het Belgisch recht, ook al konden ze niet als helemaal origineel worden bestempeld vanuit het vergelijkend recht. In andere landen bestond al vroeger een stelsel voor hulpverlening aan slachtoffers van opzettelijke geweldpleging. Wel dient gezegd dat de basis waarop die systemen berusten, niet steeds overeenstemt met het systeem waarvoor in België werd geopteerd.

2. Doelstellingen en resultaten van de controle

Het heeft veel tijd gevergd alvorens het stelsel van financiële hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden effectief begon te functioneren. De eerste beslissingen van de door de wet van 1 augustus 1985 opgerichte commissie die uitspraak moest doen over de toekenning van die hulp, werden pas in 1988 genomen.

Op 19 mei 1993 heeft de Kamer van Volkvertegenwoordigers een motie aangenomen waarin zij vraagt dat de werking van de Commissie voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden zou worden aangepast, zodat de drempel om van zijn diensten gebruik te maken zou worden verlaagd, de procedure zou worden ingekort en beter bekend zou worden. De parlementsleden waren vooral bezorgd door het stijgend aantal aanvragen voor financiële hulp die wachten op een beslissing van de Commissie.

Nadien is de toestand er nog op verslechterd en was er een achterstand van 890 verzoekschriften einde 1997 en van 1879 verzoekschriften einde 1999.

(3) Met dien verstande echter dat het voormeld maximum bedrag van 2.500.000 BEF niet wordt overschreden.

2.1. Mise en place de la réforme

C'est par les lois des 17 et 18 février 1997 que des réformes ont été apportées au système. Les principales modifications intervenues concernaient l'élargissement de la Commission, l'assouplissement de certaines conditions de recevabilité et d'octroi de l'aide, ainsi que l'extension de la gamme des dommages couverts. Parallèlement, le secrétariat de la Commission a été renforcé et une campagne de sensibilisation menée auprès du grand public.

Selon le ministre de la Justice, à l'initiative duquel le projet de loi avait été déposé en octobre 1996, les problèmes existants, à savoir l'augmentation des dossiers en attente, la connaissance insuffisante du système d'aide au sein de la population, ainsi que la longueur de la procédure de traitement des dossiers, pouvaient être résolus par cet ensemble de mesures.

La mise en œuvre de la réforme portant le nombre des chambres de deux à six n'a été réalisée qu'en mai 1998, après la modification de l'arrêté royal du 18 décembre 1986, et les quatre chambres complémentaires n'ont été opérationnelles que dans le courant de l'année 1999.

Même si actuellement, grâce à la réforme de 1997, la Commission possède les moyens de traiter davantage de dossiers, il n'est pas exclu que la résorption du stock des dossiers en attente impose d'autres mesures. En effet, dans l'état actuel, la Commission estime disposer de moyens permettant de prendre environ 720 décisions par an, ce qui correspond à 654 dossiers terminés. Or, pour l'année 1999, le nombre de requêtes introduites est de 715. A système d'aide et procédure inchangés, il y a donc lieu de craindre, à tout le moins, une stagnation du nombre de dossiers en attente, voire une nouvelle dégradation de la situation.

La Cour des comptes recommande, dès lors, de revoir le règlement d'ordre intérieur en fonction de la nouvelle organisation de la Commission et d'envisager de fixer la fréquence des réunions des chambres, pour tenir compte de l'évolution de l'arriéré des dossiers et de l'entrée de nouvelles requêtes. Ce règlement devrait également intégrer des objectifs en termes de décisions à prendre par année et de résorption de l'arriéré sur une base pluriannuelle, ce qui, pour la Cour, constituerait un des facteurs d'amélioration des performances de la Commission.

2.1. Implementatie van de hervormingen

De wetten van 17 en 18 februari 1997 hebben het systeem hervormd. De voornaamste wijzigingen betroffen de uitbreiding van de commissie, de versoepeling van sommige voorwaarden inzake de ontvankelijkheid en de toekenning van de hulp en de uitbreiding van het gamma gedekte schadegevallen. Tegelijkertijd kreeg het secretariaat van de commissie versterking en vond een sensibiliseringscampagne bij het ruime publiek plaats.

Volgens de Minister van Justitie, op wiens initiatief het wetsontwerp in oktober 1996 werd ingediend, kon dit pakket maatregelen een oplossing bieden voor de bestaande problemen, zoals de toename van het aantal wachtende dossiers, het feit dat de bevolking het hulpsysteem onvoldoende kent en de lange procedure voor de behandeling van de dossiers.

De hervorming die het aantal kamers van twee op zes bracht, kwam er pas in mei 1998, na de wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 1986. De vier bijkomende kamers waren pas operationeel in de loop van 1999.

Ook al beschikt de commissie thans, dankzij de hervorming van 1997, over de nodige middelen om meer dossiers te behandelen, is het niet uitgesloten dat nog andere maatregelen nodig zullen zijn om het aantal hangende dossiers te kunnen afhandelen. In de huidige stand van zaken kan de commissie ongeveer 720 beslissingen per jaar nemen, wat overeenstemt met 654 afgewerkte dossiers. In 1999 werden 715 verzoekschriften ingediend. Bij een ongewijzigd hulpsysteem en bij een ongewijzigde procedure valt te vrezen voor een stagnatie van het aantal hangende dossiers, of zelfs een nieuwe stijging ervan.

Het Rekenhof beveelt bijgevolg aan het reglement van orde van de commissie te herzien in functie van de nieuwe organisatie en te overwegen de frequentie van de vergaderingen van de kamers vast te leggen op basis van de evolutie van de bestaande achterstand en van de binnenkomende nieuwe verzoekschriften. Het reglement zou ook doelstellingen moeten bevatten in termen van aantallen jaarlijks te nemen beslissingen en het wegwerken van de achterstand over meerdere jaren. Volgens het Rekenhof zou dit bijdragen tot een grotere efficiëntie van de commissie.

2.2. La procédure d'octroi de l'aide principale

La Cour des comptes, dans son audit, a également approché la question des dossiers en attente par le biais d'un examen circonstancié de la procédure, fixée par le Roi, pour l'instruction des requêtes visant à obtenir une aide financière à titre principal. Elle a entrepris d'évaluer le délai théorique du traitement d'un dossier et estimé celui-ci à environ 16 ou 17 mois, délai qualifié de réaliste par la présidente de la Commission, dans un contexte où cette dernière dispose de moyens adéquats et où les intervenants externes font preuve d'une diligence normale. Même dans cette hypothèse d'un fonctionnement optimal de la Commission et de son secrétariat, la Cour des comptes considère que ce délai est long. A cet égard, il y a lieu de relever que la réforme de 1997 n'a pas modifié la procédure de traitement des dossiers, alors que, dès 1993, la Chambre des représentants avait émis le vœu de la voir écourtée et que le ministre de la Justice lui-même a souligné, dans l'exposé introductif du projet de loi de réforme de 1997, la nécessité d'une accélération de la procédure (4).

L'examen de l'échantillon principal des dossiers de demande d'aide rend compte d'une réalité qui est bien différente de ce délai théorique, puisque le délai moyen réel de traitement des requêtes s'élève à 32 mois pour les dossiers sanctionnés par une décision accordant une aide à titre principal en 1998. Ce délai réel contraste avec l'objectif d'une intervention rapide en faveur des victimes, soutenu par le législateur et souhaité par le ministre de la Justice. Sur la base de l'analyse qu'elle a menée, la Cour des comptes émet, dans le rapport transmis à la Chambre des représentants, plusieurs recommandations en vue d'accélérer certaines étapes de la procédure.

Le contrôle a relevé également qu'entre la date de l'acte intentionnel de violence et la date du paiement effectif de l'aide à la victime, un délai moyen de 5 ans et demi s'écoulait. Cette autre réalité suscite une réflexion plus fondamentale. En fait, le législateur a, en 1985, instauré un système d'aide intervenant à titre subsidiaire et soucieux des intérêts du Trésor, puisqu'une aide à titre principal n'est octroyée qu'après qu'un jugement, passé en force de chose jugée, a statué sur l'action publique à l'égard de l'agresseur, lorsque celui-ci est connu (5), et pour autant que les enquêtes sur les ressources de ce dernier aient donné toutes les assurances de son insolvabilité. Dans ce système, le traitement d'une demande d'aide est donc tributaire d'abord du temps nécessaire au procès pénal et ensuite de la procédure devant la Commission.

La Cour des comptes relève à cet égard que le rapport explicatif de la Convention européenne du 24 novembre 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes estime que le principe de subsidiarité est compatible avec la possibilité pour l'Etat de contribuer au dédommagement de la victime avant l'aboutissement de toute procédure judiciaire relative au dédommagement.

(4) Projet de loi modifiant les articles 30 et 34 de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales en ce qui concerne l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. GOORIS, *Documents parlementaires*, Sénat, sess. 1996-1997, n° 1-486/2, p. 9.

(5) Si l'auteur de l'acte de violence demeure inconnu à l'expiration d'un délai d'un an prenant cours à la date de constitution de partie civile, la requête peut être présentée.

2.2. Procedure voor de toekenning van de hoofdhulp

Het Rekenhof is in zijn audit ook ingegaan op het probleem van de hangende dossiers. Het heeft de procedure die de Koning heeft vastgelegd voor het onderzoek van de verzoekschriften om financiële hoofdhulp, diepgaand onderzocht en de theoretische termijn voor de behandeling van een dossier geraamd op ongeveer 16 tot 17 maanden. De voorzitter van de commissie beschouwt deze termijn als realistisch op voorwaarde dat de commissie over adequate middelen beschikt en de externe betrokkenen een normale zorgvuldigheid aan de dag leggen. Zelfs in de veronderstelling dat de commissie en haar secretariaat optimaal werken, vindt het Rekenhof dat een lange termijn. In dat verband dient te worden opgemerkt dat de hervorming van 1997 de procedure voor de behandeling van de dossiers niet heeft gewijzigd, hoewel de Kamer van Volksvertegenwoordigers al in 1993 een inkorting van de procedure wenste en de Minister van Justitie in de inleidende uiteenzetting bij het ontwerp van hervormingswet van 1997 zelf onderstreepte dat de procedure moest worden versneld (4).

Het onderzoek van de hoofdstekproef van de aanvraagdossiers toont aan dat de werkelijkheid sterk afwijkt van de theorie. De gemiddelde werkelijke termijn voor de behandeling van de verzoekschriften bedraagt 32 maanden voor de dossiers waarin in 1998 een beslissing was genomen om hoofdhulp toe te kennen. Die werkelijke termijn staat haaks op de snelle tegemoetkoming aan de slachtoffers die de wetgever en de Minister van Justitie vooropstelden. Het Rekenhof formuleert in dat opzicht op basis van zijn analyse verschillende aanbevelingen om bepaalde etappes van de procedure te versnellen.

De controle heeft eveneens aan het licht gebracht dat een gemiddelde termijn van vijfeneenhalf jaar verstreek tussen de datum van het plegen van de opzettelijke gewelddaad en de datum van de effectieve uitbetaling van de hulp aan het slachtoffer. Deze andere realiteit noopt tot een grondigere reflectie. De wetgever heeft in 1985 in feite een hulpsysteem ingesteld dat subsidiair werkt en dat rekening houdt met de belangen van de schatkist. Hoofdhulp wordt immers pas toegekend nadat een in kracht van gewijsde gegaan vonnis uitspraak heeft gedaan over de strafvordering tegen de dader, indien deze bekend is (5) en het onderzoek van de middelen waarover de dader beschikt, volledige zekerheid heeft gegeven over zijn insolventie. Bij een dergelijke regeling hangt de behandeling van een hulpaanvraag dus in de eerste plaats af van de tijd die nodig is voor het strafproces en vervolgens van de procedure voor de commissie.

Het Rekenhof constateert in dat verband dat, volgens het verklarend verslag van de Europese Conventie van 24 november 1983 betreffende de vergoeding van slachtoffers van gewelddaden, het subsidiariteitsbeginsel verenigbaar is met de mogelijkheid voor de Staat om bij te dragen in de vergoeding van het slachtoffer vooraleer de gerechtelijke procedure in verband met de schadevergoeding is afgerond.

(4) Wetsontwerp houdende wijziging van de artikelen 30 en 34 van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale maatregelen in verband met de hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden. Verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door M. GOORIS, *Parl. St.*, Senaat, zitting 1996-1997, nr. 1-486/2, p. 9.

(5) Als de dader van de opzettelijke gewelddaad nog steeds onbekend is na het verstrijken van een termijn van één jaar die ingaat op de datum van burgerlijke partijstelling, kan het verzoekschrift worden ingediend.

Dès lors, la Cour suggère d'examiner la nécessité de maintenir l'exigence prévue par la loi, sans équivalent d'ailleurs dans les systèmes organisant des régimes d'aide comparables en France, aux Pays-Bas ou en Suisse.

2.3. La procédure d'urgence

L'audit a également montré que la longueur de la procédure d'octroi de l'aide à titre principal n'est pas compensée par une réelle procédure d'urgence ou l'octroi de provisions. Les aides d'urgence prévues par la législation actuelle sont soumises à une procédure qui n'est pas significativement plus courte que celle prévue pour l'aide à titre principal. Dans près d'un cas sur deux, d'ailleurs, cette aide d'urgence n'est pas accordée, le dossier devenant, au fil du temps, en état d'être débattu pour l'attribution de l'aide principale.

D'une manière générale, les délais pour ces aides d'urgence sont inconciliables avec la notion même d'urgence. Il est dès lors recommandé d'envisager soit l'octroi de provisions, soit la mise en place d'un véritable système d'aide d'urgence, dans le cadre d'une procédure radicalement simplifiée, s'inspirant du référé et permettant l'attribution d'une aide en quelques semaines.

2.4. La gestion budgétaire et financière de l'aide aux victimes

En ce qui concerne la gestion budgétaire et financière, trois observations ont été adressées au ministre de la justice. La Cour des comptes a d'abord recommandé de créer un programme budgétaire distinct pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence au sein de la section "Ministère de la Justice" du budget général des dépenses de l'Etat. Celui-ci comprendrait à la fois le fonds organique (consacré exclusivement aux aides et, le cas échéant, aux campagnes de sensibilisation et d'information à propos de ce régime) et des crédits ordinaires (destinés aux frais de personnel et de fonctionnement de la Commission). Ceci permettrait d'avoir une meilleure appréhension de cette politique spécifique. La Cour a ensuite recommandé que la Commission et son secrétariat aient accès à la base de données budgétaires de la Trésorerie afin de connaître rapidement et à tout moment les moyens encore utilisables. Enfin, elle a recommandé d'envisager le recours à un comptable d'avances de fonds afin d'accélérer la liquidation des aides.

3. Méthodologie du contrôle

Les objectifs généraux du contrôle et le rappel des modalités du débat contradictoire y faisant suite ont été communiqués au ministre de la Justice par lettre de la Cour du 16 juin 1999. Un courrier similaire a été adressé parallèlement à la présidente de la Commission, avec laquelle des contacts préalables avaient été pris lors de la réalisation de l'étude de faisabilité du contrôle envisagé.

L'audit proprement dit s'est déroulé au cours du second semestre de 1999. Il a comporté notamment l'examen de trois échantillons de requêtes représentant au total environ 250 dossiers.

Het Rekenhof stelt bijgevolg voor te onderzoeken of de in de wet bepaalde vereiste moet worden gehandhaafd, waarvoor trouwens geen equivalent bestaat in de vergelijkbare hulpregelingen in Frankrijk, Nederland en Zwitserland.

2.3. Spoedprocedure

De audit heeft eveneens aangetoond dat de tijdrovende procedure voor de toekenning van hoofdhulp niet wordt gecompenseerd door een echte spoedprocedure of de toekenning van provisies. De noodhulp waarin de huidige wetgeving voorziet, kent een procedure die niet veel korter is dan die voor hoofdhulp. In nagenoeg één geval op twee wordt die noodhulp trouwens niet toegekend en wordt het noodhulpdossier mettertijd een hoofdhulpdossier.

Aangezien de termijnen voor noodhulp in het algemeen onverenigbaar zijn met de notie "hoogdringendheid", wordt aanbevolen de toekenning van provisies te overwegen of een echt systeem van noodhulp in te stellen met een radicaal vereenvoudigde procedure, geïnspireerd op de werkwijze gevolgd in kortgeding, die het mogelijk maakt hulp toe te kennen na enkele weken.

2.4. Budgettaire en financieel beheer van de hulp aan slachtoffers

In verband met het budgettaire beheer dienen drie opmerkingen aan de Minister van Justitie te worden gemaakt. Het Rekenhof raadt aan een afzonderlijk begrotingsprogramma te creëren voor de financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden binnen de sectie Ministerie van Justitie van de algemene uitgavenbegroting van de Staat. Dit programma zou zowel het organiek fonds (uitsluitend bestemd voor hulp en eventueel voor de sensibiliserings- en voorlichtingscampagnes in verband met die regeling) als gewone kredieten (bestemd voor de personeels- en werkingskosten van de commissie) moeten omvatten. Dit zou toelaten het specifiek beleid beter te begrijpen. Het Rekenhof heeft ervoor gepleit dat zowel de commissie als haar secretariaat toegang moeten hebben tot de budgettaire gegevensbank van de Thesaurie zodat zij zich op ieder ogenblik snel een idee kunnen vormen over de kredieten die nog beschikbaar zijn. Tot slot heeft het de aanbeveling verstrekt te overwegen een rekenplichtige over fondsenvoorschotten aan te stellen met het oog op een snellere betaling van de hulp.

3. Controlemethodologie

In de brief van het Rekenhof d.d. 16 juni 1999 aan de Minister van Justitie werden de algemene controledoelstellingen aangegeven en werd herinnerd aan de modaliteiten van het tegensprekelijk debat. Een zelfde brief werd gericht aan de voorzitter van de commissie, met wie voorafgaande contacten waren gelegd naar aanleiding van de uitvoering van de haalbaarheidsstudie voor de audit.

De audit zelf vond plaats in de loop van het tweede semester van 1999. Zij behelsde het onderzoek van drie steekproeven van aanvragen die in totaal ongeveer 250 dossiers vertegenwoordigden.

Un vaste questionnaire couvrant le fonctionnement de la Commission et de son secrétariat, la mise en œuvre de la réforme introduite par les lois de 1997 et certains aspects budgétaires a été remis aux dirigeants de la Commission et de son secrétariat. Les réponses et renseignements fournis ont été examinés au cours d'une réunion entre la présidente de la Commission, le fonctionnaire responsable du secrétariat et l'équipe de contrôle(6). L'évaluation du délai théorique raisonnable de traitement des requêtes, compte tenu de la procédure en vigueur, a également été soumise aux deux responsables précités et n'a soulevé aucune objection.

En outre, des contacts ont été pris avec les services correspondants de France, des Pays-Bas et de Suisse afin de réunir une documentation relative à leurs régimes particuliers d'aide financière aux victimes d'infractions.

Le rapport provisoire de l'auditorat a donné lieu à un débat contradictoire avec la présidente de la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence en date du 14 février 2000.

Le rapport de la Cour des comptes a été adressé au ministre de la Justice en date du 1^{er} mars 2000.

4. Réponse du ministre de la Justice

Suite à une lettre de rappel du 19 avril 2000, le ministre a communiqué son point de vue par dépêche du 21 juin. Il admet qu'un des objectifs du législateur, à savoir l'octroi d'une intervention financière rapide à la victime, semble ne pas être vraiment atteint. Il relève néanmoins que la Commission fonctionne mieux depuis 1998, suite à la mise à sa disposition de personnel et de matériel informatique supplémentaires.

Quant aux recommandations de la Cour concernant une organisation plus efficace du fonctionnement de la Commission, une amélioration de la procédure d'octroi de l'aide, la mise en œuvre d'une véritable procédure d'urgence et la possibilité d'imposer une obligation de résultat à la Commission eu égard à l'important arriéré des dossiers en attente de décision, elles n'ont pas fait l'objet de commentaires de la part du ministre.

Accessoirement, en ce qui concerne la gestion financière, le ministre se limite à marquer son accord sur les contacts à prendre avec l'administration de la Trésorerie pour l'accès à sa base de données budgétaires et sur la désignation d'un comptable d'avances de fonds pour la liquidation des aides. Par contre, le ministre signale que son département montre une certaine réticence à procéder à la création, au sein du budget du ministère de la Justice, d'un programme distinct pour l'aide financière aux victimes, car le maintien du bon fonctionnement de la Commission pourrait nécessiter davantage de personnel et une adaptation des moyens de fonctionnement. Dans ce cas, une redistribution des crédits en vue de leur adaptation aux besoins réels exigerait, selon le ministre, une intervention du législateur.

(6) A l'issue de cette réunion, une documentation abondante a été mise à la disposition de l'équipe de contrôle ; elle est venue compléter un ensemble de données récoltées au fil du temps auprès du secrétariat de la Commission.

Aan de top van de commissie en aan haar secretariaat werd een omstandige vragenlijst voorgelegd over de werking van de commissie en haar secretariaat, de implementatie van de hervorming die de wetten van 1997 hebben bewerkstelligd en bepaalde begrotingsaspecten. De antwoorden en informatie werden onderzocht tijdens een vergadering tussen de voorzitter van de commissie, de voor het secretariaat verantwoordelijke ambtenaar en de controleploeg (6). Aan de twee voornoemde verantwoordelijken werd ook de evaluatie gevraagd van de theoretische termijn die redelijk werd geacht voor de behandeling van de aanvragen. Daartegen rezen geen bezwaren.

Bovendien werden contacten gelegd met analoge diensten in Frankrijk, Nederland en Zwitserland met het oog op het aanleggen van documentatie over hun bijzondere systemen voor financiële hulp aan slachtoffers van geweld.

Over het voorlopig controleverslag werd op 14 februari 2000 met de voorzitter van de Commissie voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden een tegensprekelijk debat gevoerd.

Het verslag van het Rekenhof werd op 1 maart 2000 aan de Minister van Justitie toegezonden.

4. Antwoord van de Minister van Justitie

Na een herinneringsbrief d.d. 19 april 2000 heeft de minister zijn standpunt meegedeeld met brief van 21 juni 2000. Hij geeft toe dat één van de oogmerken van de wetgever, namelijk snel aan de slachtoffers een financiële hulp toekennen, niet echt lijkt te worden gerealiseerd maar hij merkt op dat de commissie beter werkt sedert 1998, toen bijkomend personeel ter beschikking werd gesteld voor het onderzoeken van de aanvragen en bijkomend informaticamaterieel werd aangeschaft.

De Minister van Justitie heeft nog geen commentaar geformuleerd op de aanbevelingen van het Rekenhof inzake een betere organisatie van de werking van de commissie, een verbetering van de procedure voor de toekenning van de hulp, de invoering van een echte urgentieprocedure en de mogelijkheid een resultaatverbintenis aan de commissie op te leggen aangezien het probleem van de aanzienlijke achterstand van de dossiers die nog op een beslissing wachten, niet is opgelost.

I.v.m. het financieel beheer beperkt de minister er zich in bijkomende orde toe in te stemmen met de contacten die met de Administratie van de Thesaurie moeten worden genomen om toegang te verkrijgen tot het bestand met budgettaire gegevens en met de aanstelling van een rekenplichtige over fondsenvoorschotten voor de betalingen van de tegemoetkomingen. Daarentegen laat de minister weten dat zijn administratie zich terughoudend opstelt over de creatie van een afzonderlijk programma. De goede werking van de commissie zou immers meer personeel en een aanpassing van de werkingsmiddelen kunnen vereisen. Een herverdeling van kredieten met het oog op een aanpassing aan de werkelijke behoeften, zou dan volgens de minister een optreden van de wetgever noodzakelijk maken.

(6) Na afloop van die vergadering ontving de controleploeg een ruime documentatie. Zij werd gevoegd bij de gegevens die reeds eerder bij het secretariaat van de commissie waren ingezameld.

La Cour des comptes ne peut se rallier à cette argumentation. En effet, en ce qui concerne les dépenses de personnel, le budget général des dépenses de l'Etat comprend depuis plusieurs années une disposition particulière exposant que "par dérogation à l'article 15 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, les allocations de base relatives aux rémunérations et allocations généralement quelconques "11.03 – Personnel statutaire définitif et stagiaire" et "11.04 – Personnel autre que statutaire" peuvent être redistribuées uniquement entre elles au sein d'une même section du budget". Quant aux frais de fonctionnement, l'article 15 précité permettrait de résoudre un éventuel manque de crédits disponibles. Les contraintes en la matière sont donc toutes relatives et, en tout cas, compatibles avec une gestion budgétaire normale. La Cour maintient donc que seule la création d'un programme distinct permettrait de mettre pleinement en œuvre le principe de spécialité budgétaire.

5. Publication spéciale transmise à la Chambre des représentants

Conformément à la procédure exposée dans l'introduction du présent Cahier, la Cour a envoyé le rapport d'audit, ainsi que la réponse du ministre de la Justice, à la Chambre des représentants dans le courant du mois d'octobre.

Het Rekenhof kan zich bij die argumenten niet aansluiten. Wat de personeelsuitgaven betreft, bevat de algemene uitgavenbegroting van de Staat immers al verschillende jaren een bijzondere bepaling die stelt dat "in afwijking van artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, de basisallocaties in verband met de bezoldigingen en allerhande toelagen "11 03 – vast statutair en stagedoend personeel" en "11 04 – Ander dan statutair personeel" enkel onderling mogen worden herverdeeld binnen eenzelfde sectie van de begroting". Wat de werkingskosten betreft, zou bovenvermeld artikel 15 de mogelijkheid bieden een eventueel gebrek aan beschikbare kredieten op te vangen. Die verplichtingen zijn dus heel relatief en in ieder geval verenigbaar met een normaal budgettair beheer. Het Rekenhof handhaaft dus zijn stelling dat het principe van de begrotingspecialiteit enkel ten volle zou kunnen worden in acht genomen door de creatie van een afzonderlijk programma.

5. Bijzondere publicatie toegezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers

Overeenkomstig de procedure uiteengezet in de inleiding van dit boek, heeft het Rekenhof zijn auditverslag samen met het antwoord van de Minister van Justitie in de loop van de maand oktober aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers gezonden.

6. MINISTERE DE L'INTERIEUR

– DIFFICULTES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES COMPETENCES DE CONTRÔLE DE LA COUR DES COMPTES A L'EGARD DES PROVINCES

1. Cadre légal

Dans son Cahier d'observations précédent (1), la Cour a exposé que la loi du 4 mai 1999, modifiant l'article 66 de la loi provinciale, avait rendu un fondement légal sans équivoque à la compétence générale de contrôle externe de la Cour sur les recettes et les dépenses provinciales.

En effet, l'article 66 ainsi modifié de la loi provinciale a rétabli l'intervention de la Cour dans le processus de reddition des comptes par la députation permanente au conseil provincial. Ce même article a aussi investi la Cour d'une nouvelle mission de conseiller budgétaire au service des conseils provinciaux. Enfin, la loi du 4 mai 1999 a inséré un nouvel article 112*bis* dans la loi provinciale, lequel dispose que la Cour des comptes contrôle les comptes des recettes et des dépenses de la province.

Le contrôle de la Cour sur les opérations provinciales s'exerce *a posteriori*, c'est-à-dire après l'exécution des dépenses.

2. Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des nouvelles compétences de contrôle de la Cour des comptes

Par une lettre du 16 août 1999, la Cour a fait part aux gouverneurs de province des modalités selon lesquelles elle comptait exercer son contrôle.

Sa mission de conseiller budgétaire n'a soulevé aucune difficulté. Par contre, la Cour a rencontré diverses résistances de la part de certaines provinces dans l'exercice de son contrôle des recettes et des dépenses.

Dans le cadre de son intervention dans l'approbation des comptes provinciaux de l'année 1999, la Cour a notifié, le 29 février 2000, son programme de contrôle aux cinq provinces wallonnes. Les provinces du Brabant wallon, du Hainaut et de Namur se sont opposées, à des degrés divers, à sa mise en œuvre. Pour sa part, la province de Luxembourg n'y a pas mis d'obstacle, mais elle s'est ralliée ultérieurement à la position des provinces du Hainaut et de Namur.

(1) 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, page 17.

6. MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

– MOEILIKHEDEN BIJ DE UITOEFENING VAN DE NIEUWE CONTROLEBEVOEGDHEDEN VAN HET REKENHOF TEN AANZIEN VAN DE PROVINCIES

1. Wettelijk kader

Het Rekenhof heeft in zijn vorig boek van opmerkingen (1) uiteengezet dat de wet van 4 mei 1999 artikel 66 van de provinciewet heeft gewijzigd en een ondubbelzinnige wettelijke grondslag heeft gevestigd voor de algemene externe controlebevoegdheid van het Rekenhof over de provinciale ontvangsten en uitgaven.

Het aldus gewijzigde artikel 66 van de provinciewet doet immers het Rekenhof opnieuw tussenkomen in het proces van rekeningenaflegging door de bestendige deputatie aan de provincieraad. Datzelfde artikel heeft het Rekenhof ook belast met een nieuwe opdracht, nl. die van budgettair raadgever ten behoeve van de provincieraden. De wet van 4 mei 1999 heeft tevens een nieuw artikel 112bis in de provinciewet ingevoegd, luidens hetwelk het Rekenhof de rekeningen van de provinciale ontvangsten en de uitgaven controleert.

De controle van het Rekenhof op de verrichtingen van de provincies wordt *a posteriori* (d.w.z. na het verrichten van de uitgaven) uitgeoefend.

2. Moeilijkheden bij de uitoefening van de nieuwe controlebevoegdheden van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft bij brief van 16 augustus 1999 de provinciegouverneurs in kennis gesteld van de modaliteiten die het wenst toe te passen bij de uitvoering van zijn controle.

De opdracht van budgettair raadgever heeft geen enkele moeilijkheid opgeworpen. Het Rekenhof heeft daarentegen vanwege bepaalde provincies allerlei tegenkanting ondervonden voor wat betreft de uitoefening van zijn controle op de ontvangsten en de uitgaven.

Naar aanleiding van zijn tussenkomst bij de goedkeuring van de provincierekeningen van het jaar 1999 heeft het Rekenhof op 29 februari 2000 zijn controleprogramma aan de vijf Waalse provincies meegedeeld. De provincies Waals Brabant, Henegouwen en Namen hebben zich in verschillende mate verzet tegen de tenuitvoerlegging ervan. De provincie Luxemburg heeft zich er niet tegen verzet, maar heeft zich later achter het standpunt van de provincies Henegouwen en Namen geschaard.

(1) 156e Boek van Opmerkingen, deel I, p. 16.

– *La province du Brabant wallon*

La députation permanente de la province du Brabant wallon a informé la Cour qu'elle estimait inopportun de soumettre à l'examen de celle-ci les pièces justificatives du compte budgétaire avant son arrêt par le conseil provincial (2).

La Cour considère que cette position est de nature à rendre son contrôle totalement inopérant et est contraire à l'article 66, § 2, de la loi provinciale. Cette attitude va, en outre, à l'encontre du renforcement de la transparence administrative, objectif poursuivi par le législateur fédéral lors de la dernière réforme de la loi provinciale, lequel a justifié la mission d'assistance confiée à la Cour auprès des conseils provinciaux dans l'exercice de leurs prérogatives sur l'ensemble du cycle budgétaire (vote du budget et arrêt des comptes de la province).

Pour qu'elle puisse communiquer ses observations au conseil avant que celui-ci n'arrête les comptes, la Cour doit nécessairement disposer, au préalable, des pièces justificatives y afférentes. La décision de la province du Brabant wallon est donc de nature à paralyser l'exercice des pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes.

– *Les provinces du Hainaut, de Namur et de Luxembourg*

Ces trois provinces refusent l'accès de la Cour aux pièces comptables des comptes annuels tant que ceux-ci n'ont pas été approuvés par la députation permanente (3).

La Cour ne peut admettre cette interprétation restrictive qui est incompatible avec les dispositions légales, générales et particulières établissant sa compétence de contrôle vis-à-vis des provinces, en particulier celles de l'article 5bis de sa loi organique, selon lesquelles la Cour est habilitée à se faire communiquer tous les documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle.

La position de ces trois provinces induit, par ailleurs, des conséquences pratiques inacceptables, puisque le temps imparti au contrôle externe des opérations provinciales est laissé à la discrétion des exécutifs provinciaux, en méconnaissance des garanties d'indépendance et d'autonomie qui doivent présider à ce type de contrôle.

De plus, le délai de contrôle risque d'être particulièrement court, compte tenu de l'approbation habituellement tardive des comptes par les députations permanentes et de l'obligation légale qui leur est faite de soumettre ces comptes aux conseils provinciaux dans le courant du mois d'octobre de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent.

(2) Dépêche du 8 mai 2000.

(3) Dépêche du 29 mai 2000 de la province du Hainaut ; dépêches des 22 et 30 mai 2000 de la province de Namur ; dépêche du 10 juillet 2000 de la province de Luxembourg.

– *De provincie Waals Brabant*

De bestendige deputatie van de provincie Waals Brabant heeft het Rekenhof laten weten het niet opportuun te achten de verantwoordingsstukken van de begrotingsrekening voor onderzoek aan het Rekenhof voor te leggen vooraleer deze door de provincieraad is afgesloten (2).

Volgens het Rekenhof maakt dat standpunt zijn controle totaal onuitvoerbaar en is het strijdig met artikel 66, § 2, van de provinciewet. Deze houding is bovendien onverenigbaar met het principe van een grotere transparantie van de administratie, een doelstelling die de federale wetgever bij de laatste hervorming van de provinciewet nastreefde en die verantwoordde waarom het Rekenhof werd belast met een opdracht ten behoeve van de provincieraden bij het uitoefenen van hun prerogatieven over de volledige begrotingscyclus (goedkeuring van de begroting en afsluiting van de rekeningen).

Het Rekenhof moet noodzakelijkerwijze vooraf over de verantwoordingsstukken van de rekeningen beschikken om zijn opmerkingen te kunnen meedelen aan de provincieraad, vooraleer deze die rekeningen afsluit. De beslissing van de provincie Waals Brabant stelt dus het Rekenhof in de onmogelijkheid zijn controlebevoegdheden uit te oefenen.

– *De provincies Henegouwen, Namen en Luxemburg*

Die drie provincies weigeren het Rekenhof de toegang tot de comptabiliteitsstukken van de jaarrekeningen zolang deze door de bestendige deputatie niet zijn goedgekeurd (3).

Het Rekenhof kan niet instemmen met die restrictieve interpretatie die onverenigbaar is met de algemene en bijzondere wettelijke bepalingen waarin zijn controlebevoegdheid ten aanzien van de provincies wordt vastgelegd ; het betreft in het bijzonder artikel 5bis van zijn oprichtingswet volgens welk het Rekenhof gemachtigd is zich alle documenten en inlichtingen, van welke aard ook, met betrekking tot het beheer van de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen, te doen verstrekken.

Het standpunt van die drie provincies heeft bovendien onaanvaardbare praktische gevolgen, aangezien de tijd binnen dewelke de externe controle van de provinciale verrichtingen moet worden uitgevoerd, willekeurig wordt bepaald door de bestendige deputatie met miskennis van de waarborgen inzake onafhankelijkheid en autonomie die bij dat type van controle moeten worden geboden.

De controletermijn zou daarenboven bijzonder kort kunnen worden, rekening houdend met de gewoonlijk laattijdige goedkeuring van de rekeningen door de bestendige deputaties en de wettelijke verplichting die op hen rust die rekeningen aan de provincieraden voor te leggen in de loop van de maand oktober van het jaar dat volgt op dat waarop ze betrekking hebben.

(2) Brief van 8 mei 2000.

(3) Brief van 29 mei 2000 van de provincie Henegouwen, brieven van 22 en 30 mei 2000 van de provincie Namen en brief van 10 juli 2000 van de provincie Luxemburg.

A cet égard, il importe de remarquer que la Cour n'avait reçu, le 1^{er} juillet 2000, que les comptes afférents à l'exercice 1999 des provinces de Namur et de Luxembourg et que, le 1^{er} août 2000, ceux des provinces du Brabant wallon, du Hainaut et de Liège ne lui avaient pas encore été transmis.

La Cour a dénoncé auprès du ministre de l'Intérieur les réactions de ces quatre provinces, qui l'empêchent de remplir les missions qui lui sont légalement imparties, et en a informé le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Gouvernement wallon, ainsi que les gouverneurs de provinces wallonnes (4).

La province du Brabant wallon a réagi à ce courrier (5). Elle a fait part à la Cour de sa décision de solliciter du ministre de l'Intérieur des précisions quant à l'étendue et aux modalités d'exercice du droit de contrôle de celle-ci et, dans l'intervalle, de mettre à sa disposition les documents souhaités pour l'examen du compte 1999.

(4) Lettres des 4 juillet 2000 et 1^{er} août 2000.

(5) Dépêche du 7 août 2000.

In dat verband wordt opgemerkt dat het Rekenhof op 1 juli 2000 enkel de rekeningen met betrekking tot het begrotingsjaar 1999 had ontvangen van de provincies Namen en Luxemburg, en dat op 1 augustus 2000 de rekeningen van de provincies Waals Brabant, Henegouwen en Luik nog niet waren overgezonden.

Het Rekenhof heeft de houding van die vier provincies, waardoor het wordt verhinderd zijn wettelijke opdrachten uit te oefenen, bij de Minister van Binnenlandse Zaken aangeklaagd en het heeft de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ambtenarenzaken van de Waalse Regering en de gouverneurs van de Waalse provincies hiervan op de hoogte gebracht (4).

De Provincie Waals Brabant heeft hierop geantwoord (5). Er werd beslist de Minister van Binnenlandse Zaken om verduidelijking te vragen over de draagwijdte en de modaliteiten van het controlerecht van het Rekenhof. In tussentijd worden het Rekenhof alle documenten ter beschikking gesteld die nodig zijn voor het onderzoek van de rekening 1999.

(4) Brieven van 4 juli 2000 en 1 augustus 2000.

(5) Brief van 7 augustus 2000.

VII. ECONOMIE, AGRICULTURE ET INFRASTRUCTURE

1. ORGANISME NATIONAL DES DECHETS RADIOACTIFS ET DES MATIERES FISSILES ENRICHIES (ONDRAF)

– RESULTATS DES AUDITS OPERATIONNEL ET FINANCIER

L'ONDRAF a été créé en vue de résoudre le problème des déchets radioactifs.

L'article ci-après traite des audits opérationnel et financier de l'organisme réalisés pour la période 1989 – 1997 et fait suite à l'audit juridique effectué pour la même période, dont il a été fait rapport dans le Cahier d'observations précédent (1).

L'audit opérationnel comprend une analyse de l'organisation financière et comptable de l'ONDRAF, de ses structures de contrôle interne, ainsi que du fonctionnement des fonds assurant le financement du passif nucléaire. L'étude démontre que, d'un point de vue global, l'ONDRAF fonctionne correctement. Il faut cependant signaler un certain nombre de défauts de fonctionnement structurels : principalement l'indépendance financière insuffisante de l'organisme, l'absence de contrôle interne efficace, le fait que la S.A. BELGOPROCESS, filiale de l'ONDRAF, ne soit pas tenue de veiller à l'équilibre financier, le déroulement laborieux des négociations relatives au financement du passif nucléaire après l'an 2000 et les limites de l'organisation administrative et comptable.

L'audit financier porte sur le respect des obligations financières légales et l'analyse des postes d'actif et de passif, ainsi que du compte de résultats. Il a mis en évidence un certain nombre de manquements : l'absence d'interprétation univoque de la notion d'"équilibre financier", la négligence dans le respect des principes comptables, le manque de sincérité et de transparence des comptes annuels, l'incertitude juridique quant au transfert de propriété du site de Dessel et la nécessité de renforcer l'autonomie financière de l'organisme, ainsi que le traitement comptable des fonds de financement des passifs nucléaires.

(1) 156^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 197-211.

VII. ECONOMIE, LANDBOUW EN INFRASTRUCTUUR

1. NATIONALE INSTELLING VOOR RADIOACTIEF AFVAL EN VERRIJKTE SPLIJTSTOFFEN (NIRAS)

– RESULTATEN VAN EEN OPERATIONELE EN EEN FINANCIËLE AUDIT

De NIRAS werd opgericht om het hoofd te bieden aan de nucleaire afvalproblematiek.

Het hiernavolgende artikel is de neerslag van een operationele en financiële audit van de instelling voor de periode 1989-1997 en sluit aan bij de juridische audit over dezelfde periode waarover in het vorige boek van opmerkingen verslag werd uitgebracht (1).

De operationele audit behelst een analyse van de financiële en boekhoudkundige organisatie van de instelling, de interne controlestructuren van de NIRAS en de werking van de fondsen die instaan voor de financiering van het nucleair passief. De studie toont aan dat de NIRAS, globaal gezien, naar behoren functioneert. Wel worden bepaalde structurele gebreken van haar werking gesignaleerd. Als voornaamste tekortkomingen worden genoemd : de ontoereikende financiële zelfstandigheid van de instelling, het ontbreken van een efficiënte interne controle, de omstandigheid dat BELG-OPROCESS – dochtermaatschappij van de NIRAS – niet is gehouden tot het nastreven van een financieel evenwicht, het moeizaam verlopen van de onderhandelingen over de financiering van de nucleaire passiva na het jaar 2000 en de beperkingen van de administratieve en boekhoudkundige organisatie.

De financiële audit beoogt de naleving van de bij wet bepaalde financiële verplichtingen, de analyse van de activa- en passivaposten en de analyse van de resultatenrekening. Het onderzoek bracht een aantal tekortkomingen aan het licht : het gebrek aan een éénduidige interpretatie van het begrip 'financieel evenwicht', het onzorgvuldig naleven van de boekhoudprincipes, het gebrek aan financiële openheid en doorzichtigheid van de jaarrekening, de juridische onzekerheid omtrent de eigendomsoverdracht van de site te Dessel, de noodzaak tot het versterken van de financiële autonomie van de instelling en de boekhoudkundige verwerking van de fondsen ter financiering van de nucleaire passiva.

(1) 156e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 196-210.

1. Contexte

1.1. Cadre légal et réglementaire

L'ONDRAF a été institué par les articles 179, § 2, et 193 de la loi du 8 août 1980 (2). Après une période expérimentale de 10 ans, les missions de l'ONDRAF ont été, notamment sous l'effet des recommandations de deux commissions d'enquête parlementaires (3), précisées et complétées par la loi du 11 janvier 1991 en ce qui concerne les déchets radioactifs, les matières fissiles enrichies ou plutonifères et les irradiées. L'ONDRAF a ainsi acquis un rôle normatif et une fonction de contrôle.

Un certain nombre de tâches dévolues à l'ONDRAF sont exécutées par une filiale, la S.A. BELGOPROCESS (4) : le conditionnement et l'entreposage des déchets nucléaires, la gestion des installations nécessaires, ainsi que l'assainissement et le démantèlement des installations nucléaires mises hors service sur des sites déterminés.

Conformément à l'actuel article 179, § 2, 9°, l'ensemble des coûts liés aux activités de l'organisme doivent être mis à la charge de ceux qui bénéficient des prestations. Ces frais, évalués à prix de revient, seront répartis entre les bénéficiaires des prestations en fonction d'un certain nombre de critères objectifs. Conformément à l'article 179, § 2, 10°, le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, réglementer les modalités de financement de l'organisme. L'article prévoit également la constitution d'une provision en vue de garantir l'équilibre financier de l'organisme (Fonds d'insolvabilité).

Le fonctionnement et les modalités de financement de l'ONDRAF ont ainsi été réglés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres du 30 mars 1981 (5), modifié par l'arrêté royal du 16 octobre 1991 (6).

(2) Loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

(3) Il s'agit de la commission d'information et d'enquête en matière de sécurité nucléaire (dénommée la "Commission Tchernobyl"), instaurée par le Sénat le 15 mai 1986, et de la commission d'enquête chargée d'étudier la portée, les causes et les conséquences des fraudes et des infractions au traité de non-prolifération qui auraient éventuellement été commises par le Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) ou d'autres entreprises connexes (dénommée la "Commission transnucléaire"), instituée par la Chambre des représentants le 17 mars 1988.

(4) La S.A. BELGOPROCESS appartient pour 99,9 % à l'ONDRAF. Le reste des parts est entre les mains du directeur général de l'ONDRAF.

(5) Arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles.

(6) Arrêté royal du 16 octobre 1991 modifiant l'arrêté royal du 30 mars 1981.

1. Situering

1.1. Wettelijk en reglementair kader

De NIRAS werd opgericht door de artikelen 179, § 2, en 193 van de wet van 8 augustus 1980 (2). Na een proefperiode van 10 jaar werden, mede onder druk van de aanbevelingen van twee parlementaire onderzoekcommissies (3), de opdrachten van de NIRAS door de wet van 11 januari 1991 nader omschreven en aangevuld voor wat betreft het radioactief afval, de verrijkte of plutoniumhoudende splijtstoffen en de bestraalde splijtstoffen. De NIRAS bekwam hierdoor zowel een normerende rol als een toezichtsfunctie.

Een aantal taken van de NIRAS worden uitgevoerd door een dochtermaatschappij, NV BELGOPROCESS (4) : de conditionering en opslag van het radioactief afval en het beheer van de nodige installaties, alsmede de sanering en ontmanteling van de buiten gebruik gestelde nucleaire installaties op welbepaalde sites.

Overeenkomstig het huidige artikel 179, § 2, 9°, moeten alle kosten verbonden aan de activiteiten van de instelling ten laste worden gelegd van diegene die van de prestaties genieten. Deze kosten, geraamd tegen kostprijs, zullen worden verdeeld tussen de begunstigden van de prestaties rekening houdend met een aantal objectieve criteria. Overeenkomstig artikel 179, § 2, 10°, kan de Koning, bij in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, de financieringsvoorwaarden van de instelling reglementeren. Het artikel voorziet ook in het aanleggen van een provisie met het doel het financieel evenwicht van de instelling te vrijwaren (Fonds voor Insolventabiliteit).

De werking en de financieringsvoorwaarden van de NIRAS worden aldus geregeld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit van 30 maart 1981 (5), gewijzigd door het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 (6).

(2) Wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

(3) Het betreft de Commissie van Informatie en Onderzoek inzake nucleaire veiligheid (de zogenaamde Tsjernobyl-Commissie), door de Senaat ingesteld op 15 mei 1986 en de onderzoekscommissie naar de draagwijdte, de oorzaken en de gevolgen van de mogelijke fraudeschandalen en van de eventuele overtredingen op het non-proliferatieverdrag door het Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) of aanverwante bedrijven (de zogenaamde "Transnuklear"-Commissie), opgericht door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 17 maart 1988.

(4) NV BELGOPROCESS is voor 99,9 % in handen van de NIRAS. Het overblijvende aandeel is in handen van de directeur-generaal van de NIRAS.

(5) Koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen.

(6) Koninklijk besluit van 16 oktober 1991 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 1981.

L'article 15, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 astreint l'ONDRAF à l'équilibre financier, c'est-à-dire que ses recettes doivent couvrir tous ses coûts (7). Les conditions dans lesquelles il faut constituer une provision permettant de faire face à des clients insolvable ou en faillite (Fonds d'insolvabilité) sont précisées au paragraphe 4 de cet article.

L'article 17 de l'arrêté royal du 16 octobre 1991 décrit les obligations concernant le budget, les comptes et la comptabilité de l'organisme. En vertu de cette disposition, la comptabilité est tenue selon les règles définies par la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises et par ses arrêtés d'exécution (8). L'organisme doit, en outre, tenir une comptabilité analytique, en vue de déterminer le prix de revient de ses différentes activités et opérations.

L'ONDRAF est également chargé de l'assainissement et du démantèlement de quatre passifs nucléaires en Belgique.

Le passif nucléaire BELGOPROCESS 1 (BP 1) a trait au démantèlement et à l'assainissement de l'ancien site Eurochemic (site 1), alors que le passif nucléaire BELGOPROCESS 2 (BP 2) concerne le démantèlement et l'assainissement de l'ancien site Waste. Le financement des passifs nucléaires BP 1 et BP 2 est réglé par la convention du 19 décembre 1990 (9), qui prévoit que l'Etat belge financera le premier et les producteurs d'électricité belges le second. Cette convention expire à la fin de l'année 2000. L'assainissement et le démantèlement des installations des sites BP 1 et BP 2 seront effectués par BELGOPROCESS.

Le passif nucléaire technique du Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN) se rapporte au démantèlement des réacteurs nucléaires BR 1, BR 2, BR 3, ainsi que des installations nucléaires y afférentes. Le financement de cette opération est réglé par la convention du 29 mars 1991 (10) et porté intégralement à la charge de l'Etat belge.

(7) Il ressort des recommandations des commissions d'enquête précitées que l'ensemble de la politique des déchets nucléaires doit être exempte de tout but lucratif.

(8) Le cadre légal de la comptabilité et des comptes annuels est principalement déterminé par les textes suivants :

- loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, telle que modifiée par les lois des 30 mars 1976, 24 mars 1978, 1^{er} juillet 1983, 1^{er} août 1985, 16 janvier 1986, les arrêtés royaux des 15 décembre 1978 et 30 décembre 1991 et la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses ;
- arrêté royal du 12 septembre 1983 portant exécution de la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, tel que modifié par les arrêtés royaux des 30 décembre 1991, 6 août 1993 et 4 août 1996 ;
- arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises, tel que modifié par les arrêtés royaux des 27 décembre 1977, 14 février 1979, 12 septembre 1983, 5 mars 1986, 6 novembre 1987, 30 décembre 1991, 3 décembre 1993 et 4 août 1996 ;
- arrêté royal du 12 septembre 1983 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable minimum normalisé, tel que modifié par les arrêtés royaux des 6 novembre 1987, 30 décembre 1991, 3 décembre 1993 et 4 août 1996.

(9) Convention du 19 décembre 1990 conclue entre l'Etat belge, l'ONDRAF, SYN-ATOM et les producteurs d'électricité belges concernant la création et la gestion d'un fonds d'assainissement des installations nucléaires du site Mol-Dessel.

(10) Convention du 29 mars 1991 conclue entre l'Etat belge et l'ONDRAF concernant la gestion des fonds pour le traitement du passif technique du Centre d'étude de l'énergie nucléaire, telle que modifiée par les conventions des 18 février 1997 et 3 août 1998.

Artikel 15, § 1, van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 dwingt de NIRAS tot financieel evenwicht. Dat wil zeggen dat haar inkomsten alle kosten moeten dekken (7). Paragraaf 4 van het artikel bepaalt onder welke voorwaarden een voorziening moet worden aangelegd om het hoofd te bieden aan insolvable of failliete klanten (Fonds voor Insolubiliteit).

Artikel 17 van het koninklijk besluit van 16 oktober 1991 omschrijft de verplichtingen in verband met de begroting, rekeningen en boekhouding van de instelling. Luidens die bepaling wordt de boekhouding gehouden volgens de regels bepaald door de wet van 17 juli 1975 betreffende de boekhouding en de jaarrekening van de onderneming en de uitvoeringsbesluiten van die wet (8). De instelling moet bovendien een analytische boekhouding bijhouden met het oog op het bepalen van de kostprijs van haar verschillende bedrijvigheden en verrichtingen.

De NIRAS is tevens belast met de sanering en de ontmanteling van vier nucleaire passiva in België.

Het nucleaire passief BELGOPROCESS 1 (BP 1) heeft betrekking op de ontmanteling en de sanering van de ex-Eurochemic-site (site 1), terwijl het nucleaire passief BELGOPROCESS 2 (BP 2) de ontmanteling en sanering van de ex-Waste installaties omvat. De financiering van de nucleaire passiva BP 1 en BP 2 wordt geregeld door de Conventie van 19 december 1990 (9), waarbij de Belgische Staat voorziet in de financiering van BP 1 en de Belgische elektriciteitsproducenten in de financiering van BP 2. Deze conventie verloopt op het eind van het jaar 2000. De sanering en ontmanteling van de installaties op de sites BP 1 en BP 2 worden uitgevoerd door BELGOPROCESS.

Het nucleaire technisch passief Studiecentrum voor Kernenergie (SCK) omvat de ontmanteling van de kernreactoren BR 1, BR 2, BR 3 en de daarbij horende nucleaire installaties. De financiering ervan wordt geregeld door de Conventie van 29 maart 1991 (10) en is integraal ten laste van de Belgische Staat.

(7) Uit de aanbevelingen van vermelde onderzoekscommissies blijkt dat het geheel van het nucleair afvalbeleid vrij moet zijn van elk winstbejag.

(8) Het wettelijk kader van de boekhouding en de jaarrekening wordt hoofdzakelijk door de volgende wetteksten bepaald :

- wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de onderneming, zoals gewijzigd door de wetten van 30 maart 1976, 24 maart 1978, 1 juli 1983, 1 augustus 1985, 16 januari 1986, de koninklijke besluiten van 15 december 1978 en 30 december 1991 en de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen ;
- koninklijk besluit van 12 september 1983 tot uitvoering van de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding en de jaarrekening van de ondernemingen, zoals gewijzigd door de koninklijke besluiten van 30 december 1991, 6 augustus 1993 en 4 augustus 1996 ;
- koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen, zoals gewijzigd door de koninklijke besluiten van 27 december 1977, 14 februari 1979, 12 september 1983, 5 maart 1986, 6 november 1987, 30 december 1991, 3 december 1993 en 4 augustus 1996 ;
- koninklijk besluit van 12 september 1983 tot bepaling van de minimumindeling van een algemeen rekeningstelsel, zoals gewijzigd door de koninklijke besluiten van 6 november 1987, 30 december 1991, 3 december 1993 en 4 augustus 1996.

(9) De Conventie van 19 december 1990 tussen de Belgische Staat, de NIRAS, SYNATOM en de Belgische elektriciteitsproducenten met betrekking tot de oprichting en het beheer van een fonds voor de sanering van de nucleaire installaties van de site Mol-Dessel.

(10) De Conventie van 29 maart 1991 tussen de Belgische Staat en de NIRAS betreffende het beheer van de fondsen voor het verwerken van het technisch passief van het Studiecentrum voor Kernenergie, zoals gewijzigd door de Conventie van 18 februari 1997 en de Conventie van 3 augustus 1998.

Enfin, la convention du 19 novembre 1998 (11) concerne le démantèlement et l'assainissement du passif nucléaire de l'Institut national des radioéléments.

En vertu de l'article 13 de la convention du 26 novembre 1984 (12), l'Etat donne l'ancien site Eurochemic (le site de Dessel) en emphytéose à BELGOPROCESS pour une période de 50 ans et contre paiement d'une redevance annuelle, à déterminer de commun accord. Cette redevance annuelle est cependant destinée à couvrir les frais de *standby* exposés par l'Etat, entre 1979 et 1984, pour la préservation du domaine et l'occupation du personnel.

Par analogie avec l'article 4 du contrat du 23 décembre 1986 (13), l'Etat doit donner le site de Dessel en emphytéose à l'ONDRAF. En vertu de l'article 8, § 2, de ce contrat, l'obligation de remboursement de ces frais de *standby* a été reprise par la S.A. SYNATOM, mais seulement à partir du retour des déchets nucléaires de France (La Hague-Cogéma).

L'article 6 du protocole d'accord du 13 avril 1987 (14) stipule qu'un contrat de bail emphytéotique séparé, réglant la redevance, les droits et obligations des parties, doit être établi pour le 30 juin 1987. En outre, ce protocole d'accord annule l'article 13 de la convention du 26 novembre 1984 en ce qui concerne BELGOPROCESS.

1.2. Cadre budgétaire

Les dotations attribuées à l'organisme par le ministère des Affaires économiques sont reprises dans le programme d'activités "Financement du passif nucléaire". En 1999, le total de ces dotations a atteint 1.779,8 millions en crédits d'ordonnement et pour l'an 2000, il a été estimé à 1.547,5 millions de francs.

(11) Convention du 19 novembre 1998 conclue entre l'Etat belge, l'ONDRAF et l'Institut national des radioéléments concernant le Fonds de démantèlement du passif technique.

(12) Convention du 26 novembre 1984 conclue entre l'Etat belge, BELGOPROCESS et SYNATOM concernant la création de BELGOPROCESS.

(13) Contrat du 23 décembre 1986 conclu entre l'Etat belge et l'ONDRAF concernant la reprise des actions de BELGOPROCESS.

(14) Protocole d'accord du 13 avril 1987 conclu entre l'Etat belge, l'ONDRAF et BELGOPROCESS.

Tot slot behelst de Conventie van 19 november 1998 (11) de ontmanteling en sanering van het nucleair passief van het Nationaal Instituut voor Radio-elementen.

Met artikel 13 van de Overeenkomst van 26 november 1984 (12) stond de Staat aan BELGOPROCESS een erfpachtrecht toe op de ex-Eurochemic site (de site Dessel) voor een periode van 50 jaar en tegen een jaarlijkse vergoeding die in gemeenschappelijk overleg dient te worden vastgesteld. De jaarlijkse vergoeding dient echter wel de standby-kosten te dekken die door de Staat zijn gemaakt voor het in stand houden van het domein en het werkzaam houden van het personeel tussen 1979 en 1984.

Naar analogie met artikel 4 van de Overeenkomst van 23 december 1986 (13) moet de Staat de site Dessel in erfpacht geven aan de NIRAS. Ingevolge artikel 8, § 2, van deze overeenkomst wordt de verplichting tot terugbetaling van de hierboven vermelde standby-kosten overgenomen door de NV SYNATOM, maar dan alleen vanaf het moment dat het nucleair afval uit Frankrijk (La Hague-Cogéma) terugkomt.

Artikel 6 van het Protocolakkoord van 13 april 1987 (14) bepaalt dat een afzonderlijke erfpachtovereenkomst waarin de vergoeding, de rechten en plichten van de partijen worden geregeld, dient te worden opgemaakt vóór 30 juni 1987. Dit protocolakkoord heft tevens artikel 13 van de Overeenkomst van 26 november 1984 op voor wat betreft BELGOPROCESS.

1.2. Begrotingsrechtelijk kader

De dotaties die door het Ministerie van Economische Zaken worden toegekend aan de instelling, zijn opgenomen in het activiteitenprogramma "Financiering van het nucleair passief". In 1999 overstijgt het totaal van deze dotaties 1.779,8 miljoen BEF aan ordonnanceringskredieten en voor 2000 wordt in een bedrag van 1.547,5 miljoen BEF aan ordonnanceringskredieten voorzien.

(11) De Conventie van 19 november 1998 tussen de Belgische Staat, de NIRAS en het Nationaal Instituut voor Radio-elementen betreffende het fonds voor de ontmanteling van het technisch passief.

(12) De Overeenkomst van 26 november 1984 tussen de Belgische Staat, BELGOPROCESS en SYNATOM met betrekking tot de oprichting van BELGOPROCESS.

(13) De Overeenkomst van 23 december 1986 tussen de Belgische Staat en de NIRAS in verband met de overname van de Belgoprocessaandelen.

(14) Het Protocolakkoord van 13 april 1987 tussen de Belgische Staat, de NIRAS en BELGOPROCESS.

2. Audit opérationnel

2.1. Constatations de la Cour

2.1.1. Autonomie insuffisante

Il ressort de l'analyse que les responsabilités respectives des différents acteurs de l'ONDRAF ne sont pas assez clairement délimitées, ainsi que d'autres rapports d'audits externes l'ont déjà souligné. Cette situation trouve son origine, notamment, dans l'autonomie financière insuffisante de l'organisme, l'imprécision de la législation concernée et l'influence exercée par différents acteurs sur la politique de l'organisme.

Il en résulte une confusion possible du rôle normatif de l'ONDRAF avec sa fonction de contrôle. En outre, certains acteurs peuvent influencer la tarification des missions nucléaires.

Les commissions d'enquête parlementaires précitées ont cependant souligné à plusieurs reprises combien il convenait d'assurer l'indépendance administrative et financière de l'organisme.

2.1.2. Recherche de l'équilibre financier par la S.A. BELGOPROCESS

L'ONDRAF respecte l'obligation d'équilibre financier qui lui est faite. Par contre, sa filiale, la S.A. BELGOPROCESS, réalise des bénéfices.

La S.A. BELGOPROCESS joue incontestablement un rôle essentiel dans la politique des déchets nucléaires, mais elle ne peut, en raison de sa forme d'organisation, être contrainte à un équilibre financier.

Ses bénéfices ont, jusqu'à ce jour, été systématiquement incorporés dans ses fonds propres, bien qu'une telle mise en réserve ne soit imposée ni par ses statuts, ni par son acte constitutif.

2.1.3. Contrôle interne défectueux

L'examen de l'organisation administrative et du système informatique comptable de l'ONDRAF fait apparaître qu'une attention insuffisante est accordée au contrôle financier interne. Aucune cellule d'audit interne n'est prévue dans l'organigramme.

L'ONDRAF est contrôlé par diverses instances, alors que BELGOPROCESS échappe à une telle surveillance. Pourtant, dans leurs conclusions, les commissions d'enquête parlementaires ont plaidé en faveur de l'exécution, par l'ONDRAF, d'un contrôle rigoureux et efficace sur sa filiale.

2.1.4. Le système informatique comptable

Le système informatique actuel de l'ONDRAF et les données qui en découlent sont, en principe, fiables. La Cour a cependant constaté que le système manque de transparence, d'uniformité et de coordination. La documentation du système est aussi insuffisamment structurée. Enfin, le système informatique n'est pas assez adapté à celui de la S.A. BELGOPROCESS.

2. De operationele audit

2.1. Vaststellingen van het Rekenhof

2.1.1. Ontoereikende autonomie

Uit het onderzoek blijkt dat de respectieve verantwoordelijkheden van de verschillende actoren binnen de NIRAS niet duidelijk genoeg zijn afgebakend, zoals overigens aangetoond in andere externe auditrapporten. Als oorzaken hiervan kunnen worden genoemd de onvoldoende financiële autonomie van de instelling, de onduidelijkheid van de desbetreffende wetgeving en de invloed van verschillende actoren op het beleid van de instelling.

Daardoor is een vermenging van de normerende rol van de NIRAS met zijn toezichtsfunctie mogelijk. Bovendien kunnen sommige actoren de tarifiering van de nucleaire opdrachten beïnvloeden.

Nochtans werd het belang van de administratieve en financiële onafhankelijkheid van de instelling herhaaldelijk beklemtoond in de genoemde parlementaire onderzoekcommissies.

2.1.2. Het nastreven van financieel evenwicht door de NV BELGOPROCESS

De NIRAS komt de haar opgelegde verplichting inzake financieel evenwicht na. Haar dochtermaatschappij, NV BELGOPROCESS, daarentegen, is winstgevend.

De NV BELGOPROCESS speelt ontegensprekelijk een essentiële rol in het nucleair afvalbeleid, maar kan niet worden gedwongen tot financieel evenwicht omwille van haar organisatievorm.

De winsten van de NV BELGOPROCESS worden tot op heden opgenomen in haar eigen vermogen, alhoewel dergelijke reservering van de winsten niet wordt opgelegd door haar statuten of oprichtingsakte.

2.1.3. Gebrekkige interne controle

Uit het onderzoek van de administratieve organisatie en het boekhoudkundig informatiesysteem van de NIRAS blijkt dat er te weinig aandacht wordt besteed aan de interne financiële controle. Er is geen interne auditcel in het organogram voorzien.

De NIRAS wordt door diverse instanties gecontroleerd, maar BELGOPROCESS ontsnapt aan eenzelfde intensiteit van controles. In de besluiten van de parlementaire onderzoekcommissies wordt nochtans gepleit voor een sterke en effectieve controle van de NIRAS op haar dochtermaatschappij.

2.1.4. Het boekhoudkundige informatiesysteem

Het bestaande informatiesysteem van de NIRAS en de daaruit voortvloeiende gegevens zijn in principe betrouwbaar. Wel wordt vastgesteld dat het systeem te weinig doorzichtig, te weinig uniform en onvoldoende gecoördineerd is. Tevens is de documentatie van het systeem onvoldoende gestructureerd. Het informatiesysteem is tenslotte onvoldoende afgestemd op dat van NV BELGOPROCESS.

2.1.5. La convention du 19 décembre 1990 (passifs nucléaires BP 1 et BP 2)

La convention du 19 décembre 1990 ne prévoit le financement des passifs nucléaires BP 1 et BP 2 par l'Etat et les producteurs d'électricité belges que jusqu'à l'an 2000 inclus. Les principes de cette convention n'ont pas été maintenus, ni aucune nouvelle convention conclue.

2.2. Observations de la Cour adressées au président de l'ONDRAF et aux ministres compétents

2.2.1. Observations adressées au président du conseil d'administration de l'ONDRAF (15)

Les responsabilités respectives des différents acteurs de l'organisme ne sont pas assez clairement délimitées. L'ONDRAF doit examiner les mesures qui pourraient venir renforcer son indépendance.

Bien que la S.A. BELGOPROCESS intervienne dans la politique des déchets nucléaires, elle est bénéficiaire. En vue d'assurer une plus grande sécurité juridique et de prévenir une affectation inutile des bénéfices, il s'indique d'inscrire dans les statuts de la S.A. BELGOPROCESS l'obligation de mettre en réserve les bénéfices ou de les affecter à des projets ciblés ressortissant à son objet social. L'ONDRAF doit, en tant qu'actionnaire principal, vérifier le respect de cette obligation.

Il convient de créer une cellule d'audit interne au sein de la structure ONDRAF – BELGOPROCESS et de conclure une charte de l'audit.

La transparence et l'uniformité doivent s'accroître et la coordination et la documentation du système informatique comptable et administratif s'améliorer. En outre, l'accent est mis sur la nécessité d'ajuster la comptabilité analytique en fonction de la gestion des coûts et de veiller à la clôturer plus fréquemment.

La nouvelle convention relative au financement des passifs nucléaires BP 1 et BP 2 devrait être conclue, ou du moins ses principes fixés, aussitôt que possible.

2.2.2. Observations adressées aux ministres compétents (16)

L'attention des ministres de tutelle a été attirée sur la délimitation imprécise des différentes responsabilités au sein de l'organisme et sur le fait qu'aucune nouvelle convention relative au financement des passifs nucléaires BP 1 et BP 2 n'a, jusqu'à présent, été conclue. La collaboration des ministres est très importante dans ces matières.

(15) Lettre du 28 avril 1999.

(16) Une copie de la lettre adressée au président de l'ONDRAF a été envoyée, avec les lettres du 28 avril 1999, au vice-premier ministre et ministre des Affaires économiques, au vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur, ainsi qu'au vice-premier ministre et ministre de la Défense nationale, chargé de l'Energie.

2.1.5. De Conventie van 19 december 1990 (nucleaire passiva BP 1 en BP 2)

De Conventie van 19 december 1990 voorziet slechts in de financiering van de nucleaire passiva BP 1 en BP 2 door de Staat en de Belgische elektriciteitsproducenten tot en met het jaar 2000. Tot op heden werd geen nieuwe conventie gesloten. Evenmin werden de principes ervan bestendigd.

2.2. *Opmerkingen van het Rekenhof aan de Voorzitter van de NIRAS en de bevoegde ministers*

2.2.1. Opmerkingen aan de Voorzitter van de raad van bestuur van de NIRAS (15)

De respectieve verantwoordelijkheden van de verschillende actoren binnen de instelling zijn niet duidelijk genoeg afgebakend. De NIRAS moet onderzoeken welke maatregelen kunnen worden getroffen om zijn onafhankelijkheid te versterken.

Niettegenstaande NV BELGOPROCESS deel uitmaakt van het nucleair afvalbeleid, is de maatschappij winstgevend. Met het oog op een grotere rechtszekerheid en om het onnuttig aanwenden van de winsten te voorkomen, is het aangewezen dat BELGOPROCESS de verplichting tot reservering van de winsten of tot aanwending ervan voor doelgerichte projecten, behorend tot het maatschappelijk doel, opneemt in haar statuten. De NIRAS moet, als hoofdaandeelhouder, toezien op de naleving van deze verplichting.

De oprichting van een interne auditcel binnen de structuur NIRAS-BELGOPROCESS en het afsluiten van een auditcharter wordt aanbevolen.

Een grotere doorzichtigheid, uniformiteit, betere coördinatie en documentatie van het boekhoudkundig en administratief informatiesysteem moet worden nagestreefd. Tevens wordt benadrukt de analytische boekhouding te herschikken in functie van een kostenbeheer en te streven naar een frequentere afsluiting ervan.

De nieuwe conventie, of minstens de principes, voor de financiering van de nucleaire passiva BP 1 en BP 2 dienen zo snel mogelijk te worden gesloten.

2.2.2. Opmerkingen aan de bevoegde ministers (16)

De aandacht van de voogdijministers werd gevestigd op de onduidelijke afbakening van verschillende verantwoordelijkheden binnen de instelling en op het feit dat er tot op heden geen nieuwe conventie in verband met de financiering van de nucleaire passiva BP 1 en BP 2 werd gesloten. Hun medewerking in deze aangelegenheden is zeer belangrijk.

(15) Brief van 28 april 1999.

(16) Met brieven van 28 april 1999 werd een afschrift van de brief aan de Voorzitter van de NIRAS toegezonden aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken, de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en de Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging, belast met Energie.

2.3. Réponse du président de l'ONDRAF et des ministres compétents

2.3.1. Réponse du président de l'ONDRAF (17)

– Autonomie financière insuffisante de l'organisme

Le président fait remarquer qu'une indépendance totale ne constitue pas la meilleure situation. Seuls les moyens financiers mis à disposition par l'Etat peuvent accroître l'indépendance de l'organisme. Le fait que l'ONDRAF concilie les nécessités d'intérêt général avec les nécessités régionales démontre dès à présent qu'il agit dans un contexte d'indépendance. Les autorités doivent reconnaître la valeur ajoutée ainsi créée. En outre, le président de l'ONDRAF estime que la législation et la réglementation en vigueur suffisent à garantir l'autonomie financière de l'organisme. Sa capacité financière, actuellement limitée, présente l'avantage que tant l'organisme que toutes les autres parties sont contraints de rechercher une solution et des sources de financement externes (18). Le président renvoie également au Fonds d'insolvabilité comme garantie supplémentaire pour pallier des déficits financiers (19).

– Absence de contrôle interne efficace

Le conseil d'administration avait décidé de créer un comité financier sous la présidence d'un des ses vice-présidents, afin de suivre la gestion financière de la direction générale. L'ONDRAF prend des initiatives afin d'établir une synergie avec BELGOPROCESS en matière d'informatique.

– Le système informatique comptable

Un audit informatique externe est en cours. Par ailleurs, l'organisme examine comment, dans le cadre de l'achat d'un nouveau progiciel de comptabilité, une meilleure intégration des données peut être automatisée et les codes comptables analytiques accordés avec ceux de BELGOPROCESS.

– La convention du 19 décembre 1990

Le dossier relatif à la continuité de la convention du 19 décembre 1990 a été soumis aux autorités de tutelle.

2.3.2. Réponse de l'ancien vice-premier ministre et ministre de la Défense nationale, chargé de l'Energie (20)

Le ministre a chargé l'ONDRAF de soumettre à un examen approfondi les observations formulées par la Cour des comptes concernant l'audit opérationnel et d'indiquer les solutions adéquates. Il signale qu'à court terme, il ne peut pas être satisfait à tous les points.

(17) Lettres des 7 mai et 29 octobre 1999.

(18) Article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 et arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles, modifié par l'arrêté royal du 16 octobre 1991. Cette réglementation impose le principe du "pollueur-payeur". Ce principe implique que l'ensemble des coûts liés aux activités de l'organisme seront mis à la charge des bénéficiaires de ces prestations.

(19) Le Fonds d'insolvabilité se limite aux clients insolvable ou en faillite.

(20) Lettre du 9 juillet 1999.

2.3. Antwoord van de Voorzitter van de NIRAS en de bevoegde ministers

2.3.1. Antwoord van de Voorzitter van de NIRAS (17)

– Ontoereikende (financiële) autonomie van de instelling

De voorzitter wijst erop dat een totale onafhankelijkheid niet optimaal is. Enkel door de Staat ter beschikking gestelde financiële middelen kunnen de onafhankelijkheidspositie van de instelling verhogen. Het besef dat de NIRAS de noden van het algemeen belang verzoent met de streekgebonden noden, toont vandaag reeds aan dat zij ageert in een onafhankelijke sfeer. De overheid moet de aldus gecreëerde toegevoegde waarde erkennen. Bovendien is de Voorzitter van de NIRAS van oordeel dat de geldende wet- en regelgeving voldoende sluitend is om de financiële autonomie van de instelling te waarborgen. De huidige beperkte financiële draagkracht van de instelling biedt het voordeel dat zowel de instelling als alle andere partijen genoodzaakt zijn te zoeken naar een oplossing en externe financieringsbronnen (18). Tevens verwijst de voorzitter naar het Fonds voor Insolventie als bijkomende garantie om financiële tekorten te ondervangen (19).

– Gebrekkige interne controle

De raad van bestuur besliste een financieel comité op te richten onder het voorzitterschap van één van zijn ondervoorzitters om het financieel beheer van de algemene directie te begeleiden. De NIRAS neemt initiatieven om te streven naar een synergie met BELGOPROCESS inzake informatica.

– Boekhoudkundig informatiesysteem

Een externe computeraudit is lopende. Daarnaast onderzoekt de instelling hoe in het kader van de aankoop van een nieuw boekhoudpakket een betere integratie van de boekhoudkundige gegevens kan worden geautomatiseerd en hoe de boekhoudkundige analytische codes op deze van BELGOPROCESS kunnen worden afgestemd.

– Conventie van 19 december 1990

Het dossier met betrekking tot voorzetting van de Conventie van 19 december 1990 is aanhangig bij de voogdijoverheden.

2.3.2. Antwoord van voormalig Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging, belast met Energie (20)

De minister heeft de NIRAS de opdracht gegeven de door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen in verband met de operationele audit aan een diepgaand onderzoek te onderwerpen en er de gepaste oplossingen aan te geven. Hij wijst er op dat niet aan alle punten op korte termijn gevolg kan worden gegeven.

(17) Brieven van 7 mei 1999 en 29 oktober 1999.

(18) Artikel 179, § 2, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980 en het koninklijk besluit van 30 maart 1981 houdende bepaling van de opdrachten en de werkingsmodaliteiten van de openbare instelling voor het beheer van radioactief afval en splijtstoffen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 oktober 1991. Deze regelgeving legt het principe van 'de vervuiler betaalt' op. Dit principe houdt in dat alle gemaakte kosten verbonden aan de activiteiten van de instelling zullen ten laste worden gelegd van diegene die van deze prestaties geniet.

(19) Het Fonds voor Insolventie beperkt zich tot de insolvabele of failliete klanten.

(20) Brief van 9 juli 1999.

2.4. Evaluation des réponses et suite

2.4.1. Réponse du président de l'ONDRAF

Le renforcement des moyens financiers reste un moyen privilégié pour améliorer la solvabilité de l'organisme. Néanmoins, la Cour est consciente qu'à cet égard, les autorités de tutelle sont compétentes en première instance. En outre, des tensions supplémentaires entre l'ONDRAF et les producteurs d'électricité ne peuvent être exclues. L'augmentation des fonds propres favorise non seulement l'autonomie de l'organisme, mais permet également de mieux faire face aux problèmes financiers et de liquidité. Le Fonds d'insolvabilité n'a, en effet, qu'une portée limitée.

Par ailleurs, le président se borne, dans sa réponse, à réfuter la nécessité de renforcer l'autonomie financière. Une meilleure définition des responsabilités ne peut se réaliser que si le renforcement de l'indépendance financière de l'ONDRAF est accompagné d'un effort de clarification de la législation, ainsi que d'initiatives complémentaires visant à limiter l'influence des différents acteurs sur la politique de l'organisme. Sur ces plans également, la collaboration avec les autorités de tutelle s'impose.

La Cour constate que le président ne répond pas à sa recommandation d'inscrire dans les statuts de la S.A. BELGOPROCESS l'obligation de mettre en réserve les bénéfices.

Les activités de contrôle du comité financier récemment créé ne peuvent pas se limiter à l'ONDRAF, mais doivent s'étendre à l'ensemble de la structure ONDRAF – BELGOPROCESS.

L'ONDRAF a saisi les autorités de tutelle du dossier relatif à la prorogation de la convention du 19 décembre 1990. Il leur appartient maintenant de dégager un consensus adéquat entre les parties concernées, à savoir l'ONDRAF, l'Etat et les producteurs d'électricité.

La Cour a communiqué au président ses constatations relatives à l'évaluation des réponses de l'ONDRAF. Copie de cette lettre a été adressée au secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable (21).

2.4.2. Réponse du ministre de la Défense, chargé de l'Energie

Les mesures annoncées dans la réponse seront évaluées à l'occasion de contrôles ultérieurs effectués par la Cour.

(21) Lettres du 10 mai 2000.

2.4. Evaluatie van de antwoorden en verder gevolg

2.4.1. Antwoord van de Voorzitter van de NIRAS

Het versterken van de financiële draagkracht blijft een belangrijk instrument om de solvabiliteit van de instelling te verbeteren. Nochtans is het Rekenhof er zich van bewust dat in eerste instantie de voogdijoverheden hiertoe bevoegd zijn. Bovendien zijn inderdaad bijkomende spanningen tussen de NIRAS en de elektriciteitsproducenten niet uitgesloten. Maar het verhogen van het eigen vermogen komt niet alleen de autonomie van de instelling ten goede. Het laat tevens toe de financiële en liquiditeitsproblemen beter te ondervangen. Immers, het Fonds voor Insolabiliteit heeft slechts een beperkt draagvlak.

Het antwoord van de voorzitter beperkt zich tot het weerleggen van de noodzaak tot het versterken van de financiële autonomie. Een betere afbakening van de diverse verantwoordelijkheden kan slechts slagen indien de versterking van de financiële autonomie van de NIRAS samengaat met het streven naar een duidelijkere wetgeving en het nemen van bijkomende initiatieven om de invloed van de verschillende actoren op het beleid van de instelling te beperken. Ook op deze vlakken dient te worden samengewerkt met de voogdijoverheden.

Het Rekenhof stelt vast dat op zijn aanbeveling om de verplichting van de reservering van winsten op te nemen in de statuten van BELGOPROCESS niet wordt geantwoord.

De controleactiviteiten van het pas opgerichte financieel comité mogen zich niet beperken tot de NIRAS alleen, maar moeten zich uitstrekken tot de gehele structuur NIRAS-BELGOPROCESS.

De NIRAS heeft het dossier met betrekking tot de voortzetting van de Conventie van 19 december 1990 aanhangig gemaakt bij de voogdijoverheden. Het komt aan hen toe een passende consensus tussen de betrokken partijen (NIRAS, Staat en elektriciteitsproducenten) te bereiken.

Het Rekenhof heeft zijn bevindingen in verband met de evaluatie van de antwoorden van de NIRAS overgezonden aan de voorzitter. Een afschrift van deze brief werd gericht aan de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling (21).

2.4.2. Antwoord van de Minister van Landsverdediging, belast met Energie

De in het antwoord aangekondigde maatregelen zullen bij toekomstige controles van het Rekenhof worden geëvalueerd.

(21) Brieven van 10 mei 2000.

3. Audit financier

3.1. Constatations de la Cour

3.1.1. Obligation d'équilibre financier

A défaut d'une définition univoque de la notion d'"équilibre financier" dans la réglementation, le conseil d'administration de l'ONDRAF a opté pour une interprétation stricte en l'envisageant comme un équilibre "annuel", ce qui complique toutefois le traitement comptable des données financières.

L'examen a fait apparaître que l'ONDRAF respecte scrupuleusement ce principe, mais que cette interprétation stricte compromet le principe de l'image fidèle et objective des comptes annuels et celui de la transparence financière du service public.

3.1.2. Respect des principes comptables

Les principes comptables sont généralement respectés et ne donnent pas lieu à des critiques fondamentales. Il convient cependant d'améliorer l'observation des principes de pertinence, objectivité, cohérence et prudence.

La Cour a ainsi constaté que l'ONDRAF confère à certaines rubriques un contenu différent de la définition qui en est donnée dans la réglementation sur la comptabilité et les comptes annuels.

En outre, les règles relatives aux estimations et à l'utilisation des comptes lors du traitement des données financières dans le bilan ou les comptes de résultats sont parfois imprécises et ne sont pas toujours appliquées d'une manière cohérente.

Les rapports internes envoyés aux commissions de surveillance et d'orientation ou aux comités techniques, concernant les fonds destinés au financement du passif nucléaire, ne sont pas présentés d'une manière uniforme, ce qui rend leur lecture malaisée.

Le principe de prudence est dûment respecté dans le traitement comptable des éléments du passif, mais dans une moindre mesure pour les éléments de l'actif.

3.1.3. Nécessité de renforcer l'exactitude et la transparence des rapports financiers

Les imperfections affectant les comptes annuels et les annexes, ainsi que l'absence de transparence financière, empêchent, dans une large mesure, d'émettre un avis objectif sur la structure de l'actif et du passif, des éléments des charges et produits et de tous les droits et obligations. La recherche de l'uniformité et de la transparence dans les rapports fait d'ailleurs l'objet d'une recommandation des commissions d'enquête parlementaires.

3. De financiële audit

3.1. Vaststellingen van het Rekenhof

3.1.1. De verplichting tot financieel evenwicht

Bij gebrek aan een éénduidige definitie van het begrip "financieel evenwicht" in de regelgeving, heeft de raad van bestuur van de NIRAS geopteerd voor een strikte interpretatie ervan als "jaarlijks" financieel evenwicht. Dit bemoeilijkt echter de boekhoudkundige verwerking van de financiële gegevens.

Uit het onderzoek is gebleken dat de NIRAS dit principe strikt naleeft, maar dat die strikte interpretatie het principe van het getrouw en objectief beeld van de jaarrekening en het principe van de financiële openheid van een openbare dienst in het gedrang brengt.

3.1.2. Het naleven van de boekhoudprincipes

De boekhoudprincipes worden in het algemeen nageleefd en geven geen aanleiding tot fundamentele kritiek. Nochtans moet de naleving van de principes van relevantie, objectiviteit, consistentie en voorzichtigheid verbeteren.

Zo wordt vastgesteld dat de NIRAS een andere inhoud geeft aan sommige rubrieken dan omschreven in de regelgeving op de boekhouding en de jaarrekeningen.

Tevens zijn de regels betreffende de waarderingen en het gebruik van de rekeningen bij de verwerking van de financiële gegevens in de balans of de resultatenrekeningen soms onduidelijk en worden zij niet altijd consistent toegepast.

De interne rapporten aan de Stuur- en Toezichtscommissies of Technische Comités in verband met de fondsen tot financiering van de nucleaire passiva worden niet uniform voorgesteld, wat het lezen ervan bemoeilijkt.

Het principe van de voorzichtigheid wordt behoorlijk nageleefd bij de boekhoudkundige verwerking van de passivabestanddelen, maar in mindere mate bij de activabestanddelen.

3.1.3. De noodzaak aan een grotere financiële openheid en doorzichtigheid van de financiële verslaggeving

De onvolkomenheden in de jaarrekening en in de toelichtingen, alsook het gebrek aan financiële openheid bemoeilijken in aanzienlijke mate een objectief oordeel over de structuur van de activa en passiva, van kosten- en opbrengstcomponenten en van alle rechten en verplichtingen. Het streven naar uniformiteit en openheid in de verslaggeving maakt trouwens het voorwerp uit van een aanbeveling vanwege de parlementaire onderzoekcommissies.

3.1.4. Insécurité juridique concernant le droit de propriété du site de Dessel (site 1)

A ce jour, aucun bail emphytéotique n'a été conclu par acte authentique entre l'Etat belge et l'ONDRAF pour les terrains du site de Dessel. Dans ces conditions, l'Etat belge a toujours la pleine propriété de ce fonds. Or, l'ONDRAF y a déjà érigé divers bâtiments. En vertu du droit d'accession (article 555 du Code civil), ces bâtiments appartiennent à l'Etat belge.

Cette immobilisation corporelle figure, à tort, dans les comptes annuels de l'organisme comme si celui-ci en avait la pleine propriété.

L'absence d'un bail emphytéotique tel que prévu à l'article 4 du contrat du 23 décembre 1986 empêche de connaître les droits et obligations des parties, ainsi que les redevances dues, et d'établir une description claire du fonds et des actifs donnés en emphytéose. Or, ces éléments ont une incidence sur l'enregistrement correct des actifs dans la comptabilité et les comptes annuels.

3.1.5. Nécessité de renforcer l'autonomie financière de l'organisme

Des fonds propres plus importants pourraient renforcer l'autonomie de l'organisme à l'égard des différents acteurs et lui permettre de mieux faire face aux problèmes financiers.

3.1.6. Traitement comptable des fonds de financement du passif nucléaire

Les soldes bancaires théoriques de différents fonds du passif nucléaire, tels que figurant dans les rapports internes, ne correspondent pas aux montants indiqués dans les comptes annuels. La différence entre le solde bancaire théorique du rapport financier interne et celui mentionné dans les comptes annuels 1997 relatifs aux fonds BP 1 et BP 2 s'élève ainsi respectivement à 5.928.474 et 2.086.206 francs. Les annexes ne donnent aucune explication supplémentaire à ce sujet. En ce qui concerne le fonds du passif technique S.C.K., la différence cumulée (somme des différentes années) dépasse 502 millions de francs, sans qu'une explication ne soit fournie.

L'examen met également en évidence l'opacité du traitement comptable, les dérogations de certaines rubriques aux libellés légaux, ainsi que le manque d'information dans les comptes annuels et les annexes en ce qui concerne l'importance et la situation réelle exacte de certains comptes. Enfin, des informations essentielles n'ont été reprises que dans les rapports internes aux commissions de surveillance et non dans les comptes annuels, ni dans les rapports au Parlement.

3.1.4. Juridische onzekerheid omtrent het eigendomsrecht van de site Dessel (site 1)

Tot op heden werd geen erfpachtovereenkomst bij authentieke akte gesloten tussen de Belgische Staat en de NIRAS voor de terreinen van de site van Dessel. In die omstandigheden behoort het fonds van de site Dessel nog steeds in volle eigendom aan de Belgische Staat. Desondanks heeft de NIRAS reeds diverse gebouwen opgericht op de terreinen van het fonds van de site Dessel. Krachtens het recht van natrekking (artikel 555 van het Burgerlijk Wetboek) zijn die gebouwen eigendom van de Belgische Staat.

Deze materiële vaste activa worden in de jaarrekeningen van de instelling verkeerdelijk als volle eigendom opgenomen.

Wegens het ontbreken van een erfpachtcontract zoals bepaald in artikel 4 van de Overeenkomst van 23 december 1986, zijn de rechten en de verplichtingen van de partijen onbekend, evenals de verschuldigde vergoedingen en een duidelijke omschrijving van het fonds en van de in erfpacht gegeven activa. Nochtans beïnvloedden deze elementen de correcte opneming van de betrokken activa in de boekhouding en in de jaarrekening.

3.1.5. Noodzaak tot het versterken van de financiële autonomie van de instelling

Een sterker eigen vermogen kan de autonomie van de instelling ten aanzien van de verschillende actoren verhogen en toelaten de financiële problemen beter te ondervangen.

3.1.6. Boekhoudkundige verwerking van de fondsen tot financiering van de nucleaire passiva

De theoretische banksaldi van verschillende nucleaire passivafondsen in de interne verslagen stemmen niet overeen met de theoretische banksaldi van de fondsen volgens de jaarrekeningen. Zo bedraagt het verschil tussen het theoretische banksaldo van het interne financiële verslag en deze van de jaarrekening 1997 met betrekking tot de fondsen BP 1 en BP 2 respectievelijk 5.928.474 BEF en 2.086.206 BEF. De toelichtingen verschaffen hieromtrent geen bijkomende uitleg. Met betrekking tot het fonds Technisch passief SCK bedraagt het gecumuleerde verschil (som van de verschillende jaren) zelfs méér dan 502 miljoen BEF. Ook hier ontbreekt elke verklaring.

Het onderzoek wijst tevens op de ondoorzichtige boekhoudkundige verwerking, de afwijking van de wettelijke omschrijvingen van sommige rubrieken, het gebrek aan informatie in de jaarrekeningen of toelichtingen inzake de betekenis en juiste toedracht van bepaalde rekeningen. Tot slot wordt belangrijke informatie alleen opgenomen in de interne verslagen aan toezichthoudende commissies, maar niet in de jaarrekeningen of in de rapporten aan het parlement.

3.2. Observations de la Cour des comptes

3.2.1. Observations adressées au président du conseil d'administration de l'ONDRAF (22)

L'ONDRAF doit, en concertation avec les autorités de tutelle, préciser l'interprétation et la portée exactes de la notion d'"équilibre financier" et compléter la réglementation y afférente. En outre, le conseil d'administration doit veiller à ce que l'obligation d'assurer l'équilibre financier ne vide pas de sa substance l'image fidèle et objective des comptes annuels.

Il faut s'efforcer d'accroître la sincérité et la transparence des rapports financiers. La Cour a formulé plusieurs recommandations à cet effet.

Egalement en concertation avec les autorités de tutelle, l'ONDRAF doit prendre sans retard toutes les initiatives appropriées et conclure les contrats nécessaires pour mettre un terme à l'insécurité juridique actuelle concernant le droit de propriété du site de Dessel.

Il s'impose de prendre, selon le même processus, les mesures adéquates afin de renforcer l'autonomie financière de l'organisme.

L'ONDRAF doit réaliser, sans retard, la concordance entre les soldes bancaires théoriques des fonds du passif nucléaire BP 1, BP 2 et S.C.K. tels que figurant dans les rapports internes et les montants indiqués dans les comptes annuels 1997. L'organisme doit fournir à ce sujet des explications supplémentaires et examiner la manière dont il lui serait possible de simplifier le traitement comptable de ces fonds.

3.2.2. Observations adressées aux ministres compétents (23)

L'attention des ministres de tutelle a été attirée sur l'autonomie insuffisante, l'insécurité juridique concernant le droit de propriété du site de Dessel et la nécessité de préciser la notion d'"équilibre financier". Leur collaboration dans ces matières est très importante.

(22) Lettre du 7 juillet 1999.

(23) Lettres du 7 juillet 1999 au vice-premier ministre et ministre des Affaires économiques, au vice-premier ministre et ministre de l'Intérieur, ainsi qu'au vice-premier ministre et ministre de la Défense nationale, chargé de l'Energie.

3.2. Opmerkingen van het Rekenhof

3.2.1. Opmerkingen aan de Voorzitter van de raad van bestuur van de NIRAS (22)

De NIRAS moet, in overleg met de voogdijoverheden, de juiste interpretatie en draagwijdte van het begrip "financieel evenwicht" preciseren en de desbetreffende regelgeving aanpassen. Tevens dient de raad van bestuur erop toe te zien dat de verplichting tot financieel evenwicht het getrouw en objectief beeld van de jaarrekening niet uitholt.

Er moet worden gestreefd naar een grotere financiële openheid en doorzichtigheid van de financiële verslaggeving. Daartoe heeft het Rekenhof een aantal aanbevelingen geformuleerd.

De NIRAS dient, in overleg met de voogdijoverheden, zonder verwijl de passende initiatieven te nemen en de noodzakelijke overeenkomsten te sluiten om een einde te maken aan de huidige rechtsonzekerheid inzake het eigendomsrecht van de site Dessel.

Het is noodzakelijk, in overleg met de voogdijoverheden, de passende initiatieven te nemen om de financiële autonomie van de instelling te versterken.

De NIRAS moet de theoretische banksaldi van de interne verslaggeving van de nucleaire passivafondsen BP 1, BP 2 en SCK zonder uitstel met de theoretische banksaldi in de jaarrekening 1997 laten aansluiten. De instelling moet hieromtrent bijkomende uitleg verstrekken en tevens onderzoeken hoe ze de boekhoudkundige verwerking van deze fondsen kan vereenvoudigen.

3.2.2. Opmerkingen aan de bevoegde ministers (23)

De aandacht van de voogdijministers werd gevestigd op de ontoereikende autonomie, de rechtsonzekerheid van het eigendomsrecht van de site Dessel en de noodzaak om het begrip "financieel evenwicht" te preciseren. Hun medewerking in deze aangelegenheden is zeer belangrijk.

(22) Brief van 7 juli 1999.

(23) Brieven van 7 juli 1999 aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken, Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken en aan de heer Vice-Eerste Minister en de Minister van Landsverdediging, belast met Energie.

3.3. Réponse du président de l'ONDRAF et des ministres compétents

3.3.1. Réponse du président de l'ONDRAF (24)

– Obligation d'assurer l'équilibre financier

Le président confirme la stricte interprétation de la notion d'"équilibre financier", qui est basée sur l'obligation légale de récupérer, de manière objective, les coûts des différents producteurs. Il signale que l'ONDRAF est toujours parvenu à préserver cet équilibre financier.

Le président comprend toutefois la préoccupation de la Cour en ce qui concerne le principe de l'image fidèle et objective des comptes annuels et celui de la transparence financière du service public. Il propose d'examiner, conjointement avec la Cour et les reviseurs d'entreprises, comment l'ONDRAF pourrait améliorer l'objectivité, la fiabilité et la transparence de ses rapports. Enfin, il souligne que, dans les comptes annuels 1998, l'organisme a déjà pris les initiatives nécessaires pour mieux définir l'incidence financière éventuelle des risques principaux.

– Respect des principes comptables

Le président se félicite du fait que la Cour constate que les principes comptables sont, en général, observés. Il propose, après étude des principes invoqués, d'évaluer les projets de comptes, conjointement avec la Cour et les reviseurs d'entreprises.

– Nécessité d'une transparence financière accrue

Afin d'améliorer la transparence financière, l'ONDRAF établira des instructions internes uniformes et adaptera les comptes annuels par la fourniture de données *ad hoc*.

– Insécurité juridique concernant le droit de propriété du site de Dessel (site 1)

En ce qui concerne 80 % du site, l'Etat belge octroiera à l'ONDRAF un "droit d'emphytéose assorti d'un droit de superficie" durant une période de 50 ans pour un prix symbolique. L'administration de l'Energie prendra les initiatives nécessaires et les soumettra aux autorités de tutelle.

La partie restante du site sera acquise par l'organisme au prix ayant cours pour les terrains industriels dans la région.

(24) Lettres des 7 mai et 29 octobre 1999.

3.3. *Antwoord van de Voorzitter van de NIRAS en van de bevoegde ministers*

3.3.1. *Antwoord van de Voorzitter van de NIRAS (24)*

– De verplichting tot financieel evenwicht

De voorzitter bevestigt de strikte interpretatie van het begrip "financieel evenwicht". Deze strikte interpretatie is gebaseerd op de wettelijke verplichting om de kosten op een objectieve basis te recupereren van de verschillende producenten. De voorzitter wijst erop dat de NIRAS erin is geslaagd dit financieel evenwicht steeds te behouden.

De voorzitter begrijpt echter de bezorgdheid van het Rekenhof omtrent het principe van het getrouw en objectief beeld van de jaarrekening en het principe van de financiële openheid van een openbare dienst. Hij stelt voor, samen met het Rekenhof en de bedrijfsrevisoren, na te gaan hoe de NIRAS de objectiviteit, getrouwheid en openheid van haar verslaggeving kan verbeteren. Tot slot onderstreept hij dat de instelling in de jaarrekening 1998 reeds de nodige initiatieven heeft genomen om de mogelijke financiële impact van de belangrijkste risico's beter te omschrijven.

– Het naleven van de boekhoudprincipes

De voorzitter verheugt zich over het feit dat het Rekenhof vaststelt dat de boekhoudprincipes in het algemeen worden nageleefd. Hij stelt voor na studie van de aangehaalde principes, de ontwerpreekening samen met het Rekenhof en de bedrijfsrevisoren te evalueren.

– De noodzaak aan een grotere financiële openheid

Teneinde de financiële openheid te verbeteren, zal de NIRAS uniforme interne instructies opstellen en de jaarrekening aanpassen door ad hoc gegevens te verschaffen.

– Juridische onzekerheid omtrent het eigendomsrecht van de site Dessel (site 1)

Met betrekking tot 80% van de site, zal de Belgische Staat aan de NIRAS "een erfpacht met recht van opstal" verlenen voor een periode van vijftig jaar en tegen een symbolische prijs. Het Bestuur van Energie zal de nodige initiatieven nemen en voorleggen aan de voogdijoverheden.

Het resterende gedeelte van de site zal door de instelling worden aangekocht tegen de gangbare prijs voor industriële terreinen in de streek.

(24) Brieven van 7 mei 1999 en 29 oktober 1999.

– Traitement comptable des fonds de financement du passif nucléaire

Le président signale que l'organisme s'efforce de rendre ses rapports financiers aussi univoques et transparents que possible.

Pour expliquer les différences relevées entre les soldes bancaires théoriques figurant dans les rapports internes et les montants indiqués dans les comptes annuels en ce qui concerne les fonds du passif nucléaire BP 1 et BP 2, le président signale que lors de la clôture, un certain nombre d'hypothèses sont adoptées qui déterminent les données réelles. Par la suite, il peut s'avérer que ces hypothèses ne sont pas correctes ou qu'il y a lieu de s'en écarter. Les différences minimales éventuelles sont rectifiées l'année suivante en toute transparence.

L'écart relatif au fonds du passif nucléaire S.C.K. est dû à une différence de conception entre un document de travail du service de démantèlement de l'ONDRAF et les pièces officielles des rapports transmis aux commissions de surveillance et d'orientation.

3.3.2. Réponse de la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports et du secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable (25)

La ministre et le secrétaire d'Etat ont chargé l'ONDRAF d'examiner les observations et les recommandations formulées par la Cour à propos de l'audit financier et de leur faire parvenir leurs commentaires. Ils ont, en outre, demandé à l'organisme de leur soumettre des propositions de solutions, de manière à ce qu'ils puissent prendre les mesures réglementaires qui seraient éventuellement nécessaires.

3.4. *Evaluation des réponses et suite*

3.4.1. Réponse du président de l'ONDRAF

Bien qu'un certain nombre d'initiatives aient déjà été prises, il reste important de souligner que la définition de la notion d'"équilibre financier" doit être fondée sur une concertation avec les autorités de tutelle et sur un examen préalable approfondi. L'obligation de tendre vers l'équilibre financier ne peut, en aucune manière, compromettre l'objectivité et la fiabilité des comptes annuels, ni la transparence financière de l'organisme. C'est précisément l'interprétation stricte de la notion d'équilibre financier qui vide de sa substance le principe de l'image fidèle et objective des comptes annuels.

Eu égard à sa mission constitutionnelle et légale, la Cour ne peut donner suite aux propositions de l'ONDRAF. Celles-ci consistent, en effet, à approuver le projet de comptes annuels, délibérer au sujet de formes alternatives de rapport et établir des instructions internes.

(25) La lettre du 7 juillet 1999 de la Cour des comptes, relative à l'audit financier, a, en fait, été adressée au ministre de la Défense nationale, chargé de l'Energie. En raison du changement de Gouvernement et de la nouvelle répartition des compétences, ce sont la ministre de la Mobilité et des Transports et le secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable qui ont répondu, par lettre du 26 octobre 1999.

– Boekhoudkundige verwerking van de fondsen tot financiering van de nucleaire passiva

De voorzitter wijst erop dat de instelling in haar financiële verslaggeving naar een zo groot mogelijke eenduidigheid en openheid streeft.

Als verklaring voor de verschillen tussen de theoretische banksaldi in de interne verslaggeving en de theoretische banksaldi volgens de jaarrekening 1997 inzake de nucleaire passivafondsen BP 1 en BP 2 meldt de voorzitter dat tijdens de afsluiting een aantal hypothesen worden genomen die de feitelijke gegevens bepalen. Achteraf kan blijken dat deze hypothesen niet correct zijn of er moet van worden afgeweken. De gebeurlijke kleine verschillen worden in het jaar daarop in alle openheid rechtgezet.

Het verschil inzake het nucleair passief fonds SCK is te wijten aan een verschil in opbouw tussen een werkdocument van de ontmantelingsdienst van de NIRAS en de officiële stukken van de rapportering aan de Stuur- en Toezichtscommissies.

3.3.2. Antwoord van de Vice-Eerste Minister en Minister voor Mobiliteit en Vervoer en de Staatssecretaris voor Energie en Ontwikkeling (25)

De minister en de staatssecretaris hebben de NIRAS opgedragen de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof in verband met de financiële audit te onderzoeken en hun commentaren te laten worden. De instelling werd tevens gevraagd voorstellen van oplossingen te laten worden, zodat zij de eventueel noodzakelijke reglementaire maatregelen kunnen nemen.

3.4. Evaluatie van de antwoorden en verder gevolg

3.4.1. Antwoord van de Voorzitter van de NIRAS

Hoewel reeds initiatieven werden genomen, blijft het belangrijk te benadrukken dat de definiëring van het begrip "financieel evenwicht" moet gestoeld zijn op overleg met de voogdijoverheden en op een grondig voorafgaand onderzoek. De verplichting tot het nastreven van een financieel evenwicht mag geenszins de objectiviteit en de getrouwheid van de jaarrekening in het gedrang brengen, evenmin als financiële openheid van de instelling. Precies de strikte interpretatie van het begrip financieel evenwicht holt het principe van het getrouw en objectief beeld van de jaarrekening uit.

Gelet op zijn grondwettelijke en wettelijke opdracht kan het Rekenhof geen gevolg geven aan de voorstellen van de NIRAS. Die voorstellen strekken er immers toe de ontwerp-jaarrekeningen goed te keuren, over alternatieve vormen van rapportering te beraadslagen en interne instructies op te stellen.

(25) De brief van 7 juli 1999 van het Rekenhof in verband met de financiële audit werd in feite gericht aan de Minister van Landsverdediging, belast met Energie. Na de regeringswissel en de herverdeling van de bevoegdheden, antwoordden de Minister van Mobiliteit en Vervoer en de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling met brief van 26 oktober 1999.

La signature du bail emphytéotique proposé doit être précédée d'un examen approfondi. Il s'agit donc d'élucider les définitions plutôt vagues et les imprécisions que contiennent les contrats initiaux, plus particulièrement quant aux droits et obligations encore valables des anciennes parties contractantes et à la garantie du remboursement des frais de *standby*.

Les éclaircissements fournis par l'ONDRAF confirment l'exactitude des soldes bancaires théoriques figurant dans les comptes annuels 1997 à propos des fonds du passif nucléaire BP 1, BP 2 et S.C.K. . Les ambiguïtés signalées démontrent toutefois la nécessité d'édicter des instructions internes univoques en matière d'opérations comptables et de rapports financiers, afin d'accroître la transparence des comptes, de les simplifier et les uniformiser.

La Cour a communiqué ses conclusions au président et aux ministres compétents (26).

3.4.2. Réponse de la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports et du secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable

Les réponses n'abordent pas les initiatives prises par l'ONDRAF.

(26) Lettres du 10 mai 2000.

De ondertekening van de voorgestelde erfpachtovereenkomst dient te worden voorafgegaan door een grondig onderzoek. Het is dus zaak klaarheid te scheppen in de eerder vage omschrijvingen en onduidelijkheden in de oorspronkelijke overeenkomsten, meer bepaald over de eventuele nog geldende rechten en plichten van de voormalige partijen en over het garant stellen van de terugbetaling van de "standbykosten".

De toelichtingen van de NIRAS bevestigen de juistheid van de theoretische banksaldi in de jaarrekening 1997 met betrekking tot de nucleaire passivafondsen BP 1, BP 2 en SCK. De gesignaleerde dubbelzinnigheden tonen evenwel de noodzaak aan van eenduidige instructies inzake de boekhoudkundige verwerking en de financiële verslaggeving, met het oog op de grotere doorzichtigheid, de vereenvoudiging en de éénvormige structuur van de rekeningen.

Het Rekenhof heeft zijn bevindingen overgezonden aan de voorzitter en aan de bevoegde ministers (26).

3.4.2. Antwoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer en van de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling

In de antwoorden wordt niet gereageerd op de door de NIRAS genomen initiatieven.

(26) Brieven van 10 mei 2000.

2. REGIE DES BATIMENTS

– OPERATION DE "SALE AND LEASE BACK" DANS LE CADRE DE LA LIQUIDATION DE LA REGIE DES TRANSPORTS MARITIMES (R.T.M.)

La Régie des bâtiments a, dans le cadre de la liquidation de la R.T.M., conclu, avec la société d'armateurs qui a repris les activités de celle-ci, un contrat de "sale and lease back" pour l'immeuble "Carferry" à Ostende. Par ce contrat, la Régie a "acheté", pour un montant de 100 millions de francs, les travaux d'amélioration de ce bâtiment, effectués par la société d'armateurs. La Régie des bâtiments a ensuite "donné en location" le bâtiment ainsi rénové à cette société.

En procédant de la sorte, la Régie a contourné la réglementation relative aux marchés publics. De plus, les modalités de remboursement déterminées comportent, pour l'Etat, des risques injustifiés. L'ensemble de l'opération doit en outre être considéré comme une aide au sens des articles 87 et 88 du Traité instituant la Communauté européenne.

N-1.628.994

1. Cadre légal et réglementaire

La Régie des bâtiments a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 (1) en tant qu'établissement doté de la personnalité civile, fonctionnant sous l'autorité directe du ministre des Télécommunications, des Entreprises et des Participations publiques (2).

La mission de la Régie consiste à mettre à la disposition de l'Etat les terrains et bâtiments nécessaires aux services de ce dernier et au logement de certaines catégories du personnel qu'il rétribue. A cet effet, la Régie peut construire, aménager, entretenir, acheter et vendre, exproprier, prendre et donner en location des bâtiments.

La Régie des bâtiments peut en outre, sous certaines conditions, fournir des prestations pour d'autres institutions et organisations (3).

Les marchés attribués par la Régie tombent sous l'application de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

(1) Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

(2) Arrêté royal du 20 juillet 1999 fixant certaines attributions ministérielles.

(3) Arrêté royal du 18 novembre 1996 portant des mesures en vue de modifier la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments en application de l'article 3, § 1^{er}, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne (arrêté de pouvoirs spéciaux).

2. REGIE DER GEBOUWEN

– "SALE AND LEASE BACK"-OPERATIE IN HET KADER VAN DE VEREFFENING VAN DE REGIE VOOR MARITIEM TRANSPORT (RMT)

In het kader van de vereffening van de RMT sloot de Regie der Gebouwen met de maatschappij die de activiteiten van de RMT overnam een "sale and lease back"-overeenkomst voor het "Carferrygebouw" te Oostende. Met die overeenkomst "kocht" de regie voor een bedrag van 100 miljoen BEF de verbeteringswerken die aan dit gebouw werden uitgevoerd door de maatschappij die de RMT-activiteiten overnam. De Regie der Gebouwen leasde vervolgens de verbeteringswerken terug aan de rederij.

Door die handelwijze omzeilde de Regie der Gebouwen de regelgeving inzake overheidsopdrachten. De vastgestelde terugbetalingsmodaliteiten houden tevens voor de Staat onverantwoorde risico's in. De hele operatie moet bovendien worden beschouwd als een steunmaatregel in de zin van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

N-1.628.994

1. Wettelijk en reglementair kader

De Regie der Gebouwen werd door de wet van 1 april 1971 (1) opgericht als openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, die werkt onder het rechtstreeks gezag van de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties (2).

De opdracht van de Regie der Gebouwen bestaat erin de terreinen en gebouwen, die noodzakelijk zijn voor de diensten van de Staat, evenals voor de huisvesting van sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel, ter beschikking te stellen van de Staat. Daartoe kan de Regie gebouwen oprichten, inrichten, onderhouden, kopen en verkopen, onteigenen, huren en verhuren.

De Regie der Gebouwen kan bovendien, onder bepaalde voorwaarden, prestaties leveren voor andere instellingen en organisaties (3).

De opdrachten die door de Regie der Gebouwen worden gegund, vallen onder de toepassing van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

(1) Wet van 1 april 1971 houdende de oprichting van een Regie der Gebouwen.

(2) Koninklijk besluit van 20 juli 1999 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden.

(3) Koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende maatregelen met het oog op een wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van de Regie der Gebouwen overeenkomstig artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 die erop toeziet te voldoen aan de begrotingsvoorwaarden voor de Belgische deelname aan de Europese Economische en Monetaire Unie (volmachtenbesluit).

2. Constatations de la Cour des comptes

L'Etat fédéral et la R.T.M. ont, dans le cadre de la liquidation de celle-ci, conclu deux conventions avec la société d'armateurs qui a poursuivi les activités de la Régie : Newco Pax 1, du 20 septembre 1996, et Newco Pax 2, du 25 février 1998.

Sous couvert de la Newco Pax 1, la Régie des bâtiments a, le 21 novembre 1997, conclu avec la société d'armateurs un contrat de concession (4) relatif à l'immeuble "Carferry" à Ostende.

En exécution de la convention Newco Pax 2, la Régie des bâtiments a rédigé un avenant au contrat de concession relatif à l'immeuble "Carferry". Celui-ci a été signé le 25 février 1999.

L'article 4 de l'avenant stipule notamment que le pouvoir adjudicateur, la Régie des bâtiments, paiera un montant de 100 millions de francs au concessionnaire, la société d'armateurs, "à titre de compensation unique pour les investissements effectués par le concessionnaire dans l'immeuble "Carferry" (traduction)". Aux termes de l'article 5 de l'avenant, le concessionnaire doit rembourser cette somme par annuités. Le remboursement fait partie du droit de concession à payer annuellement : ce dernier est majoré, annuellement et pendant une période de 20 ans, d'un montant de 7.074.361 francs. Cette transaction est qualifiée dans le contrat d'opération de "*sale and lease back*".

Le paiement des annuités destinées à assurer le remboursement, par le concessionnaire, de la compensation de 100 millions de francs a été lié, par l'article 5, § 1^{er}, de l'avenant, à la durée du contrat de concession initial. Il a été convenu que l'annuité ne devrait plus être payée "à partir de la première échéance suivant le jour où il est mis fin au contrat (traduction)". Dans ce contexte, le terme "contrat" fait référence au contrat de concession.

Un examen des faits a finalement démontré que les conditions de cette opération de "*sale and lease back*" entre la Régie des bâtiments et la société d'armateurs étaient plus favorables que les pratiques commerciales en la matière.

3. Observations de la Cour des comptes au ministre des Télécommunications, des Entreprises et des Participations publiques (5)

En faisant exécuter, par le concessionnaire, les travaux de rénovation d'un immeuble appartenant à l'autorité fédérale et géré par la Régie des bâtiments, celle-ci contourne la réglementation relative aux marchés publics. Aucune des procédures de passation prescrites n'a été mise en œuvre. En outre, le principe d'égalité n'a pas été respecté, dans la mesure où la possibilité d'introduire une offre n'a pas été donnée à tous les candidats éventuels. Il n'est pas davantage possible d'établir si les travaux ont été exécutés de la manière la plus avantageuse pour les autorités.

(4) L'objet de ce contrat de concession concerne une concession de domaine, comparable à un contrat de location.

(5) Lettre du 24 novembre 1999, avec copie au vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration et de l'Economie sociales, ainsi qu'au vice-premier ministre et ministre de la Mobilité et des Transports.

2. Vaststellingen van het Rekenhof

In het kader van de vereffening van de RMT werden door de Staat en de RMT in vereffening twee overeenkomsten gesloten met de maatschappij (rederij) die de activiteiten van de RMT overnam : Newco Pax 1 van 20 september 1996 en Newco Pax 2 van 25 februari 1998.

Met de Newco Pax 1-overeenkomst sloot de Regie der Gebouwen op 21 november 1997 een concessieovereenkomst (4) met de rederij met betrekking tot het "Carferrygebouw" te Oostende.

In uitvoering van de Newco Pax 2-overeenkomst stelde de Regie der Gebouwen een bijakte op bij de concessieovereenkomst voor het "Carferrygebouw". Deze bijakte werd op 25 februari 1999 ondertekend.

Artikel 4 van de bijakte bepaalt o.a. dat de concessiegever – de Regie der Gebouwen – een bedrag van 100 miljoen BEF zal betalen aan de concessienemer – de rederij – "als eenmalige vergoeding voor de door de concessienemer gedane investeringen in het Carferrygebouw". Volgens artikel 5 van de bijakte moet de concessienemer deze som terugbetalen door middel van annuïteiten. Die terugbetaling is een onderdeel van de jaarlijks te betalen concessievergoeding : de concessievergoeding wordt jaarlijks en gedurende een periode van 20 jaar verhoogd met een bedrag van 7.074.361 BEF. Deze transactie wordt in de overeenkomst een "*sale and lease back*"-operatie genoemd.

De betaling van de annuïteiten waarmee de vergoeding van 100 miljoen BEF door de concessienemer moet worden terugbetaald, werd door artikel 5, § 1, van de bijakte gekoppeld aan de looptijd van de oorspronkelijke concessieovereenkomst. Er werd bepaald dat de annuïteit niet meer moet worden betaald "vanaf de eerste vervaldag volgend op de dag waarop aan de overeenkomst een einde wordt gesteld". Met de term "overeenkomst" wordt in deze context verwezen naar de concessieovereenkomst.

Feitenonderzoek toonde tenslotte aan dat de voorwaarden van deze "*sale and lease back*"-operatie tussen de Regie der Gebouwen en de rederij gunstiger waren dan de handelspraktijken ter zake.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties (5)

Door de renovatiewerken aan een gebouw, eigendom van de federale overheid en beheerd door de Regie der Gebouwen, te laten uitvoeren door de concessienemer, omzeilt ze de regelgeving inzake overheidsopdrachten. Er werd geen beroep gedaan op één van de voorgeschreven gunningsprocedures. Bovendien werd het gelijkheidsprincipe niet gerespecteerd, vermits niet aan alle eventuele gegadigden de mogelijkheid werd geboden een offerte in te dienen. Er kan evenmin worden vastgesteld of de werken op de voor de overheid voordeligste manier werden uitgevoerd.

(4) Het voorwerp van deze concessieovereenkomst betreft een domeinconcessie, te vergelijken met een huurovereenkomst.

(5) Brief van 24 november 1999, met afschrift aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, en aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer.

En outre, la Régie des bâtiments n'a jamais reçu de copie des factures liquidées par le concessionnaire dans le cadre des travaux de rénovation de l'immeuble. Le prix réel payé par le concessionnaire n'est donc pas connu.

Le remboursement de la compensation de 100 millions de francs par des annuités calculées sur une période de 20 ans, la première annuité devant être payée durant l'année 2000, est lié à un contrat de concession qui a pris cours le 1^{er} janvier 1997 et dont la durée, éventuellement renouvelable, est de 5 ans (6). Le concessionnaire peut dès lors interrompre le paiement des annuités à partir du 1^{er} janvier 2002. Dans ce cas, il aurait remboursé moins de 15 millions de francs. En liant le remboursement de la compensation au contrat de concession, l'autorité publique prend un risque injustifié. Si, à l'issue de la première période de 5 ans, le contrat de concession ne devait pas être renouvelé, l'investissement de 100 millions de francs deviendrait pratiquement sans valeur pour l'Etat.

De plus, l'opération de "*sale and lease back*" doit être considérée comme une aide au sens du Traité instituant la Communauté européenne, puisque ses conditions s'avèrent plus favorables que les pratiques commerciales en la matière (7). Il en résulte que, conformément à l'article 88, alinéa 3, dudit Traité, cette mesure aurait dû être notifiée à la Commission européenne.

4. Suite

Le ministre des Télécommunications, des Entreprises et des Participations publiques n'a pas encore répondu aux observations de la Cour des comptes.

(6) L'article 3, b), 2, prévoit même la possibilité, pour le concessionnaire, de résilier le contrat de concession sous certaines conditions avant l'expiration du délai de 5 ans.

(7) Articles 87 et 88 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne.

Voorts ontving de Regie der Gebouwen nooit kopieën van de facturen die de concessienemer betaalde met betrekking tot de vernieuwbouw van het gebouw. Dit heeft tot gevolg dat de reële prijs die de concessienemer betaalde, niet is gekend.

De terugbetaling van de vergoeding van 100 miljoen BEF door middel van annuïteiten, berekend over een periode van 20 jaar en waarbij de eerste annuïteit moet worden betaald in 2000, wordt gekoppeld aan een concessieovereenkomst die een aanvang nam op 1 januari 1997 en een – eventueel verlengbare – looptijd heeft van 5 jaar (6). Dit betekent dat de concessienemer de betalingen van de annuïteiten kan stopzetten vanaf 1 januari 2002. In dat geval zou hij minder dan 15 miljoen BEF hebben terugbetaald. Door de terugbetaling van de vergoeding te koppelen aan de concessieovereenkomst neemt de overheid een onverantwoord risico. Indien de concessieovereenkomst na afloop van de eerste periode van 5 jaar niet zou worden verlengd, wordt de investering van 100 miljoen BEF voor de Staat zo goed als waardeeloos.

De "*sale and lease back*"-operatie moet bovendien worden beschouwd als een steunmaatregel in de zin van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangezien de voorwaarden ervan gunstiger zijn dan de handelspraktijken ter zake (7). Dit betekent dat, conform artikel 88, lid 3, van dit Verdrag, deze maatregel had moeten worden gemeld aan de Europese Commissie.

4. Verder gevolg

De Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties heeft nog niet geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof.

(6) Artikel 3, b), 2, voorziet zelfs in de mogelijkheid dat de concessieovereenkomst door de concessienemer onder bepaalde voorwaarden kan worden opgezegd vóór de beëindiging van de termijn van 5 jaar.

(7) Artikelen 87 en 88 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

– FINANCEMENT DES TRAVAUX DE RENOVATION DE LA MAISON DES ETUDIANTS BELGES A PARIS

A l'occasion de travaux de rénovation exécutés à la Maison des étudiants belges à Paris, qui n'est pas propriété de l'Etat belge, la Régie des bâtiments a effectué un certain nombre de paiements. Ce procédé n'est pas strictement conforme à une adjonction reprise, depuis 1998, dans les lois budgétaires successives.

N-1.762.885

1. Cadre légal et réglementaire

La Régie des bâtiments a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 (1) en tant qu'établissement doté de la personnalité juridique, qui fonctionne sous l'autorité directe du ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques (2). L'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 (3) l'a classée parmi les organismes de la catégorie A.

La loi du 1^{er} avril 1971 charge la Régie de mettre à la disposition de l'Etat les terrains, les bâtiments nécessaires à ses services, ainsi qu'au logement de certaines catégories de personnel qu'il rétribue. A cet effet, la Régie peut construire, aménager, entretenir, acquérir et vendre, exproprier, prendre et donner en location des immeubles.

L'arrêté royal du 18 novembre 1996 (4) permet également à la Régie de fournir, à certaines conditions, des prestations au bénéfice d'autres organismes et organisations.

La mission statutaire de la Régie des bâtiments est, en outre, étendue au moyen d'un certain nombre d'adjonctions inscrites dans les lois budgétaires.

L'article 2.19.16 de la loi du 19 décembre 1997 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1998 rend la Régie responsable de l'exécution des travaux de rénovation à effectuer à la Maison des étudiants belges à Paris. Une adjonction analogue a également été inscrite dans la loi budgétaire de l'année 1999. L'immeuble concerné n'est pas propriété de l'Etat belge et n'est pas géré par la Régie des bâtiments. L'intervention de cette dernière doit se situer dans les limites de l'enveloppe globale de 310.000.000 francs prévue, que les Gouvernements belge et luxembourgeois veulent libérer pour ce projet.

(1) Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

(2) Arrêté royal du 20 juillet 1999 fixant certaines attributions ministérielles.

(3) Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

(4) Arrêté royal du 18 novembre 1996 portant des mesures en vue de modifier la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

– **DE FINANCIERING VAN RENOVATIEWERKEN AAN HET HUIS VAN DE BELGISCHE STUDENTEN IN PARIJS**

Naar aanleiding van renovatiewerken aan het Huis van de Belgische studenten in Parijs, dat geen eigendom is van de Belgische Staat, deed de Regie der Gebouwen een aantal betalingen. Dit is niet in overeenstemming met een bijbepaling die sedert 1998 in de opeenvolgende begrotingswetten werd opgenomen.

N-1.762.885

1. Wettelijk en reglementair kader

De Regie der Gebouwen werd door de wet van 1 april 1971 (1) opgericht als openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, die werkt onder het rechtstreeks gezag van de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties (2). Zij werd door artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 (3) gerangschikt onder de instellingen van categorie A.

De wet van 1 april 1971 belast de Regie ermee de terreinen en gebouwen, die noodzakelijk zijn voor de diensten van de Staat, evenals voor de huisvesting van sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel, ter beschikking te stellen van de Staat. Daartoe kan de regie gebouwen oprichten, inrichten, onderhouden, kopen en verkopen, onteigenen, huren en verhuren.

Het koninklijk besluit van 18 november 1996 (4) laat de Regie der Gebouwen ook toe, onder bepaalde voorwaarden, prestaties te leveren voor andere instellingen en organisaties.

De statutaire opdracht van de Regie der Gebouwen wordt bovendien uitgebreid middels een aantal bijbepalingen in de begrotingswetten.

Artikel 2.19.16 van de wet van 19 december 1997 houdende de Algemene Uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1998 stelt de Regie der Gebouwen verantwoordelijk voor de uitvoering van de renovatiewerken aan het Huis van de Belgische studenten te Parijs. Een analoge bijbepaling werd ook opgenomen in de begrotingswetten van 1999. Dit gebouw is geen eigendom van de Belgische Staat en wordt niet beheerd door de Regie der Gebouwen. De tussenkomst van de Regie der Gebouwen moet zich situeren binnen de voorziene globale enveloppe van 310.000.000 BEF die de Belgische en Luxemburgse regeringen voor dit project willen vrijmaken.

(1) Wet van 1 april 1971 houdende de oprichting van een Regie der Gebouwen.

(2) Koninklijk besluit van 20 juli 1999 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden.

(3) Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

(4) Koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende maatregelen met het oog op een wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

D'après le Gouvernement, la Régie des bâtiments n'apporterait qu'une assistance technique à ce projet et n'interviendrait pas dans le financement des travaux (5).

2. Constatations de la Cour des comptes

Dans le courant de l'année 1999, la Régie des bâtiments a engagé des crédits en vue du paiement d'études exécutées à propos de la rénovation du bâtiment en question. Ces engagements ont été imputés à l'article 532.02 du budget de la Régie "Contribution non récupérable accordée à l'*Academia Belgica* à Rome". A la fin de mars 2000, la Régie avait ainsi payé un montant total de 16.542.119 francs pour des travaux d'études.

3. Observations formulées par la Cour des comptes à l'adresse du ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques (39)

L'article 2.19.16 de la loi du 19 décembre 1997 autorise uniquement la Régie des bâtiments à apporter une assistance technique à la rénovation de l'immeuble à Paris. En outre, l'intervention de la Régie doit se situer dans les limites de l'enveloppe globale de 310 millions de francs prévue, que le Gouvernement belge veut, conjointement avec celui du Grand-Duché du Luxembourg, libérer pour ce projet. Tous les frais et dépenses exposés par la Régie à propos de la rénovation de la Maison des étudiants belges à Paris doivent être imputés à cette enveloppe. Les dépenses que la Régie a imputées ou imputera à son budget doivent, par conséquent, être récupérées à la charge de ladite enveloppe. Il en va de même des frais afférents aux travaux d'études que la Régie ferait effectuer par son propre personnel.

En outre, l'imputation des dépenses à l'article 532.02, qui sert exclusivement à la couverture des dépenses relatives au bâtiment de l'*Academia Belgica* à Rome, constitue une violation du principe de la spécialité budgétaire.

4. Adaptations budgétaires

Depuis la lettre au ministre, l'intitulé général "exécution de travaux de rénovation", que l'on pouvait retrouver à l'article 2.19.16 du budget avant 1998, a été explicité à l'article 2.19.17 du budget général des dépenses de l'année 2000 : la Régie est à présent chargée "de la réalisation des études et de la gestion et du contrôle des travaux de rénovation (...) dans les limites de l'enveloppe globale prévue de 310 millions de francs (...)". Il résulte encore plus clairement de cette nouvelle formulation que les dépenses ayant trait à des études doivent également être récupérées sur le crédit prévu. Dans le budget de la Régie des bâtiments, joint en annexe du budget général des dépenses de l'année 2000, l'intitulé de l'article budgétaire a en outre été adapté de manière à ce que les dépenses ayant trait à la Maison des étudiants belges à Paris puissent être prises en compte, à partir de l'an 2000, à l'article 532.02 "Contribution non récupérable à l'*Academia belgica* à Rome et à la *Fondation Biermans-Lapôtre* à Paris, en vue de l'exécution de travaux de réparation urgents dans les immeubles de ces institutions".

(5) Précision apportée en réponse aux observations formulées par la Cour des comptes à la suite de l'examen du projet de budget de l'Etat pour l'année budgétaire 1998.

(6) Lettre du 29 octobre 1999.

Volgens de regering zou de Regie der Gebouwen enkel een technische ondersteuning geven aan dit project en zou zij niet tussenkomen in de financiering van de werken (5).

2. Vaststellingen van het Rekenhof

De Regie der Gebouwen heeft in de loop van 1999 kredieten vastgelegd met het oog op de betaling van studies die met betrekking tot de renovatie van het gebouw in kwestie werden uitgevoerd. Die vastleggingen werden genomen op artikel 532.02 van de begroting van de regie – Niet-terugvorderbare bijdragen verleend aan de "Academia Belgica" te Rome. Eind maart 2000 had de Regie aldus in totaal 16.542.119 BEF betaald voor studieopdrachten.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties (6)

Artikel 2.19.16 van de wet van 19 december 1997 machtigt de Regie der Gebouwen enkel technische assistentie te verlenen bij de renovatie van het gebouw te Parijs. Tevens dient de interventie van de regie zich te situeren binnen de globaal voorziene enveloppe van 310 miljoen BEF die de Belgische regering, samen met de regering van het Groothertogdom Luxemburg, voor dit project wil vrijmaken. Alle kosten en uitgaven die de Regie der Gebouwen doet met betrekking tot de renovatie van het Huis der Belgische studenten te Parijs moeten op die enveloppe worden aangerekend. De uitgaven die de regie op haar begroting heeft aangerekend of zal aanrekenen, moeten bijgevolg op die enveloppe worden gerecupereerd. Hetzelfde geldt voor de kosten verbonden aan studieopdrachten die de regie zou laten uitvoeren door haar eigen personeel.

Door de aanrekening van de uitgaven op artikel 532.02, dat enkel dienstig is voor uitgaven met betrekking tot het gebouw van de "Academia Belgica" in Rome, wordt bovendien het specialiteitsbeginsel geschonden.

4. Budgettaire aanpassingen

Sedert de brief aan de minister kon worden vastgesteld dat de algemene omschrijving "uitvoering van de renovatiewerken" in artikel 2.19.16 van de begrotingswet voor het jaar 1998 in artikel 2.19.17 van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2000 wordt gespecificeerd : de Regie wordt nu belast met "de realisatie van de studies en het beheer en de controle van de renovatiewerken (...) binnen de globale voorziene enveloppe van 310.000.000 BEF (...)". Uit die nieuwe formulering blijkt nog duidelijker dat ook uitgaven die betrekking hebben op studies, moeten worden gerecupereerd op het voorziene krediet. In de begroting van de Regie der Gebouwen, die als bijlage bij de algemene uitgavenbegroting van 2000 was gevoegd, werd bovendien de titel van een begrotingsartikel aangepast, zodat vanaf 2000 uitgaven met betrekking tot het Huis van de Belgische studenten te Parijs konden worden aangerekend op het artikel 532.02 "niet terugvorderbare bijdrage aan de Academia Belgica te Rome en de Stichting Biermans-Lapôte te Parijs, met het oog op de uitvoering van dringende herstellingswerken aan de gebouwen van deze instellingen."

(5) In antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof naar aanleiding van het onderzoek van het ontwerp van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 1998.

(6) Brief van 29 oktober 1999.

5. Réponse du ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques (7)

Le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques a répondu en affirmant que la pratique de la Régie des bâtiments était entièrement conforme à la décision du Conseil des ministres selon laquelle la Régie devait immédiatement prendre à sa charge les études et le suivi des travaux. Le ministre a également contesté le fait que la prise en charge des dépenses à l'article 532.02 du budget de la Régie des bâtiments contreviendrait à la spécialité du budget.

La réponse du ministre ne contenant toutefois pas de nouveaux éléments d'interprétation décisifs, la Cour maintient par conséquent son point de vue selon lequel, conformément au texte même des adjonctions budgétaires applicables, les dépenses effectuées par la Régie des bâtiments ayant trait aux études sur la rénovation de la Maison des étudiants belges à Paris doivent être imputées sur l'enveloppe globale de 310 millions de francs prévue à cet effet (8).

(7) Lettre du 15 juin 2000.

(8) Lettre du 1^{er} août 2000.

5. Antwoord van de Minister van Telecommunicatie, Overheidsbedrijven en Participaties (7) en verder gevolg

De Minister van Telecommunicatie, Overheidsbedrijven en Participaties heeft geantwoord dat de handelingen van de Regie der Gebouwen volledig in overeenstemming waren met de beslissing van de Ministerraad waarin werd gesteld dat de Regie de studies en de opvolging van de werken onmiddellijk ten laste moest nemen. De minister betwistte ook dat de aanrekening van de uitgaven op artikel 532.02 van de begroting van de Regie der Gebouwen een inbreuk zou vormen op de specialiteit van de begroting.

Het antwoord van de minister bevat geen nieuwe elementen. Het Rekenhof blijft van oordeel dat de uitgaven die de Regie der Gebouwen heeft gedragen met betrekking tot de studies van de renovatie van het Huis van de Belgische studenten te Parijs, overeenkomstig de tekst zelf van de budgettaire bijbepalingen moeten worden verhaald op de globale enveloppe van 310.000.000 BEF die hiervoor beschikbaar was gesteld (8).

(7) Brief van 15 juni 2000.

(8) Brief van 1 augustus 2000.

– EXAMEN DU REGIME DE DELEGATIONS

La Cour des comptes a examiné l'arrêté ministériel de délégations existant à la Régie des bâtiments par rapport aux dispositions légales en vigueur en la matière. Ledit arrêté s'est révélé contraire à ces dispositions sur deux points.

N-1.628.993

1. Cadre légal et réglementaire

La Régie des bâtiments a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 en tant qu'établissement doté de la personnalité civile (1). La loi du 16 mars 1954 l'a classée parmi les organismes de la catégorie A, la plaçant ainsi sous l'administration et l'autorité directe du ministre compétent (2).

L'arrêté royal du 18 novembre 1996 a inséré un article *2bis* dans la loi portant création de la Régie. Selon cet article, l'organisme peut passer avec d'autres personnes morales de droit public des marchés publics de travaux et de services, en vertu desquels il agira en nom et pour compte de ces institutions afin de procéder à la rénovation, la restauration ou la gestion d'immeubles. Toutefois, les modalités d'application de cette disposition doivent être fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. A ce jour, pareil arrêté n'a pas été pris (3).

L'article 6, § 3, de la loi du 16 mars 1954 dispose que les comptes des organismes publics de la catégorie A sont établis sous l'autorité du ministre, qui doit approuver les comptes.

En exécution des articles 3 et 4 de la loi portant création de la Régie, l'arrêté ministériel du 17 août 1998 a fixé le régime de délégations de pouvoirs au sein de l'organisme (4).

Dans cet arrêté, le ministre délègue au directeur général la compétence de conclure avec d'autres organismes de droit public des conventions particulières, en vertu desquelles la Régie agit, pour certaines missions, au nom et pour compte de ces organismes, pour autant que ces conventions particulières s'inscrivent dans le cadre des conventions générales de coopération conclues par l'Etat (5).

En outre, le ministre délègue la compétence d'approbation des comptes annuels de la Régie des bâtiments au directeur général de l'organisme (6).

(1) Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

(2) Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

(3) Arrêté royal du 18 novembre 1996 portant des mesures en vue de modifier la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments en application de l'article 3, § 1^{er}, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

(4) Arrêté ministériel du 17 août 1998 fixant les délégations de pouvoirs au sein de la Régie des bâtiments.

(5) Titre III, 27°, de l'annexe à l'arrêté ministériel du 17 août 1998.

(6) Titre III, 21°, de l'annexe à l'arrêté ministériel du 17 août 1998.

– ONDERZOEK VAN DE DELEGATIEREGELING

Het Rekenhof heeft de ministeriële delegatieregeling bij de Regie der Gebouwen getoetst aan de wettelijke bepalingen ter zake. Het heeft hierbij vastgesteld dat het ministerieel delegatiebesluit op twee punten de wettigheidstoets niet doorstaat.

N-1.628.993

1. Wettelijk en reglementair kader

De Regie der Gebouwen werd door de wet van 1 april 1971 opgericht als openbare instelling met rechtspersoonlijkheid (1). Zij werd door de wet van 16 maart 1954 gerangschikt onder de instellingen van categorie A, waardoor zij onder het rechtstreeks beheer en gezag van de bevoegde minister staat (2).

Bij koninklijk besluit van 18 november 1996 werd in de oprichtingswet van de regie een artikel 2bis ingevoegd, luidens hetwelk de instelling met andere publiekrechtelijke rechtspersonen overheidsopdrachten van werken en diensten kan sluiten voor deze publiekrechtelijke rechtspersonen met het oog op renovatie, restauratie of het beheer van gebouwen door de Regie der Gebouwen. De uitvoeringsmodaliteiten van die bepaling moeten evenwel bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden vastgesteld. Dit koninklijk besluit werd vooralsnog niet uitgevaardigd (3).

Artikel 6, § 3, van de wet van 16 maart 1954 bepaalt dat de rekeningen van de openbare instellingen van categorie A worden opgesteld onder het gezag van de minister, die de rekeningen moet goedkeuren.

In uitvoering van de artikelen 3 en 4 van de oprichtingswet van de regie heeft het ministerieel besluit van 17 augustus 1998 de delegatieregeling bij de instelling vastgesteld (4).

In dat besluit delegeert de minister aan de directeur-generaal de bevoegdheid bijzondere overeenkomsten met andere publiekrechtelijke instellingen, waarbij de regie sommige opdrachten aanvaardt in naam en voor rekening van die instellingen, te sluiten, voor zover deze bijzondere overeenkomsten passen in het kader van algemene samenwerkingsakkoorden, gesloten door de Staat (5).

De minister delegeert bovendien de bevoegdheid tot goedkeuring van de jaarrekeningen van de regie aan de directeur-generaal van de instelling (6).

(1) Wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

(2) Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

(3) Koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende maatregelen met het oog op een wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen, genomen in uitvoering van artikel 3, § 1, 6° en 7°, van de wet van 26 juli 1996 die erop toeziet te voldoen aan de begrotingsvoorwaarden voor de Belgische deelname aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

(4) Ministerieel besluit van 17 augustus 1998 tot vaststelling van de delegaties van bevoegdheden bij de Regie der Gebouwen.

(5) Titel III, 27°, van de bijlage bij het ministerieel besluit van 17 augustus 1998.

(6) Titel III, 21°, van de bijlage bij het ministerieel besluit van 17 augustus 1998.

2. Observations de la Cour des comptes au ministre de la Fonction publique (7)

Le ministre compétent pour la Régie n'est pas habilité à déléguer le pouvoir de conclure des conventions particulières avec d'autres personnes de droit public aussi longtemps que l'arrêté royal requis, délibéré en Conseil des ministres, n'aura pas été pris. La disposition légale en question, qui fixe cette compétence, ne peut donc pas être mise à exécution. Dès lors, l'arrêté ministériel de délégations n'est pas, sur ce point, conforme à la loi portant création de la Régie.

En outre, le ministre n'est pas habilité à déléguer son pouvoir d'approbation des comptes de l'organisme, parce que ce pouvoir lui est conféré explicitement par la loi et que, selon la doctrine, il ne peut être disposé d'une compétence attribuée que dans les limites de la loi.

3. Suite

Le ministre a fait savoir à la Cour qu'il peut se rallier à ses observations (8).

La délégation accordée au directeur général de l'organisme pour l'approbation des comptes annuels a été retirée.

La clause du règlement de délégation en vertu de laquelle le directeur général se voit octroyer la compétence de conclure des accords particuliers avec d'autres organismes de droit public a été complétée comme suit : "selon des modalités à fixer par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres en exécution de l'article 2*bis* de la loi du 1^{er} avril 1970 créant la Régie des bâtiments, telle que modifiée par l'arrêté royal du 18 novembre 1996 (traduction)".

Aussi longtemps que cet arrêté n'aura pas été pris, le directeur général de la Régie ne pourra pas exercer la compétence qui lui a été déléguée.

(7) Lettre du 4 novembre 1998.

(8) Lettre du 26 juin 2000.

2. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Ambtenarenzaken (7)

De minister, bevoegd voor de Regie der Gebouwen, kan de bevoegdheid voor het sluiten van bijzondere overeenkomsten met andere publiekrechtelijke personen niet delegeren, zolang het vereiste, in Ministerraad overlegde, koninklijk besluit niet werd genomen en bijgevolg aan de betreffende wettelijke bepaling die deze bevoegdheid vestigt, geen uitvoering kan worden gegeven. Het ministerieel delegatiebesluit is op dat punt dan ook niet in overeenstemming met de oprichtingswet van de regie.

De minister kon bovendien zijn bevoegdheid tot goedkeuring van de jaarrekeningen van de instelling niet delegeren, omdat deze bevoegdheid door de wet uitdrukkelijk aan hem wordt toegewezen en, luidens de rechtsleer, over een toegewezen bevoegdheid slechts kan worden beschikt binnen de grenzen van de wet.

3. Verder gevolg

De minister deelde het Rekenhof mee dat hij zich kan aansluiten bij de opmerkingen van het Rekenhof (8).

De delegatie aan de directeur-generaal van de instelling om de jaarrekeningen goed te keuren wordt ingetrokken.

De rubriek in de delegatieregeling waarmee aan de directeur-generaal de bevoegdheid wordt gegeven bijzondere overeenkomsten met andere publiekrechtelijke instellingen te sluiten wordt als volgt aangevuld : "volgens de modaliteiten vast te leggen bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit in uitvoering van artikel 2bis van de wet van 1 april 1970 tot oprichting van de Regie der Gebouwen, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 18 november 1996."

Zolang dit koninklijk besluit niet is uitgevaardigd, kan de directeur-generaal van de Regie der Gebouwen de hem gedelegeerde bevoegdheid niet uitoefenen.

(7) Brief van 4 november 1998.

(8) Brief van 26 juni 2000.

VIII. FONCTION PUBLIQUE ET PENSIONS

1. MINISTERE DES FINANCES

- NOUVELLE PROCEDURE DE SOUMISSION DES DOSSIERS DE PENSION A LA COUR

Dans le courant de 1999, sur proposition de l'administration des Pensions, une nouvelle procédure de soumission des dossiers de pension à la Cour a été mise en œuvre. Elle a pour objectif de raccourcir le délai de traitement des dossiers et d'accélérer ainsi la liquidation des arrérages de pension.

N-1.701.667

F-1.717.669

La nouvelle procédure se subdivise en deux phases, informelle et formelle.

Au cours de la *phase informelle*, les bureaux de l'administration des Pensions transmettent les dossiers aux agents de la Cour en contrôle sur place au sein de cette administration ; la transmission peut s'effectuer dès avant la date de prise de cours de la pension. Une fois vérifiés par ces agents, les dossiers sont renvoyés dans les bureaux de l'administration. Les pensions ainsi approuvées peuvent, au terme de cette phase, être mises en paiement au taux définitif dès leur prise de cours.

Durant la *phase formelle*, les arrêtés de pension contenant les données approuvées par les agents de la Cour en contrôle sur place sont élaborés et soumis au visa de la Cour, au siège de celle-ci. Il va de soi que le visa ne peut être accordé qu'après la date de prise de cours de la pension.

Auparavant, l'administration des Pensions ne soumettait les dossiers de pension à la Cour qu'après l'élaboration des arrêtés par l'administration de la Trésorerie, ce qui nécessitait environ deux mois. A présent, le contrôle des dossiers par la Cour débute avant l'établissement des arrêtés, raccourcissant ainsi le délai entre la clôture d'un dossier par les bureaux techniques de l'administration des Pensions et la vérification de ce dossier par les agents de la Cour en contrôle sur place.

Cette procédure se justifie également par le fait que l'administration des Pensions est tenue par les dispositions de la loi du 11 avril 1995 visant à instaurer la charte de l'assuré social, dispositions qui ne concernent cependant pas la Cour. L'administration est ainsi notamment obligée de verser des intérêts en cas de paiements insuffisants (lorsque la différence entre l'avance et le montant définitif de la pension s'élève à plus de 10 %) ou de paiements tardifs des avances sur pension. Cependant, plusieurs situations prévues dans l'article 20 de la loi du 11 avril 1995 exonèrent l'administration du paiement de ces intérêts dans des cas de force majeure ; il en va ainsi, par exemple, lorsque la décision définitive dépend d'informations devant être fournies par le demandeur lui-même ou une institution qui n'est pas classée comme relevant de la sécurité sociale au sens de l'article 2 de ladite loi.

VIII. AMBTENARENZAKEN EN PENSIOENEN

1. MINISTERIE VAN FINANCIEN

- NIEUWE PROCEDURE VOOR DE VOORLEGGING VAN DE PENSIOENDOSSIER AAN HET REKENHOF

In de loop van 1999 werd, op voorstel van de Administratie van Pensioenen, een nieuwe procedure voor de voorlegging aan het Rekenhof van de pensioendossiers ingevoerd. Ze heeft tot doel de termijn voor de behandeling van de dossiers in te korten en aldus de uitbetaling van de pensioenachterstanden te versnellen.

N-1.701.667

F-1.717.669

De nieuwe procedure bestaat uit twee fasen, een informele en een formele.

In de loop van de *informele fase* zenden de bureaus van de Administratie van Pensioenen de dossiers naar de ambtenaren van het Rekenhof die bij die administratie zijn belast met de controle ter plaatse ; die verzending kan gebeuren vóór de datum van aanvang van het pensioen. Zodra de dossiers door die ambtenaren zijn gecontroleerd, worden zij naar de bureaus van de administratie teruggezonden. De aldus goedgekeurde pensioenen kunnen na die fase van bij hun aanvang voor het volledige bedrag worden uitbetaald.

Tijdens de *formele fase* worden de pensioenbesluiten met de gegevens die door de ambtenaren van het Rekenhof, belast met de controle ter plaatse, zijn goedgekeurd, opgesteld en aan het visum van het Rekenhof onderworpen. Het spreekt vanzelf dat het visum pas kan worden verleend na de datum van aanvang van het pensioen.

Voorheen legde de Administratie van Pensioenen de pensioendossiers pas aan het Rekenhof voor na de opstelling van de besluiten door de Administratie van de Thesaurie ; dit nam ongeveer twee maanden in beslag. Thans vangt de controle van de dossiers door het Rekenhof aan vóór de opstelling van de besluiten, waardoor de termijn tussen de afsluiting van een dossier door de technische bureaus van de Administratie van Pensioenen en de verificatie van dat dossier door de ambtenaren van het Rekenhof, belast met de controle ter plaatse, wordt ingekort.

Die procedure wordt eveneens verantwoord gelet op het feit dat de Administratie van Pensioenen de wet van 11 april 1995 tot invoering van het handvest van de sociaal verzekerde moet respecteren ; die bepalingen houden evenwel geen verplichtingen in voor het Rekenhof. De administratie is aldus onder meer intresten verschuldigd in geval van ontoereikende betalingen (wanneer het verschil tussen het voorschot en het definitieve bedrag van het pensioen meer dan 10% bedraagt) of in geval van laattijdige betaling van de pensioenvoorschotten. Artikel 20 van de wet van 11 april 1995 voorziet evenwel in verschillende gevallen waarin de administratie wordt vrijgesteld van de betaling van die intresten wegens overmacht ; dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de definitieve beslissing afhankelijk is van inlichtingen die de aanvrager zelf of een instelling die niet geklasseerd is als behorende tot de sociale zekerheid in de zin van artikel 2 van die wet, moet verstrekken.

Enfin, la Cour tient à souligner que la nouvelle procédure n'implique en aucune façon un visa anticipé ; le visa ne peut en effet être accordé qu'après la date de prise de cours des pensions, pour les raisons suivantes.

L'article 17 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes lui impose de statuer sur la légalité et le taux des pensions à la charge de l'Etat, au vu des pièces justificatives et des copies des arrêtés de collation qui lui sont soumis par les départements liquidateurs. Dans ce cadre, le visa ne peut être accordé que lorsque les conditions nécessaires à la liquidation sont remplies, à savoir que la dette existe réellement et est exigible.

Si une pension était visée avant la date de sa prise de cours, des éléments pourraient soit modifier cette date (mise à la retraite pour inaptitude physique, ...), soit même faire disparaître le droit à la pension (révocation, décès, ...). A cet égard, si des éléments nouveaux intervenant entre la demande de pension et la date de prise de cours devaient entraîner une quelconque modification du montant de la pension ou, exceptionnellement, la suppression de ce droit, ces éléments devraient, dans le cadre de la nouvelle procédure de soumission, être portés, dans les plus brefs délais, à la connaissance des agents de la Cour en contrôle sur place, afin d'assurer la vérification la plus complète possible des dossiers de pension.

Tot slot wenst het Rekenhof te onderstrepen dat de nieuwe procedure geenszins een vervroegd visum impliceert ; het visum kan immers pas worden toegekend na de datum van aanvang van de pensioenen, en wel om de volgende redenen.

Artikel 17 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof legt aan zijn college de verplichting op uitspraak te doen over de wettelijkheid en het bedrag van de pensioenen ten laste van de Staat, na inzage van de bewijsstukken en van de afschriften van de toekenningsbesluiten, voorgelegd door de departementen die de pensioenen verevenen. Het visum kan in die optiek pas worden toegekend wanneer de voor de vereffening vereiste voorwaarden zijn vervuld, nl. de schuld moet werkelijk bestaan en eisbaar zijn.

Indien een pensioen zou worden geïviseerd vóór zijn aanvangsdatum, zouden zekere feitelijkheden ofwel die datum kunnen wijzigen (pensionering wegens lichamelijke ongeschiktheid, ...), ofwel zelfs het recht op pensioen doen verdwijnen (afzetting, overlijden, ...). Indien nieuwe feiten die zich tussen de pensioenaanvraag en de datum van aanvang zouden voordoen, tot een wijziging van het bedrag van het pensioen of, uitzonderlijk, de opheffing van het recht op pensioen aanleiding geven, moeten deze feiten, in de nieuwe voorleggingsprocedure, zonder verwijl aan de ambtenaren van het Rekenhof, belast met de controle ter plaatse, worden meegedeeld, om een zo volledig mogelijke verificatie van de pensioendossiers te verzekeren.

- EXAMEN DE L'ETENDUE ET DES MODALITES DU CONTROLE EXERCE PAR LA COUR DES COMPTES EN MATIERE DE PENSIONS – INCIDENCES DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ETAT CONCERNANT LES ACTES ADMINISTRATIFS CREATEURS DE DROITS INDIVIDUELS

Le présent article examine la compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle des pensions à la charge du Trésor public et ce, à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'Etat en ce qui concerne le retrait d'actes administratifs créateurs de droits individuels. Cette question a déjà été exposée dans les 141^e et 142^e Cahiers d'observations (1). Par la suite, la Sous-Commission des Finances a également traité de cette problématique (2).

F-1.634.904

1. Etat de la question

1.1. Compétence de la Cour en matière de contrôle des pensions

Les dispositions de l'article 180 de la Constitution (3) fondent le principe de la compétence de la Cour des comptes en matière de contrôle de la légalité et de la régularité de toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat, en ce compris celles afférentes aux pensions à la charge du Trésor public. Par ailleurs, l'article 179 de la Constitution (4) précise qu'aucune pension à la charge du Trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi.

Pour sa part, le législateur a expressément défini la compétence de la Cour en la matière à l'article 17 de sa loi organique du 29 octobre 1846, en vertu duquel elle statue sur la légalité et le taux des pensions à la charge de l'Etat (5).

La Cour est donc compétente pour se prononcer tant sur le droit à un tel avantage que sur son montant. Statuer sur la légalité d'une pension à la charge du Trésor public implique de vérifier que les conditions légales mises à son octroi sont réunies. Celles-ci comprennent notamment l'âge, le nombre d'années de services, les motifs et éventuellement la date de la cessation de fonction, une nomination définitive dans une fonction de recrutement, de sélection ou de promotion rétribuée par le Trésor public, éventuellement le caractère principal ou accessoire de la fonction exercée (6) ... Se prononcer sur le taux nécessite l'examen des services admissibles au regard des diverses lois de pension et du calcul du revenu moyen quinquennal en tenant compte de toutes les règles des statuts pécuniaire et administratif.

(1) 141^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 20 et suivantes, et 142^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, pp. 151 et suivantes.

(2) 146^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, p. 21.

(3) Anciennement article 116.

(4) Anciennement article 114.

(5) Malgré l'emploi du terme "statuer", la Cour n'est pas appelée à se prononcer par voie de décision de type juridictionnel. Elle accorde un visa administratif qui reconnaît le droit et le taux de la pension, permettant ainsi à l'administration des Pensions d'exécuter pleinement les décisions prises dans chaque dossier. Les intéressés ont alors, en cas de contestation, la faculté de porter leur cas devant les tribunaux civils.

(6) On peut citer, à cet égard et à titre d'exemple, l'article 1^{er} de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques, l'article 46 de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions et les articles 77 et 78 de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses.

– **ONDERZOEK VAN DE DRAAGWIJDTE EN DE MODALITEITEN VAN DE CONTROLE VAN HET REKENHOF INZAKE PENSIOENEN – WEERSLAG VAN DE RECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE BETREFFENDE DE INDIVIDUELE RECHTSCHEPPENDE ADMINISTRATIEVE AKTEN**

Hierna wordt de draagwijdte van de bevoegdheid van het Rekenhof inzake de controle op de pensioenen ten laste van de schatkist onderzocht in het licht van de rechtspraak van de Raad van State inzake de intrekking van individuele rechtschepende administratieve akten. Deze aangelegenheid werd reeds besproken in het 141e en 142e Boek van Opmerkingen (1) waarna ook de Subcommissie voor de Financiën deze problematiek behandelde (2).

F-1.634.904

1. Status questionis

1.1. Bevoegdheid van het Rekenhof inzake de controle op de pensioenen

De bepalingen van artikel 180 van de Grondwet (3) vormen de grondslag voor het principe van de controlebevoegdheid van het Rekenhof inzake de wettelijkheid en de regelmatigheid van alle ontvangsten- en uitgavenverrichtingen van de Staat, met inbegrip van de pensioenen ten laste van de Schatkist. Artikel 179 van de Grondwet (4) preciseert dat geen enkel pensioen ten laste van de Schatkist kan worden toegekend dan krachtens een wet.

De wetgever heeft in artikel 17 van de inrichtingswet van het Rekenhof uitdrukkelijk de bevoegdheid gedefinieerd om uitspraak te doen over de wettelijkheid en het bedrag van de pensioenen ten laste van de Staat (5).

Het Rekenhof is derhalve bevoegd zowel het recht op een dergelijk voordeel als het bedrag ervan te beoordelen. Uitspraak doen over de wettelijkheid van een pensioen ten laste van de Schatkist impliceert dat wordt geverifieerd of de wettelijke voorwaarden voor de toekenning ervan vervuld zijn. Dit zijn inzonderheid de leeftijd, het aantal dienstjaren, de redenen en eventueel de datum van de neerlegging van het ambt, een benoeming in vast verband in een wervings-, selectie- of bevorderingsambt dat door de Schatkist wordt bezoldigd, eventueel de aard van hoofd- of bijambt van de uitgeoefende functie (6) ... Uitspraak doen over het bedrag vereist dat de in aanmerking komende diensten worden onderzocht in het licht van de verschillende pensioenwetten en dat het vijfjaarlijkse gemiddelde wordt berekend overeenkomstig de regels van het geldelijk en administratief statuut.

(1) 141e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 21 e.v. en 142e Boek van Opmerkingen, deel I, pp. 150 e.v.

(2) 146e Boek van Opmerkingen, deel I, p. 20.

(3) Vroeger artikel 116.

(4) Vroeger artikel 114.

(5) Ondanks het gebruik van de term "uitspraak doen" moet het Rekenhof niet oordelen via een beslissing van jurisdictionele aard. Het verleent een administratief visum dat het recht op en het bedrag van het pensioen erkent en de Administratie der Pensioenen aldus in de gelegenheid stelt de beslissingen die in elk dossier werden genomen, volledig uit te voeren. De betrokkenen hebben dan de mogelijkheid hun zaak bij betwisting aan de burgerlijke rechtbanken voor te leggen.

(6) Zie bijvoorbeeld artikel 1 van de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen, artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering in de pensioenregelingen en de artikelen 77 en 78 van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen.

Cette énumération non exhaustive démontre à suffisance que le droit et le calcul des pensions sont indissociablement liés aux éléments de la carrière : la pension est même censée être la prolongation naturelle de celle-ci, de telle sorte que la légalité d'une pension suppose que ces éléments soient réguliers au regard des statuts administratif et pécuniaire. En d'autres termes, une pension ne peut être légalement accordée que si la situation qui la précède est elle-même légale.

La spécificité des régimes de pensions à la charge du Trésor public contribue également à souligner l'importance de l'intervention de la Cour dans la procédure de leur contrôle, en raison des éléments suivants.

Les durées retenues pour établir le droit et le calcul des pensions peuvent aussi bien comprendre des périodes de services rémunérés ayant donné lieu à une retenue de cotisations que des périodes durant lesquelles il n'y a pas de services effectivement rendus (périodes de congé, d'absence ou de disponibilité). De même, les services admissibles peuvent inclure des périodes bonifiées gratuitement (diplôme, doublement des temps de guerre, de résistance, des services coloniaux, ...).

Le traitement pris en considération pour former le revenu moyen quinquennal ne correspond pas nécessairement à ce que l'agent a réellement perçu pendant les cinq dernières années de sa carrière, puisqu'il n'est pas toujours tenu compte des réductions opérées sur ce traitement ou de l'existence d'un traitement d'attente moins élevé.

De manière générale, les pensions de retraite à la charge du Trésor public sont gratuites, dans la mesure où les cotisations retenues sur les traitements servent à alimenter le Fonds des pensions de survie.

L'intervention de la Cour peut également être perçue comme une garantie que l'avantage octroyé aux bénéficiaires d'une telle pension correspond, ni plus ni moins, à ce qui est légalement prévu, de manière identique pour tout agent se trouvant dans la même situation, et ne représente pas une dépense indue pour le Trésor.

L'examen de la légalité peut aussi amener la Cour à considérer qu'il existe un droit à la pension là où l'administration des Pensions tend à le nier et la vérification du taux à faire observer qu'il doit être diminué ou majoré, selon les éléments du dossier, par rapport au montant proposé par l'administration.

1.2. Effets, sur la pension, des irrégularités constatées durant la carrière

L'un des éléments qui conditionnent le droit ou le calcul de la pension à la charge du Trésor public est la régularité de la nomination ou de la promotion. Il s'agit là de l'une des conditions essentielles en matière de pensions du secteur public, cette condition essentielle étant par ailleurs spécifique à ce régime de pensions (7).

(7) Il n'y a, en effet, que dans ce secteur que la légalité du recrutement ou de l'évolution de la carrière d'une personne peut être remise en cause à chaque stade de celle-ci. Ce problème paraîtrait incongru s'il était soulevé dans le secteur privé.

Die niet-exhaustieve opsomming toont op een afdoende wijze aan dat het recht op en de berekening van de pensioenen aldus onlosmakelijk verbonden zijn met de elementen van de loopbaan : het pensioen wordt zelfs geacht de natuurlijke verlenging ervan te zijn, zodat de wettelijkheid van een pensioen veronderstelt dat de verschillende elementen ervan regelmatig zijn ten aanzien van het administratief en geldelijk statuut. Met andere woorden, een pensioen kan slechts wettelijk worden toegekend indien de toestand die eraan voorafgaat zelf wettelijk is.

De bijzondere aard van het stelsel van de pensioenen ten laste van de Schatkist verklaart de rol van het Rekenhof in de controleprocedure, zoals hierna blijkt.

De periodes die in aanmerking worden genomen voor het recht op een welbepaald pensioen, kunnen zowel periodes omvatten van bezoldigde diensten die tot de afhouding van bijdragen aanleiding hebben gegeven, als periodes tijdens dewelke geen werkelijke diensten werden gepresteerd (periodes van verlof, afwezigheid of beschikbaarheid). Tevens kunnen de in aanmerking komende diensten periodes omvatten die kosteloos worden meegeteld (diploma, verdubbeling voor oorlogstijd, weerstand, koloniale diensten, ..).

De bezoldiging die in aanmerking wordt genomen om het vijfjaarlijkse gemiddelde inkomen te bepalen, stemt niet noodzakelijkerwijze overeen met wat het personeelslid werkelijk heeft ontvangen tijdens de laatste vijf jaar van zijn loopbaan, aangezien niet steeds rekening wordt gehouden met de afhoudingen op de bezoldiging of het bestaan van een lagere wachtwedde.

Over het algemeen zijn de rustpensioenen ten laste van de Schatkist kosteloos, aangezien de afgehouden bijdragen voor de stijving van het Fonds voor Overlevingspensioenen worden aangewend.

Het optreden van het Rekenhof is eveneens een waarborg dat het voordeel aan elke rechthebbende wordt toegekend binnen de wettelijke voorwaarden, op een identieke wijze voor elk personeelslid dat zich in dezelfde toestand bevindt, en dat onverschuldigde uitgaven voor de Schatkist worden voorkomen.

Het onderzoek van de wettelijkheid kan ertoe leiden dat het Rekenhof een recht op pensioen erkent waar de Administratie der Pensioenen dat veeleer ontkent ; de verificatie van het bedrag kan aanleiding geven tot de opmerking dat het, aan de hand van de elementen in het dossier, moet worden verhoogd of verminderd ten aanzien van het bedrag dat de Administratie der Pensioenen voorstelt.

1.2. Weerslag op het pensioen van de onregelmatigheden die tijdens de loopbaan werden vastgesteld

Een van de elementen voor het recht op of de berekening van het pensioen ten laste van de schatkist, is de regelmatigheid van de benoeming of de bevordering. Dit is één van de essentiële voorwaarden bij de pensioenen in de overheidssector, die overigens specifiek is voor dat pensioenstelsel (7).

(7) Het is immers uitsluitend in die sector dat de wettelijkheid van de aanwerving of de evolutie van de loopbaan van een persoon op elk ogenblik ervan op de helling kan worden gezet. Een dergelijk probleem zou in de privé-sector absurd lijken.

Dans le cadre du contrôle qu'elle exerce en matière de carrière des agents des services publics, la Cour constate parfois que la nomination ou la promotion d'un agent est irrégulière. Lorsque l'autorité administrative n'a pas remédié à la situation dénoncée par la Cour, l'observation est réitérée à l'occasion de la mise à la retraite de l'intéressé. Si, par contre, le contrôle n'a pu être effectué au cours de la carrière de l'agent, l'irrégularité ne peut être dénoncée pour la première fois que lors de l'examen de son dossier de pension.

En effet, selon la conception défendue par la Cour dans ses 141^e et 142^e Cahiers d'observations, la mission qui lui est dévolue par la Constitution et la loi du 29 octobre 1846 n'est, en principe et sauf disposition légale contraire, soumise à aucune limitation, de sorte que son Collège demeure compétent pour se prononcer à tout moment sur la légalité d'un acte administratif non annulé appelé à produire des effets sur le Trésor.

Il existe cependant une exception à la critique sans limite de temps d'une décision irrégulière en matière de recrutement ou de carrière. La loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, entrée en vigueur le 14 août 1993, instaure un système de nullité de plein droit pour les recrutements effectués au mépris de certaines de ses prescriptions. Lorsque les autorités désignées dans la loi constatent ensemble qu'un recrutement est nul de plein droit, elles notifient l'acte de constatation de cette nullité à l'intéressé, dans un délai de 6 mois prenant cours à l'expiration du délai de 30 jours qui débute le premier jour suivant la date de la demande de renseignements complémentaires adressée par le secrétaire permanent au recrutement au fonctionnaire dirigeant du service public où l'agent est occupé (8).

Sur ce point précis, la Cour a estimé que l'esprit de la loi veut qu'elle n'oppose plus de refus de visa aux pensions des agents dont la nullité du recrutement n'aurait pas été critiquée dans le délai légal. Dès lors, l'irrégularité des recrutements, effectués après le 14 août 1993, d'agents visés par la loi du 22 juillet 1993 (agents des ministères fédéraux et de la plupart des organismes fédéraux d'intérêt public) ne constitue plus un obstacle au visa de la pension si leur nullité n'a pas été constatée dans un délai de 6 mois.

Pour le reste, les effets, en matière de pension, d'une nomination ou d'une promotion irrégulière sont les suivants.

En cas de *nomination irrégulière*, il ne peut y avoir de droit à la pension à la charge du Trésor public parce qu'un tel droit n'existe qu'au seul bénéfice des personnes revêtues d'une nomination à titre définitif régulière, conformément à l'article 1^{er} de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

En cas de *promotion irrégulière*, le revenu moyen de la pension doit être rectifié en le calculant sur la base des traitements afférents au grade antérieur non contesté (9).

(8) Article 9 de la loi précitée, tel que modifié par la loi du 22 mars 1999 portant diverses mesures en matière de fonction publique.

(9) Dans cette hypothèse, il subsiste malgré tout un droit à pension à la charge du Trésor public, ce qui n'est pas le cas lorsque c'est le recrutement lui-même qui est irrégulier.

Bij de controle van de loopbaan van de personeelsleden van het overheidsperoneel, stelt het Rekenhof soms vast dat de benoeming of de bevordering van een personeelslid onregelmatig is. Wanneer de administratieve overheid deze onregelmatigheid niet rechtzet, wordt de opmerking naar aanleiding van de pensionering van de betrokkene herhaald. Indien de controle daarentegen niet tijdens de loopbaan van de betrokkene kon worden verricht, kan slechts naar aanleiding van zijn pensioendossier voor de eerste maal op de onregelmatigheid worden gewezen.

Volgens de opvatting die het Rekenhof verdedigde in zijn 141e en 142e Boeken van Opmerkingen, is de opdracht die door de Grondwet en de wet van 29 oktober 1846 aan het Rekenhof is toegekend, in principe en behoudens een andersluidende wettelijke bepaling, aan geen enkele beperking onderworpen, zodat zijn college bevoegd blijft op elk ogenblik uitspraak te doen over de wettelijkheid van een niet vernietigde administratieve akte met financiële gevolgen voor de Schatkist.

Een uitzondering hierop vloeit voort uit de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, die op 14 augustus 1993 in werking is getreden en die een stelsel van nietigheid van rechtswege invoert voor de wervingen waartoe werd overgegaan met miskennis van sommige voorschriften ervan. Wanneer de in de wet aangestelde overheden samen vaststellen dat een werving van rechtswege nietig is, delen ze de akte van vaststelling van die nietigheid aan de betrokkene mee binnen een termijn van 6 maanden. Die termijn vangt aan bij het verstrijken van de termijn van 30 dagen die begint de eerste dag volgend op het verzoek om bijkomende inlichtingen dat door de Vaste Wervingssecretaris aan de leidende ambtenaar van de openbare dienst waar de betrokkene is tewerkgesteld, wordt gericht (8).

Gelet hierop weigert het Rekenhof overeenkomstig de geest van de wet niet langer het visum voor de pensioenen van de personeelsleden voor wie de nietigheid van de aanwerving niet binnen de wettelijke termijn is vastgesteld. Derhalve vormt de onregelmatigheid van wervingen na 14 augustus 1993, van personeelsleden die door de wet van 22 juli 1993 worden beoogd (personeelsleden van de federale ministeries en van de meeste federale openbare instellingen) niet langer een hinderpaal voor het visum van het pensioen indien de nietigheid ervan niet binnen een termijn van zes maanden is vastgesteld.

Voor het overige zijn de gevolgen, inzake het pensioen, van een onregelmatige benoeming of bevordering de volgende.

In het geval van een *onregelmatige benoeming* kan er geen recht op een pensioen ten laste van de Schatkist worden erkend omdat een dergelijk recht slechts bestaat ten voordele van personen die op een regelmatige wijze in vast verband zijn benoemd, overeenkomstig artikel 1 van de algemene wet op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen.

In het geval van een *onregelmatige bevordering* moet het gemiddelde inkomen van het pensioen worden aangepast door het te berekenen op grond van de bezoldiging verbonden aan de vorige niet betwiste graad (9).

(8) Artikel 9 van de bovengenoemde wet, zoals gewijzigd door de wet van 22 maart 1999 houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken.

(9) In die hypothese blijft ondanks alles een recht op een pensioen ten laste van de Schatkist bestaan, wat niet het geval is wanneer de werving zelf onregelmatig was.

Toutefois, le refus de visa fondé sur ces motifs donne généralement lieu à des délibérations du Conseil des ministres par lesquelles la Cour est priée de viser avec réserve les pensions litigieuses (10). A cet égard, le Conseil des ministres fait régulièrement référence, dans la motivation de sa délibération, à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de retrait d'actes administratifs créateurs de droits.

1.3. Jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'actes administratifs créateurs de droits

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, les décisions irrégulières à portée individuelle qui ont créé des droits au profit des administrés ne peuvent plus être annulées ou retirées par leur auteur après l'expiration du délai de 60 jours au cours duquel il est possible d'introduire un recours en annulation auprès de cette instance, à moins que ces décisions ne soient entachées d'une irrégularité telle qu'il y a lieu de les tenir pour inexistantes ou qu'elles aient été prises à la suite de manœuvres frauduleuses (11).

Ce délai limité que le Conseil d'Etat reconnaît aux autorités administratives pour le retrait de tels actes réalise, de son point de vue, l'équilibre entre l'obligation de respecter la légalité et la nécessité d'assurer une sécurité juridique suffisante. Toutefois, il n'est pas inscrit en tant que tel dans une disposition particulière.

La thèse du Conseil d'Etat consiste à aligner le délai du retrait administratif sur celui du recours en annulation et se fonde sur une interprétation de la volonté du législateur : en permettant le recours auprès de cette juridiction contre les actes des autorités administratives pendant un délai de 60 jours, le législateur a "nécessairement" permis à ces autorités de réexaminer leurs décisions et éventuellement de les retirer, seulement pendant le même délai.

Cette argumentation est tirée des dispositions relatives au délai d'introduction des recours en annulation des décisions administratives auprès du Conseil. L'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat fixe effectivement ce délai à 60 jours à partir de la notification ou de la publication de l'acte (12). Toutefois, le rapport au Régent souligne que la loi, en prévoyant un tel délai de prescription qui peut être relativement court, entend uniquement mettre un terme au droit des administrés d'engager, contre l'administration, des procédures susceptibles d'entraver le fonctionnement des services publics. Il s'agit, en l'espèce, d'une libre interprétation de la volonté du législateur et du règlement fixant les délais de recours.

La conséquence de cette jurisprudence est que, sauf cas très exceptionnel, les autorités administratives ne peuvent plus retirer les actes illégaux ou irréguliers après l'expiration du délai de 60 jours, qui couvre, d'une certaine façon, cette illégalité ou cette irrégularité.

(10) Article 14 de la loi du 29 octobre 1846.

(11) De telles exceptions au principe défini par le Conseil d'Etat n'ont jamais été rencontrées parmi les dossiers de pensions soumis au visa de la Cour.

(12) Cet arrêté a été pris en exécution de l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

De weigering van het visum op grond van die redenen geeft over het algemeen echter aanleiding tot beslissingen van de Ministerraad waarbij het Rekenhof wordt verzocht de betwiste pensioenen onder voorbehoud te viseren (10). In dat verband verwijst de Ministerraad in de motivering van zijn beslissing regelmatig naar de rechtspraak van de Raad van State inzake de intrekking van rechtscheppende administratieve akten.

1.3. *Rechtspraak van de Raad van State inzake rechtscheppende administratieve akten*

Volgens de rechtspraak van de Raad van State kunnen onregelmatige individuele en rechtscheppende beslissingen niet meer door de auteur ervan worden vernietigd of ingetrokken na het verstrijken van de termijn van 60 dagen voor het instellen van een annulatieberoep, tenzij die beslissingen een dergelijke onregelmatigheid vertonen dat ze als onbestaand moeten worden beschouwd of indien ze werden genomen als gevolg van frauduleuze handelingen (11).

Die beperkte termijn, die de Raad van State aan de administratieve overheden toekent voor de intrekking van dergelijke handelingen, beoogt een evenwicht tot stand te brengen tussen de verplichting de wettelijkheid in acht te nemen en de noodzaak een toereikende rechtszekerheid te garanderen. Deze termijn is evenwel niet als dusdanig in een bijzondere bepaling ingeschreven.

De thesis van de Raad van State schakelt de termijn voor de intrekking gelijk met die voor het annulatieberoep en steunt op een interpretatie van de wil van de wetgever : door het beroep bij dat rechtscollege tegen de akten van de administratieve overheden binnen een welbepaalde termijn toe te laten, heeft de wetgever die overheden "noodzakelijkerwijze" slechts toegestaan binnen diezelfde termijn hun beslissingen opnieuw te onderzoeken en ze eventueel in te trekken.

Die argumentatie steunt op de bepalingen met betrekking tot de instelling van het beroep bij de Raad van State met het oog op de vernietiging van de administratieve akten. Artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State bepaalt effectief een termijn van 60 dagen vanaf de notificatie of de publicatie van de handeling (12). Het verslag aan de Regent onderstreept echter dat enkel in een betrekkelijk korte verjaringstermijn wordt voorzien met de bedoeling het recht van de rechtsonderhorigen om procedures aan te vatten tegen de administratie die de werking van de openbare diensten kunnen bemoeilijken, in de tijd te beperken. Het gaat in casu om een vrije interpretatie van de wil van de wetgever en van het reglement dat de beroepstermijnen vaststelt.

Het gevolg van deze rechtspraak is dat de administratieve overheden, behoudens in zeer uitzonderlijke gevallen, hun onwettelijke of onregelmatige handelingen niet meer kunnen intrekken na het verstrijken van de termijn van 60 dagen die, in zekere zin, die onwettelijkheid of die onregelmatigheid dekt.

(10) Artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846.

(11) Dergelijke uitzonderingen op het principe dat door de Raad van State werd gedefinieerd, kwamen nooit voor in de pensioendossiers die aan het visum van het Rekenhof werden onderworpen.

(12) Dat besluit werd genomen ter uitvoering van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

1.4. Contradiction des jurisprudences de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat

Les jurisprudences de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat s'avèrent contradictoires en ce qui concerne les effets juridiques d'un acte irrégulier qui n'est plus susceptible de recours devant le Conseil d'Etat. Cette différence de conception s'explique en raison des missions incombant respectivement à chacune de ces instances et des intérêts qu'elles sont appelées à préserver.

En reconnaissant aux autorités administratives un délai limité pour le contrôle de légalité et le retrait éventuel des actes administratifs individuels créateurs de droits subjectifs, le Conseil d'Etat entend concilier l'obligation de respecter la légalité et la nécessité d'assurer une sécurité juridique suffisante.

Pour sa part, la Cour considère qu'elle doit exercer pleinement, tant qu'elle n'est pas limitée par la loi, sa mission de veiller aux intérêts financiers des pouvoirs publics. A cette fin et comme elle l'a exposé dans son 122^e Cahier d'observations (13), elle n'est pas liée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, dans la mesure où sa mission constitutionnelle et légale n'est soumise à aucune limitation pour se prononcer sur la légalité d'un acte administratif non annulé : "le fait qu'un acte administratif soit devenu inattaquable dans ses effets envers les tiers par suite de l'expiration d'un délai légal ne peut avoir pour effet de conférer à un tel acte le caractère de régularité, ni restreindre le droit de la Cour de porter l'irrégularité constatée à la connaissance du Parlement".

Cette position a été confortée par un arrêt de la Cour de cassation du 21 avril 1988 (14). Selon cet arrêt, l'article 159 de la Constitution (15), disposant que les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements qu'autant qu'ils seront conformes aux lois, est rédigé en termes généraux et ne fait aucune distinction entre les actes qu'il vise. Autrement dit, la compétence des cours et tribunaux d'examiner la légalité ou l'illégalité d'une décision administrative n'est pas entravée par la considération que cette décision n'est plus susceptible d'être retirée par l'autorité administrative. Ce principe constitutionnel de contrôle de la conformité des actes administratifs aux lois revêt un caractère général qui peut fonder la position de la Cour des comptes dans le cadre du contrôle des pensions.

Par ailleurs, la Cour d'arbitrage a, dans son arrêt n° 7/96 du 18 janvier 1996, précisé que la jurisprudence développée par le Conseil d'Etat pouvait être contrariée par des dispositions législatives, même adoptées par le législateur communautaire ou régional, dans les matières qui relèvent de leur compétence. Elle a précisé, à cet égard, qu'il ne s'agit pas d'une règle qui touche à l'organisation, la compétence ou la procédure du Conseil d'Etat, mais bien d'une règle purement jurisprudentielle, tendant encore ainsi à confirmer que celle-ci n'a pas de fondement légal.

(13) 122^e Cahier d'observations, fascicule I^{er}, p. 69.

(14) Etat belge, ministre des Pensions, contre Thomas, *Pas.*, 1988, I, pp. 983 et suivantes.

(15) Anciennement article 107.

1.4. Tegenspraak tussen de jurisprudentie van het Rekenhof en die van de Raad van State

De jurisprudentie van het Rekenhof en die van de Raad van State blijken tegengesteld te zijn wat de juridische gevolgen betreft van een onregelmatige handeling waartegen geen beroep bij de Raad meer mogelijk is. Dat verschil in opvatting wordt verklaard door de opdrachten van elk van die instanties en de belangen die ze dienen te vrijwaren.

Door aan de administratieve overheden een beperkte termijn toe te kennen voor de controle op de wettelijkheid en de eventuele intrekking van individuele administratieve handelingen waardoor persoonlijke rechten ontstaan, wenst de Raad van State de principes van de wettelijkheid en de rechtszekerheid te verzoenen.

Het Rekenhof is van oordeel dat het zijn opdracht om over de financiële belangen van de openbare overheden te waken, voor zover niet door de wet beperkt, ten volle moet uitoefenen. In die optiek en zoals het heeft uiteengezet in zijn 122e Boek van Opmerkingen (13), is het niet gebonden door de rechtspraak van de Raad van State. Zijn grondwettelijke en wettelijke opdracht inzake de wettelijkheid van een niet vernietigde administratieve akte is aan geen enkele beperking onderworpen: "het feit dat een administratieve akte onaantastbaar is geworden in zijn uitwerking ten opzichte van derden door het verlopen van een rechtstermijn, kan niet als gevolg hebben het karakter van regelmatigheid aan bedoelde akte te verlenen en beperkt niet het recht van het Rekenhof tot het signaleren van die onregelmatigheid aan het Parlement".

Dat standpunt werd bevestigd door een arrest van het Hof van Cassatie van 21 april 1988 (14). Volgens dat arrest is artikel 159 van de Grondwet (15) dat bepaalt dat hoven en rechtbanken de besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen, in algemene bewoordingen gesteld en maakt het geen enkel onderscheid tussen de akten die het beoogt. Anders gezegd, de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken om de wettelijkheid of onwettelijkheid van een administratieve beslissing te onderzoeken wordt niet beperkt door de overweging dat die beslissing niet meer door de administratieve overheid kan worden ingetrokken. Dat grondwettelijk principe van de controle van de wetsconformiteit van de administratieve handelingen is van algemene aard en vormt de verantwoording voor het door het Rekenhof aangehouden concept van controle op de pensioenen.

Voorts heeft het Arbitragehof in zijn arrest nr. 7/96 van 18 januari 1996 gepreciseerd dat de rechtspraak van de Raad van State, kan worden tegengesproken door wettelijke bepalingen, zelfs als ze worden goedgekeurd door de gemeenschap- of gewestwetgever in materies waarvoor ze bevoegd zijn. Het heeft in dat verband gepreciseerd dat het niet gaat om een regel die de inrichting, de bevoegdheid of de procedure van de Raad van State raakt, maar om een zuiver jurisprudentiële regel, hetgeen impliceert dat die regel geen wettelijke grondslag heeft.

(13) 122e Boek van Opmerkingen, deel I, p. 68.

(14) Belgische Staat, Minister van Pensioenen, tegen Thomas, *Pas.*, I, p. 983 en volgende.

(15) Vroeger artikel 107.

2. Nouvel examen

En raison des points de vue divergents du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, l'autorité administrative se trouve devant un dilemme lorsqu'elle est confrontée à un acte individuel créateur de droits qu'elle a pris de manière irrégulière et qu'elle n'a pas rapporté dans le délai de 60 jours : elle ne peut satisfaire aux observations de la Cour sans courir le risque de se voir censurer par le Conseil d'Etat, ni invoquer la jurisprudence de celui-ci sans recevoir de nouvelles observations ou se voir opposer un refus de visa de la part de la Cour.

C'est le motif du recours quasi systématique à la délibération du Conseil des ministres pour inviter la Cour à viser la pension litigieuse sous réserve, conformément à l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846. Cette situation est parfaitement légale dans le respect de la répartition des compétences : la Cour, en sa qualité d'organe de contrôle, a la responsabilité, entre autres, de vérifier la légalité de toute dépense à la charge du Trésor public, tandis que la responsabilité d'autoriser le paiement d'une pension à la charge du Trésor en l'absence de l'une ou l'autre condition légale appartient au Conseil des ministres.

Cependant, l'efficacité du contrôle, qui consiste à établir le droit et le calcul de la pension en fonction d'une carrière expurgée des irrégularités l'entachant, est, dans les faits, mise à néant par ces délibérations. La Cour a donc estimé opportun de réexaminer l'ensemble de cette question et, à cette occasion, a pris en considération les éléments suivants.

2.1. Le fait que le Conseil des ministres reprenne régulièrement dans la motivation de ses délibérations les principes jurisprudentiels du Conseil d'Etat en matière de retrait des actes créateurs de droits individuels n'est pas, en soi, pertinent pour modifier éventuellement la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où cette position a toujours été clairement et précisément adoptée en réponse à ce type de motivation.

2.2. Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il est effectivement de bonne administration de contester, lors de la mise à la retraite, une nomination ou une promotion intervenue dans un passé plus ou moins lointain. La critique des nominations et promotions effectuée par la Cour durant la carrière et portée à la connaissance des administrations contrôlées, ainsi qu'à la Chambre des représentants par le biais du Cahier d'observations, concerne des situations en cours auxquelles les administrations intéressées peuvent éventuellement remédier. Par contre, l'observation émise lors la mise à la retraite concerne des situations révolues qu'il n'est plus possible de régulariser. Il pourrait être envisagé de ne plus mettre en cause ces actes lors du contrôle des pensions en considérant qu'il s'agit d'irrégularités qui n'ont pas été corrigées lorsqu'elles furent dénoncées durant la carrière et qui ne peuvent plus l'être au moment de l'admission à la retraite.

Cette manière de procéder dépenaliserait toutefois les négligences ou résistances de certaines administrations. Les remarques et le refus du visa lors de la mise à la retraite mettent en exergue l'importance des irrégularités.

2. Nieuw onderzoek

Gelet op de uiteenlopende standpunten van de Raad van State en het Rekenhof staat de administratieve overheid voor een dilemma wanneer ze wordt geconfronteerd met een individuele rechtscheppende akte die ze op een onregelmatige wijze heeft genomen en die ze niet binnen de termijn van 60 dagen heeft ingetrokken ; ze kan niet aan de opmerkingen van het Rekenhof tegemoetkomen zonder het risico te lopen door de Raad van State te worden terechtgewezen ; ze kan evenmin de rechtspraak van dat rechtscollege inroepen zonder kritiek vanwege het Rekenhof of een weigering van zijn visum op te lopen.

Dat is de reden voor het vrijwel systematisch toepassen van een beslissing van de Ministerraad om het betwiste pensioen onder voorbehoud te viseren, bij toepassing van artikel 14 van de inrichtingswet van 29 oktober 1846. Deze werkwijze is volledig wettelijk en neemt de bevoegdheidsverdeling in acht : het Rekenhof, in zijn hoedanigheid van controleorgaan, heeft onder meer de verantwoordelijkheid de wettelijkheid van elke uitgave ten laste van de Schatkist te verifiëren, terwijl de verantwoordelijkheid machtiging te verlenen tot de betaling van een pensioen ten laste van de Schatkist bij ontstentenis van de een of andere wettelijke voorwaarde aan de Ministerraad toebehoort.

De doeltreffendheid van de controle, die erin bestaat het recht op en de berekening van het pensioen vast te stellen in het licht van een loopbaan die van alle onregelmatigheden is uitgezuiverd, wordt door die beslissingen ten zeerste belemmerd. Het Rekenhof heeft het derhalve opportuun geacht die kwestie in haar geheel opnieuw te onderzoeken en daarbij volgende punten in aanmerking genomen.

2.1. Het feit dat de Ministerraad in de motivering van zijn beslissingen regelmatig de jurisprudentiële principes van de Raad van State inzake de intrekking van individuele rechtscheppende akten overneemt, is op zichzelf geen reden om eventueel het standpunt van het Rekenhof te wijzigen in zoverre als antwoord op dit soort van motivering steeds duidelijk en precies werd verwezen naar dat standpunt.

2.2. Voorts rijst de vraag of het effectief aangewezen is naar aanleiding van de pensionering een benoeming of een bevordering te betwisten waartoe in een ver of minder ver verleden is overgegaan. De kritiek op de benoemingen en de bevorderingen die het Rekenhof tijdens de loopbaan formuleert en die ter kennis van de gecontroleerde administraties en, via het boek van opmerkingen, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt gebracht, betreft bestaande situaties die de betrokken administraties eventueel kunnen verhelpen. De opmerking die naar aanleiding van de pensionering wordt gemaakt, betreft daarentegen toestanden uit het verleden die niet meer kunnen worden geregulariseerd. Het Rekenhof zou kunnen overwegen die handelingen niet langer bij de controle op de pensioenen te bekritisieren vanuit de overweging dat het gaat om onregelmatigheden die niet werden gecorrigeerd wanneer ze tijdens de loopbaan werden opgemerkt en waarvoor bij de pensionering die mogelijkheid niet meer bestaat.

Die werkwijze zou echter nalatigheden depenaliseren of weerstanden van bepaalde administraties in de hand kunnen werken. De opmerkingen en de visumweigering naar aanleiding van een pensionering benadrukken juist het belang van de onregelmatigheden.

2.3. Il y a également lieu de mentionner les dispositions de l'article 30, § 1^{er}, de la loi du 2 août 1955 portant péréquation des pensions de retraite et de survie. Ces dispositions stipulent, d'une part, que l'annulation d'une nomination par le Conseil d'Etat est sans effet quant à la détermination du revenu moyen de la pension lorsque l'arrêt est prononcé après la mise à la retraite de l'intéressé, et, d'autre part, que si l'arrêt est prononcé pendant la période quinquennale servant de base à l'établissement du revenu moyen de la pension, l'annulation n'a d'effet, pour établir ce revenu moyen, qu'à partir du premier du mois qui suit la date de l'arrêt.

Ces dispositions garantissent le maintien des traitements indus dans le revenu moyen de la pension. En l'espèce, la loi a entériné, en matière de pensions, la pratique administrative suivie en cas d'arrêts d'annulation de nominations par le Conseil d'Etat et qui consiste à ne pas réclamer aux intéressés le remboursement des traitements indus octroyés sur la base d'une nomination annulée *ex tunc* (effet rétroactif de l'annulation, faisant disparaître l'acte censuré, qui est réputé n'avoir jamais existé au point de vue juridique). A la lecture des travaux parlementaires de la loi du 2 août 1955, les dispositions de l'article 30, § 1^{er}, sont justifiées par l'équité : comme "l'intéressé a réellement exercé la fonction et touché le traitement qui s'y rattache, il est équitable de prendre ce traitement en considération pour le calcul de la pension" (16).

Pour rappel, ces dispositions constituent une garantie pécuniaire pour l'établissement du revenu moyen de la pension et ne confèrent nullement le maintien d'un droit à la pension, lequel existe ou non indépendamment de ces dispositions. Par exemple, si un agent est pensionné prématurément pour inaptitude physique après trois années de services admissibles et que sa nomination en qualité d'agent de l'Etat vienne à être annulée par arrêt du Conseil d'Etat après la prise de cours de la pension, les traitements acquis durant la carrière lui resteront acquis, mais le droit à la pension à la charge du Trésor public sera inexistant compte tenu de l'annulation de la nomination : le maintien des traitements indus n'induit pas l'existence d'un droit à la pension.

2.4. En outre, depuis la création d'administrations dépendant des entités fédérées, le budget de l'Etat est appelé à supporter le paiement des pensions des agents concernés. Il doit donc assurer la prise en charge financière des décisions irrégulières de ces autorités, lesquelles lui échappent totalement. A tout le moins, la procédure du refus de visa, de la délibération du Conseil des ministres et de l'exposé fait au Parlement permet d'assurer l'information des autorités fédérales.

(16) *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session 1954-1955, Exposé des motifs, n° 238/1, p. 6, article 27.

2.3. Op grond van artikel 30, § 1, van de wet van 2 augustus 1955 houdende perequatie van de rust- en overlevingspensioenen, is de vernietiging van een benoeming door de Raad van State zonder gevolg voor de bepaling van het gemiddelde inkomen van het pensioen wanneer het arrest wordt gewezen na de pensionering van de betrokkene. Bovendien heeft de vernietiging voor de vaststelling van dat gemiddelde inkomen slechts een weerslag vanaf de eerste van de maand die volgt op het arrest wanneer het arrest wordt gewezen tijdens de vijfjaarlijkse periode die als grondslag dient voor de bepaling van het gemiddeld inkomen van het pensioen.

Die bepalingen waarborgen het behoud van de onrechtmatige bezoldigingen in het gemiddelde inkomen. In casu heeft deze wettelijke bepaling de administratieve praktijk bevestigd die wordt gevolgd in gevallen van arresten houdende vernietiging van benoemingen door de Raad van State. De betrokkenen moeten immers de onverschuldigde bezoldigingen toegekend op grond van een vernietigde benoeming *ex tunc* (terugwerkende kracht van de vernietiging waardoor de bestrafte handeling verdwijnt ; ze wordt geacht vanuit juridisch oogpunt nooit te hebben bestaan) niet terugbetalen. Uit de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 2 augustus 1955 blijkt dat de bepalingen van artikel 30, § 1, door billijkheid worden verantwoord : aangezien de betrokkene het ambt werkelijk heeft uitgeoefend en de bijbehorende wedden heeft ontvangen, is het billijk die wedde voor de berekening van het pensioen in aanmerking te nemen (16).

Ter herinnering, die bepalingen vormen een geldelijke waarborg voor de vaststelling van het gemiddelde inkomen van het pensioen en geven geenszins aanleiding tot het behoud van een recht op pensioen dat al dan niet bestaat, los van die bepalingen. Bijvoorbeeld, indien een personeelslid voortijdig wordt gepensioneerd wegens lichamelijke ongeschiktheid na drie jaar in aanmerking komende diensten en zijn benoeming in de hoedanigheid van rijksambtenaar wordt vernietigd door een arrest van de Raad van State na de aanvang van zijn pensioen, blijven de tijdens de loopbaan betaalde bezoldigingen verworven, maar het recht op pensioen zal onbestaande zijn, rekening houdend met de vernietiging van de benoeming : het behoud van de onverschuldigde bezoldigingen geeft geen aanleiding tot een recht op het pensioen.

2.4. Sedert de oprichting van administraties die van de gefedereerde entiteiten afhangen, moet de rijksbegroting bovendien de betaling verzekeren van de pensioenen van de betrokken personeelsleden. Ze moet derhalve instaan voor de financiële tenlasteneming van onregelmatige beslissingen van die overheden waarover ze geen enkel gezag heeft. De procedure van de weigering van het visum, de beslissing van de Ministerraad en de uiteenzetting aan het Parlement maken het toch mogelijk de informatie aan de federale overheden te verzekeren.

(16) *Parl. St.*, Kamer, 1954-1955, Memorie van Toelichting, nr. 238/1, p. 6.

3. Position adoptée par la Cour

En conséquence, la Cour a considéré qu'aucun élément déterminant ne lui permettait de modifier substantiellement sa position, confortée d'ailleurs par les décisions précitées de la Cour de cassation et de la Cour d'arbitrage.

Hormis les cas relevant de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, pour lesquels l'irrégularité des recrutements ne constitue plus un obstacle au visa de la pension si leur nullité n'a pas été critiquée dans le délai fixé par ladite loi, la Cour ne peut donc que réitérer sa position.

Seule l'intervention du législateur permettrait de trouver une solution aux divergences actuelles, comme dans l'hypothèse envisagée dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage précité (17), et d'établir un nouveau point d'équilibre. Plusieurs textes ont été examinés par le législateur, mais aucun n'a abouti à ce jour. De manière générale, ils visaient à limiter dans le temps la possibilité pour l'autorité administrative de retirer un acte individuel créateur de droit qui n'est plus susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, mais dont l'illégalité ou l'irrégularité aurait été démontrée. Ce délai aurait été beaucoup plus étendu que celui retenu actuellement par le Conseil d'Etat, puisqu'il y était question, selon les textes, de 2, 3 ou 5 ans.

Dans l'attente d'une modification législative et pour les raisons qui ont suscité un nouvel examen de cette question, la Cour a choisi d'adopter l'attitude suivante en ce qui concerne les nominations et promotions litigieuses récurrentes, dont les irrégularités sont connues et ont fait l'objet d'observations adressées, à l'époque, aux ministres intéressés.

Lorsqu'un premier dossier de pension, ayant essuyé un refus de visa, donnera lieu à une délibération du Conseil des ministres, la Cour rendra compte de ses motifs à la Chambre des représentants.

Estimant que les dossiers de pension ultérieurs qui contiendraient les mêmes irrégularités de nature à justifier, à l'instar du premier dossier, un refus de visa, susciteront chaque fois des délibérations similaires, sans apporter à la Chambre aucune information nouvelle sur la situation irrégulière, la Cour ne leur refusera plus son visa de pension, ainsi qu'elle l'aura signalé dans l'exposé relatif à la première délibération, lequel mentionnera, s'il est connu, le nombre de cas concernés.

(17) L'article 23 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire et l'article 59 du décret spécial de la Communauté flamande du 19 décembre 1988 relatif au Conseil autonome de l'enseignement communautaire permettent le retrait d'un acte administratif créateur de droits individuels sans tenir compte du délai de 60 jours retenu par le Conseil d'Etat.

3. Standpunt van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft dan ook geoordeeld dat geen enkel beslissend element zijn standpunt ten gronde kan wijzigen. Dat standpunt wordt overigens bevestigd door de voormelde arresten van het Hof van Cassatie en van het Arbitragehof.

Behoudens voor de gevallen die vallen onder de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, waarvoor de onregelmatigheid van de aanwervingen niet langer een hinderpaal vormt voor de visering van het pensioen indien geen kritiek op de nietigheid ervan werd uitgebracht binnen de periode die door de wet werd vastgesteld, kan het Rekenhof derhalve enkel zijn standpunt herhalen.

Enkel het optreden van de wetgever zou het mogelijk maken voor de huidige divergenties een oplossing te vinden, zoals in de hypothese die wordt overwogen in het bovengenoemde arrest van het Arbitragehof (17), en een nieuw evenwicht tot stand te brengen. Verschillende teksten werden door de Wetgever onderzocht, maar geen enkele heeft tot op heden tot een resultaat geleid. Over het algemeen beoogden ze een termijn te bepalen waarbinnen de administratieve overheid een individuele rechtscheppende akte waartegen geen beroep bij de Raad van State meer kan worden ingesteld, maar die onwettelijk of onregelmatig is, kan intrekken. Die termijn zou veel langer zijn dan die welke thans door de Raad van State wordt in aanmerking genomen : er was sprake, naargelang van de teksten, van 2, 3 of 5 jaar.

In afwachting van een wetwijziging en omwille van de onder punt 2 uiteengezette punten, heeft het Rekenhof beslist de volgende houding aan te nemen met betrekking tot herhaaldelijk betwiste benoemingen en bevorderingen waarvan de onregelmatigheden bekend zijn en waarvoor destijds opmerkingen aan de betrokken ministers werden gericht.

Wanneer een eerste pensioendossier waarvoor het visum werd geweigerd, aanleiding zal geven tot een beslissing van de Ministerraad, zal het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers van zijn motieven verslag uitbrengen.

In de volgende pensioendossiers met gelijkaardige opmerkingen, zal het Rekenhof zijn visum niet meer weigeren. Deze pensioendossiers zouden immers telkens weer aanleiding geven tot dezelfde beslissingen van de Ministerraad, terwijl de Kamer toch geen nieuwe informatie zal krijgen over de onregelmatige toestand. In de uiteenzetting aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers naar aanleiding van het eerste pensioendossier zal dit worden vermeld, samen met, indien mogelijk, het aantal gevallen in kwestie.

(17) Artikel 23 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het gemeenschapsonderwijs en artikel 59 van het bijzondere decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs, maken de intrekking van een administratieve handeling waardoor rechten ontstaan mogelijk zonder rekening te houden met de termijn van 60 dagen die de Raad van State in aanmerking neemt.

- APPLICATION DE LA NOTION DE "SERVICE ACTIF"

Un emploi considéré comme "service actif" donne droit, lors de la détermination de la pension de retraite, à l'application d'un mode de calcul plus favorable. Le cadre légal qui régit cette matière n'a, depuis son origine en 1844, pratiquement pas subi de modifications. La Cour des comptes insiste pour qu'il soit adapté.

N-1.808.275

1. Cadre légal

Lors de la détermination de la pension de retraite, 1/60^e du traitement moyen des cinq dernières années de la carrière est pris en considération pour chaque année de service. Ce tantième est toutefois remplacé par 1/50^e pour chaque année passée en service actif (1). Les emplois considérés comme services actifs figurent dans un tableau annexé à la loi.

2. Constatations et observations de la Cour des comptes

Le tableau des services actifs annexé à la loi ayant été à peine adapté depuis 1844, sa structure et son contenu correspondent de moins en moins à la situation réelle. Pour remédier à cet état de choses, l'administration des Pensions a établi, en 1975, une liste officieuse des assimilations, attachant les grades "récents" aux grades "anciens" figurant au tableau initial.

La Cour des comptes a marqué son accord sur une telle assimilation pour autant qu'elle ne donne pas lieu à une extension des dispositions votées par le législateur. Les adaptations devaient donc rester limitées au remplacement des anciens grades par leurs nouvelles dénominations. La Cour a toutefois considéré cette liste officieuse des assimilations comme un outil de travail provisoire, qui devrait être confirmé par la voie légale.

Cependant, l'administration s'est toujours contentée d'adapter la liste officieuse en fonction de la situation réelle. Or, la décentralisation par service d'un grand nombre de services publics et la transformation de la Belgique unitaire en un Etat fédéral ont eu pour conséquence que la liste officieuse n'a cessé de s'écarter du tableau initial et que sa teneur s'est finalement trouvée totalement dépassée.

(1) Loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Les services actifs sont à distinguer des services sédentaires et supposent que les fonctionnaires concernés exercent leurs fonctions sur place plutôt qu'au bureau ; par exemple, "agent de police maritime" au ministère des Communications et de l'Infrastructure, ou "brigadier des eaux et forêts" au ministère de l'Agriculture.

- DE TOEPASSING VAN HET BEGRIP "ACTIEVE DIENST"

Een tewerkstelling die als "actieve dienst" wordt beschouwd, geeft bij de vaststelling van het rustpensioen recht op een gunstigere berekeningswijze. Het wettelijk kader dat deze materie regelt, onderging sedert het ontstaan ervan in 1844 nauwelijks wijzigingen. Het Rekenhof dringt aan op een aanpassing.

N-1.808.275

1. Wettelijk kader

Bij de vaststelling van het rustpensioen wordt, voor elk jaar dienst, 1/60e van de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar van de loopbaan in aanmerking genomen. Het tantième 1/60e wordt echter vervangen door 1/50e voor elk jaar dat werd doorgebracht in actieve dienst (1). De betrekkingen die als actieve diensten worden beschouwd, zijn opgenomen in een tabel die als bijlage bij de wet wordt gevoegd.

2. Vaststellingen en opmerkingen van het Rekenhof

De wetstabel der actieve diensten werd sedert 1844 nauwelijks aangepast, zodat de structuur en de inhoud ervan steeds minder met de werkelijke toestand overeenstemt. Om hieraan te verhelpen, werd in 1975 door de Administratie der Pensioenen een officieuze gelijkstellingslijst opgesteld, die "recente" graden koppelde aan de "oude" graden opgenomen in de oorspronkelijke tabel.

Het Rekenhof stemde in met zulke assimilatie voor zover dit op geen enkele wijze zou leiden tot een uitbreiding van de door de wetgever aangenomen bepalingen. De aanpassingen moesten dus beperkt blijven tot het vervangen van de oude graden door hun nieuwe benamingen. Het beschouwde deze officieuze gelijkstellingslijst evenwel als een voorlopig werkinstrument dat via wettelijke weg zou moeten worden bevestigd.

Het bleef echter bij het steeds weer aanpassen van de officieuze lijst aan de werkelijke toestand. De dienstgewijze decentralisatie van een groot aantal openbare diensten en de omvorming van het unitaire België tot een federale Staat hadden nochtans tot gevolg dat de officieuze lijst steeds verder afweek van de initiële wetstabel, en dat de opmaak van deze tabel uiteindelijk totaal was achterhaald.

(1) Wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen. Actieve diensten moeten worden onderscheiden van sedentaire diensten en veronderstellen dat de betrokken ambtenaren ter plaatse i.p.v. op het bureau hun functies uitoefenen ; bv. "agent der zeevaartpolitie" bij het Ministerie van Verkeerswezen en Infrastructuur, of "brigadier bij waters en bossen" van het Ministerie van Landbouw.

C'est ainsi que la mention, dans le tableau annexé à la loi, de brigadier au ministère de l'Agriculture (administration des Eaux et Forêts) donne lieu à l'octroi d'une fraction de la carrière plus favorable pour certaines fonctions d'assistant au ministère de la Communauté flamande et ce, bien que ce ministère ne figure pas dans le tableau précité. De même, certaines fonctions d'ingénieur sont reprises en qualité de service actif dans le tableau annexé à la loi, alors qu'un emploi comparable d'ingénieur à l'Institut géotechnique de l'Etat ne donne pas droit à l'attribution d'un tantième favorable, puisque les organismes d'intérêt public n'ont jamais été repris dans la structure dudit tableau.

A l'occasion d'une requête de l'administration des Pensions tendant à obtenir son accord sur une nouvelle adaptation de la liste officieuse des assimilations, la Cour des comptes a d'ailleurs signalé au ministre de la Santé publique et des Pensions qu'une actualisation du tableau annexé à la loi du 21 juillet 1844 s'imposait (2).

3. Suite

Dans sa réponse, l'administration des Pensions a annoncé qu'elle préparait, dans le cadre de la réforme des pensions de l'Etat, un projet d'actualisation du tableau annexé à la loi (3).

La Cour a encore rappelé son point de vue à deux reprises et demandé à être informée des initiatives de l'administration en la matière (4).

Par la suite, l'administration des Pensions a toutefois fait savoir que la réforme annoncée ne pouvait être réalisée et qu'une adaptation du tableau annexé à la loi n'était plus envisagée (5).

A l'occasion de la requête la plus récente de l'administration des Pensions tendant à obtenir son accord sur une adaptation de la liste des assimilations (6), la Cour des comptes a insisté une fois de plus auprès du ministre des Affaires sociales et des Pensions pour que soit prise aussi rapidement que possible l'initiative législative nécessaire pour actualiser le tableau proprement dit et ce, d'autant plus que la liste provisoire des assimilations n'est considérée que comme un document de travail provisoire, à ratifier par la voie légale (7).

Jusqu'ici, la lettre de la Cour des comptes est restée sans réponse.

(2) Lettre du 19 mars 1997.

(3) Lettre du 14 avril 1997.

(4) Lettres des 7 juillet 1998 et 12 mai 1999.

(5) Lettre du 15 juillet 1999.

(6) Lettre du 27 août 1999.

(7) Lettre du 1^{er} mars 2000.

Zo geeft de vermelding in de wetstabel van de functie van brigadier bij het Ministerie van Landbouw (bestuur Waters en Bossen) aanleiding tot de toekenning van een gunstigere loopbaanbreuk voor bepaalde functies van assistent bij het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, niettegenstaande het feit dat dit ministerie niet in de wetstabel wordt vermeld. Ook werden bepaalde functies van ingenieur bij het Ministerie van Openbare Werken als actieve dienst opgenomen in de wetstabel, doch geeft een vergelijkbare tewerkstelling als ingenieur bij het Rijksinstituut voor Grondmechanica geen recht op de toekenning van een voordelig tantième, aangezien er nooit organismen van openbaar nut werden opgenomen in de structuur van de wetstabel.

Naar aanleiding van een verzoek vanwege de Administratie der Pensioenen tot instemming met een nieuwe aanpassing van de officieuze gelijkstellingslijst, wees het Rekenhof er de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen trouwens op dat een actualisering van de tabel bij de wet van 21 juli 1844 zich opdrong (2).

3. Verder gevolg

In haar antwoord kondigde de Administratie der Pensioenen aan dat zij, in het kader van de hervorming van de overheidspensioenen, een ontwerp van geactualiseerde wetstabel voorbereidde (3).

Het Rekenhof herinnerde nog tweemaal aan zijn standpunt en vroeg te worden ingelicht over initiatieven van de administratie in dat verband (4).

Daarop liet de Administratie der Pensioenen evenwel weten dat de aangekondigde hervorming niet kon worden gerealiseerd en dat een aanpassing van de wetstabel niet langer in het vooruitzicht werd gesteld (5).

Naar aanleiding van de meest recente vraag vanwege de Administratie der Pensioenen tot instemming met een aanpassing van de gelijkstellingslijst (6), drong het Rekenhof er bij de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen andermaal op aan dat zo spoedig mogelijk het nodige wetgevend initiatief zou worden genomen tot actualisering van de eigenlijke tabel, temeer daar de officieuze gelijkstellingslijst slechts wordt beschouwd als een voorlopig werkdocument dat bij wet moet worden bekrachtigd (7).

Tot dusver bleef die brief van het Rekenhof zonder antwoord.

-
- (2) Brief van 19 maart 1997.
 - (3) Brief van 14 april 1997.
 - (4) Brieven van 7 juli 1998 en 12 mei 1999.
 - (5) Brief van 15 juli 1999.
 - (6) Brief van 27 augustus 1999.
 - (7) Brief van 1 maart 2000.

- CHARGE DES PENSIONS DES MEMBRES DU PERSONNEL PROVENANT DE L'AGGLOMERATION BRUXELLOISE

La Cour des comptes a examiné la manière dont des membres du personnel de l'Agglomération bruxelloise ont été transférés à la Région de Bruxelles-Capitale.

Certains agents ont été transférés au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. En violation de l'article 166, § 2, de la Constitution coordonnée et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ces agents sont chargés de l'exercice des attributions de l'Agglomération bruxelloise. Dans ces cas, c'est à tort que les pensions des agents concernés sont prises en charge par l'Etat fédéral.

La Cour des comptes a informé le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale de cette question (1). Eu égard à son incidence pour le Trésor, la Cour souhaite également en informer la Chambre des représentants.

N-1.427.953

1. Cadre légal et réglementaire

1.1. Compétence normative de l'Agglomération bruxelloise

En vertu de l'article 165, § 1^{er}, de la Constitution coordonnée, la loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence.

Pour éviter l'inflation de mandataires élus, l'article 166, § 2, de la Constitution coordonnée dispose que les compétences de l'Agglomération bruxelloise sont exercées par les organes de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est ainsi que l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (2) confie les attributions du Conseil d'agglomération et du Collège d'agglomération de l'Agglomération bruxelloise respectivement au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

1.2. Exécution pratique des compétences de l'Agglomération bruxelloise

Après la réforme de l'Etat de 1988, l'Agglomération bruxelloise a été maintenue en tant que personne morale, avec ses compétences, biens, droits et obligations propres, avec un budget et une administration propres.

En vertu de l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971 (3), l'Agglomération est compétente pour encourager la coordination des activités des communes et, notamment, la coordination technique des services de police communale. De même, l'enlèvement et le traitement des immondices, le transport rémunéré de personnes, la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente ressortissent à ses attributions.

(1) 155^e Cahier d'observations soumis au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, pp. 50 et suivantes.

(2) Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, dénommée ci-après L.S.I.B.

(3) Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

– PENSIOENLAST VAN PERSONEELSLEDEN AFKOMSTIG VAN DE BRUSSELSE AGGLOMERATIE

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe personeelsleden van de Brusselse Agglomeratie werden overgedragen naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Sommige personeelsleden werden naar het Brusselse ministerie overgedragen. In strijd met artikel 166, § 2, van de gecoördineerde Grondwet en met artikel 56 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, worden die personeelsleden belast met de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie. De federale Staat neemt in die gevallen ten onrechte de pensioenen van de betrokken personeelsleden ten laste.

Het Rekenhof heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Raad geïnformeerd over deze aangelegenheid (1). Gelet op de impact voor de federale schatkist wenst het Rekenhof de Kamer van Volksvertegenwoordigers eveneens te informeren.

N-1.427.953

1. Wettelijk en reglementair kader

1.1. Normerende bevoegdheid van de Brusselse Agglomeratie

Krachtens artikel 165, § 1, van de gecoördineerde Grondwet richt de wet agglomeraties en federaties van gemeenten op. Zij bepaalt hun organisatie en hun bevoegdheid.

Om een inflatie van verkozen mandatarissen te vermijden, bepaalt artikel 166, § 2, van de gecoördineerde Grondwet dat de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie worden uitgeoefend door de organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 (2) wijst aldus de uitoefening van de bevoegdheden van de agglomeratieraad en van het college van de Brusselse Agglomeratie toe aan respectievelijk de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

1.2. Praktische uitvoering van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie

De Brusselse Agglomeratie werd na de staatshervorming van 1988 als rechtspersoon behouden, met zijn eigen bevoegdheden, goederen, rechten en verplichtingen, met een eigen begroting en met een eigen administratie.

Luidens artikel 4 van de wet van 26 juli 1971 (3) is de Brusselse Agglomeratie bevoegd voor de aanmoediging van de coördinatie van de gemeentelijke activiteiten, met name de technische coördinatie van de gemeentelijke politiediensten. Ook het ophalen en verwerken van het vuilnis, het bezoldigd vervoer van personen, de brandweer en de dringende geneeskundige hulpverlening behoren tot haar bevoegdheid.

(1) 155e Boek van het Rekenhof, voorgelegd aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en aan de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, pp. 49 e.v.

(2) Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, hierna BWBI.

(3) Wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

La Région de Bruxelles-Capitale est toutefois compétente en matière de transport en commun urbain et vicinal, en ce compris les services réguliers spécialisés, les services de taxis et les services de location de voitures avec chauffeur (4).

Conformément à l'article 5 de la L.S.I.B., l'exercice de certaines attributions de l'Agglomération peut être confié à des organismes d'intérêt public existants ou à créer.

L'article 56, § 1^{er}, de la L.S.I.B. dispose que "les membres du personnel de l'Agglomération bruxelloise peuvent être transférés aux services du Gouvernement et à des organismes publics".

Pour ce qui est de son régime de pension, le personnel du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'Etat (5). Les pensions du personnel définitif incombent, dès lors, au Trésor fédéral. Elles sont gérées par l'administration des Pensions du ministère des Finances et doivent être approuvées préalablement par la Cour des comptes.

2. Constatations de la Cour des comptes

En application de l'article 5 de la L.S.I.B., la Région de Bruxelles-Capitale a créé deux organismes auxquels a été confié l'exercice des attributions de l'Agglomération en matière, d'une part, de collecte des ordures ménagères, et, d'autre part, de lutte contre l'incendie et d'aide médicale urgente (6). Des membres du personnel de l'Agglomération ont été transférés à ces organismes par un arrêté du 1^{er} avril 1993 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (7).

Contrairement à l'article 5 de la L.S.I.B., l'article 56 de cette même loi vise uniquement le transfert de membres du personnel au ministère ou à un organisme et non la possibilité de transférer à un service régional l'exercice d'attributions de l'Agglomération.

Par des arrêtés des 1^{er} avril 1993 (7) et 28 octobre 1993 (8), tous les autres membres du personnel de l'Agglomération bruxelloise, à l'exception du receveur, ont été transférés, respectivement, au ministère et à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

(4) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (dénommée ci-après L.S.R.I.), article 6, § 1^{er}, X, 8^o.

(5) Article 40, § 1^{er}, de la L.S.I.B. et article 87, § 3, de la L.S.R.I. .

(6) Respectivement, l'Agence régionale pour la propreté et le Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale.

(7) Arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} avril 1993 réglant le transfert du personnel de l'Agglomération de Bruxelles aux services de l'Exécutif et à certains organismes d'intérêt public.

(8) Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 octobre 1993 transférant par nécessité fonctionnelle le personnel de l'administration des Ressources naturelles et de l'Environnement à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is evenwel bevoegd voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto's met chauffeur (4).

Overeenkomstig artikel 5 van de BWBI kan de uitoefening van bepaalde agglomeratiebevoegdheden worden toevertrouwd aan reeds bestaande of nieuw op te richten instellingen van openbaar nut.

Artikel 56, eerste lid, van de BWBI stelt dat "de leden van het personeel van de Brusselse Agglomeratie aan de diensten van de Regering en aan de instellingen van openbaar nut mogen worden overgedragen".

Het personeel van het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is voor zijn pensioenregeling onderworpen aan de wettelijke en statutaire regels die van toepassing zijn op het vast, tijdelijk en hulppersoneel van het Rijk (5). De pensioenen van het vaste personeel vallen dan ook ten laste van de federale Schatkist. Ze worden beheerd door de Administratie der Pensioenen van het Ministerie van Financiën en dienen vooraf door het Rekenhof te worden goedgekeurd.

2. Vaststellingen van het Rekenhof

In toepassing van artikel 5 van de BWBI heeft het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest twee instellingen opgericht waaraan de uitoefening is opgedragen van de agglomeratiebevoegdheden inzake huisvuilophaling enerzijds, en brandbestrijding en dringende medische hulp anderzijds (6). Personeelsleden van de Brusselse Agglomeratie werden bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 april 1993 overgedragen naar één van deze instellingen (7).

In tegenstelling tot artikel 5 van de BWBI beoogt artikel 56 van diezelfde wet enkel de overdracht van personeelsleden naar het ministerie of een instelling, niet de mogelijkheid om de uitoefening van agglomeratiebevoegdheden op te dragen aan een dienst van het gewest.

Bij besluiten d.d. 1 april 1993 (7) en 28 oktober 1993 (8) zijn alle overige personeelsleden van de Brusselse Agglomeratie overgedragen naar respectievelijk het ministerie en het Brussels Instituut voor Milieubeheer, de ontvanger uitgezonderd.

(4) Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna BWHI), artikel 6, § 1, X, 8°.

(5) Artikel 40, § 1, van de BWBI, en artikel 87, § 3, van de BWHI.

(6) Respectievelijk het Gewestelijk Agentschap voor de Netheid en de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp.

(7) Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 1 april 1993 tot regeling van de overgang van het agglomeratiepersoneel van Brussel naar de diensten van de Executieve en sommige instellingen van openbaar nut.

(8) Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 oktober 1993 tot overplaatsing omwille van functionele noodzakelijkheid van het personeel van het Bestuur van Natuurlijke Hulpbronnen en Leefmilieu naar het Brussels Instituut voor Milieubeheer.

Au terme de ces transferts de personnel, l'Agglomération bruxelloise ne dispose plus d'un seul membre de personnel propre, hormis le receveur. Pourtant, la perception des taxes, des centimes additionnels et des rétributions, ainsi que la coordination des activités communales constituent toujours une attribution de l'Agglomération dont l'exercice n'a, conformément à l'article 5 de la L.S.I.B., pas été transféré à un organisme d'intérêt public. En outre, l'exercice de la compétence relative au transport rémunéré de personnes, pour autant qu'il ne soit pas attribué à la Région de Bruxelles-Capitale, n'a pas été confié à semblable organisme.

L'exercice de ces attributions exige un encadrement administratif plus large que l'affectation d'un seul receveur. Il s'ensuit que les services de la Région de Bruxelles-Capitale se retrouvent chargés *de facto* de l'exercice des attributions de l'Agglomération qui n'a pas été transféré à l'un des deux organismes d'intérêt public précités.

3. Observations de la Cour des comptes (9)

Le transfert, sur la base de l'article 56 de la L.S.I.B., du personnel de l'Agglomération bruxelloise au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale est irrégulier dans la mesure où ces membres du personnel participent à l'exercice d'attributions de l'Agglomération.

Cette irrégularité entraîne des conséquences financières pour l'autorité fédérale, étant donné que les pensions du personnel statutaire du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale sont, en ce qui concerne les services prestés audit ministère, supportés par le Trésor fédéral.

La Cour des comptes a signalé au ministre bruxellois compétent pour la Fonction publique et au ministre fédéral des Pensions que les pensions de l'ancien personnel de l'Agglomération qui a été transféré au ministère et continue à y exercer des fonctions dans le cadre des attributions de l'Agglomération ne peuvent être prises en charge par le Trésor public.

4. Réponse du ministre bruxellois compétent pour la Fonction publique (10) et évaluation

Le ministre a répondu qu'à l'exception de la compétence fiscale, l'ensemble des attributions de l'Agglomération bruxelloise ressortit, depuis la loi spéciale du 16 juillet 1993 (11), à la compétence du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. C'est ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour le transport en commun urbain et vicinal (12).

(9) Lettre du 3 octobre 1997 adressée au ministre compétent pour la Fonction publique, le Commerce extérieur, la Recherche scientifique, les Services d'Incendie et l'Aide médicale urgente et lettre du 3 octobre 1997 adressée au ministre de la Santé publique et des Pensions.

(10) Lettre du 4 mars 1998.

(11) Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

(12) Article 6, § 1^{er}, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Na deze personeelsoverdrachten beschikt de Brusselse Agglomeratie niet meer over eigen personeelsleden, op de ontvanger na. Nochtans blijft de inning van de taksen, opcentiemen en retributies en de coördinatie van de gemeenteactiviteiten een agglomeratiebevoegdheid waarvan de uitoefening niet, conform artikel 5 van de BWBI, is opgedragen aan een instelling van openbaar nut. Bovendien is ook de uitoefening van de bevoegdheid inzake het bezoldigd vervoer van personen, en voor zover niet toegewezen aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, niet toevertrouwd aan een dergelijke instelling.

De uitoefening van deze bevoegdheden vereist een administratieve omkadering die verder reikt dan de inzet van één enkele ontvanger. Dit leidt er toe dat het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de facto wordt belast met de uitoefening van de agglomeratiebevoegdheden die niet is opgedragen aan één van beide hoger vermelde instellingen van openbaar nut.

3. Opmerkingen van het Rekenhof (9)

De overgang op grond van artikel 56 van de BWBI van het personeel van de Brusselse Agglomeratie naar het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is onregelmatig voor zover die personeelsleden deelnemen aan de uitoefening van agglomeratiebevoegdheden.

Deze onregelmatigheid heeft financiële consequenties voor de federale overheid aangezien de pensioenen van het statutaire personeel van het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, voor de diensten gepresteerd bij dit ministerie, ten laste zijn van de federale schatkist.

Het Rekenhof heeft er de Brusselse Minister, bevoegd voor Openbaar Ambt, en de federale Minister van Pensioenen op gewezen dat de pensioenen van het gewezen agglomeratiepersoneel dat werd overgeheveld naar het ministerie en dat daar functies binnen het raam van de agglomeratiebevoegdheden blijft uitoefenen, niet kunnen worden ten laste genomen door de openbare schatkist.

4. Antwoord van de Brusselse Minister, bevoegd voor Openbaar Ambt (10) en evaluatie

De minister heeft geantwoord dat, met uitzondering van de fiscale, het geheel van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie sinds de bijzondere wet van 16 juli 1993 (11) onder de bevoegdheid valt van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Zo is voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd (12).

(9) Brief van 3 oktober 1997 aan de Minister bevoegd voor Openbaar Ambt, Buitenlandse Handel, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp ; en brief van 3 oktober 1997 aan de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen.

(10) Brief van 4 maart 1998.

(11) Bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

(12) Artikel 6, § 1, X, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Il reconnaît que des agents transférés de l'Agglomération bruxelloise au ministère sont chargés "en ordre tout à fait subsidiaire (traduction)" de "certaines activités se rapportant à l'Agglomération bruxelloise (traduction)", ce qui constitue pour lui une solution efficace et, partant, justifiée. Aucun fonctionnaire ne peut donc être désigné qui serait chargé exclusivement d'une attribution de l'Agglomération.

Cette réponse confirme que le ministère est chargé, dans la pratique, de l'exercice des attributions de l'Agglomération bruxelloise dont l'exercice n'a pas été confié au Service d'incendie bruxellois ni à l'Agence régionale pour la propreté. Selon la Cour des comptes, cet exercice de compétences est contraire à l'article 166, § 2, de la Constitution, aux articles 5 et 56 de la L.S.I.B. et à l'article 4, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 26 juillet 1971. Des considérations d'ordre fonctionnel, aussi logiques et justifiées soient-elles, ne changent rien à cette situation.

Toutefois, en l'absence du moindre critère univoque permettant de déterminer quels sont les agents (exclusivement) chargés, au sein du ministère, d'attributions de l'Agglomération, la Cour des comptes insiste sur la nécessité d'adopter une solution globale, susceptible de concilier les considérations fonctionnelles du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'argument selon lequel la charge des pensions des agents chargés d'attributions de l'Agglomération ne peut être imputée au budget fédéral (13). Une demande identique tendant à aboutir, pour cette question, à une solution légale a été adressée au ministre fédéral de la Santé publique et des Pensions (14).

5. Réponse du ministre de la Santé publique et des Pensions (15) et évaluation

Le ministre estime que le problème de la charge des pensions des membres du personnel est de nature purement statutaire, de sorte qu'il lui est impossible de prendre des initiatives en la matière. Il a prié le ministre bruxellois compétent pour la Fonction publique de rechercher une solution à ce problème.

La Cour des comptes a pris acte de cette réponse. A ce jour, aucune solution n'a été apportée quant au fond de la question. Son Collège maintient la constatation qu'au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, des agents sont chargés illégalement de l'exercice de compétences de l'Agglomération bruxelloise. La charge des pensions des membres du personnel concernés, qui, sur la base de la législation en vigueur, doit être supportée soit par le budget de l'Agglomération bruxelloise, soit par celui de la Région de Bruxelles-Capitale, est ainsi transférée indûment au Trésor fédéral.

Cet exercice irrégulier de compétence peut s'effectuer aussi bien par les membres du personnel transférés de l'Agglomération bruxelloise que par du personnel recruté par le ministère même. En l'absence de critère univoque, la Cour ne refusera toutefois pas son visa lors de la transmission des dossiers de pension individuels des membres du personnel de l'Agglomération bruxelloise transférés au ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

(13) Lettre du 12 août 1998 adressée au ministre compétent pour la Fonction publique, le Commerce extérieur, la Recherche scientifique, les Services d'Incendie et l'Aide médicale urgente.

(14) Lettre du 12 août 1998 adressée au ministre fédéral de la Santé publique et des Pensions.

(15) Lettre du 10 novembre 1998.

Hij erkent dat de van de Brusselse Agglomeratie naar het ministerie overgedragen personeelsleden "in volkomen bijkomende orde" zijn belast met "bepaalde werkzaamheden die verband houden met de Brusselse Agglomeratie", wat voor hem een efficiënte en daarom gerechtvaardigde oplossing is. Er kan dus geen enkele ambtenaar worden aangewezen als uitsluitend belast met een agglomeratiebevoegdheid.

Met dit antwoord wordt bevestigd dat het ministerie in de praktijk belast is met de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie waarvan de uitoefening niet werd toevertrouwd aan de Brusselse Brandweer of het Gewestelijke Agentschap voor de Netheid. Volgens het Rekenhof gebeurt dit in strijd met artikel 166, § 2, van de gecoördineerde Grondwet, de artikelen 5 en 56 van de BWBI en artikel 4, §§ 1 en 2, van de wet van 26 juli 1971. Functionele overwegingen, hoe logisch en gerechtvaardigd ook, doen hieraan geen afbreuk.

Daar er echter geen eenduidig criterium bestaat om uit te maken welke personeelsleden binnen het ministerie (uitsluitend) met agglomeratiebevoegdheden zijn belast, dringt het Rekenhof aan op een globale oplossing, die de functionele overwegingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan verzoenen met het argument dat de pensioenlast van de personeelsleden, belast met agglomeratiebevoegdheden, niet mag worden doorgeschoven naar de federale begroting (13). Eenzelfde verzoek om tot een wettige oplossing te komen voor deze kwestie werd aan de federale Minister van Volksgezondheid en Pensioenen gericht (14).

5. Antwoord van de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen (15) en evaluatie

De minister meent dat het probleem inzake de pensioenlast van de overgedragen personeelsleden van zuiver statutaire aard is, waardoor hij ter zake geen initiatieven kan nemen. Hij heeft de Brusselse Minister, bevoegd voor Openbaar Ambt, verzocht een oplossing voor het probleem te zoeken.

Het Rekenhof heeft akte genomen van dit antwoord. Tot op heden werd aan de kwestie geen oplossing ten gronde verleend. Zijn college blijft bij de vaststelling dat binnen het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest personeelsleden op onwettelijke wijze zijn belast met de uitoefening van bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie. Aldus wordt de pensioenlast van de betrokken personeelsleden die op basis van de vigerende wetgeving moet worden gedragen door hetzij de begroting van de Brusselse Agglomeratie, hetzij de begroting van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, ten onrechte doorgeschoven naar de federale Schatkist.

Deze onregelmatige bevoegdheidsuitoefening kan gebeuren via van de Brusselse Agglomeratie overgedragen personeelsleden dan wel via personeel geworven door het ministerie zelf. Bij ontstentenis van een eenduidig criterium zal het Rekenhof evenwel zijn visum niet weigeren bij het voorleggen van de individuele pensioendossiers van de personeelsleden van de Brusselse Agglomeratie overgedragen naar het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

(13) Brief van 12 augustus 1998 gericht aan de Minister bevoegd voor Openbaar Ambt, Buitenlandse Handel, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp.

(14) Brief van 12 augustus 1998 gericht aan de federale Minister van Volksgezondheid en Pensioenen.

(15) Brief van 10 november 1998.

2. REGIE DES TRANSPORTS MARITIMES (R.T.M.) – DISSOLUTION

– REALISATION DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT EN MATIERE DE PERSONNEL

La R.T.M. avait pour mission d'assurer le transport maritime entre la Belgique et le Royaume-Uni, mais elle a subi, ces dernières années, des pertes considérables. Ce mouvement devant, selon les prévisions, se poursuivre, le Gouvernement n'a vu d'autre issue que l'interruption des activités et la dissolution de la Régie.

La Cour des comptes a procédé à un examen des conséquences, pour le personnel, de cette liquidation et des mesures d'accompagnement prises en la matière. Elle a porté ses constatations et observations à la connaissance de la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports.

Des constatations effectuées par la Cour, dont les principales figurent ci-après, il appert que les mesures d'accompagnement prises furent très généreuses pour l'ancien personnel de la R.T.M. .

N-1.709.845

1. Cadre légal et réglementaire

1.1. Généralités

La Régie des transports maritimes (R.T.M.) a été créée par la loi du 1^{er} juillet 1971 (1) en qualité d'organisme d'intérêt public de la catégorie A, inscrit à l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 (2). L'organisme a été placé sous l'autorité hiérarchique du ministre des Transports. Au 28 février 1997, la Régie comptait 1.302 agents, dont 871 statutaires et 431 contractuels.

La Régie avait pour mission d'assurer le transport maritime entre la Belgique et le Royaume-Uni. Toutefois, en raison de la forte concurrence sévissant dans le secteur, l'organisme a connu, ces dernières années, de lourdes pertes. Selon les prévisions, il devait continuer à en subir, grevant ainsi le budget de l'Etat de charges importantes.

Afin de limiter ces charges budgétaires, le Gouvernement n'a vu d'autre issue que de mettre un terme aux activités de la R.T.M. et de la dissoudre au 1^{er} mars 1997. La R.T.M. a été liquidée le 1^{er} mars 1999.

Jusqu'à la liquidation de la Régie fonctionnait, en son sein, une "cellule de restructuration", qui collaborait pleinement au contrôle exécuté par la Cour des comptes. Après la liquidation définitive de la R.T.M., la "cellule permanente" du ministère des Communications et de l'Infrastructure a repris son rôle.

(1) Loi du 1^{er} juillet 1971 portant création de la Régie des transports maritimes.

(2) Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

2. REGIE VOOR MARITIEM TRANSPORT (RMT) – ONTBINDING

– REALISATIE VAN DE BEGELEIDENDE MAATREGELLEN INZAKE PERSONEEL

De RMT had het uitvoeren van het maritiem transport tussen België en het Verenigd Koninkrijk tot doel, maar leed de laatste jaren aanzienlijke verliezen. Volgens de vooruitzichten zou de RMT zware verliezen blijven lijden, zodat de regering geen andere uitweg zag dan de stopzetting van de activiteiten en de ontbinding.

Het Rekenhof heeft een onderzoek verricht naar de gevolgen voor het personeel van de ontbinding van de RMT en van de begeleidende maatregelen die ter zake werden getroffen. Het bracht zijn vaststellingen en opmerkingen onder de aandacht van de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer.

Hierna volgen de belangrijkste bevindingen van het Rekenhof. De teneur van deze bevindingen bestaat erin dat de getroffen begeleidende maatregelen zeer gul zijn ten aanzien van het gewezen RMT-personeel.

N-1.709.845

1. Wettelijk en reglementair kader

1.1. Algemeen

De Regie voor Maritiem Transport (RMT) werd opgericht bij wet van 1 juli 1971 (1) als een instelling van openbaar nut van categorie A, ingeschreven in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 (2). De instelling stond onder het hiërarchisch gezag van de Minister van Vervoer. De regie stelde op 28 februari 1997 1302 personeelsleden tewerk, waarvan 871 in statutair verband en 431 contractanten.

De RMT had het uitvoeren van het maritiem transport tussen België en het Verenigd Koninkrijk tot doel. Door de sterke concurrentie in de sector leed de instelling evenwel de laatste jaren aanzienlijke verliezen. Volgens de vooruitzichten zou de RMT zware verliezen blijven lijden, wat belangrijke lasten voor de staatsbegroting met zich zou brengen.

Teneinde deze begrotingslasten te beperken, zag de regering geen andere uitweg dan de stopzetting van de activiteiten van de RMT en haar ontbinding op 1 maart 1997. De RMT werd vereffend op 1 maart 1999.

Tot de vereffening fungeerde bij de RMT een zgn. "herstructureringscel", die alle medewerking verleende bij de controle van het Rekenhof. Na de definitieve vereffening van de RMT nam de zgn. "permanente cel" bij het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid haar rol over.

(1) Wet van 1 juli 1971 houdende oprichting van de RMT.

(2) Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

1.2. Mesures d'accompagnement en matière de personnel

Le Gouvernement a estimé qu'il ne pouvait mettre un terme aux activités de la R.T.M. sans en atténuer les conséquences sociales pour le personnel. Le contenu et l'incidence évaluée des différentes mesures d'accompagnement ont été repris dans le plan de restructuration adopté par le Conseil des ministres le 20 septembre 1996. Ces mesures ont été fixées dans plusieurs arrêtés royaux confirmés par la loi et dans un arrêté royal ordinaire (3).

1.2.1. Ainsi, des mesures ont été prises en vue de reclasser le personnel dans d'autres services publics, tant fédéraux que régionaux.

Il a été décidé, de la sorte, que tous les membres du personnel de la R.T.M. attachés au "Service d'assistance au pilotage" (dénommé ci-après SAP), dont le ministre des Transports devait arrêter la liste, seraient transférés, par arrêté royal, à la Région flamande (4), qui était effectivement, depuis le 1^{er} janvier 1989, compétente pour l'assistance au pilotage (5).

1.2.2. Des mesures ont également été adoptées pour faciliter le recrutement ou l'emploi d'agents contractuels et statutaires de la R.T.M. par des entreprises privées du secteur du transport maritime.

Les anciens agents statutaires de la R.T.M. transférés au ministère fédéral des Communications et de l'Infrastructure peuvent notamment être mis, à titre onéreux, à la disposition, premièrement, de toute société qui s'occupe du transport maritime depuis et vers la Belgique et, deuxièmement, de toute société chargée de la gestion d'un port belge (6).

Le Roi fixe les règles spécifiques pour les mises à disposition et l'éventuelle intervention financière de l'Etat (7). Les employeurs doivent rembourser mensuellement l'administration d'origine, selon les modalités fixées par une convention qu'ils concluent individuellement avec cette administration (8).

(3) Arrêté royal du 18 février 1997 portant des mesures en vue de la dissolution de la Régie des transports maritimes en application de l'article 3, § 1^{er}, 6^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, ci-après dénommé "arrêté royal relatif à la dissolution".

Arrêté royal du 18 février 1997 portant diverses mesures en faveur des agents statutaires de la Régie des transports maritimes en application de l'article 3, § 1^{er}, 6^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, modifié et confirmé par la loi du 26 juin 1997, ci-après dénommé "arrêté royal de pouvoirs spéciaux relatif aux mesures".

Arrêté royal du 18 février 1997 portant diverses mesures en faveur des agents statutaires de la Régie des transports maritimes, ci-après dénommé "arrêté royal relatif aux mesures".

(4) Article 11 de l'arrêté royal relatif à la dissolution.

(5) Article 6, § 1^{er}, X, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(6) Article 13, § 1^{er}, de l'arrêté royal relatif à la dissolution.

(7) Article 13, § 3, de l'arrêté royal relatif à la dissolution.

(8) Article 22, § 1^{er}, de l'arrêté royal relatif aux mesures.

1.2. Begeleidende maatregelen inzake personeel

De regering was van mening dat zij de activiteiten van de RMT niet kon stopzetten zonder de sociale weerslag daarvan op het personeel te verzachten. Inhoud en geschatte impact van de verschillende begeleidingsmaatregelen werden opgenomen in een door de Ministerraad goedgekeurd herstructureringsplan van 20 september 1996. Deze maatregelen werden vastgelegd in een aantal bij wet bekrachtigde koninklijke besluiten en een gewoon koninklijk besluit (3).

1.2.1. Zo werden maatregelen genomen ter herklassering van personeel in andere, zowel federale als regionale, openbare diensten.

Aldus was bepaald dat alle personeelsleden van de RMT die verbonden waren aan “de dienst bijstand aan het loodswezen (hierna DBL)” (waarvan de Minister van Vervoer de lijst diende op te stellen) bij koninklijk besluit dienden te worden overgedragen aan het Vlaamse Gewest (4), dat sedert 1 januari 1989 immers bevoegd was voor de bijstand aan het loodswezen (5).

1.2.2. Zo werden ook maatregelen genomen om de aanwerving of het gebruik van contractuele en statutaire personeelsleden van de RMT door privé-ondernemingen in de sectoren van maritiem transport te vergemakkelijken.

Gewezen statutair personeel van de RMT dat werd overgedragen naar het federaal Ministerie van Verkeer en Infrastructuur kon o.a. *onder bezwarende titel* ter beschikking worden gesteld 1° van elke vennootschap die bedrijvig is in het maritiem transport van en naar België en 2° van elke vennootschap die belast is met het beheer van een Belgische haven (6).

De Koning stelt de nadere regels vast voor de terbeschikkingstellingen en de eventuele financiële tegemoetkoming van de Staat (7). De werkgevers moeten maandelijks de administratie van oorsprong terugbetalen volgens de modaliteiten vastgesteld door een overeenkomst die individueel tussen die administratie en deze werkgevers wordt gesloten (8).

(3) Koninklijk besluit van 18 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de ontbinding van de RMT in uitvoering van artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, hierna KB-ontbinding.

Koninklijk besluit van 18 februari 1997 houdende diverse maatregelen ten gunste van de statutaire personeelsleden van de RMT ter uitvoering van artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, gewijzigd en bekrachtigd bij wet van 26 juni 1997, hierna bijzondere machten KB-maatregelen.

Koninklijk besluit van 18 februari 1997 houdende diverse maatregelen ten gunste van de statutaire personeelsleden van de RMT, hierna KB-maatregelen.

(4) Artikel 11 van het KB-ontbinding.

(5) Artikel 6, § 1, X, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

(6) Artikel 13, § 1, van het KB-ontbinding.

(7) Artikel 13, § 3, van het KB-ontbinding.

(8) Artikel 22, § 1, van het KB-maatregelen.

1.2.3. Enfin, des mesures d'accompagnement social ont aussi été prises, comme, par exemple, le congé préalable à la mise à la retraite pour les agents statutaires et la prépension pour le personnel contractuel.

Les agents statutaires de la R.T.M. ont pu demander un congé préalable à la mise à la retraite s'ils atteignaient l'âge de 55 ans entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001 (9). Le congé est irréversible et prend fin le dernier jour du mois durant lequel l'intéressé atteint l'âge de 60 ans. L'agent en congé préalable bénéficie d'un traitement d'attente égal à 80 % du dernier traitement d'activité, calculé sur la base de prestations complètes (10).

Le plan de restructuration adopté par le Gouvernement prévoyait également de mener des négociations pour permettre au personnel contractuel d'être mis en prépension à partir de 52 ans. Le protocole d'accord particulier du 4 mars 1997, conclu entre le ministre des Transports et les délégués des syndicats agréés auprès de la R.T.M., a ouvert le droit à une indemnité complémentaire dans le cadre d'un régime de prépension pour les personnes âgées, le 1^{er} mars 1997, de 50 ans au moins. A cet effet, le ministre de l'Emploi et du Travail a reconnu la R.T.M. comme organisme assimilé à une entreprise en restructuration (11).

2. Constatations de la Cour des comptes

2.1. Transfert de personnel du SAP à la Région flamande

Les agents attachés au SAP n'ont pas tous été transférés aux services de la Région flamande.

Ainsi, 40 agents statutaires du SAP ont obtenu la possibilité de se voir octroyer le congé préalable à la pension et 2 agents contractuels ont pu bénéficier de la prépension, en dépit du fait qu'ils n'entraient pas en ligne de compte comme membres du personnel attaché au SAP.

2.2. Mise de personnel statutaire à la disposition d'entreprises privées s'occupant de transport maritime

Deux conventions ont été conclues avec des sociétés s'occupant du transport maritime depuis et vers la Belgique et, sur cette base, 56 agents statutaires de la R.T.M. ont, entre autres, été mis à leur disposition.

Le coût salarial réel de ces agents est cependant supérieur aux montants récupérés à la charge des sociétés ; cela revient à une intervention financière accordée par l'Etat fédéral.

(9) Chapitre 1^{er} de l'arrêté royal relatif aux mesures.

(10) Celui-ci est constitué par le dernier traitement annuel, majoré du pécule de vacances, de la prime de fin d'année, des allocations de foyer et de résidence et des autres indemnités, allocations et primes énumérées dans l'arrêté royal relatif aux mesures (cf. les montants repris dans les annexes de l'arrêté royal précité).

(11) Le personnel contractuel des organismes publics ne peut bénéficier d'un régime de prépension que si l'organisme est assimilé à une entreprise en restructuration et reconnu comme tel ; à cet effet, un plan d'assainissement doit être approuvé et un accord collectif conclu, cf. article 9, § 3, de l'arrêté royal du 7 décembre 1992 relatif à l'octroi d'allocations de chômage en cas de prépension conventionnelle.

1.2.3. Tenslotte waren er ook sociale begeleidingsmaatregelen, zoals bv. verlof voorafgaand aan het pensioen voor statutairen en brugpensioenen voor contractuelen.

De statutaire personeelsleden van de RMT konden verlof voorafgaand aan de pensionering aanvragen indien zij tussen 1 januari 1997 en 31 december 2001 55 jaar werden (9). Het verlof is onomkeerbaar en eindigt de laatste dag van de maand tijdens dewelke de belanghebbende de leeftijd van 60 jaar bereikt. Het personeelslid met voorafgaand verlof ontvangt een wachtgeld gelijk aan 80 % van de laatste activiteitswedde (10), berekend bij volledige prestaties.

Het door de regering goedgekeurde herstructureringsplan voorzag eveneens onderhandelingen om voor het contractueel personeel een brugpensioen vanaf 52 jaar mogelijk te maken. De Bijzondere Protocolovereenkomst van 4 maart 1997 tussen de Minister van Vervoer en de afgevaardigden van de erkende vakbonden bij de RMT opende het recht op een aanvullende vergoeding in het raam van een brugpensioenregeling in hoofde van personen die op 1 maart 1997 tenminste 50 jaar oud waren. Daartoe werd de RMT door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid erkend als een met een onderneming in herstructurering gelijkgestelde instelling (11).

2. Vaststellingen van het Rekenhof

2.1. Overdracht van personeel van DBL aan het Vlaamse Gewest

Niet alle personeelsleden, verbonden aan de DBL, werden overgedragen aan de diensten van het Vlaamse Gewest.

Aldus bekwamen 40 statutairen de mogelijkheid van verlof voorafgaand aan pensionering en 2 contractuelen kregen de kans voor brugpensioenen, alhoewel ze daarvoor niet in aanmerking kwamen als personeelslid verbonden aan de DBL.

2.2. Terbeschikkingstelling van statutair personeel aan privé-ondernemingen actief in de sector van het maritiem transport

Er werden twee overeenkomsten gesloten met vennootschappen actief in het maritiem transport van en naar België, op grond waarvan o.a. 56 statutaire personeelsleden van de RMT ter beschikking werden gesteld.

De reële loonkost van deze personeelsleden ligt echter hoger dan de bedragen die worden gerecupereerd van de vennootschappen, wat neerkomt op een financiële tegemoetkoming vanwege de federale Staat.

(9) Hoofdstuk 1 van het KB-maatregelen.

(10) Deze bestaat uit de laatste jaarwedde, vermeerderd met het vakantiegeld, de eindejaarstoelage, de hard- en standplaatstoelage en de verder in het koninklijk besluit-maatregelen opgesomde vergoedingen, toelagen en premies die gedurende het jaar 1995 werden ontvangen (zie bedragen, opgenomen in de bijlagen van dit koninklijk besluit-maatregelen).

(11) Contractueel personeel van openbare instellingen kan enkel genieten van een brugpensioenregeling indien de instelling wordt gelijkgesteld met en erkend als een onderneming in herstructurering; daartoe dient een saneringsplan voor de instelling te worden goedgekeurd en dient een collectief akkoord te worden gesloten, cf. artikel 9, § 3, van het koninklijk besluit van 7 december 1992 betreffende de toekenning van werkloosheidsuitkeringen in geval van conventioneel brugpensioen

La convention prévoit ainsi le remboursement des cotisations patronales. Or, les sociétés ne les remboursent pas pour le personnel navigant mis à disposition, car les marins britanniques sont exemptés des charges de sécurité sociale.

L'écart entre le coût salarial réel et les montants récupérés s'explique aussi, en partie, par le fait que certains agents de la R.T.M. mis à disposition bénéficient d'allocations pour l'exercice d'une fonction supérieure (12). En effet, la fonction que les intéressés occupent dans les sociétés ne correspond pas nécessairement au grade statutaire dont ils sont titulaires. Ces allocations ne sont pas remboursées par les sociétés.

Une convention conclue entre le ministre à la compétence duquel ressortit la R.T.M. et l'*Autonom Gemeentebedrijf Haven Oostende* (Entreprise communale autonome du port d'Ostende), qui dispose de 8 agents, prévoit également une intervention financière de l'Etat, fixée respectivement, pour 1998, 1999 et 2000, à 100 %, 75 % et 50 %.

2.3. Congé préalable à la mise à la retraite

Suivant le plan de restructuration, tel qu'approuvé par le Conseil des ministres le 20 septembre 1996, 288 agents statutaires bénéficieraient de la possibilité de prendre un congé préalable à la mise à la retraite. D'après les calculs établis par la cellule permanente en septembre 1999, cette mesure coûterait plus de 1,65 milliard de francs au Trésor public.

Au total, 399 agents statutaires de la R.T.M. ont obtenu semblable congé ou l'obtiendront dans un avenir proche. Ce chiffre représente près de 46 % de tous les agents nommés à titre définitif en février 1997. Plus encore, 93 % des agents qui entraient statutairement en ligne de compte pour obtenir ce congé l'ont demandé.

2.4. Régime de prépension

Enfin, un certain nombre d'agents contractuels s'est vu attribuer une indemnité complémentaire dans le cadre du régime de prépension. Cette indemnité complémentaire est supportée par le budget fédéral.

(12) Les allocations sont octroyées sur la base de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat.

Zo voorziet de overeenkomst in de terugbetaling van de werkgeversbijdragen. Voor het terbeschikkinggestelde zeevarend personeel worden deze echter niet terugbetaald door de vennootschappen, omdat Britse zeevarenden zijn vrijgesteld van sociale zekerheidslasten.

Het verschil tussen de reële loonkost en de gerecupereerde bedragen wordt eveneens ten dele verklaard doordat aan sommige terbeschikkinggestelde personeelsleden van de RMT toelagen voor het uitoefenen van een hoger ambt worden toegekend (12). De functie die betrokkenen bij de vennootschappen vervullen, stemt immers niet noodzakelijk overeen met de statutaire graad waarvan betrokkenen titularis zijn. Deze toelagen worden niet terugbetaald door de vennootschappen.

In een overeenkomst tussen de voor de RMT bevoegde minister en het Autonoom Gemeentebedrijf Haven Oostende, dat 8 personeelsleden ter beschikking kreeg, wordt eveneens een financiële tegemoetkoming van de Staat vastgelegd :

- voor 1998 : 100 %
- voor 1999 : 75 %
- voor 2000 : 50 %

2.3. Verlof voorafgaand aan pensionering

Volgens het herstructureringsplan, zoals goedgekeurd door de Ministerraad van 20 september 1996, zouden 288 statutaire personeelsleden in aanmerking komen voor verlof voorafgaand aan pensionering. Deze maatregel zou de Schatkist volgens berekeningen van september 1999 door de permanente cel meer dan 1,65 miljard BEF kosten.

In totaal hebben 399 statutaire personeelsleden van de RMT een dergelijk verlof bekomen of zullen zij dit in de nabije toekomst bekomen, hetzij bijna 46 % van alle in februari 1997 in vast verband benoemde personeelsleden. Meer nog, 93 % van de personeelsleden die er statutair voor in aanmerking kwamen, hebben het verlof aangevraagd.

2.4. Brugpensioenregeling

Uiteindelijk werd aan een aantal contractuele personeelsleden een aanvullende vergoeding in het raam van een brugpensioenregeling toegekend. Deze aanvullende vergoeding komt ten laste van de federale begroting.

(12) De toelagen worden toegekend op grond van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen.

3. Observations de la Cour des comptes à l'adresse de la vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports (13)

3.1. Transfert de personnel du SAP à la Région flamande

L'octroi du congé préalable à la pension et de la prépension à des agents qui devaient être transférés à la Région flamande parce qu'ils étaient attachés au SAP est contraire aux règles de répartition des compétences, ainsi qu'à l'arrêté royal relatif à la dissolution. Dès lors, cet octroi grève indûment le budget fédéral.

3.2. Mise de personnel statutaire à la disposition d'entreprises privées s'occupant de transport maritime

Etant donné que le coût salarial réel des agents de la R.T.M. mis à la disposition d'un certain nombre de sociétés est supérieur aux montants récupérés à la charge de ces sociétés, il s'agit d'une intervention financière de l'Etat fédéral en leur faveur. Cette intervention doit être fixée par arrêté royal et non dans la convention conclue entre le ministre compétent et les sociétés concernées, comme cela fut le cas.

De même, l'intervention financière de l'Etat inscrite dans la convention complémentaire conclue avec l'*Autonoom Gemeentebedrijf Haven Oostende* doit être établie par arrêté royal.

En outre, les sociétés concernées ne contribuent en aucune manière au financement de la charge de pension des agents mis à leur disposition.

Dans le cas de la mise à disposition de certains agents navigants de la R.T.M., il ne saurait, par définition, être question de l'exercice d'une fonction supérieure au sens de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat. Le paiement d'allocations sur la base de cet arrêté royal s'avère donc dénué de tout fondement juridique.

3.3. Congé préalable à la pension

Le nombre de 399 agents statutaires de la R.T.M. qui obtiennent un congé préalable à la pension ou l'obtiendront dans un proche avenir est sensiblement supérieur aux estimations annoncées. En outre, il n'existe aucune évaluation disponible sur la base de laquelle pourrait être vérifié le coût de 1,65 milliard de francs calculé par la cellule permanente. A cet égard, l'on peut renvoyer aux critiques formulées par l'Inspection des finances, dans ses avis des 19 septembre 1996 et 8 janvier 1997, à propos du manque d'informations concernant l'incidence financière de la mesure. Ces informations font également défaut dans la note du 20 septembre 1996 soumise au Conseil des ministres.

(13) Lettre du 6 décembre 1999. Cette lettre contenait encore d'autres observations émises par la Cour, mais le présent article n'en exprime que l'essentiel.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer (13)

3.1. Overdracht van personeel van DBL aan het Vlaamse Gewest

De toekenning van het verlof voorafgaand aan de pensionering en van het brugpensioen aan personeelsleden die moesten worden overgedragen aan het Vlaamse Gewest omdat ze waren verbonden aan de DBL, is in strijd met de bevoegdheidsverdelende regels en met het KB-ontbinding, en belast daardoor ten onrechte de federale begroting.

3.2. Terbeschikkingstelling van statutair personeel aan privé-ondernemingen actief in de sector van het maritiem transport

Aangezien de reële loonkost van de personeelsleden van de RMT die zijn ter beschikking gesteld van een aantal vennootschappen, hoger ligt dan de van de vennootschappen gerecupereerde bedragen, is er sprake van een financiële tegemoetkoming van de federale Staat aan de betrokken vennootschappen. Die tegemoetkoming moet worden vastgelegd bij koninklijk besluit en niet in de overeenkomst tussen de bevoegde minister en de betrokken vennootschappen, zoals nu is gebeurd.

Ook de in de bijkomende overeenkomst met het Autonoom Gemeentebedrijf Haven Oostende opgenomen financiële tegemoetkoming van de Staat moet worden vastgelegd bij koninklijk besluit.

De betrokken vennootschappen dragen bovendien op geen enkele wijze bij in de financiering van de pensioenlast die in hoofde van de terbeschikkinggestelde personeelsleden ontstaat.

Aangezien er per definitie in het geval van de terbeschikkingstelling van sommige zeevarende personeelsleden van de RMT geen sprake kan zijn van een hoger ambt in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen, ontbreekt elke rechtsgrond voor het betalen van toelagen op grond van dit koninklijk besluit.

3.3. Verlof voorafgaand aan het pensioen

Het aantal van 399 statutaire personeelsleden van de RMT die een verlof voorafgaand aan het pensioen bekomen of in de nabije toekomst zullen bekomen, ligt beduidend hoger dan de vooropgestelde ramingen. Er zijn bovendien geen ramingen bekend, waaraan de door de permanente cel geraamde kost van 1,65 miljard BEF kan worden getoetst. Hierbij kan worden verwezen naar de kritiek die de Inspectie van Financiën in haar adviezen van 19 september 1996 en 8 januari 1997 formuleerde op het ontbreken van informatie omtrent de budgettaire weerslag van de maatregel. Ook in de aan de Ministerraad voorgelegde nota van 20 september 1996 ontbreekt deze informatie.

(13) Brief van 6 december 1999. Deze brief bevat nog meer opmerkingen vanwege het Rekenhof, maar in onderhavig artikel wordt enkel de essentie van de opmerkingen weergegeven.

Dans son avis du 8 janvier 1997, l'Inspection des finances a déjà qualifié le régime de congé préalable à la pension de "généreux". Dès lors, il n'est guère surprenant que le traitement d'attente puisse excéder largement le traitement d'activité (majoré des allocations et indemnités) perçu en février 1997. De plus, une comparaison indicative des montants imposables pour la période 1995-1998, effectuée par la cellule permanente, fait apparaître que, dans de nombreux cas, le traitement d'attente excède, dans une mesure plus ou moins grande, le taux de 80 % prévu par la réglementation. La constatation que les intéressés ne subissent, certainement pour la période postérieure à 1995, aucune perte de revenu notable explique sans doute en partie pourquoi 93 % des personnes qui pouvaient prétendre au bénéfice du congé l'ont demandé.

3.4. Régime de prépension

Etant donné que le droit à l'indemnité complémentaire à la charge de la R.T.M. découle de la relation de travail entre le personnel contractuel et cet organisme, son octroi relève du statut juridique du personnel contractuel, qui aurait dû être élaboré de manière appropriée et suivant les procédures adéquates, en l'occurrence par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres sur la proposition ou de l'accord du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions (14).

Il en résulte qu'en l'absence de fondement juridique spécifique, la ministre des Transports n'était pas habilitée à établir, à la charge de la R.T.M., un régime pécuniaire en faveur du personnel contractuel. Le seul fait qu'un organisme soit reconnu comme entreprise en restructuration peut difficilement conférer ce fondement juridique spécifique.

4. Réponse de la ministre et évaluation

La Cour des comptes a, entre-temps, pris connaissance des arguments que la ministre des Transports a invoqués dans sa lettre du 15 mai 2000. Toutefois, ceux-ci ne sont pas de nature à permettre à la Cour de revenir sur les points de vue qu'elle a adoptés, ou à l'y amener. La Cour a répondu dans ce sens à la ministre, le 7 juillet 2000.

(14) Article 5 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique.

Het stelsel van het verlof voorafgaand aan het pensioen werd door de Inspectie van Financiën in haar advies van 8 januari 1997 reeds als “gul” omschreven. Het mag dan ook niet verwonderen dat het wachtgeld de in februari 1997 genoten activiteitswedde (verhoogd met toelagen en vergoedingen) in belangrijke mate kan overstijgen. Bovendien blijkt uit een door de permanente cel gemaakte indicatieve vergelijking van de belastbare bedragen 1995-1998, dat het wachtgeld in vele gevallen de in de regelgeving vastgestelde 80 % in meer of mindere mate overschrijdt. De vaststelling dat de betrokkenen, zeker vergeleken met de periode nà 1995, geen noemenswaardig inkomensverlies lijden, verklaart allicht ten dele dat 93 % van de personen die ervoor in aanmerking kwamen, het verlof hebben aangevraagd.

3.4. Brugpensioenregeling

Aangezien het recht op de aanvullende vergoeding ten laste van de RMT voortvloeit uit de arbeidsrelatie tussen het contractueel personeel en deze instelling, maakt de toekenning ervan deel uit van de rechtspositieregeling van het contractueel personeel die op de geëigende wijze en volgens de geëigende procedures tot stand had moeten worden gebracht, in casu door een in ministerraad overlegd koninklijk besluit op voordracht of met het akkoord van de Minister bevoegd voor Ambtenarenzaken (14).

Dit houdt in dat de Minister van Vervoer zonder specifieke wetsgrond niet bevoegd was ten laste van de RMT een geldelijke regeling ten gunste van contractueel personeel uit te werken. Het enkele feit dat een instelling als een onderneming in herstructurering wordt erkend, kan bezwaarlijk die specifieke rechtsbasis verlenen.

4. Antwoord van de minister en evaluatie

Het Rekenhof heeft inmiddels kennis genomen van de argumenten die de Minister van Vervoer in zijn brief van 15 mei 2000 naar voren heeft gebracht. Deze zijn evenwel niet van aard dat kan of moet worden teruggekomen op de ingenomen standpunten. Het Rekenhof heeft de minister in die zin geantwoord op 7 juli 2000.

(14) Artikel 5 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken.

**Adopté en assemblée générale
du 12 juillet 2000**

**Aangenomen in algemene vergadering
van 12 juli 2000**

Le Premier Président :
De Eerste Voorzitter : **J. Van de Velde ;**

Le Président :
De Voorzitter : **W. Dumazy ;**

Les Conseillers :
De Raadsheren : **Fr. Vanstapel,
J. Beckers,
M. de Fays,
G. Hubert,
A. Duroi-Vanhelmont,
P. Rion,
R. Lesage,
J. Culot ;**

Le Greffier en chef :
De Hoofdgriffier : **Fr. Van Den Heede ;**

Le Greffier :
De Griffier : **Fr. Wascotte.**