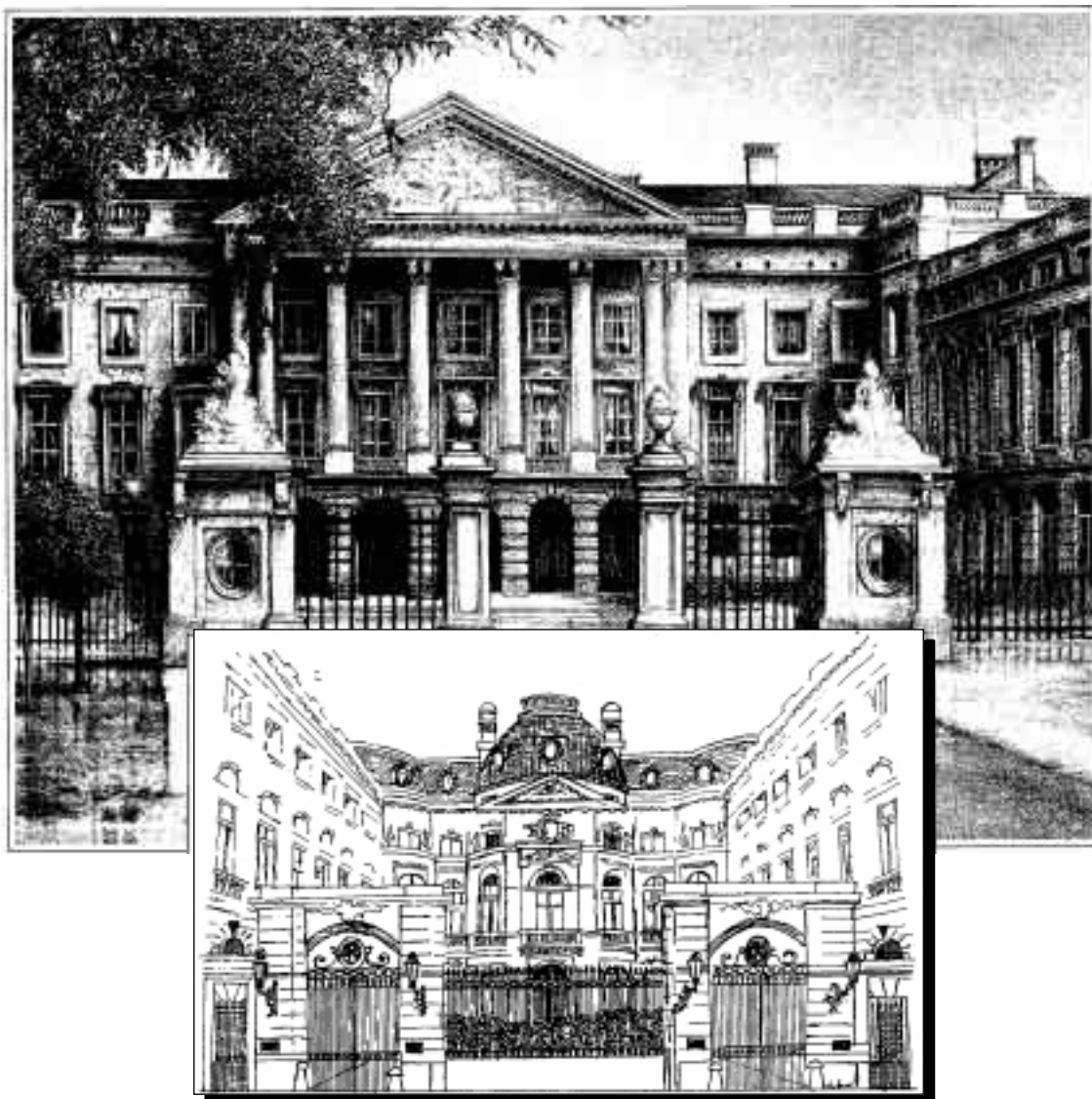


CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS — SESSION 2002-2003

159^e CAHIER DE LA COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

FASCICULE I^{er}



KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS — ZITTING 2002-2003

159^e BOEK VAN HET REKENHOF

OPMERKINGEN EN DOCUMENTEN AAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS VOORGELEGD

DEEL I

159^e CAHIER
DE LA
COUR DES COMPTES

Observations et documents
soumis à la Chambre des représentants

FASCICULE I^{er}

159^e BOEK
VAN HET
REKENHOF

Opmerkingen en documenten
aan de
Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd

DEEL I

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

SESSION 2002-2003

159^e CAHIER
DE LA
COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

FASCICULE I^{er}

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

ZITTING 2002-2003

159^e BOEK
VAN HET
REKENHOF

OPMERKINGEN EN DOCUMENTEN AAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS VOORGELEGD

DEEL I

TABLE DES MATIÈRES DU FASCICULE I^{er}

Introduction

Composition de la Cour	10
Nominations	10
Activités internationales	10
– La Cour des comptes européenne	10
– La présidence belge de l'Union européenne	14
– INTOSAI	16
– EUROSAI	16
Aperçu de la correspondance échangée en 2001 entre la Cour des comptes et les membres du gouvernement fédéral	16

Chapitre 1

Mission Juridictionnelle

1. Première phase – Arrêt administratif des comptes	20
2. Deuxième phase – Détermination de la responsabilité du comptable dont le compte a été arrêté avec un déficit	22

Chapitre 2

Budget et comptes

1. Comptabilité générale de l'Etat	44
1.1 Examen budgétaire en 2001	44
1.2 Compte général de l'Etat	54
1.3 Comptes des administrations fiscales	58
1.4 Préfiguration des résultats de l'exécution du budget 2001	60
1.5 Délibérations du conseil des ministres autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires	64
1.6 Evolution de la législation en matière de comptabilité publique	68
2. Fonds national de retraite des ouvriers mineurs	76
– Examen des comptes de 1997 et 1998 – Problèmes liés à la dissolution de l'institution	76

INHOUDSTAFEL VAN DEEL I

Inleiding

Samenstelling van het Rekenhof	11
Benoemingen	11
Internationale activiteiten	11
– De Europese Rekenkamer	11
– Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie	15
– INTOSAI	17
– EUROSAI	17
Overzicht van de in het jaar 2001 door het Rekenhof met de leden van de federale regering gevoerde briefwisseling	17

Hoofdstuk 1

Jurisdictionele opdracht

1. Eerste fase – administratieve afsluiting van de rekeningen	21
2. Tweede fase – beoordeling van de aansprakelijkheid van de rekenplichtige van wie de rekening met een tekort werd afgesloten	23

Hoofdstuk 2

Begroting en rekeningen

1. Algemene rijkscomptabiliteit	45
1.1 Begrotingsonderzoek in 2001	45
1.2 Algemene rekening van de Staat	55
1.3 Rekeningen van de fiscale administraties	59
1.4 Voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de begroting voor 2001	61
1.5 Beslissingen van de Ministerraad waarbij machtiging wordt verleend tot nieuwe uitgaven of tot uitgaven boven de begrotingskredieten	65
1.6 Evolutie van de wetgeving inzake rijkscomptabiliteit	69
2. Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers	77
– Onderzoek van de rekeningen van de jaren 1997 en 1998 – Problemen gepaard gaande met de ontbinding van de instelling	77

Chapitre 3

Contrôle des recettes fiscales

– Publication spéciale	82
L'enrôlement de l'impôt des personnes physiques et de l'impôt des sociétés	82

Chapitre 4

Contrôle de légalité et régularité

1. Visa avec réserve – Exposés transmis par la Cour en exécution de l'article 14 de sa loi organique du 29 octobre 1846	86
2. Ministère de la Justice	
– Examen des contrats d'étude et de recherche conclus au cours de la période 1998-2001	90
3. Ministère de l'Intérieur	
– Financement des contrats de sécurité conclus avec certaines villes et communes (période 1992-1993 à 1999)	112
4. Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale	
– Distinction entre subvention et marché public de services, et respect des réglementations y afférentes	142
5. Ministère de la Défense nationale	
– Conséquences financières de l'annulation d'un programme de construction de dragueurs de mines côtiers	158
6. Ministère des Finances	
– Suivi de l'audit du fonctionnement et de la comptabilité des services francophones du Comptable du contentieux de l'Administration de la trésorerie	172
7. Ministère de la Fonction publique	
– Evaluation de la procédure de constatation de la nullité de plein droit de recrutements d'experts et de personnel contractuel	178
8. Ministère de la Fonction publique (Bureau fédéral d'Achats)	
– Contrôle de l'exécution d'un marché de fourniture de mobilier ergonomique	186
9. Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement	
– Examen du système de réduction des cotisations sociales dans le secteur non-marchand (Maribel social)	210
– Contrôle des dépenses de personnel afférentes aux Centres d'accueil pour réfugiés de Houthalen et Westende	222
10. Ministère des Affaires économiques	
– Transformation de l'Institut National de statistiques (I.N.S.) en service de l'Etat à gestion séparée et composition de son comité de coordination	226

Hoofdstuk 3

Controle van de fiscale ontvangsten

– Bijzondere publicatie	83
De inkohiering van de aanslagen in de personenbelasting en de vennootschapsbelasting	83

Hoofdstuk 4

Wettigheids- en regelmatigheidscontrole

1. Visum onder voorbehoud – Uiteenzettingen van het Rekenhof krachtens artikel 14 van zijn inrichtingswet van 29 oktober 1846	87
2. Ministerie van Justitie	
– Onderzoek van de studie- en onderzoeksovereenkomsten gesloten in de periode 1998-2001	91
3. Ministerie van Binnenlandse Zaken	
– Financiering van de veiligheids- en samenlevingscontracten met sommige steden en gemeenten (periode 1992-1993 tot 1999)	113
4. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale samenwerking	
– Onderscheid tussen subsidie en overheidsopdracht van diensten en naleving van de desbetreffende regelgevingen	143
5. Ministerie van Landsverdediging	
– Financiële gevolgen van de schrapping van het programma voor de bouw van kustmijnenvegers	159
6. Ministerie van Financiën	
– Opvolging van de audit met betrekking tot de werking en de comptabiliteit van de Franstalige diensten van de rekenplichtige van de geschillen bij de Administratie van de Thesaurie	173
7. Ministerie van Ambtenarenzaken	
– Evaluatie van de procedure voor de vaststelling van de van rechtswege nietigheid van wervingen van deskundigen en contractueel personeel	179
8. Ministerie van Ambtenarenzaken (Federaal Aankoopbureau)	
– Onderzoek van de uitvoering van de opdracht inzake de levering van ergonomisch meubilair	187
9. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	
– Onderzoek van het systeem voor de vermindering van de sociale bijdragen in de non-profitsector (Sociale Maribel)	211
– Onderzoek van de personeelsuitgaven bij de opvangcentra voor vluchtelingen van Houthalen en Westende	223
10. Ministerie van Economische Zaken	
– Omvorming van het Nationaal Instituut voor de Statistiek tot staatsdienst met afzonderlijk beheer en samenstelling van zijn coördinatiecomité	227

11. Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire	
– Mise en oeuvre opérationnelle	232
12. Régie des bâtiments	
– Contrôle des opérations financières de la S.A. BERLAYMONT 2000	248
– Hébergement d'associations de droit privé dans des bâtiments de l'Etat	
– Article de suivi	252
– Mission statutaire et règlement administratif d'entretien de la Régie des bâtiments – Examen des modes de répartition entre «charges du propriétaire» et «charges de l'occupant»	260
13. Fonds de participation	
– Gestion des crédits et retards dans la reddition des comptes – Evaluation du contrôle interne et du respect de la réglementation sur les marchés publics	268
14. Office national des pensions	
– Stabilisation des avantages de pension du régime belge, cumulés avec une ou plusieurs pensions étrangères	282
15. Office national de l'emploi	
– Comptabilisation des frais d'administration dus par l'office aux organismes de paiement	286
16. Office national de l'emploi et Office national des vacances annuelles	
– Assimilation des journées de chômage temporaire pour raisons économiques	292
17. Office national de l'emploi et Régie des bâtiments	
– Octroi et exercice de fonctions supérieures	296

Chapitre 5

Contrôle du bon emploi des deniers publics

– Publication spéciale	
Audit relatif à l'utilisation d'assurances par dix organismes de sécurité sociale	300

11. Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen	
– Vertraging in de operationalisering	233
12. Regie der Gebouwen	
– Toezicht op de financiële verrichtingen van de NV Berlaymont 2000	249
– De huisvesting van privaatrechtelijke verenigingen in gebouwen van de Staat – Vervolgartikel	253
– Statutaire opdracht en administratief onderhoudsreglement van de Regie der Gebouwen – Onderzoek van de verdelingsmodaliteiten inzake „eigenaars-“ en „bezettelslasten“	261
13. Participatiefonds	
– Kredietbeheer en vertraging in de aflegging van de rekeningen – Evaluatie van de interne controle en van de naleving van de regelgeving inzake overheidsopdrachten	269
14. Rijksdienst voor Pensioenen	
– Stabilisatie van de Belgische pensioenvoordelen, gecumuleerd met één of meerdere buitenlandse pensioenen	283
15. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening	
– Boeking van de administratiekosten verschuldigd door de rijksdienst aan de uitbetalingsinstellingen	287
16. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie	
– Gelijktelling van de dagen tijdelijke werkloosheid wegens economische redenen	293
17. Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en Regie der Gebouwen	
– Toekenning en uitoefening van hogere functies	297

Hoofdstuk 5

Doelmatigheidsonderzoek

– Bijzondere publicatie	
De aanwending van verzekeringen door tien sociale zekerheidsinstellingen	301

INTRODUCTION

COMPOSITION DE LA COUR

En séance du 24 janvier 2002, la Chambre des représentants a autorisé M. le Conseiller José Culot à faire valoir ses droits à une pension de retraite, à partir du 1^{er} juillet 2002.

En séance du 20 juin 2002, la Chambre des représentants a attribué le mandat vacant de conseiller à la chambre française à M. Didier CLAISSE. M. le Conseiller Didier CLAISSE a été installé dans ses fonctions en assemblée générale du 1^{er} juillet 2002.

NOMINATIONS

En séance du 20 mars 2002, l'assemblée générale de la Cour des comptes a désigné Messieurs Jan DEBUCQUOY, Conseiller et Franz WASCOTTE, Greffier, pour exercer les fonctions de commissaire auprès du Palais des Beaux-Arts, société anonyme de droit public à finalité sociale.

ACTIVITÉS INTERNATIONALES

– 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 la Communauté 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.

Cette même disposition du traité CE prévoit également que les contrôles dans les Etats membres doivent s'effectuer 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 en demandant aux autorités contrôlées de réagir aux éventuelles observations critiques résultant du contrôle.

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

En 2001, six contrôles ont été effectués en Belgique: deux missions concernaient les droits de douane (audit financier des exercices 2000 et 2001) et trois le FEOGA-Garantie (audit financier des exercices 2000 et 2001 et contrôle relatif au lait écrémé en poudre). Dans le domaine des Fonds structurels, un contrôle relatif à la mise en œuvre de la réforme des actions structurelles en Hainaut, initié en 2000, s'est poursuivi en 2001.

INLEIDING

SAMENSTELLING VAN HET REKENHOF

In de vergadering van 24 januari 2002 heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers de heer raadsheer José CULOT gemachtigd om, met ingang van 1 juli 2002, aanspraak op een rustpensioen te maken.

Tijdens de vergadering van 20 juni 2002 werd de heer Didier CLAISSE benoemd tot raadsheer in de Franse kamer. De heer raadsheer Didier CLAISSE werd in zijn ambt geïnstalleerd in de buitengewone algemene vergadering van het Rekenhof van 1 juli 2002.

BENOEMINGEN

In zijn algemene vergadering van 20 maart 2002 heeft het Rekenhof de heren Jan DEBUCQUOY, raadsheer, en Franz WASCOTTE, griffier, benoemd tot commissarissen bij het Paleis voor Schone Kunsten, naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk.

INTERNATIONALE ACTIVITEITEN

– De Europese Rekenkamer

De Europese Rekenkamer oefent de externe controle uit op de Europese ontvangsten en uitgaven. Luidens artikel 248 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt die controle uitgevoerd op stukken en, zo nodig, ter plaatse bij de andere instellingen van de Europese Gemeenschap en in de Lid-Staten.

Die bepaling van het EG-Verdrag schrijft tevens voor dat de controle in de Lid-Staten gebeurt in samenwerking met de nationale controle instantie, die aan de Rekenkamer meedeelt of ze aan de controle zal deelnemen.

Aldus wordt elk controlebezoek aan het Belgische Rekenhof aangekondigd, dat de betrokken nationale overheden daarvan onmiddellijk op de hoogte brengt. Dezelfde procedure wordt toegepast wanneer de Europese Rekenkamer, na afloop van een onderzoek, in een sectorbrief het resultaat van die controle verzendt waarbij de gecontroleerde overheden wordt gevraagd in voorkomend geval te reageren op de kritiek die naar aanleiding van de controle werd geformuleerd.

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

In 2001 werden in België zes controles uitgevoerd: twee ervan hadden betrekking op de douanerechten (financiële audit over de begrotingsjaren 2000 en 2001) en drie op het EOGFL-Garantie (financiële audit over de begrotingsjaren 2000 en 2001 en controle in verband met magere melkpoeder). Wat de structuurfondsen betreft, werd in 2001 een in 2000 gestarte controle voortgezet in verband met de tenuitvoerlegging van de hervorming van de structurele acties in Henegouwen.

Les résultats définitifs des contrôles effectués par la Cour des comptes européenne sont ensuite regroupés dans le rapport annuel¹ 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.

Quatorze rapports spéciaux ont été publiés en 2001.

- Rapport spécial n° 1/2001 relatif à l'initiative communautaire URBAN²;
- Rapport spécial n° 2/2001 relatif à la gestion de l'aide humanitaire d'urgence en faveur des victimes de la crise du Kosovo (ECHO)³;
- Rapport spécial n° 3/2001 relatif à la gestion par la Commission des accords internationaux de pêche⁴;
- Rapport spécial n° 4/2001 sur l'audit relatif au FEOGA, section «Garantie» – La mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)⁵;
- Rapport spécial n° 5/2001 relatif aux fonds de contrepartie des appuis à l'ajustement structurel affectés à des aides budgétaires (septième et huitième FED)⁶;
- Rapport spécial n° 6/2001 sur les quotas laitiers⁷;
- Rapport spécial n° 7/2001 relatif aux restitutions à l'exportation – Destination et mise sur le marché⁸;
- Rapport spécial n° 8/2001 relatif aux restitutions à la production de la fécula de pommes de terre et des amidons de céréales et aux aides à la fécula de pommes de terre⁹;
- Rapport spécial n° 9/2001 relatif au programme «Formation et mobilité des chercheurs»¹⁰;
- Rapport spécial n° 10/2001 relatif au contrôle financier des fonds structurels – Règlements (CE) n°s 2064/97 et 1681/94 de la Commission¹¹;
- Rapport spécial n° 11/2001 relatif au programme TACIS de coopération transfrontalière¹²;
- Rapport spécial n° 12/2001 relatif à certaines interventions structurelles en faveur de l'emploi: impact sur l'emploi des aides FEDER et mesures du FSE contre le chômage de longue durée¹³;

¹ JO C 359 du 15 décembre 2001.

² JO C 124 du 25 avril 2001.

³ JO C 168 du 12 juin 2001.

⁴ JO C 210 du 27 juillet 2001.

⁵ JO C 214 du 31 juillet 2001.

⁶ JO C 257 du 14 septembre 2001.

⁷ JO C 305 du 30 octobre 2001.

⁸ JO C 314 du 8 novembre 2001.

⁹ JO C 294 du 19 octobre 2001.

¹⁰ JO C 349 du 10 décembre 2001.

¹¹ JO C 314 du 8 novembre 2001.

¹² JO C 329 du 23 novembre 2001.

¹³ JO C 334 du 28 novembre 2001.

De definitieve resultaten van de controles van de Europese Rekenkamer worden nadien opgenomen in het jaarverslag¹ of, voor bijzondere kwesties, in speciale verslagen. Het jaarverslag bevat eveneens de verklaring van betrouwbaarheid (DAS), waarin de Rekenkamer de betrouwbaarheid bevestigt van de rekeningen en de regelmatigheid en de wettigheid van de onderliggende verrichtingen erkent.

In 2001 werden veertien speciale verslagen gepubliceerd.

- Speciaal verslag nr. 1/2001 over het communautair initiatief URBAN²;
- Speciaal verslag nr. 2/2001 over het beheer van de humanitaire noodacties voor de slachtoffers van de crisis in Kosovo (ECHO)³;
- Speciaal verslag nr. 3/2001 over het beheer door de Commissie van de internationale visserijovereenkomsten⁴;
- Speciaal verslag nr. 4/2001 over de controle van het EOGFL-Garantie – de implementatie van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)⁵;
- Speciaal verslag nr. 5/2001 over de tegenwaardefondsen van de steun voor structurele aanpassing, die wordt bestemd voor begrotingssteun (zevende en achtste EOF)⁶;
- Speciaal verslag nr. 6/2001 over de melkquota⁷;
- Speciaal verslag nr. 7/2001 over uitvoerrestituties – bestemming en het in de handel brengen⁸;
- Speciaal verslag nr. 8/2001 over de productierestituties voor aardappel- en graanzetmeel, en de steun voor aardappelmeel⁹;
- Speciaal verslag nr. 9/2001 over het Programma voor opleiding en mobiliteit van onderzoekers¹⁰;
- Speciaal verslag nr. 10/2001 over de financiële controle van de Structuurfondsen – Verordeningen (EG) nrs. 2064/97 en 1681/94 van de Commissie¹¹;
- Speciaal verslag nr. 11/2001 over het Tacis-programma voor grensoverschrijdende samenwerking¹²;
- Speciaal verslag nr. 12/2001 over bepaalde structuurmaatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid: effect van de EFRO-steun op de werkgelegenheid en ESF-maatregelen ter bestrijding van langdurige werkloosheid¹³;

¹ PB C 359 van 15 december 2001.

² PB C 124 van 25 april 2001.

³ PB C 168 van 12 juni 2001.

⁴ PB C 210 van 27 juli 2001.

⁵ PB C 214 van 31 juli 2001.

⁶ PB C 257 van 14 september 2001.

⁷ PB C 305 van 30 oktober 2001.

⁸ PB C 314 van 8 november 2001.

⁹ PB C 294 van 19 oktober 2001.

¹⁰ PB C 349 van 10 december 2001.

¹¹ PB C 314 van 8 november 2001.

¹² PB C 329 van 23 november 2001.

¹³ PB C 334 van 28 november 2001.

- Rapport spécial n° 13/2001 sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹⁴;
- Rapport spécial n° 14/2001 concernant le suivi du rapport spécial n° 19/98 de la Cour relatif à l'ESB¹⁵.

Outre la coopération en matière de contrôle, une structure de concertation existe également au niveau des différentes institutions de contrôle des Etats membres de l'Union européenne, qui leur permet d'aborder en collaboration avec la Cour des comptes européenne différents thèmes d'intérêt commun. Cette structure de concertation est organisée à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, il y a la réunion semestrielle des agents de liaison des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne. En 2001, la réunion de printemps a été organisée par la Cour des comptes européenne les 3 et 4 mai à Luxembourg. La réunion d'automne s'est déroulée à Rome les 24 et 25 septembre à l'initiative de la *Corte dei Conti Italiana*.

Par ailleurs, 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 organisée par le *National Audit Office* en 2001 s'est tenue les 4 et 5 décembre à Londres.

Dans le cadre de ces réunions, des groupes de travail traitent divers sujets techniques particuliers. La Cour des comptes de Belgique participe au groupe de travail sur la coopération avec les pays candidats à l'adhésion, ainsi qu'au nouveau groupe de travail sur l'échange électronique de données dont les travaux ont débuté en 2001. Ce dernier groupe a pour mission de mettre en œuvre, au niveau des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne, le programme communautaire IDA relatif aux réseaux transeuropéens pour l'échange électronique de données entre administrations¹⁶.

Ces réunions sont aussi l'occasion de nouer entre les institutions de contrôle nationales des contacts privilégiés, qu'elles mettent régulièrement à profit pour s'informer des audits réalisés à l'étranger ainsi que des particularités administratives ou institutionnelles des autres pays.

– Présidence belge de l'Union européenne

A la demande du ministère des Affaires étrangères, la Cour a mis deux auditeurs à la disposition de la Représentation permanente de la Belgique auprès des Nations Unies à New York afin de lui fournir un appui technique dans le cadre des travaux de la 56^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies durant le dernier trimestre 2001.

Cet appui a concerné les négociations faites par la Belgique au nom de l'Union européenne au sein de la 5^e Commission de l'Assemblée générale, compétente pour les questions financières, budgétaires et administratives. Ces négociations ont porté sur le budget régulier de l'ONU pour l'exercice 2002-2003, les budgets des différentes opérations de maintien de la paix, les budgets des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, ainsi que sur un ensemble de dossiers administratifs et financiers concernant l'Organisation.

¹⁴ JO C 338 du 30 novembre 2001.

¹⁵ JO C 324 du 20 novembre 2001.

¹⁶ Décisions nos 1719/1999/CE et 1720/1999/CE du Parlement européen du Conseil du 12 juillet 1999, JO L 203 du 3 août 1999.

- Speciaal verslag nr. 13/2001 over het beheer van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)¹⁴;
- Speciaal verslag nr. 14/2001 over de follow-up van speciaal verslag nr. 19/98 van de Rekenkamer over BSE¹⁵;

Naast de samenwerking voor de eigenlijke controle bestaat er een overlegstructuur op het niveau van de verschillende controle-instellingen van de Lid-Staten van de Europese Unie die hen toelaat samen te werken met de Europese Rekenkamer rond verscheidene thema's met een gemeenschappelijk belang. Die overlegstructuur bestaat op meerdere niveaus.

Vooreerst zijn er de zesmaandelijks bijeenkomsten van de verbindingsagenten van de hoge controle-instellingen van de Europese Unie. In 2001 werd de lenteontmoeting door de Europese Rekenkamer op 3 en 4 mei in Luxemburg georganiseerd. De herfstontmoeting had plaats in Rome op 24 en 25 september op initiatief van de *Corte dei Conti Italiana*.

Het contactcomité van de voorzitters van de nationale controle-organen van de Lid-Staten van de Europese Unie vormt het hoogste niveau in de overlegstructuur. Zijn jaarlijkse bijeenkomst werd op initiatief van het *National Audit Office* op 4 en 5 december in Londen gehouden.

In het kader van die vergaderingen behandelen werkgroepen uiteenlopende technische onderwerpen die een bijzonder belang vertonen. Het Belgische Rekenhof neemt deel aan de werkgroep met betrekking tot de samenwerking met de kandidaat Lid-Staten en aan de werkgroep die zich bezighoudt met de elektronische gegevensuitwisselingen en die in 2001 met zijn werkzaamheden is gestart. Laatstbedoelde werkgroep heeft tot taak op het niveau van de hoge controle-instellingen van de Europese Unie het communautair programma IDA te implementeren betreffende de trans-Europese netwerken voor elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten¹⁶.

Die vergaderingen vormen ook een ideale gelegenheid voor geprivilegieerde contacten tussen de nationale controle-instellingen. Zo kunnen zij zich informeren over de in de andere landen uitgevoerde audits en over de administratieve of institutionele bijzonderheden van andere landen.

– Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie

Op vraag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het Rekenhof twee auditoren ter beschikking gesteld van de permanente vertegenwoordiging van België bij de Verenigde Naties in New York, teneinde technische bijstand te verlenen bij de werkzaamheden naar aanleiding van de 56e zitting van de Algemene Vergadering in het laatste trimester van 2001.

Meer bepaald werden de onderhandelingen ondersteund die België in naam van de Europese Unie voerde in de 5de Commissie van de Algemene Vergadering, bevoegd voor financiële, budgettaire en administratieve aangelegenheden. Die onderhandelingen hebben geleid tot de gewone begroting van de UNO voor het dienstjaar 2002-2003, de begrotingen van de verschillende vredesoperaties, de begrotingen van de internationale strafrechtbanken voor ex-Yoegoslavië en Rwanda en tot een aantal administratieve en financiële dossiers die de organisatie aanbelangen.

¹⁴ PB C 338 van 30 november 2001.

¹⁵ PB C 324 van 20 november 2001.

¹⁶ Besluiten nrs 1719/1999/EG en 1720/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 1999, PB L 203 van 3 augustus 1999.

– INTOSAI

Sous la direction de Messieurs les Premier Président et Président, une délégation de la Cour des comptes a participé au 17^e congrès de l'*International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), c'est-à-dire l'organisation mondiale des cours des comptes, qui s'est déroulé à Séoul (Corée du Sud), du 21 au 27 octobre 2001. Les thèmes suivants ont été abordés au cours de cette rencontre: un premier thème traitait des audits effectués par les cours des comptes d'organisations internationales et supranationales; un second thème abordait la contribution des cours des comptes aux réformes administratives et était scindé en (a) le rôle des cours des comptes dans la planification et l'implémentation des réformes, (b) le rôle de ces institutions dans l'audit desdites réformes.

Durant ce congrès, le premier président de la Cour des comptes a assuré, conjointement avec le président du *State Audit Office* de Hongrie, la présidence de l'*Internal Control Standards Committee* de l'INTOSAI.

– EUROSAI

Le premier mandat de la cour des comptes en tant que commissaire aux comptes de l'*European Organization of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI) devait s'achever en 2002. Il a été prolongé pour une nouvelle période de trois ans au cours du 5^e congrès de l'EUROSAI, tenu à Moscou.

APERÇU DE LA CORRESPONDANCE ÉCHANGÉE EN 2001 ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

En 2001, la Cour des comptes a envoyé 964 lettres aux membres du Gouvernement fédéral.

Le tableau ci-dessous en présente un aperçu. 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 *AG* 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 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.

– INTOSAI

Een delegatie van het Rekenhof, onder leiding van de eerste voorzitter en de voorzitter, nam van 21 tot 27 oktober 2001 in Seoel (Zuid-Korea) deel aan het 17^e congres van de *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), d.i. de wereldorganisatie van rekenkamers. Tijdens die bijeenkomst werden de volgende thema's behandeld: een eerste thema handelde over de audit door de rekenkamers van internationale en supranationale organisaties; het tweede thema betrof de bijdrage van de rekenkamers aan administratieve hervormingen en was onderverdeeld in (a) de rol van rekenkamers in de planning en implementatie van de administratieve hervormingen, en (b) de rol van de rekenkamers in de audit van die hervormingen.

Tijdens dat congres volgde de eerste voorzitter van het Rekenhof de president van het Hongaarse *State Audit Office* op als voorzitter van het *Internal Control Standards Committee* van INTOSAI.

– EUROSAI

In de loop van 2002 kwam een einde aan het eerste mandaat van het Rekenhof als commissaris van de rekeningen van de *European Organization of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI). Op het 5^e EUROSAI-congres in Moskou werd het mandaat van het Rekenhof echter verlengd voor een nieuwe periode van drie jaar.

OVERZICHT VAN DE IN HET JAAR 2001 DOOR HET REKENHOF MET DE LEDEN VAN DE FEDERALE REGERING GEVOERDE BRIEFWISSELING

In 2001 heeft het Rekenhof 964 brieven gericht aan de leden van de federale regering.

De onderstaande tabel biedt een overzicht. 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 of van rekenplichtigen gecontroleerd verklaard zijn.

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.

Destinataires	Chambres		AG		Comptes		Total
	Observations	Copies	Observations	Copies	Observations	Copies	
Premier ministre	2		5	9	1	1	18
Vice-première ministre et ministre de l'Emploi	1		8			10	19
Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères	8	1	4	3	8		24
Vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale	15		5	6		45	71
Vice-première ministre et ministre de la Mobilité et des Transports	6		7	2	6	1	22
Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement	34	1	6	2		4	47
Ministre de l'Intérieur	9	1	15	2	1	2	30
Ministre des Affaires sociales et des Pensions	23	3	18	5	3	18	70
Ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration	3	2	3				8
Ministre de la Défense nationale	12		8	3		2	25
Ministre de l'Agriculture et des Classes moyennes	9		6		18	2	35
Ministre de la Justice	5	1	8	2	10		26
Ministre des Finances	14	4	42	3	402	3	468
Ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques	8		7			4	19
Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, chargé de la politique des grandes villes	17	1	6	2	9	4	39
Ministre, adjointe au ministre des Affaires étrangères, chargée de l'Agriculture	8	1	4	1			14
Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur							0
Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement	15	1	6	1	2		25
Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable	1	1	1	1			4
TOTAL	190	17	159	42	460	96	964

Geadresseerde	Kamers		AV		Rekening		Totalen
	Opmerking	Afschrift	Opmerking	Afschrift	Opmerking	Afschrift	
Eerste Minister	2		5	9	1	1	18
Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid	1		8			10	19
Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken	8	1	4	3	8		24
Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie	15		5	6		45	71
Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer	6		7	2	6	1	22
Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	34	1	6	2		4	47
Minister van Binnenlandse Zaken	9	1	15	2	1	2	30
Minister van Sociale Zaken en Pensioenen	23	3	18	5	3	18	70
Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen	3	2	3				8
Minister van Landsverdediging	12		8	3		2	25
Minister van Landbouw en Middenstand	9		6		18	2	35
Minister van Justitie	5	1	8	2	10		26
Minister van Financiën	14	4	42	3	402	3	468
Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand	8		7			4	19
Minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek, belast met het Grootstedenbeleid	17	1	6	2	9	4	39
Minister toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken, belast met Landbouw	8	1	4	1			14
Staatssecretaris voor Buitenlandse Handel							0
Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking	15	1	6	1	2		25
Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling	1	1	1	1			4
TOTAAL	190	17	159	42	460	96	964

CHAPITRE 1

MISSION JURIDICTIONNELLE

La mission juridictionnelle de la Cour des comptes s'effectue en deux phases successives, distinctes l'une de l'autre.

Dans la phase administrative, les comptes des comptables sont arrêtés par la Cour des comptes. A cette fin, les comptables transmettent leurs comptes à la Cour annuellement ou à certains moments fixés par la loi, ainsi qu'en cas de déficit et de cessation de leurs fonctions. La Cour établit si les comptables sont quittes, en avance ou en débet.

La Cour envoie les comptes arrêtés à l'autorité compétente, qui, si un débet a été constaté par la Cour, doit citer le comptable à comparaître devant la Cour, sauf lorsque celui-ci peut se prévaloir de la force majeure ou lorsque le déficit n'excède pas 50.000 francs (1.250 euros). Lorsque l'autorité compétente cite le comptable devant la Cour, une procédure publique et contradictoire est mise en place, au terme de laquelle le comptable peut être condamné à rembourser tout ou partie du déficit. Lorsque l'autorité compétente s'abstient de citer le comptable, elle en avise la Cour par un écrit motivé, accompagné de toutes les pièces justificatives.

Les données suivantes ont trait à l'année 2001.

1. PREMIÈRE PHASE – ARRÊT ADMINISTRATIF DES COMPTES

1.1. En 2001, la Cour a arrêté 27 comptes présentant des débits pour un montant total de 45.878.588 francs (1.137.300,40 euros) et 240.663,61 dollars américains.

Ministère	Nombre	Montant total
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale	16	1.884.442 francs (46.714,09 euros) et 240.663,61 dollars américains
Ministère des Finances	8	43.428.884 francs (1.076.573,90 euros)
Ministère de la Justice	1	278.354 francs (6.900,21 euros)
Ministère de la Défense nationale	2	286.908 francs (7.112,26 euros)
Totaux généraux	27	45.878.588 francs (1.137.300,40 euros) et 240.663,61 dollars américains

1.2. Les termes «administratief arrest» (en français «arrêt administratif») sont remplacés par «administratieve afsluiting».

Jusqu'à présent, en néerlandais, les termes «administratief arrest» étaient utilisés pour désigner l'arrêt d'un compte en débet (ainsi que pour la clôture d'un compte de

HOOFDSTUK 1

JURISDICTIONELE OPDRACHT

De jurisdictionele opdracht van het Rekenhof wordt uitgevoerd in twee opeenvolgende, van elkaar onderscheiden fasen.

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

Het Rekenhof stuurt de afgesloten rekeningen naar de bevoegde administratieve overheid, die, in het geval waarin het Rekenhof een tekort heeft vastgesteld, de rekenplichtige moet dagvaarden voor het Rekenhof, tenzij de rekenplichtige zich kan beroepen op overmacht of het bedrag van het tekort niet hoger is dan 50.000 BEF (1.250 EUR). In het geval de bevoegde overheid de rekenplichtige voor het Rekenhof dagvaardt, wordt een openbare en tegensprekelijke procedure ingezet waarbij de rekenplichtige kan worden veroordeeld 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, met vermelding van de motieven, gestaafd door voldoende en afdoende bewijsstukken.

De hiernavolgende gegevens hebben betrekking op het jaar 2001.

1. EERSTE FASE – ADMINISTRATIEVE AFSLUITING VAN DE REKENINGEN

1.1. *In 2001 heeft het Rekenhof 27 rekeningen afgesloten met een tekort voor een totaal bedrag van 45.878.588 BEF (1.137.300,40 EUR) en 240.633,61 USD.*

Ministerie	Aantal	Totaal bedrag
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	16	1.884.442 BEF (46.714,09 EUR) en 240.633,61 USD
Ministerie van Financiën	8	43.428.884 BEF (1.076.573,90 EUR)
Ministerie van Justitie	1	278.354 BEF (6.900,21 EUR)
Ministerie van Landsverdediging	2	286.908 BEF (7.112,26 EUR)
Algemeen totaal	27	45.878.588 BEF (1.137.300,4 EUR) en 240.633,61 USD

1.2. *De terminologie „administratief arrest” wordt vervangen door „administratieve afsluiting”.*

Tot nu toe werd in het Nederlands voor de afsluiting van een rekening met een tekort (en tevens voor de afsluiting van een eindebeheersrekening zonder tekort) de termi-

fin de gestion non déficitaire). Ils renvoyaient aux termes utilisés en français, «arrêt administratif». Toutefois, le mot «arrêt» en l'occurrence, a le sens de «clôture» («afsluiting») et non le sens strict d'«arrêt», c'est-à-dire décision d'un organe juridictionnel. Pour éviter toute confusion possible, la Cour des comptes a décidé d'abandonner les termes «administratief arrest» et d'utiliser désormais l'expression «administratieve afsluiting», qui, d'ailleurs, correspond parfaitement aux termes utilisés à ce sujet dans la loi organique de la Cour des comptes (article 8, 1^{er}, 3^e, 4^e et 7^e alinéas).

2. DEUXIÈME PHASE – DÉTERMINATION DE LA RESPONSABILITÉ DU COMPTABLE DONT LE COMPTE A ÉTÉ ARRÊTÉ AVEC UN DÉFICIT

2.1. En 2001, la Cour a reçu des autorités compétentes 21 décisions de non-citation à comparaître pour un montant total de 10.061.091 francs (249.407,93 euros).

Ministère	Nombre	Montant total
Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale	11	2.167.683 francs (53.735,46 euros)
Ministère des Finances	4	4.924.926 francs (122.085,73 euros)
Ministère de la Défense nationale	4	328.878 francs (8.152,67 euros)
Ministère de la Justice	1	2.622.604 francs (65.012,65 euros)
Ministère de l'Emploi et du Travail	1	17.000 francs (421,42 euros)
Totaux généraux	21	10.061.091 francs (249.407,93 euros)

Parmi les décisions transmises à la Cour, 18 ont été motivées par référence à la force majeure dans le chef du comptable. Dans un cas, le montant du débet (≤ 50.000 francs ou 1.250 euros) a également été invoqué pour motiver la décision de ne pas le citer. La Cour rappelle à cet égard qu'il convient d'abord de vérifier si le comptable peut se prévaloir de la force majeure. Ensuite, si ce n'est pas le cas, il est possible de ne pas le citer eu égard au montant du déficit. Les deux motifs ne peuvent donc, en principe, être invoqués simultanément dans la décision de non-citation. Dans deux cas, seul le montant du déficit (≤ 50.000 francs ou 1.250 euros) a été invoqué.

La Cour a constaté que ces décisions satisfont aux conditions légales, à l'exception d'une décision.

A propos de cette décision (Finances), la Cour a fait remarquer qu'elle a été envoyée à son Collège après l'expiration du délai fixé à l'article 8, *in fine*, de sa loi organique. Le ministre des Finances a pris acte du point de vue de la Cour par lettre du 14 août 2002.

nologie „administratief arrest” gebruikt. Zij refereerde aan de in het Frans gebruikte terminologie „arrêt administratif”. Het woord „arrêt” wordt in casu evenwel gebruikt in de zin van „afsluiting” en niet in de zin van „arrest”, nl. een beslissing uitgaande van een rechtsprekend orgaan. Om alle mogelijke begripsverwarring uit te sluiten, heeft het Rekenhof dan ook beslist de terminologie „administratief arrest” te verlaten en voortaan de terminologie „administratieve afsluiting” te hanteren. Die sluit trouwens volkomen aan bij de terminologie die desbetreffend in de inrichtingswet van het Rekenhof wordt gebruikt (artikel 8, 1^e, 3^e, 4^e en 7^e lid).

2. TWEEDE FASE – BEOORDELING VAN DE AANSPRAKELIJKHEID VAN DE REKENPLICHTIGE VAN WIE DE REKENING MET EEN TEKORT WERD AFGESLOTEN

2.1. In 2001 ontving het Rekenhof van de bevoegde overheden 21 beslissingen om niet te dagvaarden voor een totaal bedrag van 10.061.091 BEF (249.407,93 EUR).

Ministerie	Aantal	Totaal bedrag
Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	11	2.167.683 BEF (53.735,46 EUR)
Ministerie van Financiën	4	4.924.926 BEF (122.085,73 EUR)
Ministerie van Landsverdediging	4	328.878 BEF (8.152,67 EUR)
Ministerie van Justitie	1	2.622.604 BEF (65.012,65 EUR)
Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid	1	17.000 BEF (421,42 EUR)
Algemeen totaal	21	10.061.091 BEF (249.407,93 EUR)

Achttien van de aan het Rekenhof overgelegde beslissingen werden gemotiveerd door verwijzing naar de situatie van overmacht in hoofde van de rekenplichtige. In één geval werd gelijktijdig het bedrag van het tekort (≤ 50.000 BEF of 1.250 EUR) 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 niet te dagvaarden. In twee gevallen werd enkel verwezen naar het bedrag van het tekort (≤ 50.000 BEF of 1.250 EUR).

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat die beslissingen voldoen aan de wettelijke voorwaarden, met uitzondering van één beslissing.

Met betrekking tot die beslissing (Financiën) heeft het Rekenhof immers opgemerkt dat zij aan zijn college werd toegezonden na het verstrijken van de in artikel 8, in fine, van zijn inrichtingswet bepaalde termijn. Met de brief van 14 augustus 2002 heeft de Minister van Financiën akte genomen van het standpunt van het Rekenhof.

2.2. En 2001, les Chambres française et néerlandaise de la Cour ont rendu au niveau fédéral quatre arrêts, au terme d'une procédure publique et contradictoire dirigée contre des comptables. Ces arrêts sont repris par extrait ci-après.

2.2.1. Arrêt n° 1.230.535 A2 du 23 janvier 2001 :

« ...

Attendu que, selon la citation, l'action tend à entendre condamner le cité au remboursement de 26.000 francs, soit le montant du déficit constaté, ainsi qu'au paiement des dépens conformément aux articles 1018 à 1022 et 1024 du Code judiciaire;

Attendu qu'il ressort de l'examen du dossier soumis que le déficit résulte de la disparition, le 4 mai 1995, de l'encaisse remise par une collaboratrice de la comptable, avec un paquet de lettres, à un guichetier du bureau de poste local, pour qu'elle soit versée sur le compte postal du bureau de l'enregistrement; que la collaboratrice a toutefois omis d'attirer l'attention du guichetier sur le fait que le paquet comprenait des espèces destinées à être versées sur un compte et n'a, par conséquent, pas reçu de preuve de leur dépôt; que le versement n'a pas été effectué et qu'une enquête interne à la Poste n'a abouti à aucun résultat;

Attendu que la partie citante est d'avis qu'il ne peut être accordé décharge à la citée pour la perte de fonds conformément à l'article 67 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, parce qu'elle n'a pas pris les précautions utiles lors du versement des espèces et qu'elle ne peut se prévaloir de la force majeure, puisqu'un manque de surveillance et de contrôle à l'égard de sa collaboratrice chargée du versement des espèces peut lui être reproché;

Attendu que la partie citée conteste, dans un premier moyen, ne pas avoir pris les précautions requises lors du versement des espèces et n'avoir exercé qu'un contrôle imparfait de sa collaboratrice, comme la partie citante l'affirme dans son mémoire; qu'elle allègue avoir effectivement pris les précautions utiles, dans la mesure des moyens mis à sa disposition à cette fin par les autorités; que le 4 mai 1995, seules deux personnes étaient présentes pour assurer le fonctionnement du service et que, par conséquent, la charge de travail était très lourde; qu'en égard à ce manque de personnel et à l'absence d'instruments de paiement modernes ou de transport sûr d'importantes sommes d'argent de et vers la Poste, il est habituel que la collaboratrice se rende personnellement à la Poste pour y effectuer les formalités nécessaires; que la collaboratrice est une personne fiable, qui a toujours accompli scrupuleusement et consciencieusement ses tâches;

Que la partie citée avance que la raison pour laquelle la preuve du versement n'a pas immédiatement été rapportée au bureau doit uniquement être cherchée dans le fait que la collaboratrice est allée à la Poste à la fin de ses activités de ce jour-là (vers 16 heures) et n'est plus retournée ensuite au bureau; que, même si la preuve en question avait immédiatement été apportée au bureau, l'encaisse aurait quand même disparu; que la citée a elle-même, dès que l'absence de preuve du versement a été remarquée, tout mis en œuvre pour préserver les intérêts de l'Etat; qu'elle déclare avoir agi comme on peut l'attendre de la part d'un comptable normalement prudent se trouvant dans les mêmes circonstances et qu'aucune négligence ou malveillance ne peut, dès lors, lui être reprochée;

Que la partie citée signale en outre que le dossier pénal classé sans suite montre clairement qu'il s'agit d'une situation de force majeure et que les événements se

2.2. *In 2001 hebben de Nederlandse en Franse Kamer van het Rekenhof, voor het federale niveau, vier arresten gewezen na afloop van een openbare en tegensprekelijke procedure tegen rekenplichtigen. Een uittreksel van die arresten volgt hierna.*

2.2.1. *Arrest nr. 1.230.535 A2 van 23 januari 2001 :*

.....

Overwegende dat de vordering er volgens de dagvaarding toe strekt gedaagde te horen veroordelen tot de terugbetaling van 26.000 BEF, zijnde het bedrag van het vastgestelde tekort, alsook tot het betalen van de kosten overeenkomstig de artikelen 1018 tot 1022 en 1024 van het Gerechtelijk Wetboek;

Overwegende dat uit het onderzoek van het voorgelegde dossier is gebleken dat het tekort voortvloeit uit de verdwijning op 4 mei 1995 van het kasgeld dat, met het oog op de storting op de postrekening van het registratiekantoor, samen met een pakket briefwisseling door een medewerkster van de rekenplichtige werd afgegeven aan een loketbediende bij het plaatselijk postkantoor; dat de medewerkster evenwel heeft nagelaten de postbediende attent te maken op het feit dat het pakket de speciën ter storting bevatte en zij dientengevolge geen afgiftebewijs ontving; dat de storting niet werd uitgevoerd en een intern onderzoek bij de Post geen resultaat opleverde;

Overwegende dat eiseres van oordeel is dat verweerster geen kwijting kan worden verleend voor het geldverlies overeenkomstig artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit omdat zij niet de nodige voorzorgen heeft genomen bij het storten van de contanten en zij zich niet kan beroepen op overmacht aangezien haar een gebrek aan toezicht en controle kan worden verweten ten aanzien van haar medewerkster aan wie zij de storting van de contanten heeft opgedragen;

Overwegende dat verweerster in een eerste middel betwist niet de nodige voorzorgen te hebben genomen bij het storten van de contanten en slechts een gebrekkig toezicht te hebben uitgeoefend op haar medewerkster, zoals de eisende partij stelt in haar memorie; dat zij aanvoert wel voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen, in de mate dat haar daartoe van hogerhand middelen ter beschikking werden gesteld; dat er op 4 mei 1995 slechts twee personen aanwezig waren om de werking van de dienst te verzekeren en het bijgevolg zeer druk was; dat, gelet op dit gebrek aan personeel alsook op het niet voorhanden zijn van moderne betaalinstrumenten of een veilig transport van belangrijke geldsommen van en naar de Post, het een gewoonte is dat de medewerkster zich persoonlijk naar de Post begeeft om aldaar de nodige formaliteiten te verrichten; dat de medewerkster een betrouwbaar persoon is die steeds nauwgezet en plichtsgetrouw haar taken heeft waargenomen;

Dat verweerster stelt dat de verklaring waarom het ontvangstbewijs van de storting niet onmiddellijk naar het kantoor werd teruggebracht enkel en alleen moet worden gezocht in het feit dat de medewerkster op het einde van haar werkzaamheden van die dag (omstreeks 16.00u) naar de Post ging en daarna niet meer naar kantoor is teruggekeerd; dat zelfs indien het bewuste bewijs onmiddellijk naar het kantoor zou zijn gebracht, het kasgeld toch zou zijn verdwenen; dat zijzelf, zodra werd opgemerkt dat er geen afgiftebewijs voorhanden was, alles in het werk heeft gesteld om de belangen van de Staat te vrijwaren; dat zij verklaart te hebben gehandeld zoals mag worden verwacht van een normaal voorzichtige rekenplichtige die zich in dezelfde omstandigheden zou bevinden en dat haar derhalve geen nalatigheid en/of moedwil kan worden verweten;

Dat verweerster er tevens op wijst dat uit het geseponeerd strafdossier duidelijk blijkt dat het een situatie van overmacht betreft en dat de gebeurtenissen zich buiten

sont produits indépendamment de sa volonté; qu'elle a d'ailleurs, par le passé, toujours reçu de très bons rapports d'évaluation;

Attendu que la partie citée allègue également, en ordre subsidiaire, que la fonction de comptable comporte une responsabilité financière très lourde; que cette situation remonte à l'époque où les receveurs pouvaient recruter, rémunérer et licencier leurs propres membres du personnel; que tel n'est plus le cas actuellement et que le comptable doit travailler avec le personnel mis à sa disposition, dont tant le nombre que la qualification diminuent;

Attendu qu'il ressort des directives administratives présentées (§ 500) que le versement d'espèces doit être confié à un fonctionnaire fiable et doit être effectué avant 15 heures ou à une heure à convenir; que ces directives (§ 501) prescrivent aussi que le comptable doit veiller dans tous les cas à ce que la preuve du versement soit immédiatement rapportée au bureau;

Attendu que l'enveloppe contenant l'argent faisait partie d'un paquet de lettres apportées au bureau de poste pour être expédiées; que la collaboratrice ne s'est présentée au bureau de poste que vers 16 heures et n'est plus retournée ensuite au bureau de l'enregistrement, de sorte que le reçu n'a pas immédiatement été rapporté au bureau; que dès lors, la comptable n'a pas réagi immédiatement, mais seulement le lendemain, lorsque sa collaboratrice a constaté qu'il n'y avait pas de preuve du versement; qu'il peut donc lui être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures de précaution, telles que prescrites par l'article 67 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat;

Attendu que le premier moyen de la partie citée ne peut, en conséquence, être retenu;

Attendu que la partie citée demande, dans un deuxième moyen, de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle visant à déterminer dans quelle mesure l'article 8, cinquième et huitième alinéas, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes est conforme à l'article 10 et à l'article 11 de la Constitution coordonnée, compte tenu du fait que le travailleur du secteur privé peut se référer aux dispositions légales de l'article 18 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail; que la partie citée renvoie, à ce sujet, à l'arrêt n° 77/96 du 18 décembre 1996 de la Cour d'arbitrage, afin de pouvoir constater une inégalité de traitement en ce qui concerne le régime de responsabilité des travailleurs salariés et celui des fonctionnaires; que cette différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif;

Attendu que tant l'article 8, cinquième et huitième alinéas, de la loi organique de la Cour des comptes que l'article 67 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précisent clairement les conditions de responsabilité du comptable;

Attendu que la différence dans le traitement de la responsabilité, d'une part, d'un travailleur salarié, soumis à la loi relative aux contrats de travail, et d'autre part, d'un comptable, soumis à la loi organique de la Cour des comptes et aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, est justifiée étant donné qu'elle repose sur un critère objectif, à savoir la mission particulière de gestion des deniers publics qui est confiée au comptable;

Attendu que c'est précisément cette tâche spécifique, à laquelle sont attachées une responsabilité et une charge de la preuve particulières, qui distingue également le comptable d'un fonctionnaire qui ne l'est pas, de sorte que le renvoi à l'arrêt n° 77/96 du 18 décembre 1996 de la Cour d'arbitrage n'est, en l'occurrence, pas opportun;

haar wil hebben voorgedaan; dat zij trouwens in het verleden steeds zeer goede evaluatieverslagen heeft gekregen;

Overwegende dat verweerster in ondergeschikte orde aanvoert dat rekenplichtigheid een zeer zware financiële verantwoordelijkheid met zich meebrengt; dat deze instelling nog dateert uit een tijd toen de ontvangers hun eigen personeelsleden konden aanwerven, vergoeden en ontslaan; dat dit thans niet meer het geval is en de rekenplichtige dient te werken met het ter beschikking gestelde personeel, waarvan zowel kwantiteit als kwalificatie afneemt;

Overwegende dat uit de voorgelegde administratieve richtlijnen (§ 500) blijkt dat de storting van contanten moet worden toevertrouwd aan een betrouwbare ambtenaar en moet worden uitgevoerd vóór 15.00 uur of op een overeen te komen uur; dat die richtlijnen (§501) tevens voorschrijven dat de rekenplichtige er in elk geval over moet waken dat het ontvangstbewijs van de storting onmiddellijk naar het kantoor wordt teruggebracht;

Overwegende dat de omslag met contanten werd vervat in het pakket briefwisseling dat ter verzending naar het postkantoor werd gebracht; dat de medewerkster zich pas omstreeks 16.00u in het postkantoor heeft aangeboden en daarna niet naar het registratiekantoor is teruggekeerd zodat het ontvangstbewijs niet onmiddellijk naar het kantoor werd teruggebracht; dat bijgevolg de rekenplichtige evenmin onmiddellijk maar pas de volgende dag, toen haar medewerkster vaststelde dat er geen ontvangstbewijs voor de storting voorhanden was, tot actie is overgegaan; dat haar derhalve kan worden verweten dat zij niet alle voorzorgsmaatregelen in acht heeft genomen zoals voorgeschreven door artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit;

Overwegende dat het eerste middel van verweerster bijgevolg niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat verweerster in een tweede middel vraagt aan het Arbitragehof de prejudiciële vraag te stellen in hoeverre artikel 8, vijfde en achtste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde grondwet, rekening houdende met het feit dat de werknemer uit de privé-sector zich kan beroepen op de wettelijke bepalingen van artikel 18 van de Wet op de Arbeidsovereenkomsten van 3 juli 1978; dat verweerster desbetreffend verwijst naar het arrest van het Arbitragehof nr. 77/96 van 18 december 1996, teneinde een ongelijkheid in behandeling te kunnen vaststellen inzake de aansprakelijkheidsregeling van werknemers en die van ambtenaren; dat dit verschil in behandeling niet berust op een objectief criterium;

Overwegende dat zowel artikel 8, vijfde en achtste lid, van de inrichtingswet van het Rekenhof als artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit duidelijk zijn wat de aansprakelijkheid van de rekenplichtige betreft;

Overwegende dat het verschil in behandeling van de aansprakelijkheid van een werknemer, onderworpen aan de arbeidsovereenkomstenwet, enerzijds, en van een rekenplichtige, onderworpen aan de inrichtingswet van het Rekenhof en aan de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, anderzijds, verantwoord is aangezien het berust op een objectief criterium, namelijk de bijzondere opdracht tot beheer van openbare gelden die aan de rekenplichtige wordt gegeven;

Overwegende dat precies die bijzondere taak, waaraan dus een bijzondere verantwoordelijkheid en bewijslast is verbonden, de rekenplichtige ook onderscheidt van een niet-rekenplichtig ambtenaar, zodat de verwijzing naar het arrest nr. 77/96 van 18 december 1996 van het Arbitragehof in casu niet dienstig is;

Qu'en conséquence, ce deuxième moyen ne peut être retenu ;

Attendu que la comptable ne démontre pas que la perte de fonds résulte de la force majeure et qu'il ressort des pièces déposées qu'elle n'a pas pris toutes les précautions prescrites par les règlements, mais a manqué à son obligation de surveillance et de contrôle ;

Attendu que, conformément à l'article 8, huitième alinéa, de sa loi organique, la Cour ne peut prononcer la décharge que si elle conclut à l'absence de débet ou si le comptable est fondé à se prévaloir de la force majeure ; que, dans le cas contraire, elle le condamne à solder son débet ou, en s'inspirant de toutes les circonstances de l'espèce et notamment de l'importance des manquements du comptable à ses obligations, ne le condamne qu'à rembourser une partie du débet ;

Attendu que la partie citée invoque un certain nombre de circonstances atténuantes, à savoir le manque de personnel, tant quantitatif que qualitatif, et l'absence d'instruments de paiement modernes et de transport sûr d'argent ; que le dépôt des pièces à la Poste a eu lieu après 16 heures parce que, ce jour-là, seules deux personnes étaient présentes au bureau et que la charge de travail avait été très lourde ; que la comptable a, le lendemain – c'est-à-dire pas immédiatement et donc tardivement selon les directives –, pris toutes les mesures qui s'imposaient, à savoir avertir le bureau de poste concerné et porter plainte contre X à la Gendarmerie ; que la partie citée indique aussi avoir, par le passé, toujours reçu de très bons rapports d'évaluation ; que la partie citante a déclaré, en séance, pouvoir admettre des circonstances atténuantes eu égard à la désignation ultérieure de la comptable et au déroulement sans problème de ses activités par la suite ;

Par ces motifs,

La Cour des comptes,

...

Statuant contradictoirement en séance de la Chambre néerlandaise ;

Déclare l'action recevable et fondée dans la mesure suivante ;

Condamne D. à verser à l'Etat belge la somme de 13.000 francs.

Rejette pour le surplus l'action en principal.

(traduction)...».

2.2.2. Arrêt n° 1.391.402 A3 du 26 juin 2001 :

« ...

Attendu que, selon la citation, l'action tend à entendre condamner le cité au remboursement de 400.000 francs, soit le montant du déficit constaté, ainsi qu'au paiement des dépens conformément aux articles 1018 à 1022 et 1024 du Code judiciaire ;

Attendu qu'il ressort de l'examen du dossier soumis que le déficit découle de la disparition, constatée le 26 juillet 1996, de fonds publics d'un montant de 400.000 francs à bord du X ;

Attendu que la partie citante est d'avis qu'il ne peut être accordé décharge au cité pour la perte de fonds conformément à l'article 67 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, parce qu'il n'a pas pris les précautions prescrites par les

Dat bijgevolg dit tweede middel niet kan worden aangenomen ;

Overwegende dat de rekenplichtige niet aantoont dat het geldverlies te wijten is aan overmacht en uit de neergelegde stukken blijkt dat zij niet alle door de verordeningen opgelegde voorzorgen heeft genomen maar tekortgeschoten is in haar plicht tot toezicht en controle ;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 8, achtste lid, van zijn inrichtingswet het Rekenhof enkel kwijting kan uitspreken indien het besluit dat er geen tekort is of indien de rekenplichtige zich kan beroepen op overmacht ; dat in het andere geval de rekenplichtige wordt veroordeeld tot het aanzuiveren van zijn tekort, of, met inachtneming van de omstandigheden eigen aan het geval en meer bepaald van de mate waarin de rekenplichtige in zijn verplichtingen is tekortgeschoten, tot het slechts terugbetalen van een gedeelte van het tekort ;

Overwegende dat verweerster een aantal verzachtende omstandigheden aanbrengt, namelijk gebrek aan personeel, zowel kwantitatief als kwalitatief, alsook gebrek aan moderne betaalinstrumenten en veilig geldtransport ; dat de afgifte van de stukken op de Post na 16.00u is gebeurd omdat op de bewuste dag maar twee personen op het kantoor aanwezig waren en het een zeer drukke dag was geweest ; dat de rekenplichtige de volgende dag – zij het niet onmiddellijk en dus volgens de richtlijnen laattijdig – alle zich opdringende maatregelen heeft genomen, namelijk verwittigen van het betrokken postkantoor en neerleggen van klacht tegen onbekenden bij de Rijkswacht ; dat verweerster ook vermeldt in het verleden steeds zeer goede evaluatieverslagen te hebben gekregen ; dat eisende partij ter zitting heeft verklaard verzachtende omstandigheden te kunnen aanvaarden gelet op de latere benoeming van de rekenplichtige en het verdere probleemloze verloop van haar werkzaamheden ;

Om deze redenen,

Het Hof,

...

Rechtsprekend op tegenspraak in Nederlandse Kamer ;

Verklaart de vordering ontvankelijk en gegrond in de hierna bepaalde mate ;

Veroordeelt D. tot het betalen aan de Belgische Staat van de som van 13.000 BEF.

Wijst de vordering in hoofdsom voor het overige af.

...”.

2.2.2. Arrest nr. 1.391.402 A3 van 26 juni 2001 :

“... .

Overwegende dat de vordering er volgens de dagvaarding toe strekt gedaagde te horen veroordelen tot de terugbetaling van 400.000 BEF, zijnde het bedrag van het vastgestelde tekort, alsook tot het betalen van de kosten overeenkomstig de artikelen 1018 tot 1022 en 1024 van het Gerechtelijk Wetboek ;

Overwegende dat uit het onderzoek van het voorgelegde dossier is gebleken dat het tekort voortvloeit uit de verdwijning vastgesteld op 26 juli 1996 van 400.000 BEF staatsgelden aan boord van de X. ;

Overwegende dat eiser van oordeel is dat verweerder geen kwijting kan worden verleend voor het geldverlies overeenkomstig artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit omdat hij de door de verordeningen opgelegde

règlements; que lesdites précautions sont formulées dans les prescriptions du paragraphe 866, c et d, du règlement intérieur P1 sur la comptabilité financière; qu'il ressort de déclarations figurant au dossier que le cité n'a pas observé ces dispositions;

Attendu que la partie citante admet, toutefois, que le cité puisse invoquer des circonstances atténuantes, à savoir le fonctionnement éventuellement défectueux du coffre-fort;

I. Quant à la question préjudicielle à poser à la Cour d'arbitrage :

Dans un premier moyen, le cité demande que la Cour des comptes, avant de faire droit, pose la question préjudicielle suivante à la Cour d'arbitrage :

«Les dispositions de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes sont-elles contraires à l'article 10 et à l'article 11 de la Constitution lorsqu'elles prévoient que les comptables de l'Etat et de la province, en application des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, sont justiciables des juges de la Cour des comptes, nommés conformément et aux conditions fixées à l'article 10 (loi du 29 octobre 1846), peuvent être condamnés par arrêt exécutoire (article 13 bis de la loi du 29 octobre 1846) et en application d'une procédure particulière (articles 10, 11, 12, 13, 13bis de la loi du 29 octobre 1846), alors que les relations entre l'Etat belge – créancier et les débiteurs – non comptables sont déterminées par les tribunaux ordinaires, par les membres du pouvoir judiciaire y siégeant, conformément aux règles de procédure du droit commun et, notamment, au Code judiciaire, et en application des lois sur l'emploi des langues en matière judiciaire;» (traduction)

Le cité se réfère, à cet égard, à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, selon laquelle le principe d'égalité est violé lorsqu'il s'avère qu'il n'existe aucun lien raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi; il y a, dès lors, lieu de poser la question de savoir si le but poursuivi, à savoir la détermination de la relation du créancier au débiteur, ce dernier étant, in casu, un comptable, justifie le moyen utilisé, à savoir une procédure très particulière devant la Cour des comptes;

Attendu que tant l'article 8, cinquième, huitième et dernier alinéas, de la loi organique de la Cour des comptes que l'article 67 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat précisent clairement les conditions de responsabilité du comptable;

Attendu que la différence de traitement entre un débiteur-comptable, soumis à la loi sur la Cour des comptes et aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, d'une part, et un débiteur-non comptable, soumis au droit commun, d'autre part, est justifiée, puisqu'elle se fonde sur un critère objectif, à savoir la mission particulière de gestion des deniers publics qui est dévolue au comptable;

Attendu que c'est précisément cette tâche spécifique, à laquelle sont attachées une responsabilité et une charge de la preuve particulières, qui justifie la procédure particulière devant la Cour des comptes;

Qu'en conséquence, ce moyen ne peut être retenu;

voorzorgen niet heeft genomen; dat bedoelde voorzorgen verwoord zijn in de voorschriften van paragraaf 866,c en d van het inwendig reglement P1 inzake de financiële comptabiliteit; dat uit verklaringen in het dossier blijkt dat verweerder deze bepalingen niet heeft nageleefd;

Overwegende dat eiser evenwel aanneemt dat verweerder beroep kan doen op verzachtende omstandigheden, met name het eventueel niet correct functioneren van de kluis;

I. Wat de prejudiciële vraag aan het Arbitragehof betreft:

Verweerder vraagt in een eerste middel dat het Rekenhof, alvorens verder recht te doen, volgende prejudiciële vraag zou stellen aan het Arbitragehof:

„Of strijdig zijn met artikel 10 en artikel 11 van de Grondwet, de voorzieningen van de Wet van 29 oktober 1846, houdende de inrichting van het Rekenhof, en waarbij de rekenplichtigen van de Staat en de provincie, met toepassing van de Wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, onderworpen worden aan de rechtsmacht van de Rechters van het Rekenhof, benoemd overeenkomstig en onder de voorwaarden bepaald in artikel 10 (Wet 29 oktober 1846), veroordeeld kunnen worden bij uitvoerbaar arrest (artikel 13bis Wet 29 oktober 1846) en met toepassing van een bijzondere procedure (artikelen 10, 11, 12, 13, 13bis Wet 29 oktober 1846) terwijl de verhoudingen tussen de Belgische Staat – schuldeiser en de schuldenaars – niet-rekenplichtigen wordt bepaald door de gewone rechtbanken, door de aldaar zetelende leden van de Rechterlijke macht, overeenkomstig de procedureregels van het gemeen recht en inzonderheid van het Gerechtelijk Wetboek en met toepassing van de Wetten op het gebruik van de talen in gerechtszaken;”

Verweerder verwijst desbetreffend naar rechtspraak van het Arbitragehof die stelt dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel; de vraag dient derhalve te worden gesteld of het beoogde doel, te weten het vaststellen van de verhouding van schuldeiser tot schuldenaar, deze laatste in casu een rekenplichtige zijnde, het aangewende middel, te weten een wel zeer bijzondere procedure voor het Rekenhof, verantwoordt;

Overwegende dat zowel artikel 8, vijfde, achtste en laatste lid, van de inrichtingswet van het Rekenhof als artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit duidelijk bepalen onder welke voorwaarden de aansprakelijkheid van de rekenplichtige kan worden vastgesteld;

Overwegende dat het verschil in behandeling van een schuldenaar-rekenplichtige, onderworpen aan de wet op het Rekenhof en aan de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, enerzijds, en van een schuldenaar – niet-rekenplichtige, onderworpen aan het gemeen recht, anderzijds, verantwoord is aangezien het berust op een objectief criterium, namelijk de bijzondere opdracht tot beheer van openbare gelden die aan de rekenplichtige wordt gegeven;

Overwegende dat precies die bijzondere taak, waaraan dus een bijzondere verantwoordelijkheid en bewijslast is verbonden, de bijzondere procedure voor het Rekenhof verantwoordt;

Dat bijgevolg dit middel niet kan worden aangenomen;

II. Quant à la mise en œuvre ou non des précautions imposées par les règlements :

1. Clefs du coffre-fort :

Attendu que la partie citante et la partie citée ne sont pas d'accord sur les prescriptions applicables en l'occurrence ; que la partie citante affirme, dans les mémoires déposés par elle, que les prescriptions du § 866c du règlement sur la comptabilité financière (règlement P1), tempéré par le § 725a, (3) de l'instruction sur la sécurité militaire (règlement IF5), étaient applicables au moment de la survenance du déficit ; que, selon les mémoires déposés par la partie citée, ce n'était pas le règlement P1 qu'il y avait lieu d'observer, mais le règlement relatif à la gestion des navires de guerre, qui est inspiré du règlement IF5 ;

Attendu que le § 866c du règlement P1, tel que présenté par la partie citante, est libellé comme suit : « Toutes les clefs (et donc également toutes les clefs de réserve) du coffre-fort doivent être obligatoirement en possession du chef de Sec Pers (BC) qui assure personnellement la responsabilité des fonds de l'Etat et est soumis à la juridiction de la Cour des comptes (traduction) » ; que le § 725a, (3) du règlement IF5, tel que présenté par la partie citante, est libellé comme suit : « Les clefs supplémentaires seront détenues par l'officier de sécurité ou celui qui en assume les fonctions (traduction) » ; que la Cour des comptes, sur la base des pièces déposées et raisonnablement, c'est-à-dire abstraction faite de l'existence ou non d'un règlement particulier relatif à la gestion des navires de guerre, qui n'a pas été versé au dossier déposé au greffe, ne peut que constater qu'en l'occurrence le comptable doit toujours garder la clef originale en sa possession et ne doit pas donner l'occasion à des tiers d'en faire usage ;

Attendu que la partie citante affirme que la clef originale n'a pas toujours été en la possession du cité, que la partie citante se fonde, à cet effet, sur des déclarations du cité faites durant les auditions des 26 juillet et 27 août 1996, dont les procès-verbaux, signés par le cité, ont été déposés au greffe de la Cour des comptes ; que, durant ces auditions, le cité a déclaré à plusieurs reprises qu'au moment de la disparition des fonds, la clef était sur le coffre-fort ; que le cité a déclaré également qu'il laissait toujours la clef sur le coffre-fort, puisque, selon lui, il est sans importance de laisser ou non la clef sur le coffre-fort, étant donné qu'il faut toujours utiliser le code secret pour ouvrir le coffre-fort ; qu'en outre, il pensait que le coffre-fort était immédiatement verrouillé à la fermeture de la porte de celui-ci ; que, par la suite, il s'est, toutefois, avéré que le coffre-fort pouvait aussi être ouvert en tournant simplement la clef de quelques millimètres vers la droite ;

Attendu que le cité conteste les conclusions précitées de la partie citante et souligne, à cet égard, qu'il n'est pas démontré que la clef trouvée sur le coffre-fort était la « clef originale » plutôt que la « clef de réserve » ; qu'il apparaît des pièces du dossier que l'enquête a omis de déterminer si la clef de réserve se trouvait à l'endroit requis, à savoir dans le coffre-fort du commandant ; que le cité allègue que ses déclarations, selon lesquelles il pensait que c'était la première clef (la sienne) qui se trouvait sur le coffre-fort n'ont de valeur que pour autant que l'enquête fasse apparaître qu'il en était bien ainsi ; qu'il ne peut être condamné sur la base de ses propres suppositions lorsque, par la suite, celles-ci ne sont pas étayées par des faits constatables ; qu'on peut, en effet, envisager l'hypothèse que la clef trouvée sur le coffre-fort était la clef de réserve, de sorte que le vol a pu être commis sans qu'il y ait eu la moindre faute dans le chef du cité ;

Attendu que, conformément à l'article 67 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, le cité ne peut obtenir décharge pour le déficit survenu que s'il démontre que la perte des fonds résulte de la force majeure dans son chef et qu'il a pris toutes

II. Wat het al of niet nemen van de door de verordeningen opgelegde voorzorgen betreft:

1. Sleutels van de kluis:

Overwegende dat eisende en verwerende partij het niet eens zijn over de in casu toepasselijke voorschriften; dat de eisende partij in haar neergelegde memories stelt dat de voorschriften van § 866c van het reglement inzake de financiële comptabiliteit (reglement P1) afgezwakt door § 725a,(3) van de onderrichting over de militaire veiligheid (reglement IF5), van toepassing waren op het moment van het ontstaan van het tekort; dat volgens de neergelegde memories van de verwerende partij niet het reglement P1 diende te worden nageleefd, maar het reglement over het beheer van oorlogsschepen hetwelk geïnspireerd is op het reglement IF5;

Overwegende dat § 866c van het reglement P1 zoals voorgelegd door de eisende partij luidt als volgt: „Alle sleutels (ook alle reservesleutels) van de brandkast moeten verplicht in het bezit zijn van de chef van de Sectie Personeel (CB), die de verantwoordelijkheid der Staatsfondsen persoonlijk draagt en aan de rechtsmacht van het Rekenhof wordt onderworpen”; dat § 725.a,(3) van het reglement IF5, zoals voorgelegd door de eiser luidt als volgt: „de bijkomende sleutels zullen worden bewaard door de veiligheidsofficier of door de officier die er de functie van uitoefent”; dat het Rekenhof op basis van de neergelegde stukken en redelijkerwijs, dit afgezien van het al dan niet bestaan van een bijzonder reglement over het beheer van oorlogsschepen, dat niet werd neergelegd in het griffiedossier, alleen kan vaststellen dat de rekenplichtige in casu de originele sleutel steeds persoonlijk in zijn bezit moest houden en zijn handelen er derwijze moest op gericht zijn dat derde personen niet in de gelegenheid werden gesteld om van de sleutel gebruik te maken;

Overwegende dat de eisende partij stelt dat de originele sleutel niet steeds in het bezit is geweest van de verweerder, dat de eiser zich hierbij steunt op verklaringen van verweerder tijdens verhoren op 26 juli 1996 en 27 augustus 1996, waarvan de processen-verbaal, ondertekend door verweerder, werden neergelegd ter griffie van het Rekenhof; dat verweerder tijdens die verhoren meermaals aangeeft dat, op het ogenblik waarop het verdwijnen van het geld werd vastgesteld, de sleutel op de brandkast zat; verweerder verklaarde tevens dat hij steeds de sleutel op de brandkast liet zitten, vermits het volgens hem van geen belang is of men de sleutel al dan niet op de safe laat zitten aangezien steeds de geheime code moet worden gebruikt om de safe te openen; bovendien meende hij dat de safe onmiddellijk in het slot sprong bij het dichtdoen van de safedeur; achteraf is evenwel gebleken dat de safe ook kon worden geopend door gewoon de sleutel een paar millimeter naar rechts te draaien;

Overwegende dat verweerder voorgaande conclusies van de eisende partij betwist en daarbij wijst op het feit dat niet is bewezen dat de sleutel, aangetroffen op de brandkast, de „originele sleutel” was, dan wel de „reservesleutel”; dat uit de stukken van het dossier blijkt dat het onderzoek heeft nagelaten vast te stellen of de reservesleutel aanwezig was daar waar hij behoorde te zijn, namelijk in de safe van de commandant; dat verweerder stelt dat zijn verklaringen, volgens dewelke hij dacht dat het de eerste (zijn) sleutel was die op de brandkoffer zat, slechts dan van waarde zijn zo dit ook uit het onderzoek blijkt; hij kan niet veroordeeld worden op grond van zijn eigen veronderstellingen wanneer deze vervolgens niet door vaststelbare feiten worden gestaafd; er bestaat immers de hypothese dat de sleutel, aangetroffen op de kluis, de reservesleutel was, zodat de diefstal kon gebeuren zonder enige fout in hoofde van verweerder;

Overwegende dat verweerder overeenkomstig artikel 67 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit slechts kwijting voor het ontstane tekort kan bekomen indien hij aantoonst dat het verlies van de gelden het gevolg is van overmacht in zijn

les précautions prescrites; qu'il existe, dès lors, dans le chef du cité une présomption de responsabilité qu'il lui appartient personnellement de renverser en apportant les preuves;

Attendu que les déclarations du cité relatives à la clef du coffre-fort sont plutôt à charge qu'à décharge; qu'elles ne suffisent pas à prouver qu'il a pris les précautions prescrites; que, si la clef de réserve était sur le coffre-fort au moment de la constatation de la disparition des fonds, le cité aurait dû produire la clef originale en sa possession comme preuve irréfutable du fait qu'il n'avait pas laissé la clef originale sur le coffre-fort; que le cité a, en outre, par ses propres déclarations, rendu superflue la poursuite de l'examen tendant à déterminer de quelle clef il s'agissait précisément;

Attendu que, sur la base des pièces déposées et des déclarations faites, la Cour des comptes ne peut conclure que le cité a toujours détenu la clef originale; que, par conséquent, elle ne peut constater que le cité a pris les précautions prescrites en la matière;

2. Code secret du coffre-fort:

Attendu que la partie citante et la partie citée ne sont pas d'accord sur les prescriptions applicables en l'occurrence; que la partie citante affirme, dans les mémoires déposés par elle, que les prescriptions du § 866d du règlement sur la comptabilité financière (règlement P1) étaient applicables au moment de la survenance du déficit; que, selon les mémoires déposés par la partie citée, le règlement relatif à la gestion des navires de guerre, qui est inspiré de l'instruction sur la sécurité militaire (règlement IF5), était applicable;

Attendu que le paragraphe 866d précité dispose ce qui suit: «A chaque remise ou reprise de service (...), la combinaison secrète doit être modifiée. Seul le comptable responsable de la caisse peut en connaître la combinaison. Il est exclu qu'une autre personne puisse connaître cette combinaison (traduction)»; que le § 725b du règlement IF5, tel qu'il a été déposé en ce qui concerne la sécurité des combinaisons, dispose ce qui suit: «(1) Toute combinaison doit être choisie de manière absolument aléatoire; (2) les combinaisons successivement utilisées, à l'exclusion de celle en vigueur, doivent être enregistrées, avec indication de la période d'utilisation, dans un cahier conservé à l'intérieur du meuble concerné; (3) Pour prévenir l'oubli accidentel de la combinaison en vigueur, la seule procédure acceptable de transcription consiste à consigner la combinaison dans une enveloppe scellée dans un coffre destiné à la conservation de documents d'un degré de sécurité équivalent et situé dans un autre organisme. Au cas où l'on recourt à cette enveloppe, la combinaison doit ensuite être nécessairement modifiée. (...) (traduction)»;

Attendu que le § 725b du règlement IF5 ne déroge pas à la disposition claire du § 866d du règlement P1, en vertu de laquelle seul le comptable peut connaître la combinaison secrète; que le § 725b ne dispose pas expressément que la combinaison utilisée à un moment donné peut être communiquée à une autre personne, cette disposition précisant uniquement, en son point (3), que le code secret peut être conservé d'une manière particulière et dans le respect de son caractère secret, mais dans l'éventualité d'un oubli accidentel; qu'il ne peut aucunement être déduit de ce qui précède que le code secret en usage peut ou doit être communiqué systématiquement à une autre personne; que la Cour des comptes peut, sur cette base et raisonnablement, constater qu'il n'était pas permis de communiquer le code à une tierce personne, et ce abstraction faite de l'existence éventuelle d'un règlement

hoofde én dat hij alle voorgeschreven voorzorgen heeft genomen; dat er derhalve in hoofde van verweerder een vermoeden van aansprakelijkheid bestaat waarvoor hijzelf het tegenbewijs dient te leveren;

Overwegende dat de verklaringen van verweerder aangaande de sleutel van de brandkoffer eerder belastend dan ontlastend zijn; dat ze niet volstaan als bewijs dat hij de voorgeschreven voorzorgen had genomen; dat verweerder, zo de reserve-sleutel op de brandkoffer zat op het moment van de vaststelling van het verdwijnen van het geld, zijn eigen originele sleutel moest hebben voorgelegd als onomstotelijk bewijs dat hij de originele sleutel niet had achtergelaten op de koffer; dat verweerder bovendien door zijn eigen verklaringen overbodig heeft gemaakt dat verder werd onderzocht om welke sleutel het nu precies ging;

Overwegende dat het Rekenhof op grond van de neergelegde stukken en de gegeven verklaringen niet kan besluiten dat de verweerder steeds de originele sleutel in zijn bezit heeft gehouden; dat het Rekenhof bijgevolg niet kan vaststellen dat de verweerder de terzake voorgeschreven voorzorgen heeft genomen;

2. Geheime code van de kluis:

Overwegende dat eisende en verwerende partij het niet eens zijn over de in casu toepasselijke voorschriften; dat de eisende partij in haar neergelegde memories stelt dat de voorschriften van § 866d van het reglement inzake de financiële comptabiliteit (reglement P1) van toepassing was op het moment van het ontstaan van het tekort; dat volgens de neergelegde memories van de verwerende partij het reglement over het beheer van oorlogsschepen hetwelk geïnspireerd is op de onderrichting over de militaire veiligheid (reglement IF5) van toepassing was;

Overwegende dat voormelde paragraaf 866d het volgende bepaalt: „Bij elke dienst-overgave of dienstovername (...) moet de geheime combinatie worden gewijzigd. Enkel de rekenplichtige verantwoordelijk voor de kas mag de combinatie kennen. De mogelijkheid dat een ander persoon in kennis wordt gesteld van de combinatie moet uitgesloten worden”; dat § 725,b van het reglement IF5 zoals neergelegd voor wat betreft de veiligheid van de combinaties, het volgende bepaalt: „(1) Elke combinatie moet op een absoluut willekeurige manier gekozen worden; (2) De achtereenvolgens gebruikte combinaties, met uitzondering van deze die in gebruik is, moeten geregistreerd worden met de vermelding van de geldigheidsperiode, en dit in een schrijfboek dat bewaard wordt in het betrokken meubel; (3) Indien het toevallig vergeten van de combinatie mogelijk wordt geacht, bestaat de enige aanvaardbare procedure van schriftelijke registrering erin van deze onder verzegelde omslag te bewaren in een koffer, bestemd om documenten met een gelijkwaardige classificatiegraad te bewaren en die zich bevindt in een ander organisme. In het geval het nodig is beroep te doen op deze omslag moet de combinatie vervolgens noodzakelijk veranderd worden. (...)”;

Overwegende dat § 725b van het reglement IF5 niet afwijkt van de duidelijke bepaling van § 866d, van het reglement P1 luidens dewelke enkel de rekenplichtige de geheime combinatie mag kennen; dat § 725,b niet uitdrukkelijk stelt dat de op een bepaald moment in gebruik zijnde combinatie mag medegedeeld worden aan een ander persoon, vermits die bepaling in zijn punt (3) enkel bepaalt dat de geheime code op een bijzondere manier en met respect voor de geheimhouding ervan kan worden bewaard, doch enkel en alleen voor het geval van een toevallige vergetelheid; dat hieruit geenszins kan worden afgeleid dat de in gebruik zijnde geheime code systematisch aan een andere persoon mag of moet worden medegedeeld; dat het Rekenhof op grond hiervan en redelijkerwijs kan vaststellen dat het niet toegelaten was de code mede te delen aan een derde persoon, dit afgezien van het al dan niet

particulier relatif à la gestion des navires de guerre, qui n'a pas été versé au dossier déposé au greffe;

Attendu que, selon la partie citante, le comptable cité aurait déclaré au cours de son audition par la commission d'enquête du ministère de la Défense nationale chargée de l'enquête administrative interne, qu'il a modifié le code du coffre-fort conjointement avec une autre personne; que, par la suite, le cité, comme il le déclare lui-même, n'a plus utilisé le coffre-fort et n'a donc certainement plus modifié le code; que, par conséquent, hormis le comptable, une autre personne avait aussi connaissance du code;

Que le cité conteste cette affirmation; qu'il indique que l'autre personne, à savoir l'enseigne de vaisseau H., qui, selon la partie citante, était au courant du code secret du coffre-fort, confirme, dans sa propre déclaration, qu'il a uniquement expliqué au cité l'utilisation et le réglage du code; que le code a été exclusivement réglé par le cité;

Attendu que, selon la Cour des comptes, il ressort des déclarations déposées tant par le cité que par l'enseigne de vaisseau H. que le cité n'a pas communiqué le code à ce dernier, qu'il est, par conséquent, sans pertinence de déterminer si les prescriptions permettaient ou non que d'autres personnes que le comptable puissent, en l'occurrence, être informées de la combinaison;

Attendu que la Cour des comptes ne peut, sur la base des pièces déposées et raisonnablement, que constater que tant le règlement P1 que le règlement IF5 ne permettent pas que le numéro de code du coffre-fort soit visible sur un billet collé sous une étagère située tout près du coffre-fort;

Attendu que, selon la partie citante, le numéro de code du coffre-fort était visible sur un billet collé sous une étagère; que ledit billet n'a, certes, pas pu être joint au dossier, mais qu'il ressort clairement de diverses déclarations figurant au dossier qu'il est fait état d'un billet portant le code secret du coffre-fort;

Attendu que le cité dénonce le fait que le billet en question n'a pas été repris dans le dossier, qu'il allègue que ledit billet ne mentionnait pas un (le) code secret, mais plusieurs codes pouvant être lus de différentes manières et que seule une personne connaissant le code du coffre-fort était susceptible de le reconnaître sur le billet;

Attendu que la Cour des comptes constate que les déclarations des agents de la police judiciaire et de la gendarmerie appelés sur place sont formulées comme suit: «si on est agenouillé devant le coffre-fort et que l'on regarde vers la gauche, le numéro de code du coffre-fort est visible sur un billet collé sous une étagère. Cette étagère est située à gauche du coffre-fort et est suspendue au mur» (traduction); que les photos figurant dans le dossier déposé au greffe font apparaître que le coffre-fort était posé sur le sol et que l'on devait, en tout état de cause, au moins se pencher pour pouvoir l'utiliser;

Attendu que le cité ne peut obtenir la décharge du déficit survenu que s'il justifie que la perte de fonds est l'effet d'une force majeure dans son chef et qu'il a pris toutes les précautions prescrites pour prévenir la disparition des espèces; que, dès lors, il existe, dans le chef du cité, une présomption de responsabilité, qu'il lui appartient personnellement de renverser en apportant les preuves;

Attendu que l'apposition de manière visible d'un billet sur lequel était noté le numéro de code du coffre-fort est, en soi, contraire aux précautions prescrites; qu'il n'a, dès lors, pas été démontré que toutes les précautions prescrites avaient été prises.

bestaan van een bijzonder reglement over het beheer van oorlogsschepen, dat niet werd neergelegd in het griffiedossier,

Overwegende dat volgens de eisende partij de rekenplichtige verweerder tijdens het verhoor door de onderzoekscommissie van Landsverdediging, die het intern administratief onderzoek heeft gevoerd, verklaard heeft dat hij samen met een andere persoon de code van de kluis heeft veranderd; achteraf heeft verweerder, zo verklaart hij zelf, niet meer met de kluis gewerkt en heeft hij dus zeker de code niet meer gewijzigd; er had bijgevolg, buiten de rekenplichtige, nog iemand anders kennis van de code;

Dat verweerder dit betwist; dat verweerder erop wijst dat de andere persoon, m.n. Vaandrig ter Zee H., die volgens eiser op de hoogte was van de geheime code van de kluis, in zijn eigen verklaring bevestigt dat hij enkel en alleen het gebruik en het instellen van de code aan verweerder heeft uitgelegd; dat de code uitsluitend door verweerder werd ingesteld;

Overwegende dat volgens het Rekenhof uit de neergelegde verklaringen van zowel verweerder als Vaandrig ter Zee H., blijkt dat verweerder de code niet doorgaf aan laatstgenoemde; dat het bijgevolg irrelevant is of de voorschriften nu al of niet toelieten dat andere personen dan de rekenplichtige in casu op de hoogte mochten zijn van de combinatie;

Overwegende dat het Rekenhof op basis van de neergelegde stukken en redelijkerwijs alleen kan vaststellen dat zowel het reglement P1 als het reglement IF5 niet toelaten dat het codenummer van de kluis zichtbaar was op een briefje dat onderaan een boekenplank vlakbij de safe was bevestigd;

Overwegende dat volgens eiser het codenummer van de kluis zichtbaar was op een briefje dat onderaan een boekenplank was bevestigd; dat het bewuste briefje weliswaar niet bij het dossier kon worden gevoegd, maar uit diverse verklaringen in het dossier duidelijk blijkt dat sprake is van een briefje met daarop de geheime code van de brandkast;

Overwegende dat verweerder aanklaagt dat het bewuste briefje niet werd opgenomen in het dossier, dat hij aanvoert dat het bewuste briefje niet één (de) geheime code bevatte, maar meerdere codes die op verschillende wijzen kunnen worden gelezen en dat alleen wie de code van de brandkast kent, ze ook kan herkennen op het briefje;

Overwegende dat het Rekenhof vaststelt dat de verklaringen van de ter plaatse geroepen agenten van de gerechtelijke politie en de rijkswacht luiden als volgt: dat „als men op de knieën zit voor de safe en naar links kijkt het codenummer van de safe zichtbaar is op een briefje vastgekleefd onderaan een boekenrek. Dit boekenrek bevindt zich links van de safe en is opgehangen aan de muur”; dat uit de in het griffiedossier neergelegde foto's blijkt dat de kluis op de grond was geplaatst en men zich in ieder geval minstens moest bukken om de kluis te kunnen bedienen;

Overwegende dat verweerder slechts kwijting voor het ontstane tekort kan bekomen indien hij aantoont dat het verlies van de gelden het gevolg is van overmacht in zijn hoofd en dat hij alle voorgeschreven voorzorgen heeft genomen teneinde het verdwijnen van de gelden te voorkomen; dat er derhalve in hoofd van verweerder een vermoeden van aansprakelijkheid bestaat waarvoor hijzelf het tegenbewijs dient te leveren;

Overwegende dat het zichtbaar bevestigen van een briefje waarop de geheime code van de safe was genoteerd vlakbij de safe zelf in strijd is met de voorgeschreven voorzorgen; dat derhalve niet is aangetoond dat alle voorgeschreven voorzorgen werden genomen.

III. Quant aux circonstances atténuantes :

Attendu que le cité ne démontre pas que la perte de fonds est l'effet de la force majeure et qu'il ressort des pièces déposées qu'il n'a pas pris toutes les précautions prescrites par les règlements ;

Attendu que, conformément à l'article 8, huitième alinéa, de sa loi organique, la Cour des comptes ne peut prononcer la décharge que si elle conclut à l'absence de débet ou si le comptable est fondé à se prévaloir de la force majeure ; que, dans le cas contraire, elle le condamne à solder son débet ou, en s'inspirant de toutes les circonstances de l'espèce et notamment de l'importance des manquements du comptable à ses obligations, ne le condamne qu'à rembourser une partie du débet ;

Attendu que le cité invoque un certain nombre de circonstances atténuantes, à savoir le décalage entre le règlement P1 et les conditions effectives de travail à bord d'un navire de la marine, en ce compris l'absence, confirmée par le commandant, de précautions tendant à assurer la sécurité des fonds à conserver par la séparation de l'espace de travail et de l'espace habitable, de même que la circonstance que le matériel mis à disposition (en l'occurrence, le coffre-fort) était défectueux, le fait que le cité a signalé cette défectuosité en temps opportun et a demandé que le coffre-fort soit remplacé, les imprécisions qui subsistent après l'enquête menée, les états de service de l'intéressé en qualité d'officier comptable à bords de différents navires de la marine et, enfin, ses moyens financiers limités ;

Attendu que la partie citante déclare pouvoir admettre des circonstances atténuantes, eu égard à l'éventualité d'un fonctionnement défectueux du coffre-fort ;

Attendu que le règlement P1 n'était pas adapté aux conditions effectives de travail à bord d'un navire de la marine, de sorte que l'application concrète des précautions prescrites aurait, éventuellement, pu entraîner une certaine confusion dans le chef de l'intéressé ;

Attendu que la Cour des comptes peut, sur la base des pièces déposées, constater que le coffre-fort mis à la disposition du cité ne fonctionnait pas convenablement ; que ce fait est admissible comme circonstance atténuante pour le comportement du cité, en ce qu'il a laissé la clef sur le coffre-fort avec la conviction que la porte de celui-ci ne pouvait, même avec la clef engagée dans la serrure, être ouverte que par une personne informée de la combinaison ;

Attendu qu'à ce jour, l'intéressé n'a jamais été cité à comparaître devant la Cour des comptes en raison d'un déficit constaté dans son compte ;

Par ces motifs,

La Cour des comptes,

...

Statuant contradictoirement en séance de la Chambre néerlandaise ;

Déclare l'action recevable et fondée dans la mesure suivante ;

Condamne M. V. à verser à l'Etat belge la somme de 40.000 francs.

Rejette pour le surplus l'action en principal.

(traduction)... ».

III. Wat de verzachtende omstandigheden betreft:

Overwegende dat de rekenplichtige niet aantoont dat het geldverlies te wijten is aan overmacht en uit de neergelegde stukken blijkt dat hij niet alle door de verordeningen opgelegde voorzorgen heeft genomen;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 8, achtste lid, van zijn inrichtingswet het Rekenhof enkel kwijting kan uitspreken indien het besluit dat er geen tekort is of indien de rekenplichtige zich kan beroepen op overmacht; dat in het andere geval de rekenplichtige wordt veroordeeld tot het aanzuiveren van zijn tekort, of, met inachtneming van de omstandigheden eigen aan het geval en meer bepaald van de mate waarin de rekenplichtige in zijn verplichtingen is tekortgeschoten, tot het slechts terugbetalen van een gedeelte van het tekort;

Overwegende dat verweerder een aantal verzachtende omstandigheden aanbrengt, namelijk de discrepantie tussen het reglement P1 en de feitelijke werkomstandigheden aan boord van een marinevaartuig, daar inbegrepen het gebrek aan voorzorgen als door de Commandant bevestigd om de veiligheid van de te bewaren gelden te waarborgen door afscheiding van werkruimte en leefruimte, alsook de omstandigheid dat het ter beschikking gestelde materiaal (in casu de safe) gebrekkig was, het feit dat verweerder dit tijdig heeft meegedeeld en om vervanging heeft gevraagd, de onduidelijkheden die blijven bestaan na het gevoerde onderzoek, zijn staat van dienst als rekenplichtig officier aan boord van verschillende marinevaartuigen en ten slotte zijn beperkte financiële draagkracht;

Overwegende dat de eisende partij verklaart verzachtende omstandigheden te kunnen aanvaarden gelet op het eventueel niet correct functioneren van de kluis;

Overwegende dat het reglement P1 niet afgestemd was op de feitelijke werkomstandigheden aan boord van een marinevaartuig, tengevolge waarvan de concrete toepassing van de voorgeschreven voorzorgen eventueel aanleiding zou kunnen hebben gegeven tot enige onduidelijkheid in hoofde van betrokkene;

Overwegende dat het Rekenhof op grond van de neergelegde stukken kan vaststellen dat de aan verweerder ter beschikking gestelde safe niet naar behoren functioneerde; dat dit kan worden aanvaard als verzachtende omstandigheid voor de handelwijze van verweerder waarbij hij de sleutel op de safe liet zitten in de overtuiging dat de deur van de safe zelfs met de sleutel in het slot enkel kan worden geopend door iemand die op de hoogte is van de ingestelde lettercombinatie;

Overwegende dat betrokkene tot nog toe nooit voor het Rekenhof werd gedagvaard wegens een in zijn rekening vastgesteld tekort;

Om deze redenen,

Het Hof,

...

Rechtsprekend op tegenspraak in Nederlandse Kamer;

Verklaart de vordering ontvankelijk en gegrond in de hierna bepaalde mate;

Veroordeelt de heer V., tot het betalen aan de Belgische Staat van de som van 40.000 BEF.

Wijst de vordering in hoofdsom voor het overige af.

...".

2.2.3. Arrêt n° 1.960.311 A2 du 19 septembre 2001 :

« ...

Attendu que l'action tend au remboursement par le cité du débet de 42.559.704 francs, constaté dans sa gestion par l'arrêt administratif susvisé de la Cour;

Attendu qu'en vertu du dernier alinéa de l'article 8 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, cinq ans après la cessation de ses fonctions, le comptable aura une décharge définitive si un arrêt de condamnation n'a été rendu dans ce délai;

Attendu que ces conditions étant remplies au 15 avril 2001, le délai imparti à la Cour pour statuer en la cause est expiré depuis cette date;

Par ces motifs,

...

La Cour des comptes, statuant contradictoirement en Chambre française, constate qu'en vertu de l'article 8, alinéa 10, de la loi du 29 octobre 1846, la décharge définitive de sa gestion est acquise à H. à la date du 16 avril 2001.

...»

2.2.4. Arrêt n° 1.098.224 A2 du 20 novembre 2001 :

« ...

Considérant qu'aux termes de la citation, l'action tend à condamner le comptable cité au remboursement de 1.067.958 francs, soit le montant du débet constaté, à majorer des intérêts compensatoires à compter du 28 octobre 1994 et des intérêts judiciaires à compter du 7 mars 2001, ainsi qu'au paiement des dépens, y compris des indemnités de procédure;

En ce qui concerne la recevabilité de l'action :

Considérant que la partie défenderesse précise en la matière dans son mémoire que l'action de l'Etat belge est irrecevable, eu égard à l'expiration du délai de cinq ans fixé à l'article 8, in fine, de la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846, telle que modifiée par la loi du 3 avril 1995; qu'en effet, le défendeur a, le 23 janvier 1995, cessé ses fonctions de comptable et, par conséquent, obtenu cinq ans plus tard, soit au 24 janvier 2000, une décharge définitive d'office;

Considérant que, dans son mémoire, la partie requérante est toutefois d'avis que le délai précité de cinq ans est suspendu au cas où le résultat d'une instruction pénale peut être déterminant pour l'arrêt de la Cour des comptes, eu égard à l'effet erga omnes de l'autorité de chose jugée attachée aux décisions pénales; qu'en application de l'adage «le criminel tient le civil en état», découlant de l'article 4 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, la Cour des comptes doit, comme toute juridiction civile, suspendre la poursuite de sa procédure jusqu'à la décision définitive de la juridiction répressive afin d'éviter des décisions contradictoires; qu'en l'occurrence, une instruction pénale, notamment à la charge du défendeur, était en cours du 30 avril 1996 au 4 juin 1998, de sorte que le délai de cinq ans a été suspendu à concurrence de cette période, que la prescription n'est pas encore actuellement acquise et que l'action du requérant est donc effectivement recevable;

Considérant que, dans son mémoire complémentaire, le défendeur réplique que l'adage précité n'est pas applicable à la Cour en tant que juridiction d'exception;

2.2.3. Arrest nr. 1.960.311 A2 van 19 september 2001 :

„...“

Overwegende dat de vordering ertoe strekt de gedaagde het tekort van 42.559.704 frank te doen terugbetalen dat in zijn/haar beheer is vastgesteld in bovenvernoemd administratief arrest van het Rekenhof;

Overwegende dat luidens het laatste lid van artikel 8 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof de rekenplichtige vijf jaar na het neerleggen van zijn ambt definitieve kwijting bekomt, indien binnen die termijn geen arrest tot veroordeling werd gewezen;

Overwegende dat die voorwaarden waren vervuld op 15 april 2001, zodat de aan het Rekenhof toegekende termijn om terzake uitspraak te doen op die datum verstreek;

Om deze redenen,

...

Het Hof, rechtsprekend op tegenspraak in Franse Kamer, stelt vast dat H. op 16 april 2001 krachtens artikel 8, tiende lid, van de wet van 29 oktober 1846 definitieve kwijting heeft bekomen voor zijn beheer.

... (vertaling),..

2.2.4. Arrest nr. 1.098.224 A2 van 20 november 2001 :

„...“

Overwegende dat de vordering er volgens de dagvaarding toe strekt gedaagde te horen veroordelen tot de terugbetaling van 1.067.958 BEF, zijnde het bedrag van het vastgestelde tekort, te vermeerderen met de vergoedende interesten vanaf 28 oktober 1994 en de gerechtelijke interesten vanaf 7 maart 2001, alsook tot het betalen van de kosten van het geding met inbegrip van de rechtsplegingsvergoeding;

Wat de ontvankelijkheid van de vordering betreft:

Overwegende dat verwerende partij ter zake in haar memorie stelt dat de vordering van de Belgische Staat onontvankelijk is, gelet op het verstreken zijn van de in artikel 8, in fine, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, zoals gewijzigd door de wet van 3 april 1995, bepaalde termijn van vijf jaar; dat verweerder immers op 23 januari 1995 zijn rekenplichtige functie heeft neergelegd en bijgevolg vijf jaar later, zijnde per 24 januari 2000, ambtshalve definitieve kwijting heeft bekomen;

Overwegende dat eisende partij in haar memorie evenwel van oordeel is dat voormelde termijn van vijf jaar geschorst wordt indien de uitslag van een strafonderzoek beslissend kan zijn voor de uitspraak van het Rekenhof, en dit gelet op het gezag van gewijsde erga omnes dat kleeft aan strafrechterlijke beslissingen; dat, met toepassing van het uit artikel 4 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering afgeleide adagium „le criminel tient le civil en état“, het Rekenhof, net als de burgerlijke rechter, zijn procedure moet schorsen tot de definitieve uitspraak van de strafrechter, teneinde tegenstrijdige beslissingen te vermijden; dat in casu een strafonderzoek o.a. lastens verweerder aanhangig was van 30 april 1996 tot 4 juni 1998, zodat de termijn van vijf jaar voor die tijdsspanne geschorst was, hetgeen impliceert dat de verjaring thans nog niet is bereikt en de vordering van eiser dus wel degelijk ontvankelijk is;

Overwegende dat verweerder in zijn aanvullende memorie repliceert dat voormeld adagium niet van toepassing is op het Rekenhof als uitzonderingsrechtbank; dat

qu'en outre, l'Etat belge considère à tort que la phase administrative du traitement d'un compte de déficit, soit la vérification du compte et des pièces justificatives, est également soumise à l'adage en question; que ce n'est qu'au moment de la citation que la phase juridictionnelle proprement dite est entamée; que, d'ailleurs, tant la qualité du défendeur que l'objet du litige sont différents dans la procédure pénale et dans la procédure devant la Cour des comptes, de sorte que, sur ce point également, il n'est pas satisfait aux conditions requises pour l'application de l'adage visé;

Considérant que, dans son mémoire complémentaire, la partie requérante continue à contester la thèse de la partie défenderesse et ajoute à son argumentation en ordre tout à fait subsidiaire que le délai de cinq ans aurait même été suspendu jusqu'à l'arrêt du compte (en l'occurrence, le 28 décembre 1999), conformément à l'adage «contra non valentem agere non currit praescriptio»; qu'en effet, l'Etat belge n'a pu procéder qu'après l'arrêt du compte de déficit à la citation du comptable en question; que, dans cette hypothèse également, la prescription n'aurait nullement été acquise;

Considérant que l'article 8, in fine, de la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846, telle que modifiée par la loi du 3 avril 1995, dispose que, cinq ans après la cessation de ses fonctions, le comptable aura une décharge définitive si un arrêt de condamnation n'a été rendu dans ce délai; que la loi précitée ne prévoit pas explicitement de cause d'interruption ou de suspension du délai de cinq ans;

Considérant que les pièces déposées font apparaître que le défendeur a cessé ses fonctions le 23 janvier 1995;

Considérant que la citation a été signifiée au défendeur le 7 mars 2001; que, par conséquent, la citation a été signifiée après l'expiration du délai fixé à l'article 8, in fine, de la loi organique de la Cour des comptes;

Considérant que, même au cas où il serait admis que l'adage «le criminel tient le civil en état», découlant de l'article 4 du Titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, est applicable à la procédure devant la Cour des comptes, l'exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi organique du 29 octobre 1846 de la Cour des comptes (devenue la loi du 3 avril 1995) précise que la procédure juridictionnelle devant la Cour des comptes ne commence qu'avec la citation du comptable et que la première phase du traitement d'un déficit figurant dans le compte d'un comptable, soit la liquidation du compte (vérification du compte et des pièces justificatives) est purement administrative et non juridictionnelle; que, dès lors, la chronologie du dossier fait apparaître qu'à aucun moment, une procédure n'a été menée en même temps devant la juridiction répressive et la Cour des comptes;

Considérant qu'en outre, l'adage précité ne s'applique qu'à des litiges identiques; qu'en l'occurrence, l'objet des deux actions n'est pas identique, à savoir, d'une part, l'aspect de la fraude de tickets d'avion traité par la juridiction répressive, et, d'autre part, celui de la disparition des pièces justificatives de dépenses effectuées, traité par la Cour des comptes;

Par ces motifs,

La Cour,

...

Statuant contradictoirement en Chambre néerlandaise;

Déclare l'action de l'Etat belge irrecevable.

(traduction)...».

bovendien de Belgische Staat er ten onrechte van uitgaat dat ook de administratieve fase in de behandeling van een tekortrekening, zijnde het nazicht van de rekening en van de verantwoordingsstukken, onderhevig is aan kwestieus adagium; dat slechts met het uitbrengen van een dagvaarding de eigenlijke jurisdictionele fase van de procedure wordt opgestart; dat trouwens zowel de hoedanigheid van verweerder als het voorwerp van de betwisting in de strafprocedure en in de procedure voor het Rekenhof verschillend zijn, zodat ook op dit punt niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van bedoeld adagium;

Overwegende dat eisende partij in haar aanvullende memorie de stelling van verweerder blijft betwisten en uiterst ondergeschikt aan haar argumentatie toevoegt dat de termijn van vijf jaar zelfs geschorst zou zijn tot het arrest van afsluiting van de rekening (i.c. 28 december 1999), overeenkomstig het adagium „contra non valentem agere non currit praescriptio”; dat immers de Belgische Staat pas ná het arrest tot afsluiting van de tekortrekening kon overgaan tot de dagvaarding van de betrokken rekenplichtige; dat ook in deze hypothese de verjaring geenszins zou zijn bereikt;

Overwegende dat artikel 8, in fine, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, zoals gewijzigd door de wet van 3 april 1995, bepaalt dat de rekenplichtige vijf jaar na het neerleggen van zijn ambt definitieve kwijting bekomt, indien binnen die termijn geen arrest tot veroordeling werd gewezen; dat voornoemde wet niet uitdrukkelijk voorziet in een oorzaak van stuiting of schorsing van die termijn van vijf jaar;

Overwegende dat uit de neergelegde stukken blijkt dat verweerder zijn ambt van rekenplichtige heeft neergelegd op 23 januari 1995;

Overwegende dat de dagvaarding aan de verweerder werd betekend op 7 maart 2001; dat bijgevolg de dagvaarding werd betekend na het verstrijken van de termijn bepaald in artikel 8, in fine, van de inrichtingswet van het Rekenhof;

Overwegende dat, zelfs indien wordt aangenomen dat het adagium „le criminel tient le civil en état”, afgeleid uit artikel 4 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering, van toepassing zou zijn op de procedure voor het Rekenhof, in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof (de latere wet van 3 april 1995) gesteld wordt dat de jurisdictionele procedure voor het Rekenhof pas aanvangt met de dagvaarding van de rekenplichtige en dat de eerste fase in de behandeling van een tekort in de rekening van een rekenplichtige, zijnde de verevening van de rekening (nazicht van de rekening en van de verantwoordingsstukken) louter administratief en niet-jurisdictioneel is; dat bijgevolg uit de chronologie van het dossier blijkt dat er op geen enkel moment gelijktijdig een procedure voor de strafrechter en voor het Rekenhof hangende was;

Overwegende dat voormeld adagium bovendien enkel zijn toepassing vindt op identieke betwistingen; dat in casu het voorwerp van beide vorderingen niet identiek is, te weten enerzijds het aspect van de fraude met vliegtuigtickets dat door de strafrechter is behandeld, en anderzijds het aspect van de verdwenen verantwoordingsstukken voor gedane uitgaven dat door het Rekenhof wordt behandeld;

Om deze redenen,

Het Hof,

...

Rechtsprekend op tegenspraak in Nederlandse Kamer;

Verklaart de vordering van de Belgische Staat onontvankelijk.

...”.

CHAPITRE 2

BUDGET ET COMPTES

1. COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

1. Examen budgétaire en 2001

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 2001 a porté sur le projet d'ajustement du budget pour l'année budgétaire 2001 et le projet de budget pour l'année 2002. Les commentaires et observations qu'appelaient ces projets ont fait l'objet de rapports transmis au président de la Chambre des représentants respectivement les 16 mai et 19 novembre 2001. 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 Chambre¹.

1.1. Examen du projet d'ajustement du budget de l'Etat pour 2001

La Cour des comptes a fait précéder ses remarques d'un aperçu général, chiffré, du projet d'ajustement.

Elle a ensuite commenté la possibilité, offerte au Trésor par une disposition du projet d'ajustement du budget des Voies et Moyens, de recourir à des opérations de cession-rétrocession (« repo ») de certificats de trésorerie et d'obligations linéaires.

La Cour a également relevé des incohérences dans les tableaux dudit projet, en ce qui concerne la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et l'excédent des revenus sur les charges du Fonds monétaire, ainsi que l'absence d'explication de l'augmentation importante des recettes attendues en provenance de l'impôt sur le revenu global perçu par rôles à charge des sociétés. Elle a aussi signalé des erreurs dans les montants inscrits au titre d'intérêts « rythme » et « solde ».

A propos du projet d'ajustement du budget général des dépenses, la Cour des comptes a premièrement signalé le caractère inadéquat des notes justificatives quant au montant de la dotation à la Communauté germanophone. Elle a rappelé, d'autre part, que l'intervention complémentaire en faveur du projet AIRBUS, approuvée en Conseil des ministres du 1^{er} décembre 2000, n'avait pas encore fait l'objet d'un accord de coopération entre l'Etat et les Régions.

En ce qui concerne le département de la Justice, la Cour a formulé des remarques relatives à l'imputation des dépenses en matière d'écoutes téléphoniques et d'information au sujet de la politique du département, et souligné l'insuffisance des justifications des modifications de crédits.

¹ *Doc. parl.*, Chambre des représentants, 2000-2001, n° 1204/2, et 2001-2002, n° 1447/4.

HOOFDSTUK 2

BEGROTING EN REKENINGEN

1. ALGEMENE RIJKSCOMPTABILITEIT

1. Begrotingsonderzoek in 2001

In het kader 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 mee.

Het begrotingsonderzoek van het Rekenhof tijdens het jaar 2001 betrof het ontwerp van aanpassing van de begroting voor het jaar 2001 en de ontwerpbegroting voor het jaar 2002. Het commentaar en de opmerkingen bij die ontwerpen werden opgenomen in verslagen, die respectievelijk op 16 mei en 19 november 2001 aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden toegezonden. Al die documenten en de antwoorden van de Minister van Begroting werden verwerkt in de verslagen die namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden uitgebracht¹.

1.1. Onderzoek van het ontwerp van aanpassing van de rijksbegroting voor 2001

Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen laten voorafgaan door een algemeen, becijferd overzicht van het ontwerp van aanpassing.

Het heeft vervolgens de mogelijkheid becommentarieerd die door een bepaling van het ontwerp van aanpassing van de rijksmiddelenbegroting aan de schatkist wordt geboden over te gaan tot verrichtingen van afstand en wederafstand („repo”) van schatkistcertificaten en lineaire obligaties.

Er werden door het Rekenhof eveneens incoherenties vastgesteld in de tabellen van dat ontwerp wat betreft de verkeersbelasting op de autovoertuigen en het excedent van de inkomsten op de lasten van het Muntfonds. De aanzienlijke verhoging van de verwachte ontvangsten uit de belasting op het globaal inkomen geïnd door middel van kohieren ten laste van vennootschappen werd evenmin verklaard. Het college heeft ook gewezen op vergissingen in de bedragen die als „ritme-” en „saldi-”interessen werden ingeschreven.

In verband met het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting heeft het Rekenhof in de eerste plaats gewezen op de ontoereikendheid van de verantwoordingsstukken in verband met de dotatie aan de Duitstalige Gemeenschap. Het heeft er anderzijds aan herinnerd dat de bijkomende tegemoetkoming voor het AIRBUS-project, die in de Ministerraad van 1 december 2000 werd goedgekeurd, nog niet het voorwerp van een samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Gewesten heeft uitgemaakt.

Wat het departement Justitie betreft heeft het college opmerkingen geformuleerd in verband met de aanrekening van de uitgaven inzake telefoontap en informatie over het beleid van het departement. Bovendien was de verantwoording van kredietwijzigingen onvoldoende.

¹ Parl. St., Kamer, 2000-2001, nr. 1204/2 en 2001-2002, nr. 1447/4.

La Cour a également noté qu'il n'avait pas été tenu compte de ses observations antérieures concernant les missions et le subventionnement de la Maison internationale, à charge de la section «Coopération internationale» du budget.

Commentant l'adaptation des crédits octroyés à la Défense nationale à la tranche 2001 du plan d'investissement des forces armées, la Cour a rappelé l'existence d'importants moyens extra-budgétaires devant être réintégrés au budget sous la forme de crédits variables. Elle a, en outre, dénoncé l'insertion inadaptée de dispositions normatives, en matière de personnel et de marchés publics, dans la loi budgétaire, et signalé que la réduction du crédit provisionnel destiné à financer les mesures de rajeunissement des forces armées n'avait pas été traduite dans la programmation pluriannuelle figurant dans les documents justificatifs du budget.

Par ailleurs, la Cour a relevé, à la section «Police fédérale et fonctionnement intégré», deux éléments contribuant à améliorer artificiellement le solde budgétaire: l'un consistait en une débudgétisation de moyens destinés au financement des contrats de sécurité; l'autre revenait à faire supporter par la sécurité sociale une dépense normalement due par l'Etat. Elle a également rappelé l'absence de base légale aux paiements effectués par les polices locales pour l'appui administratif et logistique qui leur est fourni par la police fédérale, ainsi que la nécessité d'une définition précise des appuis susceptibles de donner lieu à un paiement de la part des zones de police demanderesse, soulignant, de manière générale, l'absence des arrêtés royaux à prendre, en la matière, en application de l'article 115 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

En ce qui concerne les Finances, la Cour des comptes a signalé la nouvelle dérogation au principe de spécialité budgétaire constituée par l'autorisation de reventilation d'allocations de base des divisions organiques relatives respectivement au Secrétariat général et aux ancienne et nouvelle structures de l'Administration générale des impôts. En outre, le recours à un crédit provisionnel pour financer le recrutement de personnel statutaire au sein des différents départements était insuffisamment motivé, au regard de son caractère dérogatoire.

D'autre part l'insuffisance des justifications appuyant les modifications de crédits du programme relatif à la technologie de l'information et de la communication, au sein du département de la Fonction publique a été soulignée. Enfin la technique de financement mise en place à l'occasion de la création du Fonds des pensions de la police intégrée contrevenait au principe budgétaire de non-affectation et impliquait une forme de débudgétisation.

A propos de la section «Emploi et Travail», la Cour a noté que la suppression du fonds organique relatif au congé-éducation payé et le transfert des moyens correspondants à l'ONEm n'étaient pas traduits dans les tableaux budgétaires. Elle a, en outre, dénoncé les imprécisions qui entouraient la création du nouveau Fonds européen pour réfugiés, au sein du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, et signalé la nécessité d'adapter l'arrêté royal du 23 janvier 2001 allouant des crédits en faveur de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, à la réduction prévue de la dotation à cet organisme. Elle a, en outre, considéré que le paiement des dépenses destinées à l'agence et imputées sur les crédits du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture, durant le premier trimestre 2001, avait été contraire au principe de spécialité budgétaire.

Er was evenmin rekening gehouden met de vroegere opmerkingen nopens de opdrachten en de subsidiëring van het Internationaal Huis, ten laste van de sectie „Internationale Samenwerking” van de begroting.

In zijn commentaar bij de aanpassing van de kredieten van Landsverdediging voor de tranche 2001 van het investeringsplan van de Krijgsmacht heeft het Rekenhof herinnerd aan de aanzienlijke middelen die buiten de begroting bestaan, die in de vorm van variabele kredieten opnieuw in de begroting moeten worden geïntegreerd. Het heeft bovendien de niet geëigende inlassing van normatieve bepalingen inzake personeel en overheidsopdrachten in de begrotingswet bekritiseerd en erop gewezen dat de vermindering van het provisionele krediet bestemd om de maatregelen met het oog op de verjonging van de Krijgsmacht te financieren, niet werd vertaald in de meerjarenplanning die opgenomen is in de verantwoordingsstukken bij de begroting.

Het Rekenhof heeft voorts in de sectie „Federale Politie en Geïntegreerde Werking” twee elementen vastgesteld die bijdragen tot een artificiële verbetering van het begrotingssaldo: het eerste bestond in een debudgettering van middelen bestemd voor de financiering van de veiligheidscontracten; het andere kwam erop neer een uitgave die normaal door de Staat verschuldigd is, door de sociale zekerheid te laten dragen. Voor de betalingen die de lokale politiezones verrichten voor de administratieve en logistieke steun die hun door de federale politie wordt verstrekt, ontbreekt een wettelijke basis; tevens heeft het college gewezen op de noodzaak van een precieze definitie van de steun die van aard is aanleiding te geven tot een betaling door de aanvragende politiezones; in het algemeen werd gewezen op het ontbreken van de koninklijke besluiten die terzake moeten worden genomen in uitvoering van artikel 115 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Wat Financiën betreft heeft het Rekenhof gewezen op de nieuwe afwijking van het principe van de begrotingsspecialiteit die voortvloeit uit de machtiging tot herverdeling van basisallocaties van de organisatieafdelingen betreffende respectievelijk het Algemeen Secretariaat en de oude en de nieuwe structuur van de Algemene Administratie van de Belastingen. Bovendien was de aanwending van een provisioneel krediet om de aanwerving van statutair personeel binnen de verschillende departementen te financieren, gelet op de afwijkende aard ervan, onvoldoende gemotiveerd.

Anderzijds werd de summiere aard onderstreept van de verantwoordingen tot staving van de kredietwijzigingen binnen het programma betreffende de informatie- en communicatietechnologie in het departement Ambtenarenzaken. De financieringstechniek, aangewend naar aanleiding van de oprichting van het Fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie, was daarenboven strijdig met het begrotingsprincipe van de niet-bestemming en hield een vorm van debudgettering in.

In verband met de sectie „Tewerkstelling en Arbeid” heeft het Rekenhof vastgesteld dat de opheffing van het organiek fonds betreffende het betaald educatief verlof en de overdracht van de overeenstemmende middelen aan de RVA niet in de begrotingstabellen waren opgenomen. Het heeft voorts het gebrek aan precisie bekritiseerd waarmee de oprichting van een nieuw Europees Vluchtelingenfonds gepaard ging binnen het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu; het wees op de noodzaak het koninklijk besluit van 23 januari 2001 tot toekenning van kredieten ten bate van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen aan te passen aan de geplande vermindering van de dotatie aan die instelling. Ten slotte was de betaling van de uitgaven die voor het agentschap zijn bestemd en die in de loop van het eerste trimester 2001 op de kredieten van het Ministerie van Middenstand en Landbouw werden aangerekend, in strijd met het principe van de begrotingsspecialiteit.

La Cour a aussi rappelé, au sujet du programme «Accueil des réfugiés», la nécessité de conformer l'imputation des dépenses de location de biens immeubles à la classification économique.

La Cour des comptes s'est également interrogée sur le caractère réaliste du transfert prévu vers le Fonds pour la santé et la qualité des animaux depuis le Fonds d'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, au vu des recettes de ce dernier, et souligné le caractère incomplet de la disposition qui l'autorise.

En ce qui concerne les Affaires économiques, la Cour a relevé l'inadéquation des tableaux budgétaires par rapport aux désaffectations prévues de moyens du Fonds pour l'organisation d'expositions internationales et du Fonds spécial destiné à couvrir les frais de fonctionnement généralement quelconques du Centre de traitement de l'information, et a constaté qu'aucune information n'était fournie, dans les notes justificatives, au sujet de la réduction à zéro des estimations de recettes au profit du Fonds de lutte contre le surendettement.

La Cour a, par ailleurs, commenté l'impact, en termes de solde net à financer, de la traduction dans les crédits budgétaires de la section «Dette publique», de la reprise par l'Etat du refinancement des emprunts émis par le Fonds d'amortissement des emprunts du logement social (FADELS).

Au sujet de l'ajustement du budget de la sécurité sociale, la Cour des comptes a premièrement relevé l'existence de dépenses non budgétisées, à concurrence de 7,2 milliards de francs, ce budget ne tenant pas compte d'un versement effectué par l'INAMI en vue d'apurer le solde en compte courant pour l'année 1999 des organismes assureurs.

La Cour a, d'autre part, commenté la perspective pluriannuelle des dépenses de la sécurité sociale, mettant en évidence diverses dépenses supplémentaires qui devaient venir grever son budget à partir des années 2001 ou 2002, et susceptibles d'hypothéquer l'affectation comme prévue des boni budgétaires au financement du Fonds de vieillissement.

Enfin, la Cour a fait état des dépenses nouvelles engendrées par l'accord interprofessionnel 2001/2002 et destinées à faire face au déficit structurel de l'Office national des vacances annuelles.

1.2. Examen du projet de budget de l'Etat pour 2002

La Cour des comptes a, tout d'abord, relevé l'insertion dans le budget, de nouvelles sections correspondant aux services publics fédéraux (S.P.F.) créés dans le cadre de la réforme des administrations publiques et a souligné la nécessité d'y adapter la rédaction d'une des dispositions légales concernant les services du Premier ministre.

Elle a réitéré sa remarque concernant l'adaptation du budget des Voies et Moyens à la nouvelle structure organisationnelle du ministère des Finances.

La Cour a également observé que le calcul des moyens à transférer aux Communautés et aux Régions, de même que celui de diverses dotations inscrites au budget général des dépenses, ne reposait pas sur la version la plus récente du budget économique et qu'on ne pouvait, par ailleurs, pas s'assurer que le montant du «terme négatif», à concurrence duquel les Régions voyaient leurs moyens réduits, représentait fidèlement la moyenne des recettes nettes, pour les années 1999 à 2001, des impôts

Er werd in verband met het programma „Opvang van vluchtelingen” herinnerd aan de noodzaak de aanrekening van de uitgaven voor het huren van onroerende goederen met de economische classificatie in overeenstemming te brengen.

Het Rekenhof heeft tevens vragen gesteld omtrent de realistische aard van de geplande overdracht naar het Fonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren vanuit het Fonds voor de schadeloosstelling van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis, gelet op de ontvangsten van dat laatste. De bepaling die daartoe machtiging verleent, is bovendien onvolledig.

Wat Economische Zaken betreft heeft het Rekenhof gewezen op het gebrek aan overeenstemming van de begrotingstabellen ten aanzien van de geplande desaffectatie van de middelen van het Fonds voor de organisatie van internationale tentoonstellingen en van het Speciaal Fonds bestemd tot dekking van allerhande werkingskosten van het Centrum voor Informatieverwerking. In de verantwoordingsnota's werd geen enkele informatie verstrekt betreffende de vermindering tot nul van de ontvangstenramingen ten voordele van het Fonds ter bestrijding van de overmatige schuldenlast.

Het Rekenhof heeft voorts commentaar geleverd bij de weerslag in het vlak van het netto te financieren saldo van de omzetting in begrotingskredieten van de sectie „Rijksschuld” als gevolg van de overname door de Staat van de herfinanciering van de leningen uitgegeven door het Amortisatiefonds van de Leningen voor de Sociale Huisvesting (ALESH).

In verband met de aanpassing van de begroting van de sociale zekerheid heeft het Rekenhof in de eerste plaats het bestaan vastgesteld van niet-gebudgetteerde uitgaven ten belope van 7,2 miljard BEF; die begroting houdt immers geen rekening met een storting die het RIZIV heeft uitgevoerd om het saldo in rekening-courant voor 1999 van de verzekeringsinstellingen aan te zuiveren.

Anderzijds werd commentaar geleverd bij het meerjarenperspectief voor de uitgaven van de sociale zekerheid; daarbij werd gewezen op verschillende bijkomende uitgaven die de begroting vanaf de jaren 2001 of 2002 zouden kunnen bezwaren en die de geplande financiering van het Zilverfonds via de bestemming van batige begrotingsaldi zouden kunnen hypothekeren.

Tot slot maakt het Rekenhof gewag van nieuwe uitgaven ingevolge het interprofessioneel akkoord 2001/2002 bestemd om het hoofd te bieden aan het structureel tekort van de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie.

1.2. Onderzoek van de ontwerpbegroting van de Staat voor 2002

Het Rekenhof heeft vooreerst vastgesteld dat in de begroting nieuwe secties werden opgenomen die overeenstemmen met de federale overheidsdiensten (FOD) die werden opgericht in het raam van de hervorming van de overheidsbesturen en het heeft de noodzaak onderstreept de tekst van één van de wetsbepalingen betreffende de diensten van de Eerste Minister daaraan aan te passen.

Het heeft zijn opmerking herhaald nopens de aanpassing van de rijksmiddelenbegroting aan de nieuwe organisatiestructuur van het Ministerie van Financiën.

Het college heeft eveneens opgemerkt dat de berekening van de middelen die aan de Gemeenschappen en de Gewesten moeten worden overgedragen, evenals die van verschillende dotaties die in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven zijn, niet langer berustte op de meest recente versie van de economische begroting. Het was evenmin zeker dat het bedrag van de „negatieve term”, ten belope waarvan de middelen van de Gewesten worden verminderd, een getrouw beeld gaf van het

nouvellement régionaux. La Cour a aussi relevé que l'estimation de la dotation compensatoire de la redevance radio et télévision, ainsi que celle de la dotation inscrite au budget général des dépenses, à allouer à la Communauté germanophone, anticipaient une modification législative.

Au sujet du projet de budget général des dépenses, la Cour a commenté la dérogation au principe de spécialité autorisant la redistribution entre elles, au sein des différentes sections, des allocations de base relatives aux dépenses informatiques, et a signalé la caducité de la disposition relative au subside accordé à l'Institut géographique national, suite à l'adoption de la loi-programme pour l'année 2001.

A propos de la disposition visant à autoriser, à la section «Service public fédéral Technologie de l'information et de la communication», la redistribution de crédits de personnel avec ceux relatifs aux contrats de services en matière d'informatique, la Cour a rappelé la classification économique adéquate de ces derniers.

En ce qui concerne la section «Services du Premier ministre», la Cour a noté l'absence de crédit d'engagement destiné à la couverture des dépenses AIRBUS, suite à l'imputation d'engagements sur le budget de l'année 2001, en contradiction avec la réglementation en vigueur.

La Cour a, par ailleurs, indiqué la précision qui devait être apportée à la disposition relative aux avances de fonds accordées à charge de la section «Justice», en matière d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence. Elle a également constaté que le système en régie propre par le biais duquel peuvent être transférés les crédits destinés aux frais de fonctionnement en matière d'écoutes, de prises de connaissance et d'enregistrements de communications et de télécommunications privées, vers le programme de subsistance des juridictions ordinaires, n'était pas entièrement opérationnel.

D'autre part, la Cour a jugé utile que soit donné par le ministre du Budget un aperçu des crédits supplémentaires destinés à l'exécution des projets du Plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, ainsi que de ceux liés aux réformes envisagées dans le cadre de la création d'un Service public fédéral Justice. De même, il convient d'indiquer quand le Centre pénitentiaire de recherche et d'observation clinique (C.P.R.O.C.) sera entièrement opérationnel et comment le maintien de l'effectif actuel pourra être combiné à la diminution des crédits de fonctionnement, et d'améliorer, dans plusieurs autres cas, la qualité des notes justificatives.

La Cour a également observé que les dépenses de personnel relatives aux soins médicaux et paramédicaux aux détenus ne figuraient toujours pas au programme adéquat et rappelé les problèmes posés par l'estimation des frais de justice. Par ailleurs, le statut juridique de la Commission de conciliation des litiges en matière de construction et de location n'apparaît pas clairement.

En ce qui concerne les Affaires étrangères, le Commerce extérieur et la Coopération internationale, la Cour s'est interrogée sur le bien-fondé de la dispersion entre différents programmes des crédits se rapportant à l'aide humanitaire, au regard du principe fixé par l'article 12 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Elle a aussi souligné le caractère approximatif et aléatoire des prévisions de recettes et de dépenses du fonds budgétaire relatif à la vente et à la location de biens immobiliers sis à l'étranger. La Cour a enfin commenté le transfert vers la section «Coopération internationale» de crédits en provenance d'autres ministères.

gemiddelde van de netto-ontvangsten voor de jaren 1999 tot 2001 van de nieuwe gewestelijke belastingen. Het heeft er eveneens op gewezen dat de raming van de dotatie ter compensatie van het kijk- en luistergeld en die van de dotatie die in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven is en die aan de Duitstalige Gemeenschap moet worden toegekend, vooruitloopt op een wetswijziging.

Met betrekking tot het ontwerp van algemene uitgavenbegroting heeft het Rekenhof commentaar geleverd betreffende de afwijking van het principe van de specialiteit waarbij machtiging wordt verleend tot de onderlinge herverdeling, binnen verschillende secties, van basisallocaties van uitgaven voor informatica. Bovendien is de wetbepaling in verband met de subsidie aan het Nationaal Geografisch Instituut, als gevolg van de goedkeuring van de programmawet voor het jaar 2001, zonder voorwerp geworden.

In verband met de bepaling die machtiging verleent in de sectie „Federale Overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie” tot de herverdeling van personeelskredieten met de kredieten met betrekking tot dienstencontracten inzake informatica, werd aangedrongen op een adequate economische classificatie.

Wat de sectie „Diensten van de Eerste Minister” betreft, heeft het college het ontbreken vastgesteld van een vastleggingskrediet bestemd voor de dekking van de uitgaven AIRBUS als gevolg van de aanrekening van vastleggingen op de begroting van het jaar 2001, in strijd met de reglementering.

Het Rekenhof heeft voorts aangegeven hoe de bepaling betreffende de fondsenvoorschotten toegekend ten laste van de sectie „Justitie” inzake de hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden moest worden gepreciseerd. Het systeem in eigen beheer, waardoor de kredieten bestemd voor de werkingskosten inzake het afluisteren, kennismaken en opnemen van privé-communicatie en telecommunicatie worden getransfereerd naar het bestaansmiddelenprogramma van de gewone rechtsmachten, is daarenboven niet volledig operationeel.

Het college vond het bovendien nuttig dat de Minister van Begroting een overzicht zou geven van de bijkomende kredieten bestemd voor de uitvoering van de projecten van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan, evenals van die welke in verband staan met de hervormingen die worden overwogen in het raam van de oprichting van een Federale Overheidsdienst Justitie. Tevens is het aangewezen mee te delen wanneer het Penitentiair Onderzoeks- en Klinisch Observatiecentrum (POKOC) volledig operationeel zal zijn en hoe het behoud van het huidige personeelsbestand kan worden gecombineerd met de afnemende werkingskredieten; ook zou moeten worden meegedeeld hoe de kwaliteit van de verantwoordingsnota's in verschillende andere gevallen kan worden verbeterd.

Er werd eveneens opgemerkt dat de personeelsuitgaven betreffende de medische en paramedische zorgen aan gedetineerden nog steeds niet in het adequate programma voorkwamen. Tevens werd herinnerd aan de problemen die voortvloeien uit de raming van de gerechtskosten. Bovendien is het juridisch statuut van de Verzoeningscommissie bouw- en huurgeschillen niet duidelijk.

Wat Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking betreft, had het Rekenhof vragen omtrent de gegrondheid van de verspreiding over verschillende programma's van kredieten in verband met de humanitaire hulp, zulks in het licht van het principe opgenomen in artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Het heeft eveneens de benaderende en onzekere aard onderstreept van de ramingen van ontvangsten en uitgaven van het begrotingsfonds betreffende de verkoop en de verhuur van onroerende goederen gelegen in het buitenland. Tot slot werd commentaar geleverd bij de overdracht naar de sectie „Internationale Samenwerking” van kredieten afkomstig van andere ministeries.

La Cour des comptes a constaté le manque de clarté des modalités de réintégration à la section « Défense nationale » de moyens précédemment débudgétisés sous la forme de comptes d'ordre de trésorerie. Elle a également souligné les insuffisances des notes justificatives concernant l'évolution des moyens destinés à la mise en œuvre des forces armées et relevé l'absence de budget des nouveaux services de l'Etat à gestion séparée, dont la création est prévue par la loi-programme du 19 juillet 2001 pour l'année budgétaire 2001.

Par ailleurs, la Cour a relevé l'importante diminution des crédits destinés à la Régie des bâtiments et son impact potentiel sur la réalisation des projets de l'organisme.

Au sujet de la création d'un Fonds des pensions de la police intégrée, la Cour a indiqué que tant la technique de l'imputation provisoire de recettes et de dépenses sur un compte d'ordre de la Trésorerie, que l'absence de cotisations patronales à titre de contribution au financement des pensions de retraite et de survie des services de police, constituaient une forme de débudgétisation, et a insisté pour que le financement des pensions de retraite et de survie de la police intégrée fasse rapidement l'objet d'un règlement légal, de manière à mettre un terme à ce régime provisoire.

En ce qui concerne la section « Emploi et Travail », la Cour a préconisé une inscription plus appropriée des crédits relatifs à la nouvelle cellule de « Mainstreaming ».

A propos des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, la Cour a souligné l'insuffisance des crédits destinés à couvrir l'intervention de l'Etat dans le prix de la journée d'hospitalisation. Elle a également relevé l'inadéquation de la classification économique de subsides concernant l'art de guérir, la non-inscription de crédits pour la liquidation des indemnités résultant de la crise de la dioxine en 1999 au programme « Inspection des denrées alimentaires », ainsi que l'absence de disposition légale approuvant le budget de l'Institut d'expertise vétérinaire.

La Cour a, d'autre part, déploré les lacunes des notes justificatives et dispositions légales concernant le transfert de compétences aux Communautés et aux Régions en matière d'Agriculture, ainsi que diverses imprécisions concernant l'octroi de subsides. Elle a commenté la disposition autorisant le transfert de recettes du Fonds d'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine vers le Fonds de la santé et de la production des animaux.

En ce qui concerne les Affaires économiques, la Cour a rappelé diverses omissions concernant les fonds organiques. Elle a, en outre, souligné, à propos du financement du passif nucléaire, le caractère incertain des prévisions de recettes relatives au remboursement à l'Etat par la société Synatom de sa part dans les coûts de *stand-by* des installations de l'ancienne société Eurochemic, encourus durant la période 1978-1985. La Cour a enfin estimé injustifiée l'inscription d'un crédit pour la couverture des charges du passé liées à l'octroi de primes en capital à des entreprises en difficulté, en exécution des lois d'expansion économique, étant donné le dépassement du délai de prescription en la matière.

Par ailleurs, la Cour a relevé des discordances entre tableaux budgétaires et dispositions légales au sujet des subsides accordés à charge des crédits de la section « Communications et Infrastructure ». Elle a mis en évidence le report de charges effectué dans le paiement des dotations à La Poste et à la S.N.C.B. La Cour a également

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de modaliteiten voor het herintegreren in de sectie „Landsverdediging” van middelen die vroeger waren gedebudgetteerd in de vorm van thesaurierekeningen voor orde, onduidelijk zijn. Het heeft eveneens de ontoereikendheid onderstreept van de verantwoordingsnota's betreffende de evolutie van de middelen bestemd voor de inzet van de krijgsmacht. Voor de nieuwe staatsdiensten met afzonderlijk beheer waarvan de oprichting door de programmawet van 19 juli 2001 voor het begrotingsjaar wordt voorzien, werd geen begroting opgesteld.

Het college heeft voorts gewezen op de aanzienlijke vermindering van de kredieten bestemd voor de Regie der Gebouwen en op de potentiële weerslag ervan op de realisatie van de projecten van de instelling.

In verband met de oprichting van een Fonds voor de Pensioenen van de Geïntegreerde Politie heeft het Rekenhof erop gewezen dat zowel de techniek van voorlopige aanrekening van ontvangsten en uitgaven op een thesaurierekening voor orde als het ontbreken van patronale bijdragen voor de financiering van de rust- en overlevingspensioenen van de politiediensten een vorm van debudgettering zijn. Het heeft erop aangedrongen dat de financiering van de rust- en overlevingspensioenen van de geïntegreerde politie snel het voorwerp van een wettelijke regeling zou uitmaken, zodat aan het voorlopige stelsel een einde kan worden gesteld.

Met betrekking tot de sectie „Tewerkstelling en Arbeid” werd aangedrongen op een meer geëigende inschrijving van de kredieten in verband met de nieuwe cel „Mainstreaming”.

In verband met Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu heeft het Rekenhof de ontoereikendheid onderstreept van de kredieten bestemd voor de dekking van de tegemoetkoming van de Staat in de ligdagprijs in de ziekenhuizen. Het heeft tevens gewezen op de inadequate aard van de economische classificatie van subsidies betreffende geneeskundepraktijk, de niet-inschrijving van kredieten voor de vereffening van de vergoedingen als gevolg van de doxinecrisis in 1999 in het programma „Inspectie Voedingsmiddelen” en het ontbreken van een wetsbepaling tot goedkeuring van de begroting van het Instituut voor Veterinaire Keuring.

Voorts werden door het Rekenhof leemten vastgesteld in de verantwoordingsnota's en in de wettelijke bepalingen betreffende de overdracht van bevoegdheden naar de Gemeenschappen en de Gewesten inzake landbouw. Bovendien werd de toekenning van verschillende subsidies niet nader vastgesteld. Het college heeft commentaar geleverd bij de bepaling houdende machtiging tot de overdracht van ontvangsten van het Fonds voor de schadeloosstelling van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis, naar het Fonds voor de Gezondheid en de Productie van de Dieren.

Wat betreft Economische Zaken heeft het Rekenhof nogmaals gewezen op verschillende leemten betreffende de organieke fondsen. Het heeft bovendien in verband met de financiering van het nucleair passief de onzekere aard onderstreept van de ontvangstenramingen betreffende de terugbetaling aan de Staat door de vennootschap Synatom van haar aandeel in de kosten inzake de *stand-by* van de installaties van de gewezen NV Eurochemic tot stand gekomen gedurende de periode 1978-1985. Het college achtte tot slot de inschrijving van een krediet voor de dekking van de lasten uit het verleden in verband met de toekenning van kapitaalpremies aan ondernemingen in moeilijkheden ter uitvoering van de wetten op de economische expansie, ongerechtvaardigd aangezien de betreffende verjaringstermijn was verstreken.

Het Rekenhof heeft gewezen op afwijkingen tussen begrotingstabellen en wetsbepalingen voor subsidies die ten laste van kredieten van de sectie „Verkeer en Infrastructuur” werden toegekend. Het heeft de aandacht gevestigd op de overdracht van lasten waartoe werd overgegaan in de betaling van de dotaties aan De Post en

formulé plusieurs remarques concernant les fonds relevant du département (Fonds pour l'atténuation des nuisances dans le voisinage de l'aéroport de Bruxelles-National, Fonds pour le financement et l'amélioration des moyens de contrôle, d'inspection et d'enquête et des programmes de prévention de l'aéronautique, Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et Fonds pour la mise en place du Réseau express régional à et autour de Bruxelles), soulignant, pour les uns, les incertitudes entourant leur éventuelle suppression ou les modalités d'affectation de leurs recettes, et pour les autres, le caractère formel de leur constitution en fonds budgétaires, ainsi que les incohérences concernant leurs prévisions de recettes.

Quant à la section « Dette publique », la Cour a noté l'absence de dépenses imputées à charge du fonds organique « Recettes non fiscales diverses destinées au Fonds de vieillissement ». Elle a également indiqué le caractère désormais superflu de la disposition autorisant le ministre des Finances à payer certaines dépenses par avances, et souligné la dérogation fondamentale au principe de spécialité budgétaire que constitue l'autorisation de reventilation de l'ensemble des allocations de base de la section.

La Cour a, par ailleurs, relevé l'absence de justifications présentées à l'appui du deuxième ajustement du budget du service de l'Etat à gestion séparée Fonds monétaire, pour l'année 2001.

A propos du budget de la sécurité sociale pour l'année 2002, la Cour des comptes a, tout d'abord, commenté l'évolution des prestations sociales en matière de soins de santé et l'arriéré des factures à charge du tiers-payant, tant en ce qui concerne la détermination de l'objectif budgétaire général et sa relation avec le montant des factures en souffrance, que la fixation de l'objectif partiel pour les spécialités pharmaceutiques.

La Cour a ensuite présenté les données générales de la sécurité sociale des travailleurs salariés (solde budgétaire, recettes et dépenses courantes), formulant des remarques particulières au sujet des cotisations ordinaires et des réductions de cotisations, ainsi que du financement alternatif.

Enfin, la Cour a passé en revue les prestations des différents organismes de sécurité sociale (Institut national d'assurance maladie invalidité, Office national des pensions, Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, Office national de vacances annuelles, Fonds des accidents du travail, Office national de l'emploi, Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés, Office de sécurité sociale d'outre-mer, Fonds des maladies professionnelles et Institut national d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants).

2. Compte général de l'Etat

En vertu de l'article 80 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, le ministre des Finances établit annuellement le compte général de l'Etat et le transmet à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte.

Il comporte le compte synthétique des opérations de l'Etat et les comptes de développement ci-après :

- 1° Le compte d'exécution du budget ;
- 2° Le compte des variations du patrimoine ;
- 3° Le compte de la Trésorerie.

de NMBS. Het college heeft eveneens verschillende opmerkingen geformuleerd betreffende de fondsen waarvoor het departement bevoegd is (Fonds voor de beperking van de milieuoverlast in de omgeving van de luchthaven Brussel-Nationaal, Fonds voor de financiering en de verbetering van de controle-, inspectie- en onderzoeksmiddelen en van de preventieprogramma's van de luchtvaart, Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel en Fonds voor de inrichting van het Gewestelijk Express Net in en rond Brussel); het heeft voor de ene gewezen op de onzekerheden omtrent hun eventuele opheffing of betreffende de modaliteiten van de bestemming van hun ontvangsten, terwijl voor de andere de formele aard van de oprichting ervan als begrotingsfondsen of incoherenties betreffende hun ontvangstenramingen in vraag werden gesteld.

Wat de sectie „Rijksschuld” betreft, heeft het Rekenhof het ontbreken vastgesteld van uitgaven aangerekend ten laste van het organiek fonds „Diverse niet-fiscale ontvangsten bestemd voor het Zilverfonds”. Het heeft eveneens gewezen op het voortaan overbodig karakter van de bepaling waarbij de Minister van Financiën ertoe wordt gemachtigd sommige uitgaven door middel van voorschotten te betalen. Het heeft bovendien onderstreept dat door de machtiging tot herverdeling van het geheel van de basisallocaties van de sectie, fundamenteel wordt afgeweken van het principe van de begrotingspecialiteit.

Het college heeft voorts vastgesteld dat de verantwoordingen tot staving van de tweede aanpassing van de begroting van de staatsdienst met afzonderlijk beheer het Muntfonds voor het begrotingsjaar 2001 ontbraken.

In verband met de begroting van de sociale zekerheid voor het jaar 2002 heeft het Rekenhof vooreerst de evolutie van de sociale uitkeringen inzake gezondheidszorg en de achterstand van de facturen ten laste van de derde betaler becommentarieerd, zowel wat de bepaling van de algemene budgettaire doelstelling en de verhouding ervan tot de nog hangende facturen als wat de farmaceutische specialiteiten betreft.

Er werden algemene gegevens inzake de sociale zekerheid van de werknemers (begrotingssaldo, lopende ontvangsten en uitgaven) verschaft en bijzondere opmerkingen geformuleerd betreffende de gewone bijdragen en de bijdrageverminderingen, evenals de alternatieve financiering.

Tot slot heeft het college een overzicht gegeven van de uitkeringen van de verschillende sociale zekerheidsinstellingen (Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, de Rijksdienst voor Pensioenen, de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten, de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie, het Fonds voor Arbeidsongevallen, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid, het Fonds voor Beroepsziekten en het Rijksinstituut van de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen).

2. Algemene rekening van de Staat

In uitvoering van de bepalingen van artikel 80 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit stelt de Minister van Financiën jaarlijks de algemene rekening van de Staat op en zendt hij die naar het Rekenhof vóór 30 juni van het daaropvolgende jaar.

De algemene rekening omvat de samenvattende rekening van de verrichtingen van de Staat en de hierna volgende toelichtende rekeningen:

- 1° de rekening van uitvoering van de begroting;
- 2° de rekening van de vermogenswijzigingen;
- 3° de rekening van de Thesaurie.

En vertu de l'article 92 des mêmes lois, la Cour des comptes transmet le compte général de l'Etat à la Chambre des représentants avec ses observations dans le courant du mois d'octobre suivant. Selon l'article 77 des lois coordonnées, le ministre des Finances dépose à la Chambre des représentants le projet de loi portant règlement définitif du budget également dans le courant du mois d'octobre. Ainsi, la Chambre des représentants est en mesure de voter, comme prévu par l'article 174 de la Constitution, la loi des comptes, accordant décharge au gouvernement pour sa gestion de l'année.

En pratique, les délais légaux n'ont, depuis de nombreuses années, pu être respectés.

En vue de remédier définitivement au retard constaté dans la reddition du compte, le ministre des Finances et la Cour des comptes sont convenus, le 10 juin 1998, d'un calendrier précis déterminant, jusqu'à l'année budgétaire 2002, pour laquelle le compte d'exécution du budget devrait être remis dans le délai légal, les dates de transmission à respecter pour les divers éléments des comptes généraux².

L'administration de la Trésorerie et la Cour des comptes ont, depuis cette date, fourni les efforts nécessaires pour assurer le respect du calendrier. Les éléments du compte général (compte d'exécution du budget, compte de la Trésorerie, compte des variations du patrimoine, compte synthétique) ont été remis et contrôlés dans les délais prévus.

Des efforts particuliers ont de plus été exercés, ces deux dernières années afin de réduire le délai entre la remise et le contrôle du compte d'exécution du budget et du compte de la Trésorerie. Le calendrier précité prévoit un délai d'un an, mais pour le compte de la Trésorerie de 1995, il a pu être réduit d'un mois et demi, et pour ceux de 1996 et 1997, de trois mois. Le compte de la Trésorerie de 1998 a été reçu avec trois mois d'avance sur la date prévue par le calendrier³ et celui de 1999 avec cinq mois d'avance⁴.

Afin d'accélérer la transmission à la Chambre des représentants des rapports de la Cour relatifs aux comptes généraux, le fascicule II A du Cahier de la Cour des comptes est, depuis le 149^e (compte général de 1991), publié en régie, et divisé car il n'est pas attendu que tous les éléments du compte soient transmis pour présenter les parties déjà contrôlées, en particulier le compte d'exécution du budget.

Le dernier compte général reconnu conforme est celui de 1997.

La Cour a, depuis la publication du précédent Cahier de la Cour des comptes, contrôlé les comptes d'exécution du budget pour 1998 (156^e Cahier, fascicule II A) et 1999 (157^e Cahier, fascicule II A). Le compte d'exécution du budget pour 2000 devrait être contrôlé en 2002 encore. Il est prévu que le compte pour 2001 sera transmis avant le 31 décembre 2002.

La Chambre des représentants a voté en 2001 les lois de règlement définitif des budgets relatifs aux années 1994, 1995 et 1996, et en 2002 la loi de règlement définitif du budget de l'année 1997. La Cour ayant transmis à la Chambre le fascicule II A du

² 155^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule Ier, pp. 60-66.

³ Lettre de l'administration de la Trésorerie du 25 mars 2002.

⁴ Lettre de l'administration de la Trésorerie du 9 juillet 2002.

Krachtens artikel 92 van dezelfde wetten zendt het Rekenhof de algemene rekening van de Staat, samen met zijn opmerkingen, in de loop van de daaropvolgende maand oktober over aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. In uitvoering van artikel 77 van de gecoördineerde wetten dient de Minister van Financiën bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers eveneens in de loop van de maand oktober een wetsontwerp houdende eindregeling van de begroting in. Aldus kan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in uitvoering van artikel 174 van de Grondwet, de rekeningwet goedkeuren waarbij aan de regering kwijting wordt verleend voor haar beheer over het jaar.

In de praktijk werden de wettelijke termijnen sedert talrijke jaren niet meer in acht genomen.

Om definitief de achterstand weg te werken waarmee de algemene rekening van de Staat wordt afgelegd, hebben de Minister van Financiën en het Rekenhof op 10 juni 1998 een nauwkeurig tijdschema afgesproken dat tot het begrotingsjaar 2002, waarvoor de uitvoeringsrekening van de begroting binnen de wettelijke termijn zou moeten worden overgezonden, de data van verzending bepaalt die voor de verschillende elementen van de algemene rekeningen moeten worden in acht genomen².

De Administratie van de Thesaurie en het Rekenhof hebben sedertdien de noodzakelijke inspanningen geleverd om de kalender te respecteren. De bestanddelen van de algemene rekening (uitvoeringsrekening van de begroting, thesaurierekening, rekening van de vermogenswijzigingen, synthetische rekening) werden binnen de geplande termijnen overgezonden en gecontroleerd.

Bovendien werden de laatste twee jaren bijzondere inspanningen geleverd om de termijn tussen de overhandiging en de controle van de uitvoeringsrekening van de begroting en die van de thesaurierekening in te korten. De bovengenoemde kalender voorziet in een termijn van één jaar, maar voor de rekening van de Thesaurie voor 1995 kon hij tot anderhalve maand worden verminderd en voor die van 1996 en 1997 tot drie maanden. De rekening van de Thesaurie voor 1998 werd met drie maanden voorsprong op de in de kalender geplande termijn ontvangen³ en die voor 1999 met vijf maanden voorsprong⁴.

Om de verzending van de verslagen van het Rekenhof betreffende de algemene rekeningen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers te versnellen, wordt boekdeel II A van het Boek van het Rekenhof sedert het 149e Boek (algemene rekening van 1991) in regie gepubliceerd en verdeeld. Er wordt immers niet meer gewacht tot alle elementen van de rekening zijn overgezonden om de reeds gecontroleerde gedeelten, inzonderheid de uitvoeringsrekening van de begroting, over te zenden.

De laatste rekening die eensluidend werd verklaard, is die van 1997.

Het Rekenhof heeft sedert de publicatie van zijn voorgaande Boek de uitvoeringsrekeningen van de begroting voor 1998 (156^e Boek, boekdeel II A) en 1999 (157^e Boek, boekdeel II A) onderzocht. De uitvoeringsrekening van de begroting voor 2000 zou nog in 2002 moeten worden overgezonden en gecontroleerd. Volgens de planning zal de rekening voor 2001 vóór 31 december 2002 worden overgezonden.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft in 2001 de wetten tot eindregeling van de begrotingen betreffende de rekeningen 1994, 1995 en 1996 goedgekeurd en in 2002 de wet tot eindregeling van de begroting voor het begrotingsjaar 1997.

² 155^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 61-67.

³ Brief van de Administratie van de Thesaurie van 25 maart 2002.

⁴ Brief van de Administratie van de Thesaurie van 9 juli 2002.

156^e Cahier, et la transmission du fascicule II A du 157^e Cahier étant imminente, il est permis d'escompter que les projets de loi de règlement définitif des budgets relatifs aux années 1998 et 1999 pourront être votés prochainement.

3. Comptes des administrations fiscales

Le retard avec lequel sont transmis les comptes des administrations fiscales et les pièces y afférentes empêche l'arrêt de ces comptes en temps voulu. Cette situation compromet la mise en œuvre du plan de rattrapage relatif à la vérification du compte général de l'Etat.

N-1.779.726

L'article 74 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat dispose que les comptes des comptables doivent être remis à la Cour des comptes, à l'intervention du ministre des Finances, avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle pour laquelle ils sont formés. Les comptes annuels et les états récapitulatifs des administrations fiscales doivent donc être transmis avant cette date. De même, les comptes de fin de gestion, établi en cas de mutation ou de cessation de la fonction comptable, doivent également être déposés, étant donné que ces comptes sont arrêtés en premier lieu. Pour arrêter les comptes de fin de gestion, la Cour se base traditionnellement sur le certificat de vérification. Par le biais de ce document, l'administration confirme que le compte a été vérifié par le contrôle interne, notamment en ce qui concerne le recouvrement des droits constatés.

Dans le passé, les comptes des administrations fiscales étaient généralement transmis avec quelques mois de retard par rapport au délai légal. Ces dernières années, ce retard ne fait que s'accroître et atteint parfois un an. Les retards dans la transmission des certificats de vérification sont encore plus longs. C'est ainsi, notamment, que les Administrations des contributions directes et de la TVA, de l'enregistrement et des domaines transmettent parfois les certificats de vérification avec plus de trois ans de retard.

Le tableau ci-dessous dresse un état de la situation des différentes administrations fiscales au 30 juin 2002. Les derniers comptes reçus et la dernière année pour laquelle tous les certificats ont été transmis y sont mentionnés.

	Comptes les plus récents		Certificats
	Année	Date de la transmission	Dernière année
Contributions directes	2000	23 janvier 2002	1997
Douanes et Accises	2000	27 février 2002	2000
TVA, Enregistrement et Domaines	2001	28 juin 2002	1997
Cadaastre	2000	28 mars 2002	2000

La transmission tardive des certificats met la Cour dans l'impossibilité d'arrêter les comptes de fin de gestion dans un délai raisonnable, ce qui a pour effet de retarder l'arrêt des comptes annuels et des états récapitulatifs.

Aangezien het Rekenhof aan de Kamer het boekdeel II A van het 156^e Boek heeft toegezonden en de toezending van boekdeel IIA van het 157^e Boek weldra zal gebeuren, zullen de wetsontwerpen tot eindregeling van de begrotingen voor de jaren 1998 en 1999 wellicht binnen een kort tijdsbestek kunnen worden goedgekeurd.

3. Rekeningen van de fiscale administraties

N-1.779.726

De vertraging waarmee de rekeningen en de bijhorende stukken van de fiscale administraties worden voorgelegd, verhindert dat deze rekeningen tijdig worden afgesloten. Daardoor komt het inhaalplan inzake het nazicht van de algemene rekening van de Staat in het gedrang.

Artikel 74 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt dat de rekeningen van rekenplichtigen door toedoen van de Minister van Financiën aan het Rekenhof worden voorgelegd vóór 1 maart van het jaar na dat waarvoor ze worden opgemaakt. De jaarrekeningen en verzamelstaten van de fiscale administraties dienen aldus vóór die datum te worden voorgelegd. Tegelijk moeten ook de eindebeheersrekeningen, opgesteld bij mutatie of neerleggen van de rekenplichtige functie, worden ingediend aangezien deze rekeningen als eerste worden afgesloten. Voor de afsluiting van de eindebeheersrekeningen steunt het Rekenhof traditioneel op het getuigschrift van verificatie. Met dit document bevestigt de administratie dat de rekening, inzonderheid wat de invordering van de vastgestelde rechten betreft, door de interne controle werd geverifieerd.

In het verleden werden de rekeningen van de fiscale administraties over het algemeen voorgelegd met enkele maanden vertraging ten opzichte van de wettelijk bepaalde termijn. De jongste jaren is echter een ongunstige evolutie merkbaar en loopt de vertraging vaak uit tot ongeveer één jaar. Aanzienlijker zijn echter de systematische vertragingen waarmee de getuigschriften van verificatie worden voorgelegd. Met name bij de Administratie van de Directe Belastingen en van de BTW, Registratie en Domeinen, worden de getuigschriften soms met meer dan drie jaar vertraging voorgelegd.

Onderstaande tabel geeft voor de verschillende fiscale administraties de stand van zaken per 30 juni 2002 inzake de meest recent voorgelegde rekeningen en het laatste jaar waarvoor alle getuigschriften werden voorgelegd.

	meest recente rekeningen		getuigschriften
	jaar	voorgelegd op	laatste jaar
Directe Belastingen	2000	23 januari 2002	1997
Douane en Accijnzen	2000	27 februari 2002	2000
BTW, Registratie en Domeinen	2001	28 juni 2002	1997
Kadaster	2000	28 maart 2002	2000

Wegens de laattijdige voorlegging van de getuigschriften verkeert het Rekenhof niet in de mogelijkheid de eindebeheersrekeningen binnen een redelijke termijn af te sluiten, wat op zijn beurt de afsluiting van de jaarrekeningen en verzamelstaten vertraagt.

Ce retard a également une incidence sur la vérification du compte général de l'Etat et menace ainsi d'hypothéquer le plan de rattrapage et le calendrier qui y a été fixé pour la transmission de ce compte⁵.

La Cour a déjà insisté à maintes reprises auprès du ministre des Finances sur la nécessité d'accélérer la transmission des comptes et des certificats, en soulignant chaque fois l'importance qu'une transmission de ceux-ci en temps opportun revêt pour la vérification du compte général de l'Etat⁶. A ce jour, le ministre n'a pas encore fourni de réponse et aucun indice d'amélioration n'a été constaté.

4. Préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 2001

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 22 mai 2002, la préfiguration des résultats de l'exécution du budget de l'année 2001. 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 2002.

4.1. Aperçu du contenu de la préfiguration

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

Le chapitre I fournit une synthèse générale des résultats de l'exécution du budget pour 2001.

Le chapitre II traite des recettes en comparant les réalisations aux prévisions. Il donne, en outre, un aperçu des recettes transférées, en 2001, aux Communautés et aux Régions, à la sécurité sociale et à l'Union européenne.

Consacré aux crédits de dépense, 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 2001, ainsi qu'un regroupement économique de ces dépenses.

⁵ 155^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule 1er, pp. 57-68.

⁶ Lettres des 29 mars et 17 octobre 2000, du 18 juillet 2001 et du 14 août 2002.

Die vertraging heeft eveneens gevolgen voor het nazicht van de algemene rekening van de Staat en dreigt aldus het inhaalplan en de daarin vastgestelde kalender voor de voorlegging van deze rekening⁵ te hypothekeren.

Het Rekenhof heeft er bij de Minister van Financiën reeds meermaals op aangedrongen dat de rekeningen en de getuigschriften sneller zouden worden voorgelegd en telkens gewezen op het belang van de tijdige voorlegging voor het nazicht van de algemene rekening van de Staat⁶. Tot op heden heeft de minister nog geen antwoord verschaft en evenmin werden inmiddels tekenen van beterschap vastgesteld.

4. Voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de begroting voor 2001

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 een voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de begroting. Die voorafbeelding kan aanleiding geven tot de goedkeuring door de Kamer van Volksvertegenwoordigers van een gemotiveerde motie tot voorlopige regeling van de begroting.

Het Rekenhof heeft in uitvoering van die wettelijke bepaling, in de algemene vergadering van 22 mei 2002, de voorafbeelding van de uitslagen van de uitvoering van de begroting voor 2001 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 die beschikbaar waren op 31 maart 2002.

4.1. *Overzicht van de inhoud van de voorafbeelding*

– Het eerste deel bevat het onderzoek van de uitvoering van de begroting en omvat zes hoofdstukken.

In hoofdstuk I wordt een algemene synthese gegeven van de uitslagen van de uitvoering van de begroting voor 2001.

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 2001 aan de Gemeenschappen en Gewesten, de sociale zekerheid en de Europese Unie overgedragen ontvangsten.

Hoofdstuk III heeft betrekking op de uitgavenkredieten en bevat een lijst van de begrotingsgegevens (initiële kredieten, aanpassingen, herverdelingen van basisallocaties 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 2001 werden uitgevoerd, evenals een economische hergroepering van die uitgaven.

⁵ 155^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 57-68.

⁶ Brieven van 29 maart en 17 oktober 2000, van 18 juli 2001 en van 14 augustus 2002.

Ce chapitre présente également les dépenses effectuées à la charge des crédits reportés de 2000, ainsi que les dépassements des crédits constatés en 2001.

Le chapitre V analyse l'encours, la structure et les charges en intérêts de la dette publique en 2001.

Dans le chapitre VI, la Cour des comptes examine les facteurs ayant principalement influencé les recettes et les dépenses des régimes de sécurité sociale.

– La deuxième partie de la préfiguration commente les dépenses par programme du budget général des dépenses et formule des observations à ce propos.

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

4.2. Les principaux résultats

4.2.1. Les recettes

(en milliards de francs, colonnes de gauche; en milliards d'euros, colonnes de droite)

	Recettes 2001 (Voies et Moyens)			
	Estimations ajustées		Recettes imputées	
Recettes fiscales	1.640,6	40,67	1.568,2	38,87
Recettes non fiscales	155,7	3,86	149,3	3,70
Total	1.796,3	44,53	1.717,5	42,58

En 2001, la progression des recettes fiscales totales a été de plus de moitié inférieure à l'évolution attendue après réestimation lors du contrôle budgétaire et la progression des recettes fiscales courantes totales (+2,1%) fut sensiblement inférieure au taux nominal de croissance de l'économie (+3,6%).

Les recettes fiscales attribuées à l'Etat (Voies et Moyens) sont inférieures de 1,6% à celles de l'année précédente, en raison, essentiellement, du recul des recettes de la T.V.A. En revanche, les recettes non fiscales sont en augmentation à la suite de la perception du produit unique des licences U.M.T.S. et de l'accroissement de la part de l'Etat dans les produits financiers nets de la Banque nationale de Belgique. Une partie importante du produit des ventes de bâtiments administratifs de l'Etat, réalisées en décembre, n'a cependant pas pu être imputée au budget 2001.

En raison de leurs modalités de calcul, qui ont répercuté avec un certain retard la croissance économique élevée de l'année 2000, les parties d'impôts attribuées aux Communautés et aux Régions sont en nette augmentation. La part de la T.V.A. affectée à la sécurité sociale est en diminution, en compensation de la reprise par l'Etat de la dette des régimes de la sécurité sociale.

Dat hoofdstuk vermeldt eveneens de uitgaven uitgevoerd ten laste van de van het jaar 2000 overgedragen kredieten, evenals de in 2001 vastgestelde kredietoverschrijvingen.

Hoofdstuk V analyseert het uitstaande bedrag, de structuur en de interestlasten van de rijksschuld in 2001.

In hoofdstuk VI onderzoekt het Rekenhof de factoren die voornamelijk de ontvangsten en de uitgaven van de socialezekerheidsstelsels hebben beïnvloed.

– In het tweede deel van de voorafbeelding wordt commentaar verstrekt bij en opmerkingen geformuleerd over uitgaven per programma's van de algemene uitgavenbegroting.

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

4.2. Belangrijkste resultaten

4.2.1. Ontvangsten

(linkerkolommen: in miljard BEF; rechterkolommen: in miljard EUR)

	Ontvangsten 2001 (rijksmiddelenbegroting)			
	Aangepaste ramingen		Aangerekende ontvangsten	
Fiscale ontvangsten	1.640,6	40,67	1.568,2	38,87
Niet-fiscale ontvangsten	155,7	3,86	149,3	3,70
Totaal	1.796,3	44,53	1.717,5	42,58

In 2001 was de aangroei van de totale fiscale ontvangsten de helft lager dan de verwachte evolutie na de herraming bij de begrotingscontrole en lag de aangroei van de totale lopende fiscale ontvangsten (+2,1%) aanzienlijk lager dan de nominale groei-voet van de economie (+3,6%).

De fiscale ontvangsten toegewezen aan de Staat (rijksmiddelen) liggen 1,6% lager dan die van het jaar voordien, in hoofdzaak wegens de vermindering van de BTW-ontvangsten. De niet-fiscale ontvangsten nemen daarentegen toe ingevolge de ontvangst van de eenmalige opbrengst van de UMTS-licenties en de stijging van het aandeel van de Staat in de netto financiële opbrengsten van de Nationale Bank van België. Een aanzienlijk deel van de opbrengst van de verkoop van administratieve gebouwen van de Staat, gerealiseerd in december, kan evenwel niet op de begroting 2001 worden aangerekend.

De aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegewezen belastinggedeelten zijn duidelijk gestegen als gevolg van de berekeningswijze, die de sterke economische groei van 2000 slechts met vertraging reflecteert. Het aandeel van de BTW toegewezen aan de sociale zekerheid daalt ter compensatie van de overname door de Staat van de schuld van de sociale zekerheidsstelsels.

4.2.2. Les dépenses

(en milliards de francs, colonnes de gauche; en milliards d'euros, colonnes de droite)

	Dépenses 2001 (Ordonnancements 2001 à charge du budget 2001)			
	Crédits		Ordonnancements	
Crédits non dissociés	2.365,6	58,64	2.218,4	54,99
Crédits d'ordonnement	32,3	0,80	29,2	0,72
Sous-total	2.397,9	59,44	2.247,6	55,72
Fonds budgétaires ⁷	–	–	473,1	11,73
Total	2.397,9	59,44	2.720,7	67,44

Par rapport à l'année 2000, l'évolution défavorable du solde des opérations budgétaires, en 2001, sur une base de caisse, est due à l'augmentation plus importante des dépenses que des recettes.

Toutefois, l'évolution favorable du solde des opérations de trésorerie permet de tempérer quelque peu l'effet du solde budgétaire dans le solde net à financer, qui s'élève à 74,8 milliards de francs au 31 décembre 2001 contre 22,4 milliards de francs un an auparavant.

D'autres facteurs, dont des reprises de dettes pour 68,7 milliards de francs ont eu pour effet de finalement entraîner une augmentation nominale de la dette publique de 246,2 milliards de francs.

5. Délibérations du conseil des ministres autorisant des dépenses nouvelles ou des dépenses au-delà des crédits budgétaires

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. Pour chaque délibération, la Cour des comptes est appelée à faire part à la Chambre des représentants de ses remarques éventuelles concernant le respect de ces conditions.

Dans le courant de l'année budgétaire 2001, le Conseil des ministres a adopté huit délibérations dans ce sens. Celles-ci peuvent être synthétisées dans le tableau suivant:

⁷ 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.

4.2.2. Uitgaven

(linkerkolommen: in miljard BEF; rechterkolommen: in miljard EUR)

	Uitgaven 2001 (ordonnanceringen 2001 ten laste van de begroting 2001)			
		Kredieten		Ordonnanceringen
Niet-gesplitste kredieten	2.365,6	58,64	2.218,4	54,99
Ordonnanceringen	32,3	0,80	29,2	0,72
Subtotaal	2.397,9	59,44	2.247,6	55,72
Begrotingsfondsen ⁷	–	–	473,1	11,73
Totaal	2.397,9	59,44	2.720,7	67,44

In vergelijking met 2000 is de ongunstige evolutie van het saldo van de begrotingsverrichtingen in 2001 op kasbasis toe te schrijven aan de grotere stijging van de uitgaven dan die van de ontvangsten.

De gunstige evolutie van het saldo van de thesaurieverrichtingen maakt het echter mogelijk enigszins het effect te temperen van het begrotingssaldo in het netto te financieren saldo, dat 74,8 miljard BEF bedraagt op 31 december 2001 tegen 22,4 miljard BEF het vorige jaar.

Andere factoren zoals de schuldovername van 68,7 miljard BEF hebben tot effect gehad dat de nominale groei van de rijksschuld uiteindelijk 246,2 miljard BEF bedroeg.

5. Beslissingen van de Ministerraad waarbij machtiging wordt verleend tot nieuwe uitgaven of tot uitgaven boven de begrotingskredieten

De procedure vastgesteld in artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit kan enkel worden angewend in dringende gevallen veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden. Voor elke beslissing moet het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn eventuele opmerkingen meedelen in verband met de naleving van die voorwaarden.

Tijdens het begrotingsjaar 2001 heeft de Ministerraad acht beslissingen in die zin genomen. Deze kunnen worden samengevat in de volgende tabel:

⁷ De begrotingsfondsen worden niet gestijfd door op de algemene uitgavenbegroting ingeschreven kredieten, maar door bepaalde ontvangsten, die worden aangerekend op overeenkomstige posten van de rijksmiddelenbegroting.

(Montants: colonne de gauche en millions de francs, colonne de droite en millions d'euros)

DCM	Date	Sections du budget	Programme	Natur et du crédit*	Montant	Objet	
3179	19/01/2001	Affaires sociales, Santé publique et Environnement	26.53.1 26.54.1	CND CND	-600,0 600,0	-14.873,61 14.873,61	Tests E.S.B..
3180	26/01/2001	Services du Premier ministre, Affaires sociales, Santé publique et Environnement	11.21.0 26.21.0	CND CND	-34,4 34,4	-852,75 852,75	Fonctionnement de la cellule de la commissaire du gouvernement adjoite au ministre des Affaires sociales et des Pensions.
3181	30/03/2001	Affaires économiques	32.62.0 32.63.0 32.63.1 32.64.2 32.65.0 32.66.0 32.67.0 32.70.2	CND CND CND CO CND CND CND CO	-4,4 23,9 -1,1 62,3 -10,9 -2,4 -5,1 -62,3	-109,07 592,47 -27,27 1.544,38 -270,20 -59,49 -126,43 -1.544,38	Présidence belge de l'Union européenne; campagne d'informations sur le passage à l'euro.
3182	19/07/2001	Services du Premier ministre, Affaires étrangères et Commerce extérieur, Coopération internationale, Défense nationale, Finances, Affaires sociales, Santé publique et Environnement	11.40.5 14.04.0 14.11.0 14.41.0 14.41.3 14.51.1 14.53.1 15.54.1 15.54.3 16.50.6 18.40.0 18.61.1 18.61.4 26.54.1 26.55.1	CND CND CND CND CND CD CND CD CND CND CND CND CND CND CND	34,0 29,0 -29,0 11,0 546,0 -90,0 -10,0 -40,0 -40,0 -406,0 30,0 -5,0 -30,0 500,0 -500,0	842,84 718,89 -718,89 272,68 13.534,99 -2.231,04 -247,89 -991,57 -991,57 -10.064,48 743,68 -123,95 -743,68 12.394,68 -12.394,68	Fonctionnement du cabinet du ministre adjoint au ministre des Affaires étrangères et chargé de l'Agriculture; présidence belge de l'Union européenne; lutte contre la fraude T.V.A.; tests E.S.B.
3183	09/11/2001	Coopération internationale	15.54.0 15.54.2 15.54.4	CND CND CND	-175,0 -25,0 200,0	-4.338,14 -619,73 4.957,87	Aide à la population afghane.
3184	21/11/2001	Coopération internationale	15.54.3 15.54.4	CND CND	-222,0 222,0	-5.503,24 5.503,24	Force spéciale de protection au Burundi.
3185	07/12/2001	Affaires sociales, Santé publique et Environnement	26.55.3 26.62.0	CND CND	-296,4 296,4	-7.347,56 7.347,56	Lutte contre le bioterrorisme et le chimio-terrorisme.
3186	07/12/2001	Défense nationale	16.50.0 16.50.1 16.50.2 16.50.4 16.50.5 16.60.0 16.70.4 16.90.5	CND CD CND CE CO CND CE CO CND CND CND CND CND	458,7 -20,0 830,3 56,2 -69,3 58,5 - 1.094,2 - 1.621,3 17,0 -670,0 -17,4 445,5 -12,0	11.370,88 -495,79 20.582,60 1.393,16 -1.717,90 1.450,18 - 27.124,51 - 40.190,98 421,42 16.608,87 -431,33 11.043,66 -297,47 -1.660,89 -74,37	Opérations humanitaires; hausse du prix du carburant et du cours du dollar; obligations internationales et dépenses diverses.

* CND: Crédit non dissocié
CD: Crédit dissocié
CE: Crédit d'engagement
CO: Crédit d'ordonnement

(Bedrag in de linkerkolom: in miljoen BEF; bedrag in de rechterkolom: in duizendtallen EUR)

MRB	Datum	Secties van de begroting	Programma	Aard van het krediet*	Bedrag		Voorwerp
3179	19/01/2001	Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	26.53.1	NGK	-600,0	-14.873,61	BSE-tests.
			26.54.1	NGK	600,0	14.873,61	
3180	26/01/2001	Diensten van de Eerste Minister, Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	11.21.0	NGK	-34,4	-852,75	Werking van de cel van de regeringscommissaris toegevoegd aan de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen.
			26.21.0	NGK	34,4	852,75	
3181	30/03/2001	Economische Zaken	32.62.0	NGK	-4,4	-109,07	Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie, informatiecampagne inzake de overgang naar de euro.
			32.63.0	NGK	23,9	592,47	
			32.63.1	NGK	-1,1	-27,27	
			32.64.2	OK	62,3	1.544,38	
			32.65.0	NGK	-10,9	-270,20	
			32.66.0	NGK	-2,4	-59,49	
			32.67.0	NGK	-5,1	-126,43	
32.70.2	OK	-62,3	-1.544,38				
3182	19/07/2001	Diensten van de Eerste Minister, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, Internationale Samenwerking, Landsverdediging, Financiën, Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	11.40.5	NGK	34,0	842,84	Werking van het kabinet van de minister toegevoegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken en belast met Landbouw; Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie; bestrijding van de BTW-fraude; BSE-tests.
			14.04.0	NGK	29,0	718,89	
			14.11.0	NGK	-29,0	-718,89	
			14.41.0	NGK	11,0	272,68	
			14.41.3	NGK	546,0	13.534,99	
			14.51.1	GK	-90,0	-2.231,04	
			14.53.1	NGK	-10,0	-247,89	
			15.54.1	GK	-40,0	-991,57	
			15.54.3	NGK	-40,0	-991,57	
			16.50.6	NGK	-406,0	-10.064,48	
			18.40.0	NGK	30,0	743,68	
			18.61.1	NGK	-5,0	-123,95	
			18.61.4	NGK	-30,0	-743,68	
26.54.1	NGK	500,0	12.394,68				
26.55.1	NGK	-500,0	-12.394,68				
3183	09/11/2001	Internationale Samenwerking	15.54.0	NGK	-175,0	-4.338,14	Steun aan de Afghaanse bevolking.
			15.54.2	NGK	-25,0	-619,73	
			15.54.4	NGK	200,0	4.957,87	
3184	21/11/2001	Internationale Samenwerking	15.54.3	NGK	-222,0	-5.503,24	Bijzondere beschermingsmacht in Burundi.
			15.54.4	NGK	222,0	5.503,24	
3185	07/12/2001	Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu	26.55.3	NGK	-296,4	-7.347,56	Strijd tegen het terrorisme met biologische en chemische wapens.
			26.62.0	NGK	296,4	7.347,56	
3186	07/12/2001	Landsverdediging	16.50.0	NGK	458,7	11.370,88	Humanitaire operaties; stijging van de brandstofprijzen en van de dollarkoers; internationale verplichtingen en allerlei uitgaven.
				GK	-20,0	-495,79	
			16.50.1	NGK	830,3	20.582,60	
				VK	56,2	1.393,16	
				OK	-69,3	-1.717,90	
			16.50.2	NGK	58,5	1.450,18	
				VK	-	-	
				OK	1.094,2	27.124,51	
			16.50.4	NGK	-	-	
				VK	1.621,3	40.190,98	
				OK	17,0	421,42	
			16.50.5	NGK	-670,0	16.608,87	
			16.60.0	NGK	-17,4	-431,33	
16.70.4	NGK	445,5	11.043,66				
16.90.5	NGK	-12,0	-297,47				
		-67,0	-1.660,89				
		-3,0	-74,37				

* NGK: niet-gesplitste kredieten
GK: gesplitste kredieten
OK: ordonnanceringskredieten
VK: vastleggingskredieten

Au total, le montant des engagements autorisés par ces délibérations au-delà des crédits ouverts au budget général des dépenses de l'année 2001 s'est élevé à 4.392,9 millions de francs; celui des ordonnancements, à 4.399,0 millions de francs. Des crédits ouverts ont été bloqués à concurrence de montants identiques.

En ce qui concerne les délibérations n^{os} 3179, 3180, 3183, 3184 et 3185, la Cour a conclu au respect des conditions légales.

A propos de la délibération n° 3181, la Cour a observé que l'insuffisance des crédits ouverts n'était pas avérée, dans le cas des dépenses occasionnées par l'organisation de conférences liées à la présidence belge de l'Union européenne, celles-ci pouvant être couvertes par la répartition du crédit provisionnel prévu à cet effet. De plus, le préambule de cette délibération ne permettait pas de conclure au caractère exceptionnel ou à l'imprévisibilité des dépenses concernées. Enfin, les moyens nécessaires au financement d'une campagne d'information relative au basculement anticipé à l'euro auraient pu être inscrits dès l'adoption du budget par la Chambre des représentants, moyennant le dépôt d'un amendement par le Gouvernement.

D'autre part, la Cour a signalé que les conditions d'imprévisibilité invoquées à l'appui de l'octroi, par la délibération n° 3182, de moyens destinés au financement de la présidence belge de l'Union européenne, étaient insuffisamment étayées. Elle a conclu de même au sujet des dépenses prévues pour la lutte contre la fraude fiscale, ajoutant que les crédits encore disponibles au programme concerné du budget général des dépenses étaient suffisants pour y faire face. La Cour a enfin considéré que les crédits, même estimés approximativement, nécessaires à la réalisation de test E.S.B., auraient pu être inscrits dès l'ajustement du budget.

Enfin, la Cour a estimé que l'insuffisance de crédits motivant la délibération n° 3186 (Défense nationale) n'était pas totalement avérée et a rappelé la possibilité offerte par une disposition du budget général des dépenses d'effectuer des transferts au profit du programme concerné. Elle a ajouté que ni le degré d'urgence des dépenses, ni le caractère exceptionnel ou imprévisible des circonstances les ayant occasionnées, ne pouvaient être appréciés au vu des considérants de la délibération en question.

Toutes ces délibérations ont été régularisées par des ajustements du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2001.

6. Evolution de la législation en matière de comptabilité publique

La loi du 15 mars 1991 portant réforme de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité provinciale a créé une Commission de normalisation de la comptabilité publique (C.N.C.P.), chargée de mettre au point un plan comptable général normalisé, intégrant l'ensemble des opérations budgétaires, financières et patrimoniales, ainsi que des projets d'adaptation des textes en vigueur aujourd'hui.

L'arrêté royal du 14 janvier 1992 portant organisation de la Commission de normalisation de la comptabilité publique a constitué deux sections spécialisées, la section «Plan comptable» et la section «Adaptation des textes légaux et réglementaires en vigueur», qui font rapport et formulent des propositions à la Commission.

In totaal beliep het bedrag van de vastleggingen die werden gemachtigd door die beslissingen boven de op de algemene uitgavenbegroting van het jaar 2001 geopende kredieten 4.392,9 miljoen BEF; dat van de ordonnancerings beliep 4.399,0 miljoen BEF. Er werden ten belope van dezelfde bedragen geopende kredieten geblokkeerd.

Met betrekking tot de beslissingen nr. 3179, 3180, 3183, 3184 en 3185 heeft het Rekenhof vastgesteld dat de wettelijke voorwaarden waren vervuld.

In verband met beslissing nr. 3181 heeft het Rekenhof opgemerkt dat niet was aangetoond dat de geopende kredieten ontoereikend waren in het geval van de uitgaven naar aanleiding van de organisatie van conferenties in samenhang met het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie. Deze uitgaven konden immers worden gedekt door de verdeling van het provisioneel krediet dat daartoe was uitgetrokken. Aan de hand van de inleiding van die beslissing kon daarenboven niet worden geconcludeerd dat de betrokken uitgaven uitzonderlijk of onvoorzienbaar waren. De noodzakelijke middelen voor de financiering van een informatiecampagne met betrekking tot de vervroegde overschakeling naar de euro hadden tot slot van bij de goedkeuring van de begroting door de Kamer van Volksvertegenwoordigers kunnen worden ingeschreven mits de indiening van een regeringsamendement.

Het Rekenhof heeft voorts opgemerkt dat de omstandigheden inzake onvoorzienbaarheid die werden ingeroepen ter staving van de toekenning door beslissing nr. 3182 van middelen voor de financiering van het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie onvoldoende waren onderbouwd. Het kwam tot dezelfde conclusie met betrekking tot de uitgaven waarin was voorzien voor de strijd tegen de fiscale fraude. Het voegde eraan toe dat de op het betrokken programma van de algemene uitgavenbegroting nog beschikbare kredieten voldoende waren. Het Rekenhof was tot slot van oordeel dat de noodzakelijke kredieten voor de BSE-tests, die zelfs maar bij benadering waren geraamd, al hadden kunnen worden ingeschreven naar aanleiding van de aanpassing van de begroting.

Het Rekenhof was tot slot van oordeel dat de ontoereikendheid van kredieten die als motivering voor beslissing nr. 3186 (Landsverdediging) werd aangevoerd, niet helemaal was aangetoond. Het heeft herinnerd aan de mogelijkheid om door een bepaling van de algemene uitgavenbegroting overdrachten uit te voeren ten voordele van het betrokken programma. Zijn college heeft hieraan toegevoegd dat aan de hand van de overwegingen van de beslissing in kwestie noch de graad van hoogdringendheid van de uitgaven noch de uitzonderlijke of onvoorzienbare aard van de omstandigheden die hiertoe hebben geleid, konden worden beoordeeld.

Alle beslissingen werden geregulariseerd door de aanpassingen van de algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 2001.

6. Evolutie van de wetgeving inzake rijkscomptabiliteit

De wet van 15 maart 1991 houdende hervorming van de algemene rijkscomptabiliteit en van de provinciale comptabiliteit heeft een Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit (CNOOC) opgericht, die belast is met het uitwerken van een algemeen rekeningstelsel dat het geheel van de budgettaire, financiële en vermogensverrichtingen integreert en met het opstellen van ontwerpen tot aanpassing van de van kracht zijnde teksten.

Het koninklijk besluit van 14 januari 1992 houdende organisatie van de Commissie voor de Normalisatie van de Openbare Comptabiliteit heeft twee gespecialiseerde afdelingen opgericht, de afdeling „Rekeningstelsel” en de afdeling „Aanpassing van de van kracht zijnde wet- en reglementaire teksten”, die aan de commissie verslag uitbrengen en voorstellen formuleren.

La Commission et ses deux sections comportent des représentants des Communautés et Régions. En effet, le vaste projet de modernisation de la comptabilité de l'Etat, entamé voici plus de dix ans, ne concerne pas uniquement l'Etat fédéral mais aussi les Communautés et Régions. Le 12 avril 1994, la Conférence interministérielle des finances et du budget a chargé la C.N.C.P. d'établir un avant-projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 et d'élaborer un plan comptable applicable à toutes les entités de l'Etat.

L'avant-projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 («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») a été approuvé par la Conférence interministérielle des Finances et du Budget le 19 janvier 2000, et par le Conseil des ministres le 12 mai 2000. Il prévoit notamment que chaque entité fédérée⁸ sera soumise à un plan comptable commun fixé par arrêté royal.

Une comptabilité en partie double est mise en place par le projet. Le plan comptable général, en ce moment finalisé par la section «Plan comptable» de la C.N.C.P., s'inspire largement du plan comptable minimum normalisé valable pour les sociétés commerciales⁹. Les définitions des classes 1 à 7 sont similaires. La classe 5, toutefois, contient les créances et dettes financières échéant dans l'année. Au stade actuel du projet, la classe 0 devrait inclure, en plus des droits et engagements hors bilan, y compris l'encours des engagements budgétaires, la comptabilité analytique éventuelle, des états de synthèse des comptes des classes 1 à 7 et le compte d'exécution du budget. Les classes 8 et 9 devraient recueillir les imputations budgétaires; les comptes de ces deux classes respectent la classification économique.

Le plan comptable commun aux Communautés et Régions, tel qu'établi par la Commission, est moins détaillé que celui s'appliquant à l'Etat. Il revient aux Communautés et Régions de développer la structure de base selon leurs besoins. Toutefois, quand la consolidation des comptes annuels l'exige, un niveau de détail plus poussé est prévu.

Les principes de la comptabilité de caisse sont, dans le projet, abandonnés. Dorénavant, les recettes et dépenses devraient être imputées sur la base des droits constatés. Les opérations devraient être imputées simultanément en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire.

Selon cet avant-projet, le budget des entités qu'il concerne comprendra, en recettes, l'estimation des droits constatés pendant l'année budgétaire, en lieu et place de l'estimation des recettes encaissées. En dépenses, on retrouverait des crédits d'engagement et des crédits de liquidation pour toutes les dépenses prévues et autorisées. Les crédits non dissociés du régime actuel seraient donc appelés à disparaître. Des crédits de liquidation pourraient être non limitatifs.

⁸ La Communauté flamande et la Région flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune.

⁹ A.R. du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises.

In de commissie en de twee afdelingen zetelen vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten. Het uitgebreide plan tot modernisering van de rijkscomptabiliteit dat meer dan tien jaar geleden werd aangevat, heeft immers niet enkel betrekking op de federale Staat maar ook op de Gemeenschappen en de Gewesten. Op 12 april 1994 heeft de Interministeriële Conferentie van Financiën en Begroting de CNOC opdracht gegeven een voorontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 op te stellen en een rekeningstelsel uit te werken dat op alle entiteiten van de Staat toepasbaar is.

Het voorontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 („wetsontwerp tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof”) werd op 19 januari 2000 goedgekeurd door de Interministeriële Conferentie voor de Financiën en de Begroting en op 12 mei 2000 door de Ministerraad. Het bepaalt inzonderheid dat elke gefedereerde entiteit⁸ zal worden onderworpen aan een bij koninklijk besluit bepaald genormaliseerd boekhoudplan.

Het wetsontwerp voert een dubbele boekhouding in. Het algemeen rekeningenstelsel, waaraan momenteel de laatste hand wordt gelegd door de afdeling „Rekeningstelsel” van de CNOC, is grotendeels geïnspireerd op het minimum genormaliseerd rekeningenstelsel dat voor de handelondernemingen⁹ van toepassing is. De definities van de klassen 1 tot 7 zijn gelijkaardig. Klasse 5 bevat echter de financiële schuldverdringen en schulden die binnen het jaar vervallen. In de huidige stand van het ontwerp zou klasse 0 naast de rechten en verbintenissen buiten de balans, met inbegrip van de uitstaande budgettaire vastleggingen, de eventuele analytische boekhouding, de staten van de synthese-rekeningen van de klassen 1 tot 7 en de rekening van uitvoering van de begroting moeten omvatten. De klassen 8 en 9 moeten de budgettaire aanrekeningen omvatten; de rekeningen van die twee klassen houden rekening met de economische classificatie.

Het gemeenschappelijk rekeningenstelsel van de Gemeenschappen en de Gewesten, dat door de commissie werd opgesteld, is minder gedetailleerd dan datgene dat op de Staat van toepassing is. De Gemeenschappen en de Gewesten dienen de basisstructuur verder te ontwikkelen volgens hun eigen behoeften. Wanneer zulks voor de consolidatie van de jaarrekening vereist is, is er in een meer gedetailleerd niveau voorzien.

Van de principes van de kasboekhouding wordt in het ontwerp afgestapt. Voortaan zullen de ontvangsten en uitgaven moeten worden aangerekend op basis van de vastgestelde rechten. De verrichtingen zullen simultaan in de algemene boekhouding en in de begrotingsboekhouding worden aangerekend.

Volgens het voorontwerp van wet zal de begroting van de entiteiten waarop het betrekking heeft, voor de ontvangsten de raming van de tijdens het begrotingsjaar vastgestelde rechten omvatten in plaats van de raming van de geïnde ontvangsten. In de uitgaven kunnen de vastleggings- en vereffeningskredieten voor alle geraamde en gemachtigde uitgaven worden teruggevonden. De niet-gesplitste kredieten van

⁸ De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

⁹ Koninklijk besluit van 8 oktober 1976 met betrekking tot de jaarrekening van de ondernemingen.

Selon l'avant-projet, les entités établiront un compte d'exécution du budget, dressé dans la même forme que le budget. Les classes 8 et 9, standardisées du plan comptable, devraient reprendre les données du compte d'exécution du budget et faire le lien entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale.

Par ailleurs, des dispositions générales organisent le contrôle de la Cour des comptes. La Cour des comptes contrôlerait la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire des entités fédérées ainsi que le bon emploi des deniers publics. Elle liquiderait les comptes des comptables de ces institutions. La Cour des comptes examinerait également la légalité et la régularité des dépenses et des recettes et pour ces dernières, exercerait un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement. La Cour vérifierait les comptes des organismes publics dépendant des entités fédérées.

Le visa préalable par la Cour des comptes des ordonnances de dépenses n'est pas prévu par cet avant-projet. Il appartiendrait à chaque entité fédérée de préciser les autres modalités de contrôle de la Cour des comptes.

Le 26 octobre 2001, le Conseil des Ministres a approuvé et soumis au Conseil d'Etat deux autres avant-projets de loi issus des travaux de la Commission, l'un portant sur l'organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral et l'autre modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Ces deux avant-projets, concernant uniquement l'Etat fédéral, participent des mêmes principes que ceux repris dans le projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

Les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par arrêté royal du 17 juillet 1991 et modifiées par les lois du 24 décembre 1993, du 3 avril 1995, du 19 juillet 1996 et du 10 juin 1998 sont abrogées par le premier avant-projet pour ce qui concerne les services de l'Etat fédéral. Des dispositions de ces lois sont cependant reprises dans l'avant-projet. Ces dispositions concernent essentiellement la préparation, le vote et l'exécution du budget.

Sont notamment reprises, telles quelles ou légèrement adaptées, les dispositions concernant l'annualité, la spécialité, l'unité et l'universalité budgétaires; le rôle, en matière budgétaire, de la Chambre des représentants, du Conseil des ministres, du ministre du Budget et du ministre des Finances, des inspecteurs des Finances et des comptables; les crédits provisoires, les nouvelles ventilations des allocations de base, le contrôle budgétaire, la justification du budget, les fonds budgétaires, les fonds de restitution et d'attribution; les paiements urgents.

L'avant-projet de loi prévoit qu'un nouveau système sera mis en place, caractérisé par une comptabilité en partie double; l'imputation des recettes et dépenses sur base des droits constatés; un plan comptable général détaillé; l'établissement d'un bilan et d'un compte de résultats annuels, en plus du compte d'exécution du budget; un inventaire annuel; des écritures simultanées dans la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire; la généralisation des crédits dissociés (crédits d'engagement et crédits de liquidation) et l'annulation des crédits disponibles en fin d'année.

het huidige stelsel zouden dus verdwijnen. Vereffeningskredieten zouden niet-limitatief kunnen zijn.

Luidens het voorontwerp zullen de entiteiten een rekening van uitvoering van de begroting in dezelfde vorm als de begroting opstellen. De gestandaardiseerde klassen 8 en 9 van het rekeningenstelsel zullen de gegevens van de rekening van uitvoering van de begroting hernemen en een link leggen tussen de begrotingsboekhouding en de algemene boekhouding.

Het voorontwerp bevat bovendien algemene bepalingen inzake de organisatie van de controle door het Rekenhof. Het Rekenhof zal de algemene boekhouding en de begrotingsboekhouding van de gefedereerde entiteiten alsmede de goede besteding van de rijksmiddelen controleren. Het zal de rekeningen van de rekenplichtigen van die instellingen verevenen. Het Rekenhof zal eveneens de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven en de ontvangsten onderzoeken en zal m.b.t. de ontvangsten een algemene controle uitoefenen op de verrichtingen inzake hun vaststelling en invordering. Het Rekenhof zal tot slot de rekeningen onderzoeken van de openbare instellingen die van de gefedereerde entiteiten afhangen.

Het voorafgaand visum door het Rekenhof van de uitgaven-ordonnanties komt in dat voorontwerp niet voor. Elke gefedereerde entiteit zal de overige modaliteiten van de controle door het Rekenhof moeten preciseren.

De Ministerraad heeft op 26 oktober 2001 twee andere voorontwerpen van wet van de commissie goedgekeurd en aan de Raad van State voorgelegd; het ene heeft betrekking op de organisatie van de begroting en de boekhouding van de federale Staat en het andere wijzigt de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Hun toepassingsgebied is beperkt tot de federale Staat. Die voorontwerpen zijn gebaseerd op dezelfde principes als deze opgenomen in het voorontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

De door het koninklijk besluit van 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit die werden gewijzigd door de wetten van 24 december 1993, 3 april 1995, 19 juli 1996 en 10 juni 1998, worden door het eerste voorontwerp opgeheven wat de diensten van de federale Staat betreft. Er worden echter bepalingen van die wetten hernomen in het voorontwerp, hoofdzakelijk in verband met de voorbereiding, de goedkeuring en de uitvoering van de begroting.

Meer bepaald worden, eventueel licht aangepast, hernomen: de bepalingen in verband met de annulering, de specialiteit, de eenheid en de universaliteit van de begroting; de bepalingen inzake de rol op budgettair vlak van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van de Ministerraad, van de Minister van Begroting en de Minister van Financiën, van de inspecteurs van Financiën en van de rekenplichtigen; de bepalingen inzake de voorlopige kredieten, de nieuwe uitsplitsingen van basisallocaties, de begrotingscontrole, de verantwoording van de begroting, de begrotingsfondsen, de terugbetalings- en toewijzingsfondsen; de bepalingen inzake de dringende betalingen.

Het voorontwerp van wet bepaalt dat een nieuw systeem zal worden ingevoerd dat wordt gekenmerkt door het dubbel boekhouden; de aanrekening van de ontvangsten en uitgaven op basis van de vastgestelde rechten; een gedetailleerd algemeen rekeningenstelsel; de opstelling van een jaarlijkse balans en resultatenrekening, bovenop de rekening van uitvoering van de begroting; een jaarlijkse inventaris; gelijktijdige schrifturen in de algemene boekhouding en in de begrotingscomptabiliteit; de veralgemening van de gesplitste kredieten (vastleggingskredieten en vereffeningskredieten) en de annulering van de op het einde van het jaar beschikbare kredieten.

Ces dispositions s'appliqueraient à l'administration générale, aux administrations dotées d'une autonomie de gestion mais sans personnalité juridique, dénommées «services administratifs à comptabilité autonome», aux organismes d'administration publique dotés de la personnalité juridique, appelés «organismes administratifs publics» (à l'exclusion des organismes et institutions publics de sécurité sociale) et aux entreprises à caractère commercial, industriel ou financier, dotées d'un régime d'autonomie mais sans personnalité juridique, appelées «entreprises d'Etat».

Le second avant-projet vise à modifier la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, pour ce qui concerne l'Etat fédéral.

Cette loi serait mise en concordance avec les dispositions concernant la Cour des comptes contenues dans l'avant-projet de loi portant exécution de l'article 50, § 2, de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

Des dispositions spécifiques à l'Etat fédéral s'y ajoutent, à savoir, essentiellement:

- la mission d'information en matière budgétaire et comptable en faveur de la Chambre des représentants;
- les conditions dans lesquelles un comptable peut être condamné à solder son débet, si la Cour juge qu'il a commis une faute ou une négligence graves, ou une faute légère à caractère répétitif ayant facilité ou permis la survenance du débet. Il est également prévu que l'administration devra démontrer l'existence de la faute du comptable.

L'avant-projet supprime en outre le pouvoir juridictionnel de la cour à l'égard des ordonnateurs délégués.

Il ressort des deux avant-projets de loi que l'Etat fédéral prévoit de ne pas maintenir la procédure du visa préalable pour ce qui concerne ses opérations de dépense. La Cour exercerait dorénavant tous ses contrôles a posteriori, sans plus intervenir dans la procédure de dépense.

Le 13 mars 2002, le Conseil d'Etat a rendu ses avis concernant ces deux avant-projets de loi. Les projets adaptés ont été approuvés en Conseil des ministres du 31 mai et déposés à la Chambre le 18 juin 2002.

Die bepalingen zullen van toepassing zijn op het algemeen bestuur, op de administraties met beheersautonomie maar zonder rechtspersoonlijkheid, „administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie” genoemd, op de openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid, „administratieve openbare instellingen” genoemd (met uitsluiting van de openbare instellingen van de sociale zekerheid) en op de ondernemingen met handels-, industriële of financiële aard met een vorm van autonomie maar zonder rechtspersoonlijkheid, „staatsbedrijven” genoemd.

Het tweede voorontwerp is bedoeld om de wet van 29 oktober 1849 op de inrichting van het Rekenhof te wijzigen wat de federale Staat betreft.

Die wet wordt in overeenstemming gebracht met de bepalingen met betrekking tot het Rekenhof die zijn opgenomen in het voorontwerp van wet houdende uitvoering van artikel 50, § 2, van de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989.

Met dit voorontwerp worden specifieke bepalingen voor de federale Staat ingevoegd, nl.:

- m.b.t. de opdracht inzake het verstrekken van budgettaire en boekhoudkundige informatie aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers;
- m.b.t. de voorwaarden waaronder een rekenplichtige kan worden veroordeeld tot het aanzuiveren van zijn tekort, nl. als het Rekenhof van oordeel is dat hij een zware fout of nalatigheid heeft begaan, of bij herhaling een lichte fout heeft gemaakt die het ontstaan van het tekort in de hand heeft gewerkt of mogelijk heeft gemaakt. De administratie zal het bestaan van de fout in hoofde van de rekenplichtige moeten aantonen.

Het voorontwerp schaft bovendien de rechtsmacht van het Rekenhof ten aanzien van de gedelegeerde ordonnateurs af.

Uit de twee voorontwerpen van wet blijkt de intentie in hoofde van de federale Staat om de procedure van het voorafgaand visum niet te handhaven voor zijn uitgavenverrichtingen. Het Rekenhof zal voortaan zijn controles a posteriori uitvoeren, zonder nog in het uitgavenproces tussen te komen.

De Raad van State heeft op 13 maart 2002 zijn adviezen in verband met de twee voorontwerpen van wet verleend. De aangepaste ontwerpen werden op 31 mei 2002 in de Ministerraad goedgekeurd, en inmiddels, op 18 juni 2002, bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend.

2. FONDS NATIONAL DE RETRAITE DES OUVRIERS MINEURS

– EXAMEN DES COMPTES DE 1997 ET 1998 – PROBLÈMES LIÉS À LA DISSOLUTION DE L'ORGANISME

La Cour a procédé à l'examen des comptes 1997 et 1998 du Fonds national de retraite des ouvriers mineurs. Les comptes de l'année 1998 constituent les derniers comptes de cet organisme qui a été dissous le 1^{er} janvier 1999. Plusieurs observations et demandes d'explication ont été formulées par la Cour.

F-1.820.242

1. Cadre légal et réglementaire

Le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs (F.N.R.O.M.) était un organisme appartenant à la catégorie D visée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et relevait de la tutelle du ministre des Affaires sociales. Les mineurs ont, dès l'origine, été considérés comme une catégorie particulière de travailleurs salariés qui méritaient une protection spécifique. Le déclin qu'a connu ce régime à partir des années 1960 a conduit à la dissolution du F.N.R.O.M. le 1^{er} janvier 1999¹⁰.

Les missions du Fonds ont, à partir de cette date, été reprises par quatre organismes :

- l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) pour le paiement des pensions d'invalidité des ouvriers mineurs ;
- l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.) pour la perception des cotisations sociales des ouvriers mineurs ;
- l'Office national des pensions (O.N.P.) en ce qui concerne la gestion des rentes (régime de la capitalisation) ;
- l'Office national des vacances annuelles (O.N.V.A.) pour l'application des dispositions relatives aux vacances annuelles.

Le personnel du F.N.R.O.M. a été transféré à l'O.N.S.S. et à l'INAMI, tandis que le passif et l'actif, les droits et les obligations du Fonds ont, quant à eux, été repris par l'INAMI seul.

Un comité de gestion des ouvriers mineurs – composé d'un président nommé par le Roi, de six représentants des organisations représentatives des travailleurs, de six représentants des organisations représentatives des employeurs ainsi que d'un commissaire du Gouvernement représentant le Ministre des Affaires économiques et d'un commissaire représentant le Ministre des Affaires sociales – a été institué auprès de l'INAMI¹¹.

Les dépenses en matière de pensions d'invalidité des ouvriers mineurs sont essentiellement couvertes par une subvention de l'Etat qui correspond à la différence entre les recettes et les dépenses. Depuis le 1^{er} juillet 1997, cette subvention (2.028 millions de francs en 1998, soit 50,27 millions d'euros) doit être versée à l'O.N.S.S.-Gestion globale¹².

¹⁰ Arrêté royal du 8 décembre 1998 portant exécution des articles 134 et 140 de la loi du 29 avril 1996 portant des dispositions sociales.

¹¹ Article 5 de l'arrêté du 8 décembre 1998.

¹² Arrêté royal du 8 août 1997 portant des mesures en vue du développement de la gestion globale.

2. NATIONAAL PENSIOENFONDS VOOR MIJNWERKERS

– ONDERZOEK VAN DE REKENINGEN VAN DE JAREN 1997 EN 1998 – PROBLEMEN GEPAARD GAANDE MET DE ONTBINDING VAN DE INSTELLING

F-1.820.242

Het Rekenhof heeft de rekeningen van de jaren 1997 en 1998 van het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers onderzocht. De rekeningen van het jaar 1998 zijn de laatste rekeningen van die instelling die op 1 januari 1999 werd ontbonden. Het Rekenhof heeft verschillende opmerkingen en vragen om uitleg geformuleerd.

1. Wettelijk en reglementair kader

Het Nationaal Pensioenfonds voor Mijnwerkers (NPM) was een instelling van categorie D, beoogd in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De instelling stond onder het toezicht van de Minister van Sociale Zaken. De mijnwerkers werden van bij de aanvang beschouwd als een bijzondere categorie van werknemers die een specifieke bescherming behoeften. De geleidelijke daling van het aantal mijnwerkers sedert de jaren 60 heeft op 1 januari 1999 tot de ontbinding van het NPM geleid¹⁰.

De opdrachten van dat fonds werden sedertdien door vier instellingen overgenomen:

- het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), voor de betaling van de invaliditeitspensioenen van de mijnwerkers;
- de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), voor de inning van de sociale bijdragen van de mijnwerkers;
- de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP), voor het beheer van de renten (kapitalisatiesysteem);
- de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV), voor de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de jaarlijkse vakantie.

Het personeel van het NPM werd overgedragen aan de RSZ en het RIZIV. De passiva en activa en de rechten en verplichtingen van het fonds werden daarentegen alleen door het RIZIV overgenomen.

Bij het RIZIV werd een beheerscomité voor de mijnwerkers opgericht, bestaande uit een door de Koning benoemde voorzitter, zes vertegenwoordigers van de erkende vakbonden, zes vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties alsmede een regeringscommissaris die de Minister van Economische Zaken vertegenwoordigt en een commissaris die de Minister van Sociale Zaken vertegenwoordigt¹¹.

De uitgaven inzake invaliditeitspensioenen van de mijnwerkers worden in hoofdzaak gedekt door een toelage van de Staat, die overeenstemt met het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven. Sedert 1 juli 1997 moet die toelage (2.028 miljoen BEF in 1998, hetzij 50,27 miljoen EUR) worden gestort aan de RSZ-Globaal beheer¹².

¹⁰ Koninklijk besluit van 8 december 1998 houdende uitvoering van de artikelen 134 en 140 van de wet van 29 april 1996 houdende sociale bepalingen.

¹¹ Artikel 5 van het koninklijk besluit van 8 december 1998.

¹² Koninklijk besluit van 8 augustus 1997 houdende maatregelen met het oog op de ontwikkeling van het globaal beheer.

En 1998, le F.N.R.O.M. a versé environ 2.234 millions de francs (55,38 millions d'euros) de prestations sociales et a perçu des cotisations pour 622 millions de francs (15,42 millions d'euros).

2. Constatations et observations¹³

Le contrôle a eu pour but de s'assurer que les comptes avaient été établis conformément aux dispositions légales et réglementaires et que les opérations avaient été correctement enregistrées dans les comptes. Une analyse approfondie du bilan de l'année 1998 a été effectuée, étant donné qu'il s'agit du dernier bilan établi avant la dissolution de l'organisme.

Plus de la moitié de l'actif (1.270,1 millions de francs au 31 décembre 1998, soit 31,48 millions d'euros) est constituée par des créances sur des employeurs au titre de cotisations, de majorations et d'intérêts de retard. Il s'agit pour l'essentiel de créances douteuses pour lesquelles une provision a été constituée. La Cour a demandé à connaître les moyens mis en œuvre pour maximiser le recouvrement de ces créances.

La répartition du patrimoine du F.N.R.O.M. a été approuvée lors de la réunion du comité de gestion des ouvriers mineurs du 19 décembre 2000. La confrontation entre les données figurant dans le bilan du F.N.R.O.M. au 31 décembre 1998 et le tableau de répartition a permis de détecter une différence de 31.216.981 francs (773.848,75 euros), due à l'annulation d'une créance du F.N.R.O.M. à l'égard de l'Etat fédéral dans le cadre de l'opération Maribel. La Cour a estimé qu'une telle annulation devrait faire l'objet d'une décision motivée du Comité de gestion.

Au passif du bilan du F.N.R.O.M. de l'année 1998 figure un montant de 241.144.821 francs (5.977.823,97 euros) représentant des soldes reportés en matière de vacances annuelles pour lesquels il n'existe plus aucun droit. La Cour a demandé des éclaircissements à propos de l'origine de ces montants.

A l'occasion de la dissolution du F.N.R.O.M., l'INAMI ne souhaitant pas disposer du mobilier du Fonds, l'administrateur général de l'Institut a autorisé le personnel à acquérir ce mobilier à sa valeur d'inventaire. Certains meubles anciens ont ainsi été vendus pour le montant symbolique d'un franc. La Cour a exprimé le souhait de savoir pour quelles raisons ces meubles n'ont pas fait l'objet d'une expertise préalable ou n'ont pas été vendus au plus offrant.

Lors de la répartition du patrimoine du F.N.R.O.M., un montant de 13.623.334 francs (337.713,63 euros) a été transféré à l'INAMI au titre de réserves non affectées de perception. La Cour a demandé des précisions en ce qui concerne les éléments constitutifs de ce montant.

Par ailleurs, la Cour a fait observer que les réserves mathématiques constituées dans le cadre de la gestion des rentes des ouvriers mineurs et enregistrées au passif du bilan ne correspondaient pas aux estimations réalisées par l'Office national des Pensions à l'occasion du transfert de ces réserves.

Enfin, la Cour a rappelé l'observation formulée en 1999 à propos de la surévaluation à concurrence de 5.198.160 francs (128.859,02 euros) du montant de l'intervention

¹³ Lettre du 3 avril 2001 au ministre chargé des Affaires sociales.

In 1998 heeft het NPM nagenoeg 2.234 miljoen BEF (55,38 miljoen EUR) sociale uitkeringen gestort en 622 miljoen BEF (15,42 miljoen EUR) bijdragen ontvangen.

2. Vaststellingen en opmerkingen¹³

De controle had tot doel zich ervan te vergewissen dat de rekeningen overeenkomstig de wettelijke en reglementaire bepalingen werden opgesteld en dat de verrichtingen correct in de rekeningen werden geregistreerd. De balans van het jaar 1998 werd grondig onderzocht. Het betreft immers de laatste balans die vóór de ontbinding van de instelling werd opgesteld.

Meer dan de helft van de activa (1.270,1 miljoen BEF op 31 december 1998, hetzij 31,48 miljoen EUR) bestaat uit schuldvorderingen op de werkgevers uit hoofde van bijdragen, vermeerderingen en verwijlinteressen. Het gaat in hoofdzaak om dubieuze schuldvorderingen waarvoor een voorziening werd aangelegd. Het Rekenhof heeft gevraagd welke middelen werden ingezet om die schuldvorderingen maximaal in te vorderen.

De verdeling van het vermogen van het NPM werd goedgekeurd in de vergadering van het beheerscomité voor de mijnwerkers op 19 december 2000. Bij vergelijking van de gegevens in de balans van het NPM per 31 december 1998 met de verdelingstabel kon een verschil van 31.216.981 BEF (773.848,75 EUR) worden vastgesteld; dat verschil is het gevolg van de annulering van een schuldvordering van het NPM ten aanzien van de federale Staat in het raam van de Maribeloperatie. Het Rekenhof was van oordeel dat een dergelijke annulering een gemotiveerde beslissing van het beheerscomité behoeft.

Op de passiefzijde van de balans van het NPM van het jaar 1998 komt een bedrag van 241.144.821 BEF (5.977.823,97 EUR) voor aan overgedragen saldi inzake jaarlijkse vakantie, waarvoor geen enkel recht meer bestaat. Het Rekenhof heeft gevraagd de oorsprong van die bedragen toe te lichten.

Naar aanleiding van de ontbinding van het NPM heeft de administrateur-generaal – daar het RIZIV het meubilair van het fonds niet wenste over te nemen – het personeel toelating gegeven dat meubilair tegen de inventariswaarde aan te kopen. Bepaalde oude meubelen werden aldus verkocht voor een symbolische frank. Het Rekenhof heeft gevraagd waarom die meubelen niet vooraf werden geschat of niet werden verkocht aan de meestbiedende.

Naar aanleiding van de verdeling van het vermogen van het NPM werd een bedrag van 13.623.334 BEF (337.713,63 EUR) aan het RIZIV overgedragen bij wijze van niet-bestemde reserves van de inning. Het Rekenhof heeft gevraagd de elementen waaruit dat bedrag is samengesteld, te preciseren.

Zijn college heeft bovendien opgemerkt dat de wiskundige reserves die werden aangelegd in het raam van het beheer van de renten van de mijnwerkers en die werden geboekt op de passiefzijde van de balans, niet overeenstemden met de ramingen die de Rijksdienst van Pensioenen heeft gemaakt naar aanleiding van de overdracht van die reserves.

Het Rekenhof heeft tot slot herinnerd aan de opmerking die het in 1999 had geformuleerd naar aanleiding van de overschatting met 5.198.160 BEF (128.859,02 EUR)

¹³ Brief van 3 april 2001 aan de Minister bevoegd voor Sociale Zaken.

de l'Etat en faveur de la branche des pensions des ouvriers mineurs suite à une erreur dans la répartition des intérêts de l'année 1995¹⁴.

3. Réponse de l'INAMI¹⁵

Une réponse a été rédigée par l'INAMI et transmise par l'intermédiaire du ministère des Finances.

En ce qui concerne les tiers débiteurs, l'INAMI reconnaît que l'essentiel des créances concernées auraient pu être passées en irrécouvrable avant la dissolution de l'organisme. Il appartient désormais à l'O.N.S.S. d'assurer le suivi.

L'INAMI informe la Cour de ce que le montant de 13.623.334 francs (337.713,63 euros) qui lui a été transféré le 1^{er} janvier 1999 concernait des cotisations déjà encaissées mais non encore transférées au 31 décembre 1998 sur des indemnités pour maladies professionnelles versées par le Fonds des maladies professionnelles et que ces cotisations ont été transférées à l'O.N.S.S. au cours du 1^{er} trimestre 1999.

En ce qui concerne la répartition erronée des intérêts de l'année 1995, l'INAMI admet le bien-fondé de la remarque de la Cour, à savoir que cette répartition inexacte a, en surévaluant l'intervention de l'Etat en faveur de la branche «pensions d'invalidité des mineurs», porté préjudice au Trésor et informe la Cour de la correction effectuée lors de la clôture des comptes de la branche invalidité pour l'année 1999.

4. Evaluation de la réponse

La réponse n'apparaît pas pleinement satisfaisante. Tout d'abord, aucun élément nouveau n'est apporté au sujet de certaines observations.

En ce qui concerne la reprise des créances douteuses par l'O.N.S.S., il apparaît que celles-ci n'ont, jusqu'à présent, pas été intégrées dans la comptabilité de l'Office. La Cour a formulé une observation à ce propos lors de la clôture des comptes de l'O.N.S.S. afférents à l'année 1999¹⁶.

En outre, en ce qui concerne le versement à l'O.N.S.S. d'un montant de 13.623.334 francs (337.713,63 euros), représentant des cotisations sur des indemnités pour maladies professionnelles, il est constaté que ce montant subsiste toujours au passif du bilan de l'INAMI. La Cour a demandé la justification du maintien de ce montant en réserve non affectée de perception¹⁷.

Par ailleurs, la Cour a pris acte de la volonté de réparer le préjudice de 5.198.160 francs (128.859,02 euros) subis par le Trésor en raison de la surévaluation de l'intervention de l'Etat en faveur de la branche des pensions d'invalidité des ouvriers mineurs, suite à une erreur dans la répartition des intérêts de l'année 1995. Toutefois, la Cour a constaté que, contrairement aux affirmations contenues dans la réponse, aucune rectification n'avait été effectuée à ce jour.

¹⁴ Lettre du 24 mars 1999 au ministre chargé des Affaires sociales.

¹⁵ Lettre du 11 février 2002.

¹⁶ Lettres du 9 avril 2002 au ministre des Finances et au ministre chargé des Affaires sociales.

¹⁷ Lettre du 15 mai 2002 au ministre des Finances.

van het bedrag van de tegemoetkoming van de Staat ten voordele van de tak van de pensioenen van de mijnwerkers, ingevolge een vergissing bij de verdeling van de interesten van het jaar 1995¹⁴.

3. Antwoord van het RIZIV¹⁵

Het RIZIV heeft via het Ministerie van Financiën een antwoord overgezonden.

Wat de derden debiteuren betreft, geeft het RIZIV toe dat het grootste deel van de schuldvorderingen in kwestie had kunnen worden geboekt bij de oninvorderbare schuldvorderingen vóór de ontbinding van de instelling. De RSZ moet voortaan instaan voor de opvolging.

Het RIZIV deelt het Rekenhof mee dat het bedrag van 13.623.334 BEF (337.713,63 EUR) dat op 1 januari 1999 aan het RIZIV werd overgedragen, betrekking had op bijdragen die reeds waren geïnd, maar nog niet waren overgedragen op 31 december 1998; het betrof bijdragen op vergoedingen voor beroepsziekten die door het Fonds voor Beroepsziekten waren gestort; zij werden in de loop van het eerste trimester 1999 aan de RSZ overgedragen.

Wat de onjuiste verdeling van de interesten van het jaar 1995 betreft, beaamt het RIZIV de opmerking van het Rekenhof, nl. dat de schatkist werd benadeeld door die onjuiste verdeling, die voor gevolg had dat de tegemoetkoming van de Staat ten voordele van de tak „invaliditeitspensioenen van de mijnwerkers” werd overschat. Het RIZIV stipt aan dat naar aanleiding van de afsluiting van de rekeningen van de tak invaliditeit voor het jaar 1999 een correctie werd doorgevoerd.

4. Evaluatie van het antwoord

Het antwoord lijkt niet volledig voldoeninggevend. Vooreerst wordt met betrekking tot sommige opmerkingen geen enkel nieuw element aangereikt.

Inzake de overname van de dubieuze schuldvorderingen door de RSZ, blijkt dat deze tot op heden niet werden geïntegreerd in de boekhouding van de dienst. Het Rekenhof heeft dit opgemerkt naar aanleiding van de afsluiting van de rekeningen van de RSZ met betrekking tot het jaar 1999¹⁶.

In verband met de storting aan de RSZ van een bedrag van 13.623.334 BEF (337.713,63 EUR) dat de bijdragen op vergoedingen voor beroepsziekten vertegenwoordigt, werd vastgesteld dat dat bedrag nog steeds op de passiefzijde van de balans van het RIZIV voorkomt. Het Rekenhof heeft gevraagd welke de reden is voor het handhaven van dat bedrag op de niet-bestemde reserve van de inning¹⁷.

Het Rekenhof heeft akte genomen van het voornemen tot het herstellen van het nadeel van 5.198.160 BEF (128.859,02 EUR) die de schatkist heeft geleden door de overschatting van de tegemoetkoming van de Staat ten voordele van de tak van de invaliditeitspensioenen van de mijnwerkers, ingevolge een fout bij de verdeling van de interesten van het jaar 1995. Het Rekenhof heeft vastgesteld dat desondanks tot op heden geen enkele rechtzetting werd uitgevoerd.

¹⁴ Brief van 24 maart 1999 aan de Minister bevoegd voor Sociale Zaken.

¹⁵ Brief van 11 februari 2002.

¹⁶ Brieven van 9 april 2002 aan de Minister van Financiën en aan de Minister bevoegd voor Sociale Zaken.

¹⁷ Brief van 15 mei 2002 aan de Minister van Financiën.

CHAPITRE 3

CONTRÔLE DES RECETTES FISCALES

- PUBLICATION SPÉCIALE

Le principe du contrôle général que la Cour des comptes exerce sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales, est, depuis le 5 mai 1993, expressément réglé par l'article 180 de la Constitution coordonnée et est précisé dans la loi du 4 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

La loi 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.

Le contrôle exercé par la Cour des comptes a pour but 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.

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.

Conformément aux articles 4 et 5 du protocole, la Cour informe préalablement le ministre ou l'administration fiscale concernée des contrôles prévus. A l'issue du contrôle, un projet de rapport est présenté à l'administration contrôlée 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 la Chambre des représentants des résultats de ses contrôles. Eu égard à la nécessité de ne pas rendre publiques certaines informations susceptibles de compromettre l'efficacité des contrôles pratiqués, les rapports publiés sont rédigés de telle manière que n'y paraisse aucune information pouvant être exploitée à l'encontre des intérêts du Trésor.

L'enrôlement des cotisations à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt des sociétés

La Cour a effectué un audit portant sur les systèmes mis en place par l'administration pour assurer l'enrôlement annuel des cotisations à l'impôt des personnes physiques et à l'impôt des sociétés.

Les contrôles opérés, sur la base de données issues des exercices d'imposition 1997 et 1998 ont permis de conclure que les objectifs assignés à l'administration en

HOOFDSTUK 3

CONTROLE VAN DE FISCALE ONTVANGSTEN

– BIJZONDERE PUBLICATIE

Het principe van de algemene controle van het Rekenhof op de verrichtingen betreffende de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten, is sedert 5 mei 1993 expliciet vastgelegd in artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet en wordt nader geregeld in de wet van 4 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

De wet bepaalt dat de uitvoeringsmodaliteiten van die controle in een protocol worden vastgesteld. Dat protocol werd op 22 december 1995 door de Minister van Financiën en door de Voorzitters van het Rekenhof ondertekend. Het werd in het Belgisch Staatsblad van 31 januari 1996 gepubliceerd.

De controle van het Rekenhof heeft tot doel, naar aanleiding van de toepassing van de fiscale wetgeving, de betrouwbaarheid van de gecontroleerde administratie te meten, in het licht van de criteria van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, alsmede toe te zien op de naleving van de wet en op de gelijke behandeling van de belastingsplichtigen. De controle heeft geenszins tot doel individuele vergissingen te ontdekken of te corrigeren.

Bij het uitvoeren van zijn audits streeft het Rekenhof ernaar de oogmerken van zijn controles op een chronologische wijze in te delen in functie van de opeenvolgende fasen van de belastingscyclus. Aldus werden de volgende controledomeinen afgebakend: de aangifte, het onderzoek en de controle, de vaststelling en de berekening van de belasting, de administratieve inkohiering en de invordering.

Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het protocol brengt het Rekenhof voorafgaandelijk de minister of het betrokken fiscaal bestuur op de hoogte van de geplande controles. Na het beëindigen van de controle wordt een ontwerpverslag aan de geauditeerde administratie voorgelegd voor een eerste tegensprekelijk debat. Het verslag dat na de afsluiting van dat debat tot stand komt, wordt aan de Minister van Financiën meegedeeld die aldus de gelegenheid heeft op de opmerkingen van het Rekenhof te antwoorden.

Het Rekenhof kan nadien de Kamer van Volksvertegenwoordigers in een afzonderlijk verslag de resultaten van zijn controle meedelen. Gelet op de noodzaak geen informatie openbaar te maken die van aard is de doeltreffendheid van de uitgevoerde controles in het gedrang te brengen, worden de gepubliceerde verslagen derwijze opgesteld dat er geen enkele informatie in voorkomt die tegen de belangen van de schatkist kan worden gebruikt.

Inkohiering van de aanslagen in de personenbelasting en de vennootschapsbelasting

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd van de systemen die de administratie heeft ingevoerd met het oog op het uitvoeren van de jaarlijkse inkohieringen van de aanslagen in het raam van de personenbelasting en de vennootschapsbelasting.

Uit de controles op basis van de gegevens voor de aanslagjaren 1997 en 1998 kon worden geconcludeerd dat de aan de administratie opgelegde doelstellingen om de

matière d'enrôlement dans les délais légaux sont atteints. Les systèmes mis en place ne garantissent cependant pas une exécution optimale et sans faille.

Dans les circonstances actuelles, le respect de la régularité de l'enrôlement est obtenu au détriment de la fonction de vérification. Un rééquilibrage dans l'accomplissement de ces deux fonctions s'impose donc, sans pour autant mettre en péril le respect des délais légaux d'enrôlement.

Diverses recommandations ont été émises concernant notamment :

- l'utilisation optimale du temps disponible par la mise en place d'une coordination efficace de la phase préparatoire, à l'issue de laquelle les services de taxation devraient être en possession de tous leurs outils de travail ;
- la mise en œuvre d'une programmation spécifique des enrôlements, comprenant des normes d'exécution et des instruments de mesure du respect de ces normes ;
- l'automatisation de l'ensemble des opérations d'enrôlement, initiée dès le niveau des services de taxation, seule une automatisation complète permettra, en effet, une régulation effective de l'enrôlement, en contribuant à une utilisation optimale du temps disponible.

Le ministre des Finances a tenu à souligner, en réponse aux observations et recommandations de la Cour, que l'adoption d'un plan informatique de rattrapage devrait permettre de mieux tirer parti des possibilités d'automatisation et de repenser fondamentalement les modalités actuelles de transmission des informations.

Un rapport d'audit auquel la réponse du ministre des Finances a été annexée a été transmis à la Chambre des représentants en date du 12 décembre 2001.

inkohiering binnen de wettelijke termijnen af te ronden, werden bereikt. De ingevoerde systemen garanderen echter geen optimale en feilloze uitvoering.

In de huidige omstandigheden verloopt de inachtneming van de regelmatigheid van de inkohiering ten koste van de verificatie. Er moet bijgevolg een nieuw evenwicht worden gecreëerd tussen die twee taken zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de wettelijke inkohieringstermijnen.

Het Rekenhof heeft verschillende aanbevelingen geformuleerd:

- de optimale besteding van de tijd die vrijkomt door het invoeren van een doeltreffende coördinatie van de voorbereidende fase, na afloop waarvan de taxatiediensten over al hun werkinstrumenten zouden moeten beschikken;
- de implementatie van een specifieke programmatie van de inkohieringen, aangevuld met uitvoeringsnormen en instrumenten om te meten in welke mate die normen werden nageleefd;
- de automatisering van het geheel van de inkohieringsoperaties vanaf het niveau van de taxatiediensten; enkel een volledige automatisering zal immers een doeltreffend verloop van de inkohiering mogelijk maken middels een optimalisering van de aanwending van de beschikbare tijd.

De Minister van Financiën heeft in zijn antwoord op de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof benadrukt dat door de implementering van een plan om de achterstand op informaticagebied weg te werken, de mogelijkheden van de automatisering zouden kunnen worden benut en de huidige modaliteiten voor de overzending van informatie fundamenteel zouden kunnen worden herzien.

Het auditrapport werd met het antwoord van de Minister van Financiën op 12 december 2001 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers overgezonden.

CHAPITRE 4

CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET RÉGULARITÉ

1. VISA AVEC RÉSERVE – EXPOSÉS PRÉSENTÉS PAR LA COUR DES COMPTES CONFORMEMENT A 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 estime devoir refuser son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres décident que le paiement doit malgré tout être effectué sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve. Dans ce cas, elle rend immédiatement compte des ses motifs à la Chambre des représentants.

En application de ces dispositions, quatre délibérations du Conseil des ministres ont été transmises à la Cour en 2001. Les décisions concernaient les pensions de retraite de trois membres du personnel enseignant de la Communauté française et d'un membre du personnel enseignant d'un établissement d'enseignement libre subventionné par la Communauté française. La Cour a refusé de viser les arrêtés d'octroi d'une pension de retraite parce qu'il s'est avéré que les intéressés avaient été nommés irrégulièrement ou que l'agrément de leur nomination était irrégulière.

Chacune de ces délibérations a donné lieu à un exposé adressé à la Chambre des représentants, dont un résumé figure ci-après.

Délibérations du Conseil des ministres nos 305 du 19 janvier 2001, 306 et 307 du 31 août 2001 et 308 du 7 septembre 2001

F-1.570.205
F-1.628.831
F-1.823.171
F-1.914.023

A l'occasion de la mise à la retraite de trois membres du personnel enseignant de la Communauté française, la Cour des comptes a fait observer que l'admission des intéressés au stage, ainsi que leur nomination à titre définitif, avaient été accordées en violation de la réglementation applicable, aucun des intéressés ne possédant les certificats d'aptitude requis. A l'occasion de l'admission à la retraite d'un professeur de l'enseignement libre subventionné, la Cour a fait observer que l'agrément de la nomination de l'intéressée à titre définitif était irrégulière, l'intéressée ne disposant pas des certificats d'aptitude requis.

Par conséquent, la Cour des comptes a renvoyé les dossiers et a fait observer qu'en raison des motifs susmentionnés, le droit à la pension de retraite ne pouvait pas 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, selon laquelle un acte administratif créateur de droit à portée individuelle ne peut pas être retiré après l'expiration du délai fixé pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

HOOFDSTUK 4

WETTIGHEIDS- EN REGELMATIGHEIDSCONTROLE

1. 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 in 2001 vier beslissingen van de Ministerraad voorgelegd. De beslissingen hadden betrekking op de rustpensioenen van drie leden van het onderwijzend personeel van de Franse Gemeenschap en van een lid van een onderwijsinstelling gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap. Het Rekenhof heeft geweigerd de besluiten tot toekenning van een rustpensioen te viseren omdat was gebleken dat de betrokkenen onregelmatig werden benoemd of dat de erkenning van hun benoeming onregelmatig was.

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

F-1.570.205
F-1.628.831
F-1.823.171
F-1.914.023

Beslissingen van de Ministerraad nr. 305 van 19 januari 2001, nrs. 306 en 307 van 31 augustus 2001 en nr. 308 van 7 september 2001

Naar aanleiding van de pensionering van drie gewezen leden van het onderwijzend personeel van de Franse Gemeenschap 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. Naar aanleiding van de pensionering van een gewezen lerares van een vrije gesubsidieerde onderwijsinstelling, merkte het Rekenhof op dat de erkenning van haar benoeming in vast verband onregelmatig was omdat betrokkene niet beschikte over de vereiste bekwaamheidsbewijzen.

Het Rekenhof heeft bijgevolg de dossiers teruggezonden en opgemerkt dat, omwille van de hierboven uiteengezette redenen, het recht op pensioen niet kon 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.

La Cour des comptes a visé avec réserve les arrêtés octroyant les pensions contestées, mais reste toutefois d'avis que sa mission de contrôle ne saurait être entravée par cette jurisprudence du Conseil d'Etat. En outre, la Cour de cassation a décidé que les cours et tribunaux étaient compétents pour vérifier la régularité ou l'irrégularité d'une décision administrative, même si cette décision ne pouvait plus être retirée par l'autorité administrative¹.

¹ Cass., 21 avril 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 983; 24 novembre 1988, *Pas.*, 1989, I, p. 344.

Het Rekenhof heeft de besluiten tot toekenning van de betwiste pensioenen onder voorbehoud geïseerd maar blijft van oordeel dat zijn controleopdracht niet mag worden belemmerd door deze rechtspraak van de Raad van State. Bovendien mag volgens het Hof van Cassatie de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken de wettelijkheid of de onwettelijkheid van een administratieve beslissing te onderzoeken, niet worden belemmerd door de overweging dat die beslissing niet meer door de administratieve overheid kan worden ingetrokken¹.

¹ Cass., 21 april 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 983; 24 november 1988, *Pas.*, 1989, I, p. 344.

2. MINISTÈRE DE LA JUSTICE

– EXAMEN DES CONTRATS D'ÉTUDE ET DE RECHERCHE CONCLUS AU COURS DE LA PÉRIODE 1998-2001

N-1.981.780

La Cour des comptes a effectué un examen global de la budgétisation, de l'attribution, du suivi et de l'évaluation des contrats d'étude et de recherche au ministère de la Justice. L'examen de 78 contrats ayant fait l'objet d'un engagement, sur le plan budgétaire, pendant la période 1998-2001 a fait apparaître que la préparation et la budgétisation ne s'effectuent pas selon un canevas fixe et que le fondement juridique des contrats n'est pas univoque.

Bien que la plupart des contrats soient, quant à la forme, des marchés publics de services, la méthode utilisée pour le choix du prestataire, la détermination du prix et le mode de liquidation s'apparente en général plutôt à un octroi de subsides. Pour ce qui est de la rédaction des contrats, les indications de prix varient fortement quant à leur nature et sont habituellement peu détaillées. De même, la composition et les tâches des comités d'accompagnement ne font, dans la plupart des contrats, l'objet que d'une vague description, ce qui empêche un véritable échange d'informations entre les entités des départements concernés. En outre, le suivi des dossiers sur le plan du contenu, de la procédure administrative et de la comptabilité financière n'est pas cohérent. Il n'apparaît pas davantage clairement de quelle manière se déroule le contrôle interne des pièces justificatives.

Sur la base de ces constatations, la Cour des comptes a formulé une série d'observations et recommandations. Elle a, en outre, demandé des informations au sujet de la préparation de la plate-forme de concertation Justice et Sécurité tendant à organiser une recherche scientifique coordonnée en matière de justice et de sécurité.

1. Cadre légal et réglementaire

1.1. Cadre budgétaire

Les dépenses relatives à ces contrats ont fait l'objet, durant la période 1998-2001, d'engagements d'un montant de 58.024.971 francs (soit 1.438.401,46 euros), opérés à la charge de plusieurs allocations de base 1201 du budget du ministère de la Justice («Dépenses permanentes pour achats de biens non durables et de services»), à savoir les allocations de base 40.02.1201 de l'administration centrale, 51.02.1201 de la Direction générale des établissements pénitentiaires, 56.02.1201 des juridictions ordinaires et 63.02.1201 du Service de politique criminelle¹. En outre, pendant cette même période, des dépenses pour un montant de 60.167.951 francs (soit 1.491.524,55 euros) ont été engagées à la charge de l'allocation de base 40.31.1239 («Dépenses de toute nature relatives aux actions pour l'amélioration du fonctionnement de la Justice») de ce même budget^{2,3}.

1.2. Cadre légal et réglementaire général

L'examen a porté exclusivement sur les contrats qui ont trait explicitement à la recherche scientifique et il a débouché sur un rapport final à l'intention du ministre de

¹ Allocation de base «12.01»; engagements: 1998: 31.400.000 francs, 1999: 16.784.971 francs, 2000: 4.290.000 francs, 2001: 5.550.000 francs.

² Allocation de base 40.31.1239; engagements: 1998: 15.950.000 francs, 1999: 13.164.545 francs, 2000: 19.711.902 francs, 2001: 11.341.504 francs.

³ Deux contrats ont été imputés à titre de subsides à l'allocation de base 58.11.3405 («Allocation au Centre d'études de la police»).

2. MINISTERIE VAN JUSTITIE

– ONDERZOEK VAN DE STUDIE- EN ONDERZOEKSOVEREENKOMSTEN GESLOTEN IN DE PERIODE 1998-2001

N-1.981.780

Het Rekenhof heeft bij één federaal departement, het Ministerie van Justitie, een globaal onderzoek gevoerd naar de budgettering, gunning, opvolging en evaluatie van studie- en onderzoeksovereenkomsten. Uit het onderzoek van 78 overeenkomsten, budgettair vastgelegd in de periode 1998-2001, is gebleken dat de voorbereiding en budgettering niet verlopen volgens een vast stramien, alsook dat de juridische onderbouwing van de overeenkomsten niet eenduidig is.

Hoewel de meeste overeenkomsten naar de vorm overheidsopdrachten voor aanneming van diensten zijn, wordt inzake de keuze van de dienstenverlener, de prijsbepaling en de betalingswijze een methodiek gehanteerd die eerder gebruikelijk is bij subsidiëring. Wat de redactie van de overeenkomsten betreft, blijkt dat de prijsopgaven uiteenlopend van aard zijn en doorgaans weinig gedetailleerd. Ook de samenstelling en de taken van de begeleidingscomités zijn in de meeste overeenkomsten vaag omschreven. Er is geen sprake van een gedegen informatiedoorstroming tussen de betrokken departementale entiteiten. Ook de inhoudelijke, administratieve en financieel-boekhoudkundige opvolging van de dossiers zijn niet op elkaar afgestemd. Evenmin is het duidelijk op welke wijze de interne controle van de verantwoordingsstukken verloopt.

Het Rekenhof heeft op basis van zijn vaststellingen een aantal opmerkingen en aanbevelingen geformuleerd. Het heeft tevens om informatie gevraagd over de voorbereiding van het Overlegplatform Justitie en Veiligheid, waarbij wordt gestreefd naar een gecoördineerd wetenschappelijk onderzoek inzake justitie en veiligheid.

1. Wettelijk en reglementair kader

1.1. Begrotingsrechtelijk kader

De uitgaven met betrekking tot deze overeenkomsten werden in de periode 1998-2001 voor 58.024.971 BEF (1.438.401,46 EUR) vastgelegd op meerdere basisallocaties 1201 van de begroting van het Ministerie van Justitie („Bestendige uitgaven voor de aankoop van niet-duurzame goederen en diensten”, met name basisallocaties 40.02.1201 van het centraal bestuur, 51.02.1201 van het Directoraat-generaal Strafinrichtingen, 56.02.1201 van de gewone rechtsmachten en 63.02.1201 van de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid)¹. Daarnaast werden in dezelfde periode voor 60.167.951 BEF (1.491.524,55 EUR) uitgaven vastgelegd op basisallocatie 40.31.1239 („Allerhande uitgaven met betrekking tot de acties voor de verbetering van de werking van Justitie”) van dezelfde begroting^{2,3}.

1.2. Algemeen wettelijk en reglementair kader

Het onderzoek van het Rekenhof betrof uitsluitend overeenkomsten die expliciet betrekking hebben op wetenschappelijk onderzoek, resulterend in een eindrapport

¹ Basisallocaties „1201”; vastleggingen: 1998: 31.400.000 BEF, 1999: 16.784.971 BEF, 2000: 4.290.000 BEF, 2001: 5.550.000 BEF.

² Basisallocatie 40.31.1239; vastleggingen: 1998: 15.950.000 BEF, 1999: 13.164.545 BEF, 2000: 19.711.902 BEF, 2001: 11.341.504 BEF.

³ Twee overeenkomsten werden als subsidies aangerekend op basisallocatie 58.11.3405 („Toelage aan het Centrum voor Politiestudies”).

la Justice. Seules ont été prises en considération les études et recherches qualifiées de marchés publics de services, comme visés à l'article 5 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services⁴. Cette loi et ses arrêtés d'exécution constituaient donc le cadre de référence du ministère pour les contrats considérés.

La Cour des comptes a vérifié si les règles en matière d'appel à la concurrence ont été respectées dans le cadre de l'attribution par procédure négociée⁵. L'utilisation de cette dernière procédure ne dégage en effet pas l'administration de l'obligation de mettre en concurrence, autant qu'il est possible, les prestataires de services en mesure d'exécuter le marché public envisagé⁶.

L'attribution à forfait⁷ constitue un principe de base de la législation relative aux marchés publics. Il ne peut y être dérogé que dans les cas déterminés par la loi⁸. Le marché peut, notamment, être attribué sur la base de dépenses réelles dans les cas où la loi autorise la conclusion du marché sans fixation forfaitaire des prix⁹. Lorsque le cahier spécial des charges le prévoit, les personnes désignées à cet effet par le pouvoir adjudicateur peuvent effectuer toutes vérifications sur pièces comptables et tous contrôles sur place de l'exactitude des indications fournies¹⁰. Quelle que soit la procédure de passation, l'adjudicataire est tenu de fournir au pouvoir adjudicateur tous renseignements destinés à effectuer la vérification des prix¹¹.

Selon la législation sur les marchés publics, les paiements ne peuvent être effectués que pour des services faits et acceptés¹². Le prix du marché est payé, soit en une fois après son exécution complète, soit par acomptes dans les cas où ce mode est permis par la loi, au fur et à mesure de son avancement, suivant les modalités prévues par le cahier spécial des charges¹³.

En ce qui concerne l'exécution des contrats, le cahier général des charges¹⁴ est applicable de plein droit à tous les marchés publics dont le montant estimé, hors T.V.A., est égal ou supérieur à 800.000 francs. Il ne peut être dérogé au cahier général des charges que dans la mesure rendue indispensable par des exigences particulières du marché en question. La liste des dispositions auxquelles il est dérogé doit figurer en tête du cahier spécial des charges. Le cas échéant, ces dérogations (par exemple en

⁴ A l'exception de deux contrats, cf. note de bas de page n° 3.

⁵ Article 17 de la loi du 24 décembre 1993 et articles 120 et 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.

⁶ Article 17, § 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1993.

⁷ Ibid., article 1^{er}.

⁸ Ibid., article 7, § 2, à savoir pour les services complexes ou d'une technique nouvelle, présentant des aléas techniques importants qui obligent à commencer l'exécution des prestations alors que les conditions de réalisation et obligations ne peuvent en être déterminées complètement ou, en cas de circonstances extraordinaires, quand il a trait à des services urgents dont la nature et les possibilités de réalisation sont difficiles à définir.

⁹ Article 87, 1^o, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

¹⁰ Ibid., article 88, § 1^{er}, troisième alinéa.

¹¹ Ibid., article 88, § 2, deuxième alinéa.

¹² Article 8 de la loi du 24 décembre 1993.

¹³ 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.

¹⁴ Annexe à l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

ten behoeve van de Minister van Justitie. Enkel studies en onderzoeken die werden gekwalificeerd als overheidsopdrachten voor aanneming van diensten, zoals bedoeld in artikel 5 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, werden in aanmerking genomen⁴. Die wet en zijn uitvoeringsbesluiten vormden dus het referentiekader voor het ministerie, wat betreft de onderzochte overeenkomsten.

Meer bepaald heeft het Rekenhof nagegaan of de regels inzake beroep op de mededinging werden nageleefd in het kader van de gunning via onderhandelingsprocedure⁵. Het bestuur blijft er ook bij de onderhandelingsprocedure toe gehouden, voor zover mogelijk en met alle gepaste middelen, dienstenverleners die bij machte zijn de voorgenomen overheidsopdracht uit te voeren, in mededinging te stellen⁶.

De gunning op forfaitaire grondslag⁷ vormt een basisprincipe van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Er kan enkel worden van afgeweken in de gevallen bepaald in de wet⁸. De opdracht kan, in de gevallen waarin de wet op de overheidsopdrachten een gunning zonder forfaitaire prijsbepaling toestaat, onder meer worden gegund op grond van werkelijke uitgaven⁹. Wanneer het bestek zulks bepaalt, kunnen de daartoe aangewezen ambtenaren van de aanbestedende overheid alle verificaties van de boekhoudkundige stukken en alle onderzoeken ter plaatse uitvoeren, teneinde de juistheid van de gegevens na te gaan¹⁰. Ongeacht de gunningsprocedure is de dienstenverlener verplicht de aanbestedende overheid alle inlichtingen te verstrekken voor het onderzoek van de prijzen¹¹.

Luidens de wetgeving op de overheidsopdrachten kunnen betalingen enkel gebeuren voor verstrekte en aanvaarde diensten¹². De prijs van de opdracht wordt betaald, hetzij 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 bestek¹³.

Op het vlak van de uitvoering van de overeenkomsten zijn de algemene aannemingsvoorwaarden (AAV)¹⁴ 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. De lijst van de bepalingen waarvan wordt afgeweken moet voor-

⁴ Met uitzondering van twee overeenkomsten, zie voetnoot 3.

⁵ Artikel 17 van de wet van 24 december 1993 en artikelen 120 en 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.

⁶ Artikel 17, § 1, van de wet van 24 december 1993.

⁷ Ibid., artikel 1.

⁸ Ibid., artikel 7, § 2, nl. voor diensten die ingewikkeld zijn of die een nieuwe techniek inluiden, met belangrijke technische risico's die ertoe nopen de uitvoering van de prestaties aan te vatten, terwijl alle uitvoeringsvoorwaarden en verplichtingen ervan niet volledig kunnen worden bepaald, of in buitengewone omstandigheden, wanneer de overheidsopdracht betrekking heeft op spoedeisende diensten waarvan de aard en de uitvoeringsmogelijkheden moeilijk kunnen worden omschreven.

⁹ Artikel 87,1°, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

¹⁰ Ibid., artikel 88, § 1, derde lid.

¹¹ Ibid., artikel 88, §2, tweede lid.

¹² Artikel 8 van de wet van 24 december 1993.

¹³ 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.

¹⁴ Bijlage bij het koninklijk besluit van 26 september 1996.

matière de règles relatives au cautionnement) doivent faire l'objet d'une motivation formelle dans le cahier spécial des charges¹⁵.

Le cahier général des charges prescrit également les modalités de détermination des délais d'exécution des marchés de services¹⁶. Il contient aussi un régime des amendes résultant de l'exécution tardive du contrat. Ces amendes constituent un des instruments à la disposition du pouvoir adjudicateur en cas d'exécution déficiente par le prestataire de services¹⁷.

Enfin, les contrats dont le montant hors T.V.A. dépassent 200.000 francs¹⁸ sont, en application de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, engagés au niveau comptable, avant la notification de leur approbation au bénéficiaire.

2. Constatations de la Cour des comptes et observations adressées au ministre de la Justice¹⁹

L'objectif de la Cour des comptes a été d'effectuer dans un département fédéral – le ministère de la Justice – un examen global de la budgétisation, de l'attribution, du suivi et de l'évaluation des contrats d'étude et de recherche. Au total, 78 contrats (tant néerlandophones que francophones) ont été examinés; ils représentent un montant d'engagement global de 119.192.922 francs (soit 2.954.715,36 euros).

2.1. Imputation au budget

Le plus souvent, les dossiers examinés ne permettent pas d'établir si la date de l'engagement du crédit précède celle de la notification de l'approbation du contrat. Sur les 66 contrats dont le montant en engagement dépasse 200.000 francs hors T.V.A., 37 dossiers (soit 56%) portent une date d'engagement de crédit qui ne précède pas celle de l'entrée en vigueur du contrat, ce qui laisse supposer que des prestations ont déjà été effectuées avant que l'approbation du contrat n'ait été notifiée au chargé de mission. Dans certains cas, plusieurs mois se sont même déjà écoulés entre la date d'entrée en vigueur du contrat et celle de l'engagement budgétaire.

Ainsi, il n'apparaît pas clairement de quelle manière des points de départ ou priorités déterminés préalablement ont, d'un point de vue budgétaire, présidé à la préparation de ces contrats. Il n'est tenu compte des implications de technique budgétaire qu'ultérieurement, au moment où des accords sont passés avec le prestataire de services, voire après le début de l'exécution du marché.

En outre, il apparaît que les dépenses consacrées à la recherche scientifique n'ont pas toujours été imputées aux budgets de manière uniforme et cohérente. Des dépenses ont en effet été imputées autant sur les crédits de fonctionnement ordinaires que sur ceux destinés à des dépenses de toute nature relatives aux actions pour l'amélioration du fonctionnement de la Justice.

¹⁵ Article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

¹⁶ Article 69, § 3, du cahier général des charges.

¹⁷ Ibid., article 75, § 1^{er}.

¹⁸ Article 1^{er} de l'arrêté royal du 31 mai 1966 portant règlement du contrôle de l'engagement des dépenses dans les services d'administration générale de l'Etat.

¹⁹ Lettre du 23 janvier 2002.

aan in het bestek worden bepaald. In voorkomend geval dienen die afwijkingen, onder meer wat betreft het stellen van een borgtocht, uitdrukkelijk te worden gemotiveerd in het bestek¹⁵.

De AAV schrijven tevens voor op welke wijze de uitvoeringstermijnen voor de opdrachten van diensten worden bepaald¹⁶. Zij bevatten ook een regeling voor de inhouding van boeten wegens laattijdige uitvoering van de overeenkomst; die boeten vormen één van de middelen waarover de aanbestedende overheid beschikt in geval van gebrekkige uitvoering door de dienstenverlener¹⁷.

Tenslotte moeten overeenkomsten waarvan het bedrag, zonder belasting op de toegevoegde waarde, hoger is dan 200.000 BEF¹⁸, in toepassing van artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, boekhoudkundig worden vastgelegd vóór de notificatie van de goedkeuring ervan aan de begunstigde.

2. Vaststellingen van het Rekenhof en opmerkingen aan de Minister van Justitie¹⁹

De opzet van het Rekenhof was bij één federaal departement, het Ministerie van Justitie, een globaal onderzoek te voeren naar de budgettering, gunning, opvolging en evaluatie van studie- en onderzoeksovereenkomsten. In totaal werden 78 overeenkomsten (zowel Nederlandstalige als Franstalige) onderzocht voor een globaal vastgelegd bedrag van 119.192.922 BEF (2.954.715,36 EUR).

2.1. Aanrekening op de begroting

Uit de onderzochte dossiers kan doorgaans niet worden opgemaakt of de datum van de kredietvastlegging voorafgaat aan de datum van betekening van de goedgekeurde overeenkomst. Van de 66 overeenkomsten met een vastgelegd bedrag hoger dan 200.000 BEF (zonder BTW), gaat voor 37 dossiers (of 56%) de datum van kredietvastlegging niet vooraf aan de datum van inwerkingtreding van de overeenkomst. Dit laat uitschijnen dat er reeds prestaties worden verricht vooraleer de goedgekeurde overeenkomst wordt betekend aan de opdrachthouder. In sommige gevallen verlopen er zelfs enkele maanden tussen de datum van inwerkingtreding en de datum van budgettaire vastlegging.

Aldus is het voor de betrokken overeenkomsten vanuit budgettair oogpunt onduidelijk of en hoe zij worden voorbereid op basis van vooraf bepaalde uitgangspunten of prioriteiten. Pas achteraf, namelijk op het ogenblik dat er met de dienstenverlener afspraken tot stand komen of zelfs nadat de uitvoering van de opdracht reeds werd gestart, wordt rekening gehouden met de begrotingstechnische implicaties.

Bovendien blijkt dat de uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek niet steeds op een uniforme en consistente wijze op de begroting werden aangerekend. Er werden zowel uitgaven aangerekend op de gewone werkingskredieten als op de kredieten bestemd voor allerhande uitgaven met betrekking tot de acties voor de verbetering van de werking van Justitie.

¹⁵ Artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 26 september 1996.

¹⁶ Artikel 69, § 3, van de AAV.

¹⁷ Ibid., artikel 75, § 1.

¹⁸ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 31 mei 1966 houdende regeling van de controle op de vastlegging van de uitgaven in de diensten van algemeen bestuur van de Staat.

¹⁹ Brief van 23 januari 2002.

Les documents budgétaires ne font apparaître aucune justification explicite pour la recherche scientifique (prestations de service) aux allocations de base 1201. Or, en 1998 et 1999, plus de 50% des dépenses consacrées à la recherche scientifique ont été imputées à ces allocations de base.

En ce qui concerne le contenu, il n'existe pas de distinction claire entre les contrats imputés respectivement aux allocations de base 1201 et à l'allocation de base 40.31.1239. La question se pose donc de savoir sur quelle base les dépenses ont été préalablement estimées et sur la base de quels critères la distinction entre les allocations de base concernées a été opérée. C'est ainsi notamment que l'épuisement des crédits à l'allocation de base 40.31.1239 a pour effet que les dépenses sont imputées à une allocation de base 1201.

2.2. Distinction entre subsides et contrats de services

Le fondement et les règles juridiques, les conditions financières, le régime fiscal et l'imputation budgétaire sont totalement différents selon qu'il s'agit de subsides ou de contrats de services. Il est donc indispensable de maintenir une stricte séparation entre les deux techniques (instruments de politique) et leurs modalités propres. En octroyant un subside, les pouvoirs publics entendent stimuler des activités qu'ils estiment destinées à servir l'intérêt général, selon la conception qu'ils s'en font. En concluant un contrat de services, ils confient à un tiers des prestations qu'ils estiment nécessaires pour leur propre fonctionnement²⁰.

Dans un certain nombre de contrats, le texte mentionne aussi bien les termes, en néerlandais, de «toelage» (subvention) que de «subsidie» (subside). Cela a notamment pour conséquence que les dispositions légales et réglementaires en matière de marchés publics ne sont pas toujours appliquées correctement (par exemple, en matière de règles de concurrence, cf. aussi point 2.3.).

2.3. Appel à la concurrence

Il n'a pu être constaté dans aucun contrat que, lors de l'attribution des marchés, il y ait eu mise en concurrence entre plusieurs prestataires de service. La référence répétée au fait que les marchés sont d'une nature telle qu'ils ne peuvent être confiés qu'à un seul prestataire de services²¹ constitue une base insuffisante pour motiver le choix du co-contractant.

2.4. Constitution de cautionnement

Les documents préparatoires et les contrats octroient toujours une dispense de cautionnement en alléguant le «choix de prestataires spécialisés en la matière qui sont fiables et solvables, d'une part, et en raison du paiement effectué sur la base de services faits et acceptés, d'autre part» (traduction). Ni la fiabilité ni la solvabilité des prestataires, et pas davantage le paiement effectué sur la base de services faits et acceptés, ne constituent une motivation suffisante²². La fiabilité et la solvabilité

²⁰ La Cour des comptes a analysé cette distinction en détail dans son 142^e Cahier, pp. 360-364.

²¹ Article 17, § 2, 1^o, f, de la loi du 24 décembre 1993.

²² Au sens de l'article 3, § 1^{er}, deuxième alinéa, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

De begrotingsdocumenten bevatten geen uitdrukkelijke verantwoording voor wetenschappelijk onderzoek (dienstenprestaties), gebudgetteerd op de basisallocaties 1201. In 1998 en 1999 werd nochtans meer dan 50% van de uitgaven voor wetenschappelijk onderzoek op deze basisallocaties aangerekend.

Inhoudelijk bestaat er echter geen duidelijk onderscheid tussen de overeenkomsten aangerekend op basisallocaties 1201 en basisallocatie 40.31.1239. De vraag rijst op welke basis de uitgaven vooraf worden begroot en aan de hand van welke criteria het onderscheid wordt gemaakt tussen de betrokken basisallocaties. Zo heeft onder meer de uitputting van de kredieten op basisallocatie 40.31.1239 tot gevolg dat de uitgaven worden aangerekend op een basisallocatie 1201.

2.2. Onderscheid subsidies – dienstenovereenkomsten

Bij subsidies enerzijds en dienstenovereenkomsten anderzijds zijn de juridische grondslag en regels, de financiële voorwaarden, het fiscaal stelsel en de budgettaire aanrekening fundamenteel verschillend. Het is dus noodzakelijk dat de twee technieken (beleidsinstrumenten) en hun geëigende modaliteiten strikt gescheiden worden gehouden. Door de toekenning van een subsidie wil de overheid activiteiten aanmoedigen die volgens haar het algemeen belang, dat zij beoordeelt, dienen. Door het sluiten van een overeenkomst van diensten vertrouwt ze aan een derde prestaties toe die ze voor haar eigen werking noodzakelijk vindt²⁰.

In een aantal overeenkomsten worden in de tekst de begrippen „toelage” en „subsidie” gebruikt. Dit heeft er mede toe geleid dat de regelgeving inzake overheidsopdrachten niet steeds correct wordt toegepast (bvb. inzake mededinging – zie ook punt 2.3).

2.3. Beroep op de mededinging

Voor geen enkele overeenkomst kon worden vastgesteld dat er bij de gunning van de opdracht mededinging heeft plaatsgevonden, in de zin dat er meerdere dienstverleners werden geraadpleegd. De herhaaldelijke verwijzing naar het feit dat de opdrachten van die aard zijn dat zij slechts aan één dienstverlener kunnen worden toevertrouwd²¹, is een onvoldoende basis om de keuze van de medecontractant te motiveren.

2.4. Borgtochtstelling

In de voorbereidende documenten en in de overeenkomsten wordt steeds een vrijstelling van borgtocht verleend, met verwijzing naar de „keuze van ter zake gespecialiseerde dienstverleners die bedrijfszeker en solvabel zijn, enerzijds, en omwille van de betaling op basis van verstrekte en aanvaarde diensten, anderzijds”. Noch de bedrijfszekerheid en de solvabiliteit van de dienstverleners, noch de betaling op basis van verstrekte en aanvaarde diensten vormen evenwel een afdoende motivering²². De

²⁰ Het Rekenhof is uitvoerig ingegaan op dit onderscheid in zijn 142e Boek, pp. 359-363.

²¹ Artikel 17, § 2, 1°, f, van de wet van 24 december 1993.

²² In de zin van artikel 3, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 26 september 1996.

constituent en tout état de cause des conditions nécessaires pour prendre en considération un prestataire de services et le paiement effectué sur la base de services faits et acceptés constitue une règle de base de la législation relative aux marchés publics.

Une telle clause stylistique générale est contraire aux objectifs des dispositions du cahier général des charges, à savoir préserver les pouvoirs publics contre d'éventuelles prestations déficientes du co-contractant.

2.5. Paiements en phases

Presque tous les contrats stipulent un paiement en phases sur la base de pièces justificatives produites, à présenter ou non au moment du dépôt de rapports intermédiaires.

Ni les documents communiqués à la Cour ni les dossiers internes de l'administration ne permettent d'établir si, avant le paiement, les pièces justificatives et les rapports visés sont systématiquement soumis à une approbation préalable, après concertation au sein du comité d'accompagnement concerné (pour ce qui est des rapports). Dans la mesure où tel n'est pas le cas, les paiements intermédiaires sont effectués sans acceptation explicite des services faits jusqu'à cette date.

2.6. Détermination et justification du prix

Dans les cas de contrats d'étude et de recherche de plus grande importance (du point de vue financier et du contenu), un relevé de prix séparé figure en annexe. Dans les contrats en question, le prix est, le plus souvent, considéré comme un maximum (par poste de dépenses), à payer à concurrence des pièces justificatives à produire ultérieurement et acceptées. La plupart des contrats peuvent dès lors être définis comme des marchés sur la base de dépenses réelles.

Globalement, le prix est scindé en une indemnité pour frais de personnel, frais de fonctionnement (y compris, éventuellement, les frais de déplacement et de séjour) et les frais généraux²³. Pour ces relevés de prix, aucun canevas cohérent et fixe n'est toutefois suivi.

C'est ainsi qu'en ce qui concerne les frais de déplacement, il existe rarement un aperçu concret des frais estimés ou exposés. Il n'apparaît pas davantage clairement dans quelle mesure les frais de fonctionnement comprennent ou non des frais de déplacement et de séjour à l'étranger. Si tel est le cas, il n'est pas fourni une justification suffisante de la mesure dans laquelle ceux-ci sont indispensables à l'exécution du contrat. En outre, ces frais ne s'avèrent pas soumis à une tarification uniforme.

Les dossiers contrôlés ne font pas apparaître de quelle manière les prestataires de services présentent des informations permettant une vérification des prix. À défaut de dispositions contraires figurant dans un cahier spécial des charges, il est manifeste que le prix fixé est simplement celui proposé par les prestataires de services.

Il n'a pas été possible de s'assurer si les pièces justificatives produites par les chargés de mission sont soumises à un contrôle interne avant que les créances ne soient

²³ Par frais généraux, on entend les «frais centraux de gestion et frais généraux d'exploitation» (traduction), soit une indemnité minimale pour la mise à disposition, par l'université ou la haute école, de l'infrastructure et des services généraux et pour les frais résultant de l'exécution des contrats, mais ils ne peuvent être déterminés ou évalués de manière univoque.

bedrijfszekerheid en de solvabiliteit vormen sowieso noodzakelijke voorwaarden om een dienstenverlener in aanmerking te nemen, en de betaling op basis van verstrekte en aanvaarde diensten vormt een basisregel van de wetgeving op de overheidsopdrachten.

Een dergelijke algemene clausule doet afbreuk aan de doelstellingen van de betreffende bepalingen van de algemene aannemingsvoorwaarden, met name de overheid te vrijwaren tegen eventuele wanprestaties van de medecontractant.

2.5. Gefaseerde betalingen

In nagenoeg alle overeenkomsten is een betaling in fasen gestipuleerd op basis van voor te leggen verantwoordingsstukken, al dan niet in te dienen op het ogenblik van de neerlegging van tussentijdse rapporten.

Noch uit de aan het Rekenhof meegedeelde documenten, noch uit de interne dossiers van de administratie kan worden opgemaakt of de verantwoordingsstukken en rapporten systematisch en vóór betaling worden onderworpen aan een voorafgaande goedkeuring, na overleg in het betrokken begeleidingscomité (wat de rapporten betreft). In de mate dat dit niet het geval is, gebeuren de tussentijdse betalingen zonder expliciete aanvaarding van de tot op dat ogenblik verstrekte diensten.

2.6. Prijsbepaling en -verantwoording

Bij de onderzochte overeenkomsten van grotere omvang (financieel en inhoudelijk) wordt een afzonderlijke prijsopgave als bijlage opgenomen. In die overeenkomsten wordt de prijs doorgaans beschouwd als een maximum (per uitgavenpost), te betalen ten belope van de achteraf voor te leggen en aanvaarde verantwoordingsstukken. Aldus kunnen de meeste overeenkomsten worden omschreven als opdrachten op grond van werkelijke uitgaven.

Globaal wordt de prijs opgedeeld in een vergoeding voor personeelskosten, werkingskosten (waaronder eventueel reis- en verblijfskosten) en overhead²³. Voor die prijsopgaven wordt evenwel geen consistent en vast stramien gevolgd.

Zo is er wat de reiskosten betreft zelden sprake van een concreet overzicht van geraamde/gemaakte kosten. Het is ook onduidelijk in welke mate de werkingskosten buitenlandse verplaatsings- en verblijfskosten omvatten. In voorkomend geval wordt er onvoldoende verantwoord in welke mate deze noodzakelijk zijn ter uitvoering van de overeenkomst. Bovendien is er wat betreft die kosten geen sprake van een uniforme tarifiering.

Uit de onderzochte dossiers blijkt niet op welke wijze door de dienstenverleners inlichtingen worden voorgelegd op basis waarvan een prijsonderzoek mogelijk is. Bij gebreke van een andersluidend bestek wordt klaarblijkelijk eenvoudig akte genomen van de prijs, zoals voorgesteld door de dienstenverleners.

Het was niet mogelijk vast te stellen of de door de opdrachtnemers voorgelegde verantwoordingsstukken worden onderworpen aan een interne controle, alvorens de

²³ Onder overhead wordt verstaan „centrale beheerskosten en algemene exploitatiekosten”, zijnde een minimumvergoeding voor de terbeschikkingstelling door de universiteit of hogeschool van de algemene infrastructuur en diensten en voor kosten die voortvloeien uit de uitvoering van de overeenkomsten maar niet eenduidig kunnen bepaald of gemeten worden.

liquidées, ni de savoir quels critères sont appliqués à cet égard ou de quelle manière les résultats de ces contrôles sont traités en vue d'un contrôle uniforme de dossiers similaires. De plus, rien ne porte à croire que les résultats du contrôle servent de base à des décisions budgétaires futures.

2.7. Portée des contrats

Outre la détermination et la justification du prix, des difficultés ont également été constatées lors de l'exécution du contrat ou ultérieurement, après la présentation du rapport final en ce qui concerne les contrats séparés.

Un des prestataires de services a ainsi mis fin prématurément et unilatéralement à un contrat, ce qui a donné lieu à l'établissement d'un contrat supplémentaire avec les autres prestataires de services, sans toutefois occasionner de surcoût. Pareilles démarches ont toutefois inévitablement un impact sur la suite de l'exécution du contrat. Ainsi, dans le cas présent, l'Inspection des finances a refusé d'approuver un contrat supplémentaire relatif à la relecture et à la traduction du projet de loi, estimant que le contrat de base avait déjà pour objet la rédaction d'une version bilingue d'un projet de loi.

A ce jour, il n'a pas été tenu compte de l'avis de l'Inspection des finances tendant à insérer, dans le contrat type, des dispositions fondamentales qui faisaient défaut (cf. point 3.7. ci-après) et à adopter un contrat-type selon le modèle déjà utilisé dans d'autres départements.

Ce contrat-type contient, en ce qui concerne les frais de fonctionnement, une disposition séparée consacrée à l'acquisition de biens d'équipement. Un seul contrat contient une disposition explicite en la matière.

2.8. Comités d'accompagnement

La plupart des contrats stipulent que le chargé de mission est assisté par un comité d'avis ou d'accompagnement. La composition et les tâches des comités d'accompagnement sont, dans la plupart des contrats, décrits en termes vagues. Ce n'est que très rarement qu'une attestation est produite faisant apparaître que le comité d'accompagnement approuve un rapport final en vue de son acceptation définitive par le ministre. Si les contrats prévoient que les comités d'accompagnement sont tenus de se réunir périodiquement pour examiner l'état d'avancement des diverses recherches, leurs constatations ne font manifestement pas pour autant l'objet d'un traitement systématique, par exemple sur la base de procès-verbaux de ces réunions ou sous toute autre forme.

2.9. Exécution correcte et en temps voulu des contrats

Les contrats examinés contiennent une clause-type stipulant que l'exécution tardive donne lieu, intégralement et sans autre injonction, à l'application des amendes réglementaires. Or, pour aucun contrat, l'existence de documents prouvant que, le cas échéant, cette clause a effectivement été appliquée, n'a pu être constatée. Les dossiers ne permettent cependant pas toujours de déduire que les rapports commandés ont été transmis en temps voulu. Ainsi, au moins 15 dossiers présentés à la Cour ne contiennent aucun rapport intermédiaire et/ou final.

schuldvorderingen in vereffening worden gesteld, alsook welke criteria hierbij worden gehanteerd. Evenmin is duidelijk op welke wijze de resultaten van deze controles worden verwerkt met het oog op een eenvormige controle van vergelijkbare dossiers. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat de controleresultaten als uitgangspunt voor toekomstige begrotingsbeslissingen worden gehanteerd.

2.7. Draagwijdte van de overeenkomsten

Naast de prijsbepaling en de prijsverantwoording werden met betrekking tot afzonderlijke overeenkomsten moeilijkheden vastgesteld bij de uitvoering van de overeenkomst of achteraf, na de presentatie van het eindrapport.

Zo werd één overeenkomst voortijdig en eenzijdig beëindigd door een van de dienstenverleners, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot een aanvullende overeenkomst met de overige dienstenverleners, evenwel zonder meerkost. Dergelijke demarches hebben echter onvermijdelijk een impact op de verdere uitvoering van de overeenkomst. Wat betreft dezelfde overeenkomst weigerde de Inspectie van Financiën zijn goedkeuring aan een aanvullende overeenkomst voor de herlezing en de vertaling van een wetsontwerp, vermits naar zijn oordeel de basisovereenkomst reeds de redactie van een tweetalige versie van het wetsontwerp tot voorwerp had.

Er werd tot dusver geen rekening gehouden met het advies van de Inspectie van Financiën om enkele in de type-overeenkomst ontbrekende cruciale bepalingen (zie punt 3.7. hierna) in te lassen en daarvoor een type-overeenkomst aan te nemen, naar het model dat reeds wordt gebruikt in andere departementen.

Die modelovereenkomst bevat, wat de werkingskosten betreft, een afzonderlijke bepaling inzake aanschaf van uitrustingsgoederen. Slechts één overeenkomst bevatte op dat punt een expliciete bepaling.

2.8. Begeleidingscomités

In de meeste overeenkomsten wordt bepaald dat de opdrachtnemer wordt bijgestaan door een advies- of begeleidingscomité. De samenstelling en de taken van de begeleidingscomités zijn doorgaans vaag omschreven. Slechts zelden wordt een attest voorgelegd waaruit blijkt dat het begeleidingscomité een eindrapport goedkeurt, met het oog op de definitieve aanvaarding ervan door de minister. Hoewel de begeleidingscomités volgens de overeenkomsten op regelmatige tijdstippen dienen te vergaderen omtrent de voortgang van de diverse onderzoeken, is er klaarblijkelijk geen systematische verwerking van hun bevindingen, bijvoorbeeld aan de hand van de notulen van deze vergaderingen of anderszins.

2.9. Tijdige en correcte uitvoering van de overeenkomsten

De onderzochte overeenkomsten bevatten een standaardclausule waarin wordt gesteld dat laattijdige uitvoering onverkort en zonder verdere aanmaning aanleiding geeft tot toepassing van de reglementaire boetes. Voor geen enkele overeenkomst werden evenwel documenten gevonden waaruit blijkt dat deze clausule zonodig ook effectief wordt toegepast. Uit de dossiers kan niet steeds worden afgeleid of de vereiste rapporten tijdig werden overgemaakt. Ten minste 15 aan het Rekenhof voorgelegde dossiers bevatten geen tussentijds en/of eindrapport.

Le contrat-type utilisé contient également la clause de l'exécution gratuite de travaux correctifs ou complémentaires, dans le mois de la notification de la non-acceptation des rapports motivée par leur caractère insuffisant ou leur non-conformité avec le marché. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer si cette clause a effectivement été appliquée.

Tous les rapports ne sont pas présentés systématiquement (à temps) à la comptabilité générale du département en vue de la liquidation des créances (solde intermédiaire ou final). Dans ce cas, il n'est pas possible de vérifier si les contrats sont exécutés en temps voulu et de manière correcte ni de déterminer le montant réellement dû (en tenant compte d'éventuelles amendes à retenir).

2.10. Participation de l'administration, quant au contenu, et traitement du dossier par celle-ci

L'administration (Service d'appui entre directions, Direction générale de la législation civile et des cultes, Direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme, Direction générale des établissements pénitentiaires, Service de politique criminelle) n'est manifestement guère associée, quant au contenu, à l'initiative tendant à conclure un contrat d'étude et de recherche, notamment en ce qui concerne l'évaluation préalable des propositions d'examen introduites par les prestataires de services.

Les dossiers ne sont traités que sur un plan administratif au sein du secrétariat général (rédaction finale des contrats en vue de l'engagement comptable, à la demande du cabinet; présentation et communication de l'avis à l'Inspection des finances). Les créances sont communiquées à la comptabilité générale, conjointement ou non avec les rapports de recherche, en vue de leur liquidation, et versées ensuite dans le dossier. Sur ces points, il est toutefois apparu que la circulation de l'information entre le cabinet et l'administration et entre les divers services administratifs ne se déroulait pas selon un canevas fixe, ce qui a pour effet que les services concernés ne sont pas toujours informés des démarches entreprises (ou à entreprendre). Il n'y a pas davantage de suivi centralisé des contrats, assurant une coordination des dossiers en termes du contenu (résultats de la recherche, utilité), d'administration (correspondance, circulation de documents) et de comptabilité financière (contrôle, liquidation).

2.11. Développements

Le Service de politique criminelle a été chargé de la préparation de la «plate-forme de concertation Justice et Sécurité»²⁴. Cette initiative vise à organiser une recherche scientifique coordonnée, en matière de Justice et de Sécurité, avec le ministère des Affaires étrangères et de la Politique scientifique, le ministère de la Justice assumant la fonction de régie.

La Cour des comptes a demandé à être tenue au courant des résultats en la matière.

²⁴ Il s'agit du projet n° 1 du plan fédéral de sécurité et de détention du Gouvernement (*Doc. parl.*, Chambre des Représentants, 1999/2000, n° 716/4).

In de gehanteerde type-overeenkomst wordt ook het beding opgenomen dat corrigerende of bijkomende werkzaamheden, ingevolge de niet-aanvaarding van de rapporten wegens hun ontoereikend karakter of niet-conformiteit met de opdracht, kosteloos zullen worden uitgevoerd binnen de maand na hun kennisgeving. Uit de beschikbare gegevens kon niet worden opgemaakt of dit beding effectief wordt toegepast.

Met het oog op de vereffening van de schuldvorderingen (tussentijds of eindsaldo) worden bovendien niet alle rapporten systematisch (tijdig) voorgelegd aan de algemene comptabiliteit van het ministerie. Daardoor kan onvoldoende worden nagegaan of de overeenkomsten tijdig correct worden uitgevoerd en kan het werkelijk verschuldigd bedrag (rekening houdend met eventueel in te houden boeten) niet altijd worden vastgesteld.

2.10. Inhoudelijke betrokkenheid van en dossierbehandeling door de administratie

Bij het initiatief tot het aangaan van een studie- of onderzoeksovereenkomst is er klaarblijkelijk weinig inhoudelijke betrokkenheid van de administratie (Interdirectionele Steundienst, Directoraat-Generaal Burgerlijke Wetgeving en Erediensten, Directoraat-Generaal Strafwetgeving en Rechten van de Mens, Directoraat-Generaal Strafinrichtingen, Dienst voor Strafrechtelijk Beleid), meer bepaald wat betreft het (vooraf) evalueren van de door de dienstenverleners ingediende onderzoeksvorstellen.

De dossiers worden binnen het secretariaat-generaal enkel administratief verwerkt (eindredactie van de overeenkomsten met het oog op boekhoudkundige vastlegging; presentatie aan en mededeling van het advies van de Inspectie van Financiën). De schuldvorderingen worden, al dan niet samen met de onderzoeksverslagen, ter vereffening meegedeeld aan de algemene comptabiliteit en achteraf bij het dossier gevoegd. Op deze punten is evenwel gebleken dat de informatiedoorstroming tussen de betrokken departementale entiteiten niet verloopt volgens een vast stramien. Dit heeft tot gevolg dat de administratieve diensten niet steeds op de hoogte zijn van de stappen die (moeten) worden ondernomen. Evenmin is er een gecentraliseerde opvolging van de overeenkomsten, waarbij de inhoudelijke (resultaten van het onderzoek; bruikbaarheid), administratieve (briefwisseling; documentenstroom) en financieel-boekhoudkundige afhandeling van de dossiers (controle; vereffening) op elkaar worden afgestemd.

2.11. Verdere evolutie

De Dienst voor Strafrechtelijk Beleid werd belast met de voorbereiding van het zogenaamde „Overlegplatform Justitie en Veiligheid”²⁴. In dat kader wordt gestreefd naar een gecoördineerd wetenschappelijk onderzoek inzake justitie en veiligheid, samen met Binnenlandse Zaken en Wetenschapsbeleid, waarbij het Ministerie van Justitie de regierol waarneemt.

Het Rekenhof heeft gevraagd op de hoogte te worden gehouden van de resultaten in dat verband.

²⁴ Dit is project nr. 1 van het Federaal Veiligheids- en Detentieplan van de regering (*Parl. St.*, Kamer, 1999/2000, nr. 716/4).

3. Recommandations de la Cour des comptes à l'adresse du ministre de la Justice²⁵

3.1. *Imputation au budget*

La préparation budgétaire des marchés d'étude et de recherche à sous-traiter doit se dérouler avec plus de transparence. C'est ainsi que, lors de l'établissement du budget, il y a lieu de déterminer les projets d'étude et de recherche (en cours et nouveaux) qui doivent bénéficier de la priorité. Cette priorité doit d'ailleurs ressortir explicitement de l'information qui est transmise au Parlement conjointement avec le budget.

A cette occasion il faut déterminer à quelle allocation de base (12.01 ou autre), les engagements seront imputés, et ce, sur la base de critères de distinction clairs et préétablis, portant sur la nature et le contenu des projets. Ces aspects doivent faire l'objet d'un commentaire explicite dans les documents budgétaires (justification des allocations de base). En tout état de cause, l'imputation budgétaire doit être effectuée de manière cohérente à l'allocation de base appropriée.

Des mesures doivent être prises afin de faire respecter strictement, à l'avenir, l'obligation légale d'engagement préalable de crédits par le contrôleur des engagements.

3.2. *Distinction entre subsides et contrats de service*

Au cas où les contrats d'étude et de recherche sont qualifiés de marchés publics de services, toutes les dispositions applicables de la réglementation relative aux marchés publics doivent être respectées d'une façon cohérente.

Si, en revanche, un projet de recherche fait l'objet d'un subside, les conditions et modalités prescrites aux articles 12 et 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat doivent être respectées.

Cette même distinction entre marchés publics, d'une part, et subsides, d'autre part, doit également prévaloir pour garantir une imputation correcte au budget.

Il serait opportun d'élaborer à cet effet, une instruction générale précisant clairement les conditions d'une qualification au titre de marché public ou de subside.

3.3. *Appel à la concurrence*

Lors des procédures négociées sans publicité, il convient d'indiquer dans les dossiers d'attribution s'il a été fait appel à la concurrence et, dans l'affirmative, dans quelle mesure. L'absence de mise en concurrence doit être justifiée dans un document séparé à verser dans le dossier administratif.

Pour étayer la décision d'attribution, un cahier spécial des charges type peut être utilisé, – le cas échéant, scindé en lots – applicable à tout contrat et décrivant les objectifs à atteindre. Ce cahier pourrait être complété par des dispositions particulières, propres à chaque contrat.

²⁵ Lettre du 23 janvier 2002.

3. Aanbevelingen van het Rekenhof aan de Minister van Justitie²⁵

3.1. Aanrekening op de begroting

De budgettaire voorbereiding van uit te besteden studie- en onderzoeksopdrachten dient op een meer transparante wijze te verlopen. Zo moet bij de opmaak van de begroting worden bepaald welke studie- en onderzoeksprojecten (lopende en nieuwe) prioriteit genieten. Dit moet tevens uitdrukkelijk blijken uit de informatie die samen met de begroting aan het parlement wordt voorgelegd.

Daarbij dient te worden bepaald op welke basisallocatie (een basisallocatie „1201” dan wel een specifieke) de vastleggingen zullen gebeuren, en dit op grond van vooraf bepaalde, duidelijke onderscheidingscriteria inzake de aard en de inhoud van de projecten. Een en ander dient uitdrukkelijk te worden toegelicht in de begrotingsdocumenten (verantwoording van de basisallocaties). In ieder geval dient de budgettaire aanrekening consistent op de geëigende basisallocatie te gebeuren.

Maatregelen dienen te worden genomen opdat in de toekomst de wettelijke verplichting van voorafgaande kredietvastlegging door de controleur van de vastleggingen strikt zou worden nageleefd.

3.2. Onderscheid subsidies – dienstenovereenkomsten

In de mate waarin de studie- en onderzoeksovereenkomsten worden gekwalificeerd als overheidsopdrachten voor aanneming van diensten, moeten alle toepasselijke bepalingen van de regelgeving inzake overheidsopdrachten consequent worden toegepast.

Indien een onderzoeksproject daarentegen het voorwerp uitmaakt van een subsidie, moeten de voorwaarden, bepaald in de artikelen 12 en 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, worden gerespecteerd.

Ook met het oog op een correcte aanrekening op de begroting dient dit onderscheid tussen overheidsopdrachten, enerzijds, en subsidies, anderzijds, te worden gemaakt.

Het ware aangewezen daartoe een algemene richtlijn uit te werken waarin de voorwaarden voor een kwalificatie als overheidsopdracht of als subsidie duidelijk worden weergegeven.

3.3. Beroep op de mededinging

Bij onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking bij de aanvang van de procedure dient in de gunningsdossiers te worden opgetekend of en in welke mate er mededinging heeft plaatsgevonden. Ontstentenis van mededinging moet in een afzonderlijk document in het administratief dossier worden verantwoord.

Ter onderbouwing van de gunningsbeslissing kan een algemeen modelbestek worden gehanteerd – desgevallend opgesplitst in loten – dat geldt voor elke overeenkomst en waarin de te bereiken objectieven worden omschreven. Dit model kan voor elke opdracht worden aangevuld met bijzondere bepalingen.

²⁵ Brief van 23 januari 2002.

3.4. Constitution de cautionnement

Au cas où une dispense de cautionnement est jugée nécessaire, cette dérogation doit figurer dans le cahier spécial des charges et faire l'objet d'une motivation formelle²⁶, sur la base des circonstances de fait qui rendent nécessaire l'application de cet article.

Si les circonstances ne nécessitent pas une dispense, la constitution d'un cautionnement doit être imposée en vue d'une exécution complète et correcte des obligations du prestataire de services.

3.5. Paiements en phases

Au cas où l'indemnité est payée en tranches ou phases, le moment du paiement doit toujours être en rapport avec celui où les rapports intermédiaires et finaux doivent être déposés. De plus, les contrats doivent stipuler explicitement que le dépôt tardif des rapports intermédiaires peut donner lieu à des amendes pour cause d'exécution tardive (cf. aussi point 3. 9).

En outre, les pièces justificatives produites et les rapports doivent faire effectivement l'objet d'un contrôle avant qu'il puisse être procédé au paiement, ce qui doit ressortir d'une attestation séparée à verser dans le dossier administratif (cf. aussi point 3.9).

3.6. Détermination et justification du prix

Les cahiers spéciaux des charges, les contrats ou les lettres de commande doivent mentionner clairement quelles sont les modalités de détermination des prix²⁷ applicables au marché.

Dans la mesure où ce sont les dépenses réelles qui servent à déterminer le prix, il convient de veiller à ce que les soumissionnaires fournissent toutes indications nécessaires à la vérification des prix.

De même, les contrats importants pourraient également prévoir la possibilité pour le mandant d'effectuer toutes les vérifications des pièces comptables et toutes les vérifications sur place, afin de s'assurer de l'exactitude des données fournies.

De plus, il serait judicieux, concernant les offres de prix demandées, de compléter et de modifier systématiquement le contrat type en y incluant les éléments suivants :

- définition des frais de personnel (éventuellement en se référant aux échelles de traitement du personnel scientifique), à l'exclusion des frais d'expertise séparés ;
- description plus précise des frais de fonctionnement (frais de documentation, frais de route et de déplacement, frais de rapport). Pour chacune de ces catégories, il y a lieu de démontrer que les frais exposés ont trait spécifiquement à l'exécution du marché de recherche ;
- taux de remboursement de frais de déplacement (véhicule), tels que fixés pour le personnel de l'Etat²⁸ ;

²⁶ Dans le sens de l'article 3, § 1^{er}, deuxième alinéa, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

²⁷ Comme énumérées à l'article 86 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

²⁸ Arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours, tel que modifié.

3.4. Borgtochtstelling

Indien een vrijstelling van borgtocht noodzakelijk wordt geacht, dient dit in het bestek te worden opgenomen en uitdrukkelijk te worden gemotiveerd²⁶, met name op basis van de werkelijke, feitelijke omstandigheden die een vrijstelling noodzakelijk maken.

Indien de omstandigheden niet nopen tot een vrijstelling, dient een borgtochtstelling te worden afgedwongen met het oog op een volledige en correcte uitvoering van de verplichtingen van de dienstenverlener.

3.5. Gefaseerde betalingen

Indien de vergoeding in schijven of fasen wordt betaald, moet het tijdstip van betaling steeds worden afgestemd op het tijdstip waarop de tussentijdse en eindrapporten moeten worden neergelegd. In de overeenkomsten dient tevens uitdrukkelijk te worden bedongen dat niet-tijdige indiening van de tussentijdse verslagen eveneens kan aanleiding geven tot boetes wegens laattijdige uitvoering (zie ook punt 3.9).

Bovendien moeten de voorgelegde verantwoordingsstukken en verslagen daadwerkelijk het voorwerp uitmaken van controle, alvorens kan worden overgegaan tot betaling. Dit moet blijken uit een afzonderlijk attest in het administratief dossier (zie ook punt 3.9).

3.6. Prijsbepaling en -verantwoording

In de bestekken, overeenkomsten of bestelbrieven zou duidelijk moeten worden vermeld welke wijze van prijsbepaling²⁷ op de opdracht van toepassing is.

In de mate dat gebruik wordt gemaakt van de prijsbepaling op grond van werkelijke uitgaven, dient er over gewaakt dat de dienstenverleners alle inlichtingen verstrekken die voor het onderzoek van de prijs noodzakelijk zijn.

Ook zou voor belangrijke overeenkomsten kunnen worden voorzien dat de opdrachtgever alle verificaties van de boekhoudkundige stukken en alle onderzoeken ter plaatse kan uitvoeren teneinde de juistheid van de verstrekte gegevens na te gaan.

Bovendien ware het wenselijk in de type-overeenkomst met betrekking tot de gevraagde prijsopgaven systematisch de volgende aanvullingen en wijzigingen op te nemen:

- een definitie van de personeelskosten (eventueel met verwijzing naar de schalen voor de bezoldiging van het wetenschappelijk personeel), met een uitsluiting van afzonderlijke expertisekosten;
- een nadere omschrijving van de werkingskosten (documentatiekosten, reis- en verplaatsingskosten, kosten voor rapportering). Voor elk van de categorieën dient te worden aangetoond dat de gemaakte kosten specifiek betrekking hebben op de uitvoering van de onderzoeksopdracht;
- tarieven voor terugbetaling van verplaatsingskosten (wagen), die zijn vastgelegd voor het personeel van de Staat²⁸;

²⁶ In de zin van artikel 3, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 26 september 1996.

²⁷ Zoals opgesomd in artikel 86 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996.

²⁸ Koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten, zoals gewijzigd.

- indemnisation des frais de séjour à l'étranger en référence aux taux appliqués aux agents du ministère des Affaires étrangères²⁹ ;
- définition claire des frais généraux, différente de celle des frais de fonctionnement, tendant à appliquer un taux fixe à l'égard de toutes les universités et hautes écoles.

En vue d'assurer une plus grande uniformité du contrôle interne, la comptabilité générale doit établir, à l'intention des services concernés par le contenu, un modèle de contrôle définissant les critères de rejet ou d'acceptation des dépenses et les conditions minimales de forme et de contenu des relevés de dépenses et des pièces justificatives. Il serait opportun de communiquer également ce modèle aux chargés de mission, de manière à permettre un dépôt normalisé de pièces justificatives.

3.7. Portée des contrats

Il serait opportun de faire figurer systématiquement les dispositions suivantes dans le contrat type :

- lorsqu'un chercheur déterminé est désigné *intuitu personae*, il convient de l'indiquer comme tel dans le contrat, en prévoyant une clause pénale au cas où l'intéressé arrêterait la recherche prématurément et unilatéralement ;
- au cas où le contrat a trait à la rédaction d'un avant-projet de loi, il convient de préciser si le prix comprend également la traduction des textes ;
- une clause stipulant que l'indemnité est destinée exclusivement à la recherche, comme précisé dans le contrat, sous peine de remboursement au Trésor s'il s'avérait que son emploi n'est pas suffisamment justifié, ainsi qu'une « clause d'exclusivité » (ne pas appartenir au personnel statutaire ou contractuel rémunéré par le département de l'Enseignement, conformément au contrat type cité ci-dessus du ministère de l'Intérieur, et un engagement exclusif et à part entière en faveur de l'exécution du projet de recherche) ;
- il convient d'exclure, en principe, l'acquisition de matériel d'équipement (biens meubles durables, comme, par exemple, du matériel informatique) ou, au contraire, préciser que leur acquisition est possible et indiquer, le cas échéant et pour autant que ces biens demeurent la propriété du chargé de mission, quels taux d'amortissement seront utilisés lors du décompte final.

3.8. Comités d'accompagnement

Lors de la signature de nouveaux contrats, il est indiqué de spécifier, dans le contrat type utilisé jusqu'à présent, le rôle et les tâches du comité d'accompagnement et d'en préciser la composition en annexe. En outre, un rapport écrit des activités des comités d'accompagnement doit être systématiquement inclus dans les dossiers administratifs (cf. aussi le point 3.10).

²⁹ Arrêté ministériel du 20 août 2001 portant l'établissement d'indemnités journalières octroyées aux représentants et aux employés appartenant au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale qui se rendent à l'étranger ou qui siègent dans des commissions internationales.

- voor de vergoeding van de verblijfskosten in het buitenland een verwijzing naar de tarieven toegepast voor ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken²⁹;
- een duidelijke definitie van de overheadkosten, verschillend van deze van de werkkosten, waarbij wordt gestreefd naar een vast tarief ten aanzien van alle universiteiten en hogescholen.

Met het oog op meer eenvormigheid bij de interne controle dient de algemene comptabiliteit, ten behoeve van de inhoudelijk betrokken departementale diensten, een controlemodel op te stellen met criteria voor verwerping of aanvaarding van uitgaven en met minimumvereisten inzake vorm en inhoud van de uitgavenstaten en verantwoordingsstukken. Het ware aangewezen dit model ook mee te delen aan de opdrachtnemers, zodat een gestandaardiseerde indiening van verantwoordingsstukken mogelijk wordt.

3.7. Draagwijdte van de overeenkomsten

Het ware aangewezen in de type-overeenkomst systematisch volgende bepalingen op te nemen:

- in de mate dat een bepaalde onderzoeker *intuitu personae* wordt aangeduid, dit ook als dusdanig vermelden in de overeenkomst, met een boetebeding indien deze persoon toch voortijdig en eenzijdig met het onderzoek zou stoppen;
- in geval de overeenkomst betrekking heeft op de redactie van een voorontwerp van wet: specificeren of de prijs ook de vertaling van de teksten omvat;
- een clausule waarin wordt gesteld dat de vergoeding uitsluitend is bestemd voor het onderzoek, zoals gepreciseerd in de overeenkomst, op straffe van terugstorting aan de schatkist in geval van onvoldoende rechtvaardiging van de aanwending ervan, alsook een „exclusiviteitsclausule” (niet behoren tot het statutaire of contractuele personeel, betaald door het departement Onderwijs, alsook een exclusieve en volledige inzet voor de uitvoering van het onderzoeksproject);
- de aankoop van uitrustingsmateriaal (duurzame roerende goederen, zoals computer materiaal) principieel uitsluiten, of daarentegen expliciteren dat deze kunnen worden aangekocht en in voorkomend geval, voor zover ze eigendom blijven van de opdrachtnemer, aangeven welke afschrijvingspercentages er bij de eindafrekening zullen worden gehanteerd.

3.8. Begeleidingscomités

Bij het sluiten van nieuwe overeenkomsten is het aangewezen in de tot nog toe gebruikte type-overeenkomst de rol en de taken van het begeleidingscomité te expliciteren en de samenstelling ervan op te nemen in bijlage. Bovendien moet een schriftelijke neerslag van de werkzaamheden van de begeleidingscomités systematisch worden opgenomen in de administratieve dossiers (zie ook punt 3.10).

²⁹ Ministerieel besluit van 20 augustus 2001 houdende vaststelling van de verblijfsvergoedingen toegekend aan afgevaardigden en ambtenaren afhankelijk van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Internationale Samenwerking die zich in officiële opdracht naar het buitenland begeven of zetelen in internationale commissies.

3.9. Exécution correcte et en temps voulu des contrats

En tout état de cause, le fait que les contrats ont été exécutés à temps et correctement doit apparaître clairement. A cet effet, une attestation séparée doit figurer dans les dossiers de paiement. Le cas échéant, des amendes pourront être retenues, ou l'exécution gratuite de corrections ou d'adaptations pourra être exigée, sur la base de cette attestation.

3.10. Participation de l'administration, quant au contenu, et traitement du dossier par celle-ci

La description définitive de la mission de recherche doit, dans tous les cas, émaner du département. Il faut assurer également une meilleure intégration du processus de préparation budgétaire et du suivi des contrats en termes de contenu, d'administration et de comptabilité financière, ce qui implique une meilleure circulation de l'information entre tous les services concernés. A cet effet, il serait indiqué de désigner un agent coordonnateur général qui serait en liaison avec les services concernés et tiendrait, en outre, le fichier central de documentation, reprenant également systématiquement les procès-verbaux et rapports des comités d'accompagnement.

En outre, il serait utile de constituer, à la comptabilité générale, une classification centrale analogue, laquelle permettrait de standardiser les dossiers (décision d'attribution motivée, contrat, avis de l'Inspection des finances, bulletin d'engagement, créances (normalisées) accompagnées, éventuellement, d'un rapport de contrôle, de rapports intermédiaires et finaux complets ou d'une référence à ces éléments dans le fichier central de documentation) et de les présenter comme tels à la Cour.

A ce jour, le ministre de la Justice n'a pas réagi aux constatations, observations et recommandations de la Cour des comptes. Une lettre de rappel a été envoyée³⁰.

³⁰ Lettre du 5 avril 2002.

3.9. Tijdsige en correcte uitvoering van de overeenkomsten

In ieder geval moet duidelijk blijken of de overeenkomsten tijdig en correct werden uitgevoerd. Daartoe dient een afzonderlijk attest te worden opgenomen in de betalingsdossiers. Desgevallend moet er, op basis van dit attest, worden overgegaan tot inhouding van boetes of tot kosteloze uitvoering van corrigerende of bijkomende werkzaamheden.

3.10. Inhoudelijke betrokkenheid van en dossierbehandeling door de administratie

De definitieve omschrijving van de onderzoeksopdracht dient in alle gevallen uit te gaan van het ministerie. De budgettaire voorbereiding en de opvolging van de overeenkomsten op inhoudelijk, administratief en financieel-boekhoudkundig vlak moeten op een meer geïntegreerde wijze verlopen. Dit impliceert een betere informatiedoorstroming tussen alle betrokken diensten. Daartoe ware het aangewezen een ambtenaar als algemeen coördinator aan te duiden. Deze zou in verbinding staan met de betrokken diensten en tevens instaan voor een centraal documentatiebestand, waarin ook de notulen en verslagen van de begeleidingscomités systematisch worden opgenomen.

Ook bij de algemene comptabiliteit dient een gelijkaardige centrale classificatie te worden aangelegd, waarbij de dossiers op stereotype wijze worden samengesteld (gemotiveerde gunningsbeslissing, overeenkomst, adviezen Inspectie van Financiën, vastleggingsbulletin, schuldvorderingen (gestandaardiseerd) met eventueel controleverslag, integrale tussentijdse en eindrapporten of verwijzing ernaar in centraal documentatiebestand) en als dusdanig voorgelegd aan het Rekenhof.

De Minister van Justitie heeft tot dusver niet geantwoord op de vaststellingen, opmerkingen en aanbevelingen. Er werd een herinneringsbrief gezonden³⁰.

³⁰ Brief van 5 april 2002.

3. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

– FINANCEMENT DES CONTRATS DE SÉCURITÉ ET DE SOCIÉTÉ CONCLUS AVEC CERTAINES VILLES ET COMMUNES (PÉRIODE 1992- 1993 À 1999)

La Cour des comptes a effectué un examen du subventionnement fédéral, par le biais du ministère de l'Intérieur, d'initiatives prises en matière de sécurité par un certain nombre d'administrations locales, notamment les villes et communes qui avaient conclu un contrat de sécurité avec le ministre de l'Intérieur dans le cadre d'un programme de prévention et de lutte contre diverses formes de criminalité.

N-1.731.826
N-1.779.126
N-2.108.979
N-2.121.760

Dans une première phase, il a été procédé à l'examen de dix des douze premiers contrats de sécurité conclus en 1992-1993 avec le ministre de l'Intérieur. Il s'agit des contrats de sécurité concernant Anvers, Gand, Bruxelles et 7 communes bruxelloises «à risque»: Anderlecht, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Forest.

Dans une phase suivante, l'examen a été limité à l'exécution des contrats de sécurité passés avec deux grandes villes, à savoir Anvers et Gand, et une ville de taille moyenne, soit Bruges. Cet examen a porté sur l'exécution des contrats de sécurité conclus pour la période de 1994 à 1998, en ce qui concerne Anvers et Gand, et de 1994 à 1999, en ce qui concerne Bruges.

1. Antécédents et contexte de l'examen

Dans son communiqué du 5 juin 1990 (Plan de Pentecôte I), le Gouvernement s'est assigné comme but de prendre des mesures de nature à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services de police de manière à assurer une meilleure sécurité des citoyens. Ce communiqué s'inscrit dans le droit fil des conclusions du 30 avril 1990 de la première commission d'enquête sur les tueries du Brabant wallon, constituée au sein de la Chambre des représentants.

De même, l'accord gouvernemental du 6 mars 1992 comportait un chapitre important consacré à la sécurité du citoyen. La note de politique générale du 5 juin 1992 (Sécurité du citoyen: police et sécurité – plan de Pentecôte II) a développé les lignes de force préconisées dans l'accord gouvernemental du 6 mars 1992.

Les contrats de sécurité étaient destinés à contribuer à la réalisation du programme d'urgence concernant les problèmes de société, dont les buts poursuivis sont essentiellement de garantir la sécurité du citoyen dans les villes et les grandes communes et de rétablir la confiance du citoyen dans les autorités.

La sécurité du citoyen est, en premier lieu, une matière communale. Afin de soutenir les efforts des communes dans ce domaine, le Gouvernement a proposé de conclure avec elles des contrats dans lesquels elles s'engagent à fournir des efforts supplémentaires tant sur le plan qualitatif que quantitatif en matière de sécurité. Ces contrats ont été conclus entre le ministre de l'Intérieur, d'une part, et les villes et communes, d'autre part.

En échange des efforts consentis, les villes et communes reçoivent une contribution financière du ministre de l'Intérieur. Le contenu spécifique des contrats de sécurité est négocié en concertation avec tous les intéressés.

En 1992 et 1993, des contrats de sécurité ont été conclus avec 12 villes et communes: Anvers, Gand, Liège, Charleroi, Bruxelles et les 7 communes bruxelloises «à risque»,

3. MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

– FINANCIERING VAN DE VEILIGHEIDS- EN SAMENLEVINGSCONTRACTEN MET SOMMIGE STEDEN EN GEMEENTEN (PERIODE 1992-1993 TOT 1999)

N-1.731.826
N-1.779.126
N-2.108.979
N-2.121.760

Het Rekenhof heeft een onderzoek gevoerd naar de federale subsidiëring, via het Ministerie van Binnenlandse Zaken, van veiligheidsinitiatieven van een aantal lokale besturen, in het bijzonder van steden en gemeenten die een veiligheidscontract hadden gesloten met de Minister van Binnenlandse Zaken over een programma ter voorkoming en bestrijding van diverse vormen van criminaliteit.

In een eerste fase werd onderzoek verricht naar de uitvoering van 10 van de eerste 12 veiligheidscontracten die in 1992-1993 met de Minister van Binnenlandse Zaken werden gesloten. Het betreft de contracten die werden aangegaan met Antwerpen, Gent, Brussel en 7 Brusselse zogenaamde risicogemeenten, met name Anderlecht, Elsene, Sint-Jans-Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node en Vorst.

In een volgende fase werd het onderzoek beperkt tot de uitvoering van de veiligheidscontracten met twee grote steden, Antwerpen en Gent, en met één middelgrote stad, Brugge. Dit onderzoek had betrekking op de uitvoering van de veiligheidscontracten voor de periode van 1994 tot en met 1998, wat Antwerpen en Gent betreft, en van 1994 tot en met 1999, wat Brugge betreft.

1. Antecedenten en situering van het onderzoek

In haar mededeling van 5 juni 1990 (Pinksterplan I) stelde de federale regering zich tot doel maatregelen te nemen die de organisatie en de werking van de politiediensten zouden verbeteren, zodat de veiligheid van de burgers beter zou worden verzekerd. Deze mededeling lag in het verlengde van de besluiten van 30 april 1990 van de eerste zogenaamde bende-commissie, opgericht in de schoot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met het oog op het onderzoek naar de moorden gepleegd door de „Bende van Nijvel”.

Ook het regeerakkoord van 6 maart 1992 omvatte een belangrijk hoofdstuk met betrekking tot de veiligheid van de burger. In de beleidsnota van 5 juni 1992 (Veiligheid van de burger: politie en veiligheid – Pinksterplan II) werden de krachtlijnen ontwikkeld die in het regeerakkoord van 6 maart 1992 waren vooropgesteld.

De veiligheidscontracten dienden bij te dragen tot de realisering van het urgentieprogramma voor de maatschappelijke problemen, met als voornaamste doelstellingen: de veiligheid van de burger waarborgen in de steden en in de grote gemeenten en het vertrouwen van de burger in de overheid herstellen.

Aangezien de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de burger in de eerste plaats een gemeentelijke materie is en teneinde de acties van de gemeenten terzake te steunen, stelde de regering voor met de gemeenten contracten te sluiten waarin zij zich ertoe verbinden op het stuk van de veiligheid meer kwalitatieve en kwantitatieve inspanningen te doen. Die contracten werden gesloten tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de steden en gemeenten.

In ruil voor de geleverde inspanningen ontvangen de steden en gemeenten een financiële bijdrage vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken. De specifieke inhoud van elk veiligheidscontract wordt in overleg met alle betrokkenen onderhandeld.

In de periode 1992-1993 werden veiligheidscontracten gesloten met 12 steden en gemeenten: Antwerpen, Gent, Luik, Charleroi, Brussel en de 7 Brusselse zogenaamde

à savoir Anderlecht, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Forest.

En outre, depuis 1994, des contrats de sécurité ont également été conclus avec 17 autres villes et communes, soit Koekelberg et Etterbeek dans l'agglomération bruxelloise et 15 villes de taille moyenne: Bruges, Namur, Mons, Ostende, Louvain, Malines, La Louvière, Courtrai, Seraing, Alost, Genk, Tournai, Verviers, Hasselt et Saint-Nicolas.

Ces 29 contrats sont toujours en cours. Il s'agit de contrats dont la durée d'une année peut chaque fois être prorogée après une adaptation éventuelle du contenu. Les contrats doivent être approuvés par le Conseil des ministres avant leur entrée en vigueur effective.

Depuis l'année 1996, les contrats sont appelés contrats de sécurité et de société. Les villes et communes concluent à cet effet un contrat avec l'autorité fédérale, en l'occurrence avec le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice, le ministre des Affaires sociales et le ministre de l'Emploi et du Travail.

2. Cadre légal et réglementaire

2.1. Droit budgétaire

Durant la période de 1992-1993, le budget du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique contenait un crédit dans les limites duquel le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique pouvait octroyer une allocation aux communes qu'il a désignées. Les conditions d'octroi et de répartition de cette allocation étaient fixées par le Roi en ce qui concerne, d'une part, la réalisation d'un programme concernant les problèmes de société en matière de sécurité, et d'autre part, la réalisation d'initiatives en matière de prévention criminelle.

A la suite de l'exécution de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales¹, les allocations accordées dans le cadre des contrats de sécurité n'ont plus été versées à la charge des crédits budgétaires approuvés annuellement, mais à celle d'un fonds de sécurité spécialement créé au sein de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (O.N.S.S.-A.P.L.)². Il s'agit d'un organisme public de la catégorie D, qui ressortit à la tutelle conjointe des ministres des Affaires sociales et de l'Intérieur³.

La loi dispose que les recettes provenant des augmentations des accises ainsi que le produit de l'augmentation du taux normal de T.V.A. sont affectés à concurrence de 3 milliards de francs (74,37 millions d'euros) à l'O.N.S.S.-A.P.L. aux fins de financer les contrats de sécurité⁴.

¹ Modifiée par la loi du 25 mai 1999.

² A la suite de l'exécution de la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions sociales, le Fonds spécial des allocations familiales des administrations locales et régionales a dorénavant été appelé Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (O.N.S.S.-A.P.L.). A la suite de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1994, de l'article 70 de la loi précitée du 30 mars 1994, l'O.N.S.S. a donc été doté d'une mission supplémentaire. Cet article 70 a inséré à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1985 un § 2 *quater* pour étendre le champ de compétence de l'O.N.S.S.-A.P.L.

³ Article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et article 9 de la loi du 1^{er} août 1985.

⁴ Article 13 de la loi du 30 mars 1994.

risicogemeenten Anderlecht, Elsene, Sint-Jans-Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node en Vorst.

Vanaf 1994 werden daarenboven veiligheidscontracten gesloten met 17 andere steden en gemeenten, zijnde Koekelberg en Etterbeek in de Brusselse agglomeratie en 15 middelgrote steden: Brugge, Namen, Bergen, Oostende, Leuven, Mechelen, La Louvière, Kortrijk, Seraing, Aalst, Genk, Doornik, Verviers, Hasselt en Sint-Niklaas.

Alle 29 contracten lopen thans nog. Het betreft contracten met een duurtijd van één jaar die telkenmale worden verlengd, na gebeurlijke aanpassing van de inhoud. De contracten dienen door de Ministerraad vóór hun effectieve inwerkingtreding te worden goedgekeurd.

Vanaf het jaar 1996 worden de contracten veiligheids- en samenlevingscontracten genoemd. De steden en gemeenten sluiten deze contracten met de federale overheid, in casu met de Minister van Binnenlandse Zaken en met de Minister van Justitie, de Minister van Sociale Zaken en de Minister van Arbeid en Tewerkstelling.

2. Wettelijk en reglementair kader

2.1. Begrotingsrechtelijk kader

In de periode 1992-1993 werd jaarlijks op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken een krediet ingeschreven waarbinnen de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken een subsidie kon toekennen aan de door hem aangeduide gemeenten en volgens de door de Koning vastgestelde voorwaarden inzake de toekenning en de verdeling ervan, voor de verwezenlijking van een programma betreffende de maatschappelijke problemen inzake veiligheid, enerzijds, en voor de verwezenlijking van initiatieven inzake criminaliteitspreventie, anderzijds.

Ingevolge de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen¹ werden de subsidies in het kader van de veiligheidscontracten niet meer uitgekeerd ten laste van de jaarlijks goedgekeurde begrotingskredieten, maar wel van een veiligheidsfonds opgericht in de schoot van de RSZ-PPO². Dit is een openbare instelling, categorie D, die onder het toezicht staat van de Ministers van Sociale Zaken en van Binnenlandse Zaken³.

De wet bepaalt dat de opbrengsten die voortvloeien uit de verhogingen van de accijnzen en van het normale BTW-tarief ten belope van 3.000 miljoen BEF (74,37 miljoen EUR) worden toegewezen aan de RSZ-PPO, ter financiering van de veiligheidscontracten⁴.

¹ Gewijzigd door de wet van 25 mei 1999.

² Door de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen werd het Bijzonder Kinderbijslagfonds voor de plaatselijke en gewestelijke overheidsdiensten voortaan Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZ-PPO) genoemd. Ingevolge de inwerkingtreding op 1 januari 1994 van artikel 70 van de wet van 30 maart 1994 kreeg de rijksdienst er dus een opdracht bij. Door deze wetsbepaling werd in artikel 1 van de wet van 1 augustus 1985 een § 2 quater ingevoegd tot uitbreiding van de bevoegdheidssfeer van de RSZ-PPO.

³ Artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en artikel 9 van de wet van 1 augustus 1985.

⁴ Artikel 13 van de wet van 30 maart 1994.

Dans les conditions fixées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le ministre de l'Intérieur octroie une allocation annuelle aux autorités locales désignées par lui, dans les limites des crédits disponibles à cet effet, sous la forme d'un montant forfaitaire pour les autorités locales qui ont conclu une convention avec le ministre de l'Intérieur sur un programme relatif à la prévention et à la lutte contre diverses formes de criminalité⁵.

Cette allocation est à la charge d'un article budgétaire spécifique inscrit au budget de l'O.N.S.S. et est couverte par des recettes fiscales s'élevant à 3 milliards de francs (soit 74,34 millions d'euros), versées à l'O.N.S.S. par tranches mensuelles⁶.

L'impact budgétaire de l'exécution des contrats de sécurité et de société relatifs à la période 1992-1993 à 2001 peut être schématisé comme suit.

– Années budgétaires 1992-1993

Ci-après figurent un aperçu des crédits budgétaires approuvés et des dépenses réalisées pour la période 1992-1993, réduites à concurrence des montants récupérés par le ministère de l'Intérieur⁷.

*en millions de francs
(en millions d'euros)*

Année budgétaire 1992	Crédits octroyés	Engagements	Ordonnancements⁸
Allocation de base 56.13.0157 (ministère de l'Intérieur)	250,0 (6,20)	247,2 (6,13)	247,2 (6,13)
Crédit d'aide financière de l'Etat aux communes pour la réalisation d'un programme concernant les problèmes de société en matière de sécurité			
Année budgétaire 1993			
Allocation de base 56.33.0157 (ministère de l'Intérieur)	650,0 (16,11)	606,8 (15,04)	462,4 (11,46)
Crédit d'aide financière de l'Etat aux communes pour la réalisation d'un programme concernant les problèmes de société en matière de sécurité			

⁵ Ibid., article 69.

⁶ 3.350 millions de francs (soit 83,04 millions d'euros) par an à partir du 1^{er} janvier 1998, et 3.810 millions de francs (soit 94,45 millions d'euros) par an à partir du 1^{er} janvier 1999. Article 1^{er}, § 2 *quater*, de la loi du 1^{er} août 1985, tel que modifié.

⁷ Le ministère de l'Intérieur a entrepris des mesures de récupération pour les villes et communes suivantes: Bruxelles, Schaerbeek et Anderlecht, le 19 janvier 1995 et Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Forest en Saint-Josse-ten-Noode le 27 janvier 1995.

⁸ L'arrêté royal relatif à la répartition du crédit provisionnel interdépartemental n'ayant été pris que le 16 novembre 1992, le crédit susmentionné n'a pas été ordonnancé en 1992. Les engagements destinés à honorer les obligations ont été pris au cours du mois de décembre 1992. Les ordonnancements y afférents ont été effectués au cours des mois de février et mars de l'année 1993.

Onder de voorwaarden bepaald door de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, kent de Minister van Binnenlandse Zaken aan de door hem aangeduide lokale besturen een jaarlijkse subsidie toe binnen de grenzen van de daartoe beschikbare kredieten, in de vorm van een forfaitair bedrag voor die lokale besturen die een overeenkomst hebben gesloten met de minister over een programma tot voorkoming en bestrijding van diverse vormen van criminaliteit⁵.

Deze subsidiëring geschiedt ten laste van een specifiek artikel in de begroting van de rijksdienst en wordt gedekt door fiscale ontvangsten ten belope van 3.000 miljoen BEF (74,37 miljoen EUR) per jaar, die in maandelijkse schijven aan de rijksdienst worden doorgestort⁶.

De budgettaire impact van de uitvoering van de veiligheids- en samenlevingscontracten betreffende de periode 1992-1993 tot en met 2001 kan als volgt worden geschematiseerd.

– Begrotingsjaren 1992-1993

Hierna volgen een overzicht van de goedgekeurde begrotingskredieten en van de in de periode 1992-1993 gerealiseerde uitgaven, verminderd met de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken teruggevorderde bedragen⁷.

	<i>in miljoen BEF (in miljoen EUR)</i>		
Begrotingsjaar 1992	toegekend krediet	vastleggingen	ordonnanceringen⁸
Basisallocatie 56.13.0157 (Ministerie van Binnenlandse Zaken)	250,0 (6,20)	247,2 (6,13)	247,2 (6,13)
Krediet voor financiële hulp van de Staat aan de gemeenten voor de verwezenlijking van een programma betreffende de maatschappelijke problemen inzake veiligheid			
Begrotingsjaar 1993			
Basisallocatie 56.33.0157 (Ministerie van Binnenlandse Zaken)	650,0 (16,11)	606,8 (15,04)	462,4 (11,46)
Krediet voor financiële hulp van de Staat aan de gemeenten voor de verwezenlijking van een programma betreffende de maatschappelijke problemen inzake veiligheid			

⁵ Ibid., artikel 69.

⁶ 3.350 miljoen BEF (83,04 miljoen EUR) per jaar met ingang van 1 januari 1998, en 3.810 miljoen BEF (94,45 miljoen EUR) per jaar met ingang van 1 januari 1999. Artikel 1, § 2 quater, van de wet van 1 augustus 1985, zoals gewijzigd.

⁷ Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken werden bedragen teruggevorderd van de volgende steden en gemeenten: Brussel, Schaarbeek en Anderlecht, op 19 januari 1995, Elsene, Sint-Jans-Molenbeek, Vorst en Sint-Joost-ten-Node, op 27 januari 1995.

⁸ Daar het koninklijk besluit betreffende de verdeling van het interdepartementaal provisioneel krediet slechts werd getroffen op 16 november 1992, geschiedden op dit krediet nog geen ordonnanceringen in 1992. De vastleggingen tot dekking van de verbintenissen werden genomen in december 1992. De daarop betrekking hebbende ordonnanceringen werden verricht in februari en maart 1993.

Communes	Montants (en francs)	Montants (en euros)
Anderlecht	25.019.120	620.207,78
Anvers	200.896.506	4.980.094,30
Bruxelles	96.251.047	2.386.001,13
Charleroi	70.215.223	1.740.589,91
Ixelles	15.023.980	372.434,74
Gand	89.779.429	2.225.573,91
Liège	66.768.118	1.655.138,41
Schaerbeek	20.166.258	499.908,48
Saint-Gilles	24.451.794	606.144,14
Molenbeek-Saint-Jean	27.140.744	672.801,47
Saint-Josse-ten-Noode	13.603.792	337.229,19
Forest	19.882.633	492.877,60
Total	669.198.644	16.589.001,06

– Années budgétaires 1994-2001

Ci-après figure un aperçu des dépenses et recettes réalisées pour la période de 1994 à 2001. En ce qui concerne les recettes, le montant total mentionné est celui qui est versé chaque année au compte de l'O.N.S.S.-A.P.L. par le biais du transfert d'une partie des recettes de T.V.A.

Dépenses

Année budgétaire	Dépenses (en francs)	Dépenses (en euros)
1994	1.206.940.573	29.919.275,28
1995	1.413.249.979	35.033.551,87
1996	1.741.133.926	43.161.582,60
1997	1.829.079.552	45.341.697,72
1998	1.836.682.782	45.530.176,87
1999	1.867.026.945	46.282.389,02
2000	Avance de 70% ⁹ 1.596.155.907	39.567.671,39
2001	Avance de 70% ⁹ 1.515.563.967	37.569.849,38

⁹ Le solde n'est liquidé qu'après établissement d'un décompte financier définitif par le ministère de l'Intérieur, sur la base des pièces justificatives introduites par les villes et communes, et ce après information donnée tant à l'O.N.S.S.-A.P.L. qu'à la ville concernée.

Gemeenten	Bedragen (in BEF)	Bedragen (in EUR)
Anderlecht	25.019.120	620.207,78
Antwerpen	200.896.506	4.980.094,30
Brussel	96.251.047	2.386.001,13
Charleroi	70.215.223	1.740.589,91
Elsene	15.023.980	372.434,74
Gent	89.779.429	2.225.573,91
Luik	66.768.118	1.655.138,41
Schaarbeek	20.166.258	499.908,48
Sint-Gillis	24.451.794	606.144,14
Sint-Jans Molenbeek	27.140.744	672.801,47
Sint-Joost-ten-Node	13.603.792	337.229,19
Vorst	19.882.633	492.877,60
Totaal	669.198.644	16.589.001,06

– Begrotingsjaren 1994-2001

Hierna volgt een overzicht van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten voor de periode 1994 tot en met 2001. Wat de ontvangsten betreft wordt telkens het totale bedrag vermeld dat jaarlijks op de rekening van de RSZ-PPO werd gestort, via doorstorting van een gedeelte van de BTW-ontvangsten.

Uitgaven

Begrotingsjaar		Uitgaven (in BEF)	Uitgaven (in EUR)
1994		1.206.940.573	29.919.275,28
1995		1.413.249.979	35.033.551,87
1996		1.741.133.926	43.161.582,60
1997		1.829.079.552	45.341.697,72
1998		1.836.682.782	45.530.176,87
1999		1.867.026.945	46.282.389,02
2000	voorschot à 70% ⁹	1.596.155.907	39.567.671,39
2001	voorschot à 70% ⁹	1.515.563.967	37.569.849,38

⁹ Het saldo wordt slechts betaald nadat een definitieve financiële afrekening werd gemaakt door Binnenlandse Zaken, op grond van de door de steden en gemeenten ingediende verantwoordingsstukken, en nadat zowel de RSZ-PPO als de betrokken stad daarvan in kennis werden gesteld.

Recettes¹⁰

Année budgétaire	Recettes (en francs)	Recettes (en euros)
1994	3.000.000.000	74.368.057,43
1995	1.700.000.000	42.141.899,21
1996	3.000.000.000	74.368.057,43
1997	3.000.000.000	74.368.057,43
1998	3.000.000.000	74.368.057,43
1999	4.160.000.000	103.123.706,30
2000	3.810.000.000	94.447.432,94
2001	3.126.300.000	77.498.952,65

2.2. Cadre légal et réglementaire général

Le subventionnement effectué dans le cadre des contrats de sécurité et de société se fonde sur un ensemble de lois et d'arrêtés royaux et sur les contrats conclus entre le ministre et les villes et communes concernées¹¹.

¹⁰ Outre les différents projets se situant dans le cadre des contrats de sécurité, une série d'initiatives de l'Etat fédéral en matière de sécurité ont également été subsidiées à la charge du Fonds de sécurité. Il s'agit, notamment, de subsides à des écoles de police, de frais de fonctionnement pour les centres 101, de soutien des accords pour la collaboration policière intercommunale, etc.

¹¹ Lois des 11 juin et 14 décembre 1992 relatives à l'approbation des budgets généraux des dépenses respectivement pour les années 1992 et 1993;

Loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses;

Loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, modifiée par la loi du 25 mai 1999;

Arrêté royal du 10 juin 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'un contrat de sécurité ou d'une aide financière pour le recrutement de personnel supplémentaire dans le cadre de leur service de police, modifié par l'arrêté royal du 20 août 1996;

Arrêté royal du 5 juillet 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'un contrat de sécurité ou d'une aide financière pour le recrutement de personnel supplémentaire dans le cadre de leur service de police;

Arrêté royal du 12 août 1994 déterminant les conditions auxquelles les communes peuvent bénéficier d'une aide financière pour le recrutement de personnel civil supplémentaire chargé de l'accompagnement de mesures judiciaires alternatives et de la prévention de la criminalité et l'accueil en matière de toxicomanie, modifié par l'arrêté royal du 30 août 1996;

Arrêté royal du 4 mai 1999 octroyant une aide financière pour l'adaptation de la tenue vestimentaire des assistants de prévention et de sécurité dans les villes et communes bénéficiant d'un contrat de sécurité et de société ou d'un contrat de prévention;

Arrêté royal du 4 mai 1999 octroyant une aide financière en vue de la réalisation du contrat en matière de prévention des graffiti conclu entre la ville de Gand et l'Etat;

Arrêté royal du 4 mai 1999 déterminant les conditions auxquelles les communes détentrices d'un contrat de sécurité et de société ou d'un contrat de prévention peuvent bénéficier de certaines aides financières de l'Etat dans le domaine de la sécurité routière;

Arrêté royal du 23 juin 1999 octroyant une aide financière en vue de la réalisation des avenants «problématique relative au transport public» dans le cadre des contrats de sécurité et de société;

Arrêté royal du 23 mars 2000 octroyant une aide financière pour l'adaptation de la tenue vestimentaire des assistants de prévention et de sécurité dans les villes et communes bénéficiant d'un contrat de sécurité et de société ou d'un contrat de prévention.

*Ontvangsten*¹⁰

Begrotingsjaar	Uitgaven (in BEF)	Uitgaven (in EUR)
1994	3.000.000.000	74.368.057,43
1995	1.700.000.000	42.141.899,21
1996	3.000.000.000	74.368.057,43
1997	3.000.000.000	74.368.057,43
1998	3.000.000.000	74.368.057,43
1999	4.160.000.000	103.123.706,30
2000	3.810.000.000	94.447.432,94
2001	3.126.300.000	77.498.952,65

2.2. Algemeen wettelijk en reglementair kader

De subsidiëring in het kader van de veiligheids- en samenlevingscontracten steunt op een aantal wetten en koninklijke besluiten en op de contracten gesloten tussen de minister en de betrokken steden en gemeenten¹¹.

¹⁰ Ten laste van het veiligheidsfonds werden, naast de projecten in het kader van de veiligheidscontracten, nog een aantal veiligheidsinitiatieven van de federale Staat gesubsidieerd. Het betreft onder meer subsidies aan de politiescholen, werkingskosten voor de 101-centrales, ondersteuning van de akkoorden voor intergemeentelijke politiesamenwerking, enz.

¹¹ Wetten van 11 juni 1992 en 14 december 1992 betreffende de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting voor respectievelijk de jaren 1992 en 1993;

wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen;

wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, gewijzigd bij wet van 25 mei 1999;

koninklijk besluit van 10 juni 1994 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten een veiligheidscontract kunnen sluiten of financiële hulp genieten voor de aanwerving van bijkomend personeel in het kader van hun politiedienst, gewijzigd bij koninklijk besluit van 20 augustus 1996;

koninklijk besluit van 5 juli 1994 tot vaststelling van de modaliteiten van de controle bij het toekennen van een financiële tussenkomst aan de gemeenten bij het afsluiten van een veiligheidscontract of bij de aanwerving van bijkomend personeel in het kader van hun politiedienst;

koninklijk besluit van 12 augustus 1994 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten een financiële hulp kunnen genieten voor de aanwerving van bijkomend burgerpersoneel belast met de begeleiding van alternatieve strafrechtelijke maatregelen, de criminaliteitspreventie en de opvang inzake drugverslaving, gewijzigd bij koninklijk besluit van 30 augustus 1996;

koninklijk besluit van 4 mei 1999 tot toekenning van financiële hulp voor de aanpassing van de kledij van de stadswachters in de steden en gemeenten met een veiligheids- en samenlevingscontract of een preventiecontract;

koninklijk besluit van 4 mei 1999 tot toekenning van financiële hulp met het oog op de verwezenlijking van het contract inzake de preventie van graffiti afgesloten tussen de stad Gent en de Staat;

koninklijk besluit van 4 mei 1999 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de gemeenten die houder zijn van een veiligheids- en samenlevings- of preventiecontract financiële hulp kunnen genieten van de Staat op het vlak van de verkeersveiligheid;

koninklijk besluit van 23 juni 1999 tot de toekenning van financiële hulp met het oog op de realisatie van de bijlagen van „problematiek openbaar vervoer” in het raam van de veiligheids- en samenlevingscontracten;

koninklijk besluit van 23 maart 2000 tot toekenning van financiële hulp voor de aanpassing van de kledij van de stadswachters in de steden en gemeenten met een veiligheids- en samenlevingscontract of een preventiecontract.

3. Constatations de la Cour des comptes

3.1. Respect de la législation et de la réglementation

3.1.1. Introduction

L'examen du respect de la réglementation n'a porté que sur la période commençant avec l'année budgétaire de 1994. Après cette année, les subsides n'ont plus été versés à la charge des crédits budgétaires votés annuellement, mais à la charge d'un fonds de sécurité créé au sein de l'O.N.S.S.-A.P.L. Ce système de paiement est toujours en vigueur pour les contrats de sécurité actuellement en cours.

La réglementation comporte un nombre important de dispositions relatives aux conditions d'octroi, au contrôle et à l'évaluation de l'utilisation des subsides.

3.1.2. Réglementation relative à la compétence de l'O.N.S.S.-A.P.L.

En vertu de la législation, le Roi détermine les compétences de l'O.N.S.S.-A.P.L. relatives à l'existence des conditions d'octroi de l'allocation et au contrôle de l'utilisation de celle-ci¹².

A ce jour, le Roi n'a pas mis à exécution le souhait du législateur de déterminer cette compétence de l'O.N.S.S.-A.P.L.

3.1.3. Dispositions relatives à la compétence du ministre de l'Intérieur

La réglementation dispose que «le ministre ou son délégué peuvent à tout moment prendre connaissance de et avoir accès à toutes les initiatives ou réalisations que la commune réalise en exécution du contrat de sécurité»¹³.

De plus, le ministre ou son délégué, ainsi que le service d'inspection de l'O.N.S.S., peuvent à tout moment, sur simple demande, consulter sur place toutes les pièces qui constituent une preuve que la commune respecte les conditions présidant à la subvention prévue par le contrat de sécurité.

De l'avis de la Direction générale de la police générale du Royaume (D.G.P.G.R.), ces contrôles sur place ont effectivement été effectués, mais aucun document n'a pu être produit qui prouve que tel a effectivement été le cas.

La D.G.P.G.R. est compétente pour le contrôle, quant au contenu, du volet «police»; le Secrétariat permanent de la politique de prévention (S.P.P.P.) est, en revanche, compétent pour les contrôles, quant au contenu, des volets «prévention» et «drogues». Tant la D.G.P.G.R. que le S.P.P.P. sont des administrations qui ressortissent à la compétence du ministre de l'Intérieur. Le contrôle financier de tous les volets des contrats de sécurité a exclusivement été effectué par la D.G.P.G.R.

3.1.4. Réglementation relative à la compétence de la commission d'évaluation

Conformément à la réglementation, une commission d'évaluation composée d'au moins un représentant de toutes les parties signataires et d'un expert indépendant

¹² Article 70, quatrième alinéa, de la loi du 30 mars 1994.

¹³ Article 6 de l'arrêté royal du 5 juillet 1994.

3. Vaststellingen van het Rekenhof

3.1. Naleving van de wetgeving en reglementering

3.1.1. Inleiding

Het onderzoek over de naleving van de regelgeving heeft enkel betrekking op de periode vanaf het begrotingsjaar 1994. Van dat jaar af werden de subsidies niet meer uitgekeerd ten laste van de jaarlijks goedgekeurde begrotingskredieten, maar ten laste van een veiligheidsfonds opgericht in de schoot van de RSZ-PPO. Dit uitbetalingsstelsel is nog steeds van kracht voor de veiligheidscontracten die momenteel in uitvoering zijn.

De regelgeving omvat een belangrijk aantal bepalingen in verband met de toekenningsvoorwaarden, de controle en de evaluatie van de aanwending van de subsidies.

3.1.2. Regelgeving inzake de bevoegdheid van de RSZ-PPO

Luidens de wetgeving komt het de Koning toe de bevoegdheid te bepalen van de RSZ-PPO met betrekking tot het bestaan van de voorwaarden tot toekenning van de subsidie en de controle op de aanwending ervan¹².

De Koning heeft tot dusver geen uitvoering gegeven aan de wil van de wetgever om die bevoegdheid van de RSZ-PPO te bepalen.

3.1.3. Regelgeving inzake de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken

In de reglementering wordt bepaald „dat de minister of zijn afgevaardigde kennis kunnen nemen van en toegang hebben tot alle initiatieven of realisaties die de gemeente in uitvoering van het veiligheidscontract verwezenlijkt.”¹³.

Daarenboven kunnen de minister of zijn afgevaardigde en de inspectiedienst van de rijksdienst, op eenvoudig verzoek, op ieder ogenblik ter plaatse alle stukken raadplegen die tot bewijs dienen dat de gemeente de voorwaarden van de in het veiligheidscontract bepaalde subsidie naleeft.

Volgens de Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie (ARP) werden deze controles ter plaatse wel degelijk uitgevoerd, maar konden geen documenten worden voorgelegd waaruit dit blijkt.

De ARP is bevoegd voor de inhoudelijke controle van het luik politie. Het Vast Secretariaat voor het Preventiebeleid (VSP) daarentegen is bevoegd voor de inhoudelijke controles van de luiken preventie en drugs. Zowel de ARP als het VSP zijn besturen die ressorteren onder de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken. De financiële controle van alle luiken binnen de veiligheidscontracten werd uitsluitend uitgevoerd door de ARP.

3.1.4. Regelgeving inzake de bevoegdheid van de evaluatiecommissie

Volgens de reglementering vergewist een evaluatiecommissie, bestaande uit minstens één vertegenwoordiger van alle ondertekenende partijen en een onafhankelijke expert,

¹² Artikel 70, vierde lid, van de wet van 30 maart 1994.

¹³ Artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 juli 1994.

s'assure que les communes respectent les dispositions du contrat et qu'elles réalisent le programme concernant les problèmes de société en matière de sécurité¹⁴.

La commission d'évaluation précitée ressortit à la compétence du ministre de l'Intérieur et une commission d'évaluation est, chaque fois, convoquée, par ville ou commune, pour examiner la problématique qui lui est propre.

La réglementation dispose également qu'une commission d'évaluation se réunit au moins deux fois par an en vue d'évaluer l'exécution des mesures reprises à la convention¹⁵. Au cours de ces réunions, les différents délégués de toutes les parties concernées sont tenus de donner un avis favorable pour permettre la liquidation d'une deuxième tranche de 30% du montant de l'allocation.

La commission d'évaluation s'est, durant la période de 1994 à 1996, réunie deux fois dans chaque ville, comme le prévoient les prescriptions réglementaires. Depuis l'année 1997, les commissions d'évaluation des villes d'Anvers, de Gand et de Bruges ne se sont réunies qu'une fois par an. Tel a également été le cas pour les années 1998 et 1999.

Conformément à la réglementation, une première tranche de 40% du montant de l'allocation est liquidée lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal qui ratifie le contrat. Une deuxième tranche s'élevant à 30% du montant de la subvention ne peut être liquidée qu'après écoulement de la moitié de la durée du contrat, pour autant que la commission d'évaluation ait rendu un avis favorable à cet effet¹⁶.

L'examen des tranches liquidées en faveur des villes d'Anvers, de Gand et de Bruges permet de constater que, pour la seule année 1995, une première tranche de 40% a été liquidée conformément aux dispositions réglementaires.

Pour les années 1994, 1996, 1997 et 1998, une tranche de 70% a été chaque fois liquidée en une fois. Pendant l'année 1999, en revanche, seule une tranche de 30% a été liquidée (le 21 avril 1999) au lieu de celle de 40% prévue.

3.1.5. Réglementation relative à l'accueil en matière de toxicomanie

Spécialement pour l'accueil en matière de toxicomanie, il a été prévu la mise sur pied, à l'initiative du ministre de l'Intérieur, d'une commission nationale d'évaluation et d'accompagnement¹⁷.

Cette dernière a été installée le 12 octobre 1994. Elle s'est réunie une trentaine de fois de fin 1994 à fin 1999 et des avis ont été communiqués au ministre dans le cadre de l'accueil en matière de toxicomanie.

La réglementation dispose également que le ministre de l'Intérieur organise une inspection régulière afin de s'assurer du respect par les communes des conditions présidant à l'octroi des interventions financières¹⁸.

Des contrôles auraient été effectués sur place, mais les documents fournis n'ont, pour l'instant, trait qu'à l'année 1998.

¹⁴ Article 4 de l'arrêté royal du 10 juin 1994.

¹⁵ Article 5, deuxième alinéa, de l'arrêté royal du 5 juillet 1994.

¹⁶ Ibid., article 4, deuxième et troisième alinéas.

¹⁷ Article 8 de l'arrêté royal du 12 août 1994.

¹⁸ Ibid., article 9.

zich ervan dat de gemeenten de bepalingen van het contract naleven en dat ze het programma betreffende de maatschappelijke problemen inzake veiligheid uitvoeren¹⁴.

Deze evaluatiecommissie valt onder de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken. Per stad of gemeente wordt een evaluatiecommissie samengeroepen die de problematiek eigen aan die stad of gemeente bespreekt.

De reglementering bepaalt ook dat een evaluatiecommissie minimaal tweemaal per jaar vergadert om de uitvoering van de in de overeenkomst opgenomen maatregelen te evalueren¹⁵. In die vergadering dienen de afgevaardigden van alle betrokken partijen een gunstig advies te verlenen opdat een tweede schijf van 30% van het bedrag van de subsidie kan worden vereffend.

De evaluatiecommissie heeft in de periode 1994 tot en met 1996 in elke stad tweemaal vergaderd, zoals reglementair voorgeschreven. In het jaar 1997 hebben de evaluatiecommissies in de steden Antwerpen, Gent en Brugge slechts éénmaal vergaderd. Dit was eveneens het geval in de jaren 1998 en 1999.

Luidens de reglementering wordt een eerste schijf van 40% van het bedrag van de subsidie vereffend bij de inwerkingtreding van het koninklijk besluit dat het contract bekrachtigt. Een tweede schijf van 30% van het bedrag van de subsidie kan slechts worden vereffend nadat de helft van de looptijd van het contract is verstreken en voor zover de evaluatiecommissie hieromtrent een gunstig advies heeft verstrekt¹⁶.

Uit het onderzoek van de vereffende subsidieschijven voor de steden Antwerpen, Gent en Brugge blijkt dat alleen voor het jaar 1995 een eerste schijf van 40% werd vereffend overeenkomstig de reglementaire bepalingen.

Voor de jaren 1994, 1996, 1997 en 1998 werd telkens ineens een subsidieschijf van 70% vereffend. In het jaar 1999 daarentegen werd een eerste schijf van 30% (op 21 april 1999) vereffend in plaats van de voorgeschreven 40%.

3.1.5. Regelgeving inzake de opvang van de drugverslaving

Specifiek voor de opvang van de drugverslaving dient op initiatief van de Minister van Binnenlandse Zaken een nationale evaluatie- en begeleidingscommissie te worden opgericht¹⁷.

Deze nationale evaluatie- en begeleidingscommissie werd geïnstalleerd op 12 oktober 1994. Zij heeft in de periode van einde 1994 tot einde 1999 een dertigtal keren vergaderd. Er werden aan de minister adviezen verstrekt in het kader van de opvang van de drugverslaving.

De reglementering bepaalt ook dat de Minister van Binnenlandse Zaken een regelmatige inspectie organiseert, om zich ervan te vergewissen dat de voorwaarden die ten grondslag liggen aan de toekenning van de financiële tegemoetkoming in acht worden genomen¹⁸.

Ter plaatse zouden controles zijn uitgevoerd, maar de voorgelegde documenten hebben vooralsnog alleen betrekking op het jaar 1998.

¹⁴ Artikel 4 van het koninklijk besluit van 10 juni 1994.

¹⁵ Artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 5 juli 1994.

¹⁶ Ibid., artikel 4, tweede en derde lid.

¹⁷ Artikel 8 van het koninklijk besluit van 12 augustus 1994.

¹⁸ Ibid., artikel 9.

3.2. Exécution des contrats de sécurité relatifs à la période 1992-1993

Dans une première phase, la Cour des comptes a procédé à l'examen de 10 des 12 premiers contrats qui ont été conclus pendant la période de 1992-1993, soit les contrats conclus avec Anvers, Gand, Bruxelles et les 7 communes bruxelloises «à risque»: Anderlecht, Ixelles, Molenbeek-Saint-Jean, Schaerbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode et Forest.

Il a été constaté que des subventions ont été accordées, notamment pour des frais qui entraînaient un dépassement des montants inscrits au budget dans les contrats de sécurité, pour des frais de personnel qui n'étaient pas prévus dans le contrat de sécurité et pour d'autres qui étaient basés sur une interprétation trop maximaliste des dispositions contractuelles. En outre, certaines erreurs matérielles ont également été commises. Le montant total sur lequel des observations ont été formulées s'élevait à 65.352.452 francs (soit 1.620.044,97 euros), répartis comme suit entre les villes et communes.

Ville ou commune	Montants en francs	Montants en euros
1. Anvers	39.098.170	969.218,32
2. Gand	4.822.395	119.544,05
3. Bruxelles	11.866.336	294.158,79
4. Ixelles	2.701.221	66.961,52
5. Schaerbeek	3.149.629	78.077,26
6. Forest	1.016.202	25.190,99
7. Molenbeek-Saint-Jean	1.427.590	35.389,03
8. Saint-Josse-ten-Noode	1.270.909	31.505,01
Total	65.352.452	1.620.044,97

3.3. Exécution des contrats de sécurité et de société relatifs à la période de 1994 à 1999

3.3.1. Introduction

Pour l'examen des contrats portant sur la période de 1994 à 1999, Anvers et Gand ont été choisies comme grandes villes et Bruges comme ville de moyenne importance. Pour ces trois villes, l'examen s'étend aux derniers contrats qui avaient été étudiés au 31 décembre 2001 par la D.G.P.G.R. Pour Anvers et Gand, il concerne des contrats courant jusqu'à 1998 et pour Bruges jusqu'à 1999.

Ci-après figure un aperçu de l'incidence budgétaire et financière de cet examen. Les constatations effectuées à l'occasion de cet examen se subdivisent en un volet «constatations générales» et un volet «constatations ayant des répercussions financières».

3.2. Uitvoering van de veiligheidscontracten betreffende de periode 1992-1993

In een eerste fase werd onderzoek verricht naar 10 van de eerste 12 contracten die in de periode 1992-1993 werden gesloten, zijnde de contracten met Antwerpen, Gent, Brussel en 7 Brusselse risicogemeenten Anderlecht, Elsene, Sint-Jans-Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node en Vorst.

Er werd vastgesteld dat subsidies werden verleend onder meer voor kosten die een overschrijding inhielden van de in de veiligheidscontracten gebudgetteerde bedragen, voor kosten voor personeel dat niet in het veiligheidscontract was gebudgetteerd en voor kosten die waren gebaseerd op een te maximalistische interpretatie van de contractuele bepalingen. Bovendien bleken ook een aantal materiële vergissingen te zijn gebeurd. Het totale bedrag waarover het Rekenhof opmerkingen formuleerde, bedroeg 65.352.452 BEF (1.620.044,97 EUR), als volgt verdeeld over de steden en gemeenten.

Stad of gemeente	Bedrag in BEF	Bedrag in EUR
1. Antwerpen	39.098.170	969.218,32
2. Gent	4.822.395	119.544,05
3. Brussel	11.866.336	294.158,79
4. Elsene	2.701.221	66.961,52
5. Schaarbeek	3.149.629	78.077,26
6. Vorst	1.016.202	25.190,99
7. Sint-Jans-Molenbeek	1.427.590	35.389,03
8. Sint-Joost-ten-Node	1.270.909	31.505,01
Totaal	65.352.452	1.620.044,97

3.3. Uitvoering van de veiligheids- en samenlevingscontracten betreffende de periode 1994 tot en met 1999

3.3.1. Inleiding

Voor het onderzoek van de contracten over de periode 1994-1999 werden Antwerpen en Gent als grote steden en Brugge als middelgrote stad geselecteerd. Voor deze drie steden strekt het onderzoek zich uit tot de contracten die tot 31 december 2001 door de ARP waren onderzocht. Voor Antwerpen en Gent betreft het de contracten tot en met 1998 en voor Brugge die tot en met 1999.

Hieronder volgt eerst een overzicht van de budgettaire en financiële impact van dit onderzoek. De naar aanleiding van het onderzoek vastgestelde bevindingen vallen uiteen in een luik „algemene bevindingen” en een luik „bevindingen met financiële repercussies”.

3.3.2. Impact budgétaire et financier des contrats examinés

Anvers (1994-1998)	
Montant inscrit au budget	Montant ordonnancé
1.265.410.235 BEF (31.368.700,34 EUR)	938.005.933 BEF (23.252.559,70 EUR)

Gand (1994-1998)	
Montant inscrit au budget	Montant ordonnancé
738.751.000 BEF (18.313.158,93 EUR)	587.200.421 BEF (14.556.318,21 EUR)

Bruges (1994-1999)	
Montant inscrit au budget	Montant ordonnancé
234.855.435 BEF (5.821.914,16 EUR)	219.166.730 BEF (5.433.001,32 EUR)

3.3.3. Constatations générales

Les dispositions du contrat de sécurité ont parfois été formulées en termes imprécis, tels qu'«un crédit de fonctionnement est prévu», ou ne formulent parfois que vaguement les moyens à utiliser pour atteindre certains objectifs. Il est ainsi donné une liberté relativement grande aux responsables de projet pour développer diverses activités. Divers frais sont acceptés (comme, par exemple, les frais de visites à des cafés par des jeunes du groupe cible et les éducateurs de rue dans le cadre des projets de «city-coaching» d'Anvers et de Gand, l'organisation de festivités, les excursions pour assister à des matchs de football, le karting, l'achat de plantes et de jardinières, etc.), dont la contribution à la réalisation des trois objectifs énoncés dans le préambule peut être mise en question. Ces objectifs sont les suivants: garantie de la sécurité des citoyens dans les villes et communes, rétablissement de la qualité de vie et satisfaction des besoins locaux en ce qui concerne la sécurité et la protection des citoyens.

En ce qui concerne le contrat de sécurité conclu avec la ville de Bruges, la D.G.P.G.R. a, lors de l'établissement du décompte financier pour l'année 1994, tenu uniquement compte des traitements annuels bruts indexés du personnel contractuel engagé, sans les cotisations patronales. Pour ce qui est d'Anvers et de Gand, en revanche, il a été tenu compte tant des traitements annuels bruts indexés que des cotisations patronales à payer sur ces montants par l'employeur.

Aux termes de la réglementation, une première tranche s'élevant à 40% de la subvention est liquidée lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal ratifiant le contrat. Une deuxième tranche de 30% n'est liquidée que pour autant que la commission d'évaluation ait rendu un avis favorable à cet effet. Pour les contrats de sécurité de l'année 1994, l'arrêté d'octroi n'a été pris que le 14 novembre 1994. Le 29 novembre 1994, une tranche inhabituelle de 70% a été liquidée. L'administration n'a, à ce jour, pas répondu à la question de savoir quelles sont les raisons justifiant que l'arrêté royal en question ait été pris aussi tardivement dans l'année, de sorte que la commission d'évaluation visée n'a pu jouer son rôle.

3.3.2. Budgettaire en financiële impact van de onderzochte contracten

Antwerpen (1994-1998)	
Begroot bedrag	Geordonnanceerd bedrag
1.265.410.235 BEF (31.368.700,34 EUR)	938.005.933 BEF (23.252.559,70 EUR)

Gent (1994-1998)	
Begroot bedrag	Geordonnanceerd bedrag
738.751.000 BEF (18.313.158,93 EUR)	587.200.421 BEF (14.556.318,21 EUR)

Brugge (1994-1999)	
Begroot bedrag	Geordonnanceerd bedrag
234.855.435 BEF (5.821.914,16 EUR)	219.166.730 BEF (5.433.001,32 EUR)

3.3.3. Algemene bevindingen

De bepalingen van het veiligheidscontract zijn soms vaag opgesteld, in de zin van „een werkingskrediet is voorzien”, of er wordt slechts vaag geformuleerd welke middelen dienen te worden aangewend om bepaalde doelstellingen te bereiken. Daardoor wordt aan de projectverantwoordelijken een relatief grote vrijheid gelaten om allerlei activiteiten te ontwikkelen. Er worden allerhande kosten aanvaard (bijvoorbeeld kosten van cafébezoeken door doelgroepjongeren en straathoekwerkers binnen de city-coachingprojecten Antwerpen en Gent, organisatie van feestjes, uitstappen naar voetbalwedstrijden, kartingactiviteit, aankoop planten en bloembakken) waarvan de bijdrage tot het realiseren van de in de preambule vooropgezette doelstellingen in vraag kan worden gesteld. Deze doelstellingen zijn: het waarborgen van de veiligheid van de burgers, het herstellen van de kwaliteit van het leven en het tegemoet komen aan de plaatselijke behoeften met betrekking tot de veiligheid en de bescherming van de burgers.

Wat het veiligheidscontract Brugge betreft, heeft de ARP bij het opmaken van de financiële afrekening voor het jaar 1994 slechts rekening gehouden met de bruto geïndexeerde jaarwedden van het aangeworven contractueel personeel, zonder de patronale bijdragen. Voor Antwerpen en Gent daarentegen werd zowel met de bruto geïndexeerde jaarwedden als met de daarop door de werkgever te betalen bijdragen rekening gehouden.

Luidens de reglementering wordt een eerste subsidieschijf van 40% betaald bij de inwerkingtreding van het koninklijk besluit dat het contract bekrachtigt. Een tweede schijf van 30% wordt slechts betaald na gunstig advies van de evaluatiecommissie. Voor de veiligheidscontracten van het jaar 1994 werd het toekenningsbesluit slechts genomen op 14 november 1994. Op 29 november 1994 werd een ongebruikelijke subsidieschijf van 70% gestort. De administratie heeft tot nog toe niet geantwoord op de vraag waarom genoemd besluit zo laat op het jaar werd genomen, zodat de evaluatiecommissie zijn rol niet heeft kunnen spelen.

Les associations sans but lucratif avec lesquelles les villes ont conclu des accords de coopération assurent l'aide médicale et psychosociale aux toxicomanes illégaux. Elles organisent également des activités de prévention pour les intermédiaires dans les secteurs de la santé et du bien-être et dans celui de la police et de la justice. Aux termes d'une circulaire ministérielle, il y a lieu de produire une attestation du bourgmestre qui fait apparaître que l'association sans but lucratif concernée a mis en oeuvre les obligations figurant dans le protocole au cours de l'année écoulée et a épuisé entièrement les moyens donnés dans le contrat de sécurité¹⁹. Or, pareille attestation ne figure pas dans le dossier justificatif.

Certaines dépenses d'une ville sont acceptées, alors que des dépenses identiques d'une autre ne le sont pas. Tel est notamment le cas pour la consommation de boissons alcoolisées, les pièces justificatives qui ne sont pas ou guère lisibles, les pièces justificatives insuffisamment détaillées, la prise en considération de la location de salles de sports appartenant au patrimoine des villes. Aucun critère strict univoque n'a manifestement été utilisé préalablement par le ministère de l'Intérieur pour l'approbation de certaines dépenses.

Ce n'est que dans le contrat de sécurité de la ville de Bruges qu'il est mentionné explicitement que la ville même assurera l'hébergement et l'accompagnement matériel du projet «fonctionnement de proximité». Dans les autres villes examinées, soit Anvers et Gand, ce libellé ne figure pas dans les dispositions du contrat de sécurité. A ce jour, l'administration n'a pas précisé les raisons pouvant être invoquées à cet égard.

Les villes n'ont pas ou insuffisamment indiqué la nature et le groupe cible des activités pour lesquelles un subside est demandé.

3.3.4. *Constatations ayant des répercussions financières*

Des frais sont liquidés sans qu'aient été produites les pièces justificatives, comme des factures, devant faire apparaître que les dépenses ont été réellement effectuées. Certains frais sont payés sur la base du montant plus élevé du bon de commande, au lieu du montant réel repris sur la facture.

Les frais de salaire ou de fonctionnement dont le montant a été fixé forfaitairement sont compensés à concurrence d'un montant supérieur. De même, des frais concernant le personnel communal qui ne relève pas du contrat de sécurité font également l'objet d'un subventionnement.

Des erreurs matérielles sont commises, comme des additions erronées, des doubles paiements ou des paiements de frais qui ne sont pas acceptés. Dans certains cas, aucun frais n'est remboursé à défaut de pièces justificatives, alors qu'il apparaît que celles-ci ont quand même été produites par les villes.

4. Observations de la Cour des comptes à l'adresse du ministre de l'Intérieur à propos du respect de la législation et de la réglementation²⁰

Alors que les dispositions légales et réglementaires prévoient une série de conditions contraignantes en ce qui concerne l'octroi, l'utilisation et l'évaluation de l'aide obtenue par les villes et communes, dans la pratique, elles ne sont pas toujours exécutées ou ne le sont pas à suffisance.

¹⁹ Circulaire du 16 février 1995 du ministre de l'Intérieur.

²⁰ Lettre du 17 juillet 2002.

De VZW's met dewelke de steden samenwerkingsakkoorden hebben gesloten, staan in voor de medische en psychosociale hulpverlening aan illegale druggebruikers. Zij richten ook preventieactiviteiten in voor intermediaire personen in de sectoren gezondheid, welzijn en politie-justitie. Luidens een ministeriële rondzendbrief dient een attest van de burgemeester te worden voorgelegd waaruit blijkt dat de VZW tijdens het afgelopen jaar de in het protocol opgenomen verplichtingen heeft uitgevoerd en de uit het veiligheidscontract ontvangen middelen in hun totaliteit heeft aangewend¹⁹. Een dergelijk attest is echter niet terug te vinden in de verantwoordingsstukken.

Bepaalde uitgaven van de ene stad worden aanvaard, identieke uitgaven van een andere stad worden dan weer niet aanvaard. Dit geldt onder meer voor het verbruik van alcoholische dranken, niet of nauwelijks leesbare bewijsstukken, onvoldoende gedetailleerde bewijsstukken en de huurprijs voor het gebruik van tot het stadspatrimonium behorende sportzalen. Er werden blijkbaar door het Ministerie van Binnenlandse Zaken op voorhand geen éénduidige criteria gehanteerd voor het al dan niet goedkeuren van bepaalde uitgaven.

Alleen in het veiligheidscontract van de stad Brugge wordt uitdrukkelijk vermeld dat de stad zelf zal voorzien in de huisvesting en de materiële accommodatie van het project „buurtwerking”. In de andere onderzochte steden, Antwerpen en Gent, werd deze bepaling niet opgenomen in het veiligheidscontract. De administratie heeft tot nog toe niet medegedeeld welke redenen daarvoor kunnen worden ingeroepen.

Door de steden wordt niet of op onvoldoende wijze aangegeven welke de aard en de doelgroep is van de activiteiten waarvoor een subsidie wordt gevraagd.

3.3.4. *Bevindingen met financiële weerslag*

Er worden kosten betaald waarvan de bewijsstukken, zoals facturen waaruit moet blijken dat de uitgaven effectief werden verricht, niet zijn voorgelegd. Sommige kosten worden betaald op basis van het hogere bedrag van de bestelbon, in plaats van het werkelijke bedrag op de factuur.

Loon- of werkingskosten waarvan de subsidiëring forfaitair is vastgesteld, worden tegen een hoger bedrag gesubsidieerd. Ook kosten van stadspersoneel die geen deel uitmaken van het veiligheidscontract, worden gesubsidieerd.

Er gebeuren materiële vergissingen zoals verkeerde optellingen, dubbele betalingen of betalingen van kosten die niet worden aanvaard. In sommige gevallen worden geen kosten gesubsidieerd bij gebrek aan bewijsstukken, hoewel blijkt dat die toch door de steden zijn voorgelegd.

4. **Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende de naleving van de wetgeving en reglementering²⁰**

Hoewel de regelgeving een aantal stringente bepalingen inhoudt betreffende de toekenning, de aanwending en de evaluatie van de door de steden en gemeenten verkregen hulp, werd daar in de praktijk niet steeds of in onvoldoende mate uitvoering aan gegeven.

¹⁹ Rondzendbrief van 16 februari 1995 van de Minister van Binnenlandse Zaken.

²⁰ Brief van 17 juli 2002.

Aucun arrêté royal n'a été publié afin d'octroyer des compétences à l'O.N.S.S.-A.P.L. pour ce qui est des conditions d'octroi des subventions et de contrôle de leur utilisation, ce qui de facto a pour effet de limiter le rôle de l'O.N.S.S.-A.P.L. à la liquidation des tranches de subsides. Il en est également résulté que le ministre de l'Intérieur n'a pas pu se baser sur les contrôles qui auraient dû être effectués par l'O.N.S.S.-A.P.L. sur la base de cet arrêté.

Ni la D.G.P.G.R. (compétente pour le volet « police ») ni le S.P.P.P. (compétent pour le volet « prévention ») n'ont pu produire des documents faisant apparaître que des contrôles substantiels ont été effectués périodiquement dans les villes et communes en question. Il n'est, dès lors, pas possible de constater de manière univoque si elles ont satisfait aux obligations qui leur ont été imposées dans les contrats de sécurité ou si elles ont réalisé les objectifs énoncés dans le contrat de sécurité.

Pour les années 1994, 1996, 1997 et 1998, une tranche de subventions de 40% et une deuxième de 30% ont été liquidées en une fois aux villes et communes bénéficiaires. La commission d'évaluation n'a, dès lors, pas pu remplir pleinement son rôle consultatif pour ce qui est de la liquidation de la deuxième tranche de 30%.

Le service compétent pour une inspection substantielle régulière en matière d'aide financière pour l'accueil en matière de toxicomanie, à savoir le S.P.P.P., n'a, à ce jour, produit que des documents se rapportant à l'année 1998. Il n'est, dès lors, pas possible de conclure que les inspections prévues réglementairement ont été dûment effectuées à des intervalles réguliers et pour toutes les années concernées.

5. Observations de la Cour des comptes à l'adresse du ministre de l'Intérieur, réponse du ministre et évaluation de la réponse relative aux contrats de sécurité pour les années 1992-1993

5.1. Observations de la Cour des comptes

La Cour a demandé au ministre de quelle manière le montant de 65.352.452 francs (1.620.044,97 euros) perçu indûment par les villes et les communes à titre de subventions serait régularisé²¹.

5.2. Réponse du ministre

Dans une première réponse, le ministre reconnaît qu'un certain nombre d'erreurs matérielles ont été commises²². Il est, toutefois, réticent à récupérer ces subventions auprès des villes et communes concernées, où, entre-temps, s'est mise en place une nouvelle administration. En ce qui concerne les autres observations, le ministre conclut qu'en pareils cas, les affectations s'inscrivent toujours dans le cadre de la philosophie antérieure et actuelle des contrats de sécurité. Les observations de la Cour des comptes renvoient à des problèmes formels qui trouvent leur origine dans l'inexpérience, à l'époque, tant des administrations fédérales que locales en ce qui concerne l'instrument complexe qu'est le subventionnement des contrats de sécurité.

Selon la Cour, cette argumentation n'énerve en rien son point de vue²³. Sur la base des dispositions réglementaires et contractuelles, les interventions prévues dans le

²¹ Lettre du 5 octobre 2000.

²² Lettre du 26 janvier 2001.

²³ Lettre du 12 avril 2001.

Er werd geen koninklijk besluit uitgevaardigd teneinde de RSZ-PPO bevoegdheid te verlenen inzake het bestaan van de voorwaarden tot toekenning van de subsidies en de controle op de aanwending ervan. Dit heeft er de facto toe geleid dat de rol van de RSZ-PPO beperkt is gebleven tot de uitbetaling van de subsidieschijven. Dit had mede tot gevolg dat de minister zich niet heeft kunnen baseren op de controles die hadden moeten worden uitgevoerd door RSZ-PPO op grond van genoemd besluit.

Noch door de ARP (bevoegd voor het luik politie) noch door het VSP (bevoegd voor het luik preventie) konden documenten worden voorgelegd waaruit moet blijken dat er geregelde inhoudelijke controles werden uitgevoerd bij de betrokken steden en gemeenten. Daardoor kan niet éénduidig worden vastgesteld of zij hebben voldaan aan de verplichtingen die hen waren opgelegd in de veiligheidscontracten en of zij de in het veiligheidscontract vooropgestelde doelstellingen hebben bereikt.

Voor de jaren 1994, 1996, 1997 en 1998 werden in éénmaal een subsidieschijf van 40% en één van 30% vereffend aan de begunstigde steden en gemeenten. Aldus heeft de evaluatiecommissie zijn adviserende rol wat betreft de vereffening van de tweede schijf van 30% niet ten volle kunnen vervullen.

De dienst die bevoegd is voor een regelmatige inhoudelijke inspectie inzake financiële hulp voor de opvang inzake drugverslaving, zijnde het VSP heeft tot dusver alleen documenten voorgelegd betreffende het jaar 1998. Aldus kan niet worden geconcludeerd dat de reglementair bepaalde inspecties op regelmatige tijdstippen en voor alle betrokken jaren terdege werden uitgevoerd.

5. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Binnenlandse Zaken, antwoord van de minister en evaluatie van het antwoord betreffende de veiligheidscontracten 1992-1993

5.1. Opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof vroeg de minister op welke wijze het subsidiebedrag van 65.352.452 BEF (1.620.044,97 EUR) die de steden en gemeenten ten onrechte hadden ontvangen, zou worden geregulariseerd²¹.

5.2. Antwoord van de minister

In een eerste antwoord geeft de minister toe dat een aantal materiële vergissingen zijn begaan²². Hij is evenwel terughoudend om die subsidies van de betrokken steden en gemeenten, die inmiddels een nieuw bestuur hebben, terug te vorderen. Met betrekking tot de overige opmerkingen concludeert de minister dat de bestedingen steeds kaderen binnen de toenmalige en huidige filosofie van de veiligheidscontracten. De opmerkingen van het Rekenhof verwijzen naar formele problemen die hun oorzaak vinden in de toenmalige onervarenheid van zowel de federale als lokale besturen met het complexe subsidie-instrument van de veiligheidscontracten.

Volgens het Rekenhof doet die argumentatie geen afbreuk aan zijn standpunt²³. Op grond van de reglementaire en contractuele bepalingen zijn de tussenkomsten in het

²¹ Brief van 5 oktober 2000.

²² Brief van 26 januari 2001.

²³ Brief van 12 april 2001.

cadre des contrats de sécurité sont des montants forfaitaires qui ne peuvent, en aucun cas, faire l'objet d'un dépassement si des avenants écrits aux contrats de sécurité initiaux n'ont pas été établis. De plus, les notes budgétaires attachées à chaque contrat de sécurité et en faisant par conséquent partie intégrante détaillent le nombre de membres du personnel attaché à chaque projet ainsi que les frais de fonctionnement et les charges financières correspondantes.

Ultérieurement, le ministre a affirmé qu'ordre avait été donné à ses services de procéder à une vérification approfondie des montants liquidés pour les années 1992-1993²⁴. Il en est résulté que, conformément aux constatations effectuées par la Cour, une série de formalités n'ont pas toujours été respectées. Dans la plupart des cas, il s'agit, toutefois, de dépenses qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs globaux des contrats de sécurité.

En ce qui concerne les erreurs matérielles, le ministre affirme qu'il y a lieu de procéder au recouvrement et qu'une lettre dans ce sens a été adressée aux villes et communes concernées. Elles ont trait aux montants suivants.

Ville ou Commune	Montants en francs	Montants en euros
Anvers	6.042.063	149.778,83
Bruxelles	10.000	247,89
Ixelles	121.177	3.003,90
Molenbeek-Saint-Jean	647.965	16.062,63
Total	6.821.205	169.093,25

5.3. Evaluation de la réponse

L'article 179 de la Constitution dispose qu'« (...) aucune gratification à la charge de l'Etat ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi ». Sur la base de cette disposition, seul le législateur peut octroyer une gratification et le ministre est dès lors tenu de réclamer les subventions payées indûment aux villes et communes.

La deuxième réponse du ministre fait apparaître que seuls les montants relatifs aux erreurs matérielles ont été recouverts à la charge des villes et des communes concernées. Les lettres en question ont été transmises à la Cour des comptes par le ministre. Il en ressort que « compte tenu des bases d'acceptation différentes », les autres montants qui, sauf preuve du contraire, n'étaient pas dus ne seront pas recouverts auprès des villes et communes en question.

En violation de l'article 179 de la Constitution, un montant total de 58.531.247 francs (1.450.951,70 euros) est ainsi supporté par le Trésor. Ces montants sont ventilés comme suit entre les villes et communes en question.

²⁴ Lettre du 7 juin 2002.

kader van de veiligheidscontracten forfaitaire bedragen die onder geen enkel beding kunnen worden overschreden indien geen schriftelijke bijakten aan de initiële contracten werden opgemaakt. Bovendien worden in de budgettaire nota's die gehecht zijn aan elk veiligheidscontract en er bijgevolg een integrerend deel van uitmaken gedetailleerd, per project, het aantal personeelsleden bepaald dat aan elk project verbonden is, alsook de desbetreffende werkingskosten en de daarmee overeenstemmende financiële lasten.

Later stelde de minister dat aan zijn diensten opdracht werd gegeven de voor de jaren 1992-1993 uitbetaalde bedragen grondig te verifiëren²⁴. Daaruit bleek, overeenkomstig de vaststellingen van het Rekenhof, dat een aantal formele vereisten niet altijd werden nageleefd. In de meeste gevallen betreft het evenwel uitgaven die kaderen binnen de globale doelstellingen van de veiligheidscontracten.

Wat de materiële vergissingen betreft, is de minister van oordeel dat tot terugvordering dient te worden overgegaan. Een schrijven in die zin werd aan de betrokken steden en gemeenten gericht. Het gaat om de volgende bedragen.

Stad of gemeente	Bedrag in BEF	Bedrag in EUR
Antwerpen	6.042.063	149.778,83
Brussel	10.000	247,89
Elsene	121.177	3.003,90
Sint-Jans-Molenbeek	647.965	16.062,63
Totaal	6.821.205	169.093,25

5.3. Evaluatie van het antwoord

Artikel 179 van de Grondwet bepaalt dat „(...) geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet”. Op grond van die bepaling kan alleen de wetgever een gratificatie toestaan. De minister is er derhalve toe gehouden de onverschuldigd betaalde subsidies van de steden en gemeenten terug te vorderen.

Uit het tweede antwoord van de minister blijkt dat van de betrokken steden en gemeenten alleen bedragen werden teruggevorderd inzake de materiële vergissingen. De desbetreffende brieven werden door de minister aan het Rekenhof voorgelegd. Daaruit blijkt dat, „rekening houdende met verschillende aanvaardingsgronden”, de overige bedragen die tot bewijs van het tegendeel niet verschuldigd waren, niet van de betrokken steden en gemeenten zullen worden teruggevorderd.

In strijd met artikel 179 van de Grondwet komt aldus een totaal bedrag van 58.531.247 BEF (1.450.951,70 EUR) ten laste van de schatkist. Deze bedragen zijn als volgt over de betrokken steden en gemeenten verdeeld.

²⁴ Brief van 7 juni 2002.

Ville ou commune	Montant en francs	Montant en euros
1. Anvers	33.056.107	819.439,49
2. Gand	4.822.395	119.544,05
3. Bruxelles	11.856.336	293.910,89
4. Ixelles	2.580.044	63.957,62
5. Schaerbeek	3.149.629	78.077,26
6. Forest	1.016.202	25.190,99
7. Molenbeek-Saint-Jean	779.625	19.326,40
8. Saint-Josse-ten-Node	1.270.909	31.505,01
Total	58.531.247	1.450.951,70

Pour les contrats de sécurité de la période 1992-1993 qui ont été examinés, il subsiste donc toujours un montant de 1.450.951,70 euros (58.531.247 francs) dont l'utilisation dans le cadre des contrats de sécurité n'a pas été justifiée à suffisance et qui, dès lors, devrait être récupéré auprès des villes et communes concernées²⁵.

6. Observations de la Cour des comptes à l'adresse du ministre de l'Intérieur à propos des contrats de sécurité et de société conclus pour les années 1994-1999²⁶

L'engagement contractuel de l'autorité supérieure à payer le subside est parfois respecté à la légèreté, ce qui résulte d'une série de problèmes structurels.

Les constatations effectuées dans le cadre de l'examen font apparaître que les villes d'Anvers et de Gand doivent rembourser pour la période 1994-1998 respectivement 20.348.807 francs (504.433,75 euros) et 10.542.598 francs (261.344,18 euros). La ville de Bruges, par contre, a encore droit, pour la période 1994-1999, à un montant supplémentaire de 5.142.694 francs (127.484,05 euros).

Ci-après figure un relevé schématique du décompte financier définitif. Il s'agit de montants en plus ou en moins par rapport à ceux acceptés par la D.G.P.G.R.

(en francs)

	Anvers	Gand	Bruges
1994	-21.867.560	-6.960.325	+ 5.121.628
1995	-553.361	-5.519.541	-
1996	-882.692	+ 926.605	-25.624
1997	+ 2.862.315	- 115.833	-295.089
1998	+ 92.491	+ 1.126.496	+ 183.370
1999	-	-	+ 158.409
Totaux	-20.348.807	-10.542.598	+ 5.142.694
	(-504.433,75 euros)	(- 261.344,18 euros)	(+ 127.484,05 euros)

²⁵ Lettre du 17 juillet 2002.

²⁶ Lettre du 17 juillet 2002.

Stad of gemeente	Bedrag in BEF	Bedrag in EUR
1. Antwerpen	33.056.107	819.439,49
2. Gent	4.822.395	119.544,05
3. Brussel	11.856.336	293.910,89
4. Elsene	2.580.044	63.957,62
5. Schaarbeek	3.149.629	78.077,26
6. Vorst	1.016.202	25.190,99
7. Sint-Jans-Molenbeek	779.625	19.326,40
8. Sint-Joost-ten-Node	1.270.909	31.505,01
Totaal	58.531.247	1.450.951,70

Voor de onderzochte veiligheidscontracten uit de periode 1992-1993 is er dus nog steeds een bedrag van 1.450.951,70 EUR (58.531.247 BEF) waarvan de aanwending in het kader van de veiligheidscontracten onvoldoende werd verantwoord en dat derhalve van de betrokken steden en gemeenten zou moeten worden teruggevorderd²⁵.

6. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Binnenlandse Zaken betreffende de veiligheids- en samenlevingscontracten 1994-1999²⁶

De contractuele verbintenis van de hogere overheid tot het betalen van de subsidie wordt soms op een onzorgvuldige wijze nagekomen, wat zijn oorzaak vindt in een aantal structurele problemen.

De vaststellingen in het kader van het onderzoek brengen mee dat de steden Antwerpen en Gent voor de periode 1994 tot en met 1998 respectievelijk 20.348.807 BEF (504.433,75 EUR) en 10.542.598 BEF (261.344,18 EUR) dienen terug te storten. De stad Brugge daarentegen heeft voor de periode 1994 tot en met 1999 recht op een supplementair bedrag van 5.142.694 BEF (127.484,05 EUR).

Hierna volgt een schematisch overzicht van de definitieve financiële afrekening. Het betreft bedragen in min of in meer ten opzichte van de door de ARP aanvaarde bedragen.

(in BEF)

	Antwerpen	Gent	Brugge
1994	-21.867.560	-6.960.325	+ 5.121.628
1995	-553.361	-5.519.541	-
1996	-882.692	+ 926.605	-25.624
1997	+ 2.862.315	-115.833	-295.089
1998	+ 92.491	+ 1.126.496	+ 183.370
1999	-	-	+ 158.409
Totalen	-20.348.807	-10.542.598	+ 5.142.694
	(-504.433,75 EUR)	(-261.344,18 EUR)	(+ 127.484,05 EUR)

²⁵ Brief van 17 juli 2002.

²⁶ Brief van 17 juli 2002.

7. Recommandations de la Cour des comptes à l'adresse du ministre de l'Intérieur²⁷

La possibilité laissée au ministre ou à son ou ses délégués d'effectuer sur place des contrôles devrait être inscrite comme obligation explicite dans la réglementation. En outre, la fréquence des visites sur place devrait également être indiquée explicitement.

Il en découle que le ministre de l'Intérieur doit organiser ses services (D.G.P.G.R. et S.P.P.P.) de manière telle que le personnel affecté à l'examen financier et au contrôle substantiel (sur place) de l'exécution des contrats de sécurité puisse remplir convenablement sa tâche, tant qualitativement que quantitativement, et s'en acquitter dans un délai raisonnable.

Les contrôles effectués par la D.G.P.G.R. et le S.P.P.P. doivent être documentés à l'aide de rapports de contrôle suffisamment détaillés quant à la méthode et aux résultats des contrôles.

Le suivi permanent visé par les commissions d'évaluation devrait se traduire plus concrètement dans une convocation plus fréquente de ces commissions (par exemple, une fois par mois) que jusqu'à présent. En effet, depuis l'année 1997, les commissions d'évaluation des villes d'Anvers, de Gand et de Bruges n'ont été convoquées qu'une fois par an.

Afin de permettre à la commission d'évaluation de jouer pleinement son rôle dans le cadre de l'octroi d'une deuxième tranche du subside (30%), les arrêtés royaux ratifiant le contrat de sécurité, qui autorisent la liquidation une première tranche de la subvention (40%), devraient être publiés plus tôt dans l'année budgétaire.

Les subsides devant être affectés aux fins pour lesquelles ils ont été accordés, il est indiqué de stipuler dans les contrats de sécurité que les activités annoncées par les villes et communes et les frais estimés doivent être préalablement soumis à l'approbation du ministre. Accessoirement, il y a lieu de stipuler que les villes et les communes doivent faire état du groupe cible visé pour l'activité concernée.

Les dispositions des contrats de sécurité doivent être respectées strictement. Un subside ne peut être octroyé que sur la base de factures ou d'autres pièces justificatives produites faisant apparaître les frais réels. Les frais fixés forfaitairement ne peuvent être remboursés à raison d'un montant supérieur. Seuls les frais du personnel des villes ou des communes faisant partie du contrat de sécurité peuvent donner lieu à des subventions. Les engagements contractuels qui seraient modifiés ultérieurement doivent être fixés dans un avenant au contrat.

Puisqu'aucune gratification à la charge de l'Etat ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi, les montants suivants doivent être recouverts auprès des villes et communes concernées, tant pour les contrats afférents aux années 1992-1993 que pour ceux de 1994-1999:

²⁷ Lettre du 17 juillet 2002, à laquelle le ministre a répondu en date du 19 septembre 2002. Cette réponse est actuellement à l'examen.

7. Aanbevelingen van het Rekenhof aan de Minister van Binnenlandse Zaken²⁷

De mogelijkheid dat de minister of zijn afgevaardigden ter plaatse controles kunnen uitvoeren zou als een uitdrukkelijke verplichting dienen te worden ingeschreven in de reglementering. Daarbij zou eveneens de frequentie van de bezoeken ter plaatse expliciet moeten worden vermeld.

Dit impliceert dat de minister zijn diensten (ARP en VSP) dermate moet inrichten dat het personeel dat voor het financieel onderzoek en de inhoudelijke controle (ter plaatse) van de uitvoering van de veiligheidscontracten wordt ingezet, zowel kwalitatief als kwantitatief voormelde taken naar behoren en binnen een redelijke termijn tot een goed einde kan brengen.

De door de ARP en het VSP doorgevoerde controles moeten worden gedocumenteerd aan de hand van controleverslagen die voldoende details bevatten over de methode en de resultaten van de controles.

De beoogde permanente opvolging door de evaluatiecommissies zou meer concreet moeten worden vertaald naar een meer frequente bijeenroeping van deze commissies (bijvoorbeeld éénmaal per maand) dan dit tot dusver het geval is. Vanaf het jaar 1997 werden de evaluatiecommissies in de steden Antwerpen, Gent en Brugge immers nog slechts éénmaal per jaar bijeengeroepen.

Om ervoor te zorgen dat de evaluatiecommissie haar rol in het kader van de toekenning van een tweede subsidieschijf (30%) ten volle zou kunnen spelen, zouden de koninklijke besluiten tot bekrachtiging van het veiligheidscontract waarbij een eerste subsidieschijf (40%) wordt vereffend, vroeger in het begrotingsjaar moeten worden uitgevaardigd.

Subsidies dienen te worden aangewend voor de doeleinden waarvoor zij werden verleend. Het is dan ook aangewezen in de veiligheidscontracten te bepalen dat de door de steden en gemeenten geplande activiteiten en geraamde kosten vooraf ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd. Bijkomend dient te worden bepaald dat de steden en gemeenten daarbij melding maken van de doelgroep die met de betrokken activiteit wordt beoogd.

De bepalingen van de veiligheidscontracten dienen strikt te worden nageleefd. Er kan slechts worden gesubsidieerd op basis van voorgelegde facturen of andere bewijsstukken waaruit de werkelijke kosten blijken. Kosten die forfaitair zijn vastgesteld kunnen niet voor een hoger bedrag worden gesubsidieerd. Enkel de kosten van het stads- of gemeentepersoneel die deel uitmaken van het veiligheidscontract kunnen worden gesubsidieerd. Contractuele verbintenissen die achteraf zouden wijzigen, dienen in een bijakte bij de overeenkomst te worden vastgelegd.

Vermits geen gratificatie ten laste van de staatskas kan worden toegekend dan krachtens een wet, dienen zowel voor de contracten 1992-1993 als voor de contracten 1994-1998 volgende bedragen van de betrokken steden en gemeenten te worden teruggevorderd:

²⁷ Brief van 17 juli 2002, die door de minister op 19 september 2002 werd beantwoord. Dat antwoord is momenteel in onderzoek.

Contrats 1992-1993

Ville ou commune	Montant en francs	Montant en euros
Anvers	33.056.107	819.439,49
Gand	4.822.395	119.544,05
Bruxelles	11.856.336	293.910,89
Ixelles	2.580.044	63.957,62
Schaerbeek	3.149.629	78.077,26
Forest	1.016.202	25.190,99
Molenbeek-Saint-Jean	779.625	19.326,40
Saint-Josse-ten-Node	1.270.909	31.505,01
Total	58.531.247	1.450.951,70

Contrats 1994-1998

Ville	Montant en euros	Montant en francs
Anvers	20.348.807	504.433,75
Gand	10.542.598	261.344,18
Total	30.891.405	765.777,93

La ville de Bruges, en revanche, peut encore prétendre, pour la période 1994-1999, à un montant supplémentaire de 5.142.694 francs, ou 127.484,05 euros.

Pour les villes et communes qui n'ont pas été intégrées dans l'audit de la Cour des comptes, l'administration doit effectuer un examen supplémentaire en vue de fixer avec plus d'exactitude le montant des subsides en question. Les résultats de cet examen doivent être soumis à la Cour.

Contracten 1992-1993

Stad of gemeente	Bedrag in BEF	Bedrag in EUR
Antwerpen	33.056.107	819.439,49
Gent	4.822.395	119.544,05
Brussel	11.856.336	293.910,89
Elsene	2.580.044	63.957,62
Schaarbeek	3.149.629	78.077,26
Vorst	1.016.202	25.190,99
Sint-Jans-Molenbeek	779.625	19.326,40
Sint-Joost-ten-Node	1.270.909	31.505,01
Totaal	58.531.247	1.450.951,70

Contracten 1994-1998

Stad	Bedrag in BEF	Bedrag in EUR
Antwerpen	20.348.807	504.433,75
Gent	10.542.598	261.344,18
Totaal	30.891.405	765.777,93

De stad Brugge daarentegen heeft voor de periode 1994-1999 recht op een supplementair bedrag van 5.142.694 BEF of 127.484,05 EUR.

Voor de steden en gemeenten die niet in het onderzoek van het Rekenhof waren betrokken, dient door de administratie bijkomend onderzoek te worden verricht met het oog op een meer nauwkeurige vaststelling van de betrokken subsidies. De resultaten van een dergelijk onderzoek dienen aan het Rekenhof te worden voorgelegd.

4. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

– DISTINCTION ENTRE SUBVENTION ET MARCHÉ PUBLIC DE SERVICES ET RESPECT DES RÉGLEMENTATIONS Y AFFÉRENTES

N-2.068.277

Dans le cadre des dépenses inscrites à la charge du budget de la Coopération internationale, concernant la production de matériel audiovisuel destinée à la sensibilisation de l'opinion publique en matière de coopération au développement, la Cour des comptes a contrôlé si la distinction entre subvention et marché public a été correctement appliquée. Cette distinction s'exprime au niveau de la base juridique, des conditions financières, de l'imputation budgétaire, du régime parafiscal et des contrôles applicables. Il a été constaté que la Direction générale de la Coopération internationale (D.G.C.I.) confond les deux techniques. La Cour a été d'avis que les cas examinés devaient être considérés comme des marchés publics de services.

1. Cadre légal

1.1. Droit budgétaire

Par l'octroi d'une subvention, l'autorité publique entend encourager des activités qu'elle considère comme utiles à l'intérêt général. Lorsqu'elle conclut un marché public, elle confie à un tiers une tâche qu'elle juge nécessaire pour ses propres activités. La finalité différente de ces deux instruments implique une imputation budgétaire différente¹.

Lorsque l'autorité publique confie à un tiers des prestations qu'elle estime nécessaires pour son propre fonctionnement par le biais d'un marché public, le paiement de ces prestations doit être imputé à une allocation de base «12» (achat de biens non durables et de services) ou, le cas échéant, à une allocation de base «74» (acquisition d'autres biens d'investissement, parmi lesquels figurent les biens incorporels).

Par l'octroi d'une subvention, l'autorité publique entend encourager des activités utiles à l'intérêt général, ce qui revient à un transfert de revenus à imputer, suivant le cas, soit à une allocation de base de la catégorie «3», si l'entité subsidiée n'appartient pas au secteur public, soit à une allocation de base de la catégorie «4», si le subventionnement s'effectue au sein du secteur public.

D'après la législation, la Coopération internationale belge a notamment pour mission de sensibiliser l'opinion publique belge². Il est loisible à l'autorité d'assurer elle-même la gestion de cette mission ou de la faire exécuter par des tiers ou encore de combiner les deux. Le budget général des dépenses, section 15 «Coopération internationale», fait apparaître qu'en l'occurrence, elle a choisi de prévoir les deux possibilités: allocation de base 54.43.1228 – Information relative à la politique, et allocation de base 54.43.3329 – Sensibilisation par des tiers (respectivement 1.640.000 euros et 3.000.000 euros dans le budget initial 2002).

La justification du budget général des dépenses de l'année 2002 fait apparaître que les moyens inscrits à l'allocation de base 54.43.1228 sont destinés à la réalisation de la mission d'information spécifique de l'administration. Cette allocation peut notamment être destinée à la conclusion d'un marché public relatif à l'«information

¹ Classification économique des dépenses et recettes publiques SEC95, version de mars 1998.

² Article 3 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge.

4. MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN INTERNATIONALE SAMENWERKING

– ONDSCHIED TUSSEN SUBSIDIE EN OVERHEIDSOPDRACHT VAN DIENSTEN EN NALEVING VAN DE DESBETREFFENDE REGELGEVINGEN

N-2.068.277

Bij het onderzoek van uitgaven ten laste van de begroting van Internationale Samenwerking in verband met de productie van geluids- en beeldmateriaal in het kader van de sensibilisatie van de publieke opinie inzake ontwikkelingssamenwerking, heeft het Rekenhof nagegaan of het onderscheid tussen subsidie en overheidsopdracht correct werd toegepast. Dit verschil uit zich op het niveau van de juridische basis, de financiële voorwaarden, de budgettaire aanrekening, het parafiscaal stelsel en de toepasselijke controles. Er werd vastgesteld dat het Directoraat-generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS) beide technieken vermengt. Het Rekenhof was van oordeel dat de onderzochte gevallen dienden te worden beschouwd als overheidsopdrachten van diensten.

1. Wettelijk kader

1.1. Begrotingsrechtelijk kader

Door de toekenning van een subsidie wil de overheid activiteiten van derden aanmoedigen die volgens haar het algemeen belang, dat zij behartigt, dienen. Door het sluiten van een overheidsopdracht vertrouwt ze aan een derde een taak toe die ze voor haar eigen activiteiten noodzakelijk vindt. Deze verschillende finaliteit van beide instrumenten impliceert een verschillende begrotingsaanrekening¹.

Wanneer de overheid prestaties die ze noodzakelijk vindt voor haar eigen werking toevertrouwt aan een derde door middel van een overheidsopdracht, dient de verwerving van deze prestaties te worden aangerekend op een basisallocatie „12” (aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten) of in voorkomend geval op een basisallocatie „74” (verwerving van investeringsgoederen, waaronder onlichamelijke zaken).

Middels een subsidie wil de overheid activiteiten aanmoedigen die het algemeen belang dienen. Dit komt neer op een inkomensoverdracht aan te rekenen, naargelang van het geval, hetzij op een basisallocatie van de categorie „3”, indien de gesubsidieerde niet tot de overheidssector behoort, hetzij op een basisallocatie van de categorie „4”, indien de subsidiëring geschiedt binnen de overheidssector.

De Belgische internationale samenwerking heeft, zoals de wet bepaalt, onder andere als opdracht de Belgische publieke opinie te sensibiliseren². Het staat de overheid vrij het beheer van deze opdracht zelf uit te voeren of door derden te laten uitvoeren of via een combinatie van beide. Uit de algemene uitgavenbegroting, sectie 15 „Internationale Samenwerking”, blijkt dat zij in casu ervoor heeft gekozen te voorzien in beide mogelijkheden: basisallocatie 54.43.1228 – informatie over het beleid, en basisallocatie 54.43.3329 – sensibilisering door derden (respectievelijk 1.640.000 EUR en 3.000.000 EUR in de initiële begroting 2002).

De middelen op basisallocatie 54.43.1228 zijn bestemd voor het realiseren van de specifieke informatieopdracht van de administratie, zoals blijkt uit de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting voor het jaar 2002. Meer bepaald kunnen op deze basisallocatie onder andere overheidsopdrachten worden aangerekend in verband

¹ Economische classificatie van de uitgaven en ontvangsten van de overheid ESR95, versie maart 1998.

² Artikel 3 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

générale sur les thèmes et priorités de la coopération internationale en coproduction avec des radio-télévisions nationales ou locales (notamment des coproductions)».

L'allocation de base 54.43.3329 constitue le fondement légal de subventions destinées à des organismes publics ou privés qui organisent des activités de sensibilisation en matière de coopération internationale, notamment en ce qui concerne la coproduction de supports audiovisuels traitant du développement en général, en vertu de l'article 2.15.4 de la loi du 22 décembre 2001 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2002, qui autorise l'octroi de subventions pour l'information relative à la politique et pour la sensibilisation par des tiers aux relations nord-sud, à la coopération internationale et à la tolérance interculturelle³.

1.2. Cadre légal et réglementaire général

1.2.1. Marchés publics

Toutes les dispositions contenues dans la législation et la réglementation relatives aux marchés publics doivent être appliquées⁴. Il en résulte qu'après qu'il a été fait appel – dans toute la mesure du possible – à la mise en concurrence, une convention doit être conclue en tenant compte des dispositions de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 et du cahier général des charges (C.G.C.) reproduit en annexe à cet arrêté. L'applicabilité du C.G.C. est régie par l'article 3 de ce dernier arrêté.

1.2.2. Subventions

Comme une subvention implique un transfert gratuit de moyens – c'est-à-dire sans que l'autorité publique ne reçoive directement en échange une prestation productive du bénéficiaire – il incombe au législateur, en application de l'article 12, troisième alinéa, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, de fixer le fondement de toute subvention. Les subsides qui n'ont pas été réglés par une loi organique doivent faire l'objet d'une disposition spéciale dans le budget général des dépenses, qui en précise la nature.

Une subvention ne peut être octroyée que dans les conditions et selon les modalités prescrites aux articles 12, troisième alinéa, et 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Toute subvention accordée doit faire l'objet d'une loi ou d'un arrêté royal qui désigne le bénéficiaire et mentionne le montant de l'intervention et les modalités de paiement, ainsi que les fins et les modalités de justification pour lesquelles elle est

³ Une disposition similaire a été reprise pour les années budgétaires 2000 (loi du 24 décembre 1999, article 2.15.5) et 2001 (loi du 22 décembre 2000, article 2.15.5).

⁴ Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics et arrêté royal du 14 octobre 1996 relatif au contrôle préalable et aux délégations de pouvoir en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et en matière d'octroi de concessions de travaux publics au niveau fédéral.

met „algemene informatie met betrekking tot de onderwerpen en de prioriteiten van de internationale samenwerking, in samenwerking met nationale en lokale radio- en televisiezenders (o.a. coproducties)”.

Op basisallocatie 54.43.3329 worden de middelen uitgetrokken die bestemd zijn om subsidies te verstrekken aan publieke of private instellingen die sensibiliseringsactiviteiten inzake internationale samenwerking organiseren, onder andere in verband met de coproductie van audiovisuele documenten over ontwikkeling in het algemeen. De grondslag hiervoor is artikel 2.15.4 van de wet van 22 december 2001 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2002, waarbij machtiging wordt gegeven tot het toekennen van subsidies voor informatie over het beleid en voor sensibilisering door derden inzake noord-zuidrelaties, internationale samenwerking en interculturele verdraagzaamheid³.

1.2. Algemeen wettelijk en reglementair kader

1.2.1. Overheidsopdrachten

Bij een overheidsopdracht dienen alle bepalingen van de wetgeving en reglementering op de overheidsopdrachten te worden toegepast⁴. Dit impliceert dat, nadat in de mate van het mogelijke een beroep op de mededinging werd gedaan, een overeenkomst wordt gesloten, waarbij rekening wordt gehouden met de voorschriften van het koninklijk besluit van 26 september 1996 en met de algemene aannemingsvoorwaarden (AAV) in bijlage bij dit besluit. De toepasselijkheid van deze AAV wordt geregeld door artikel 3 van voormeld besluit.

1.2.2. Subsidies

Vermits een subsidie een overdracht van middelen om niet inhoudt, d.w.z. zonder dat de overheid rechtstreeks in ruil een productieve prestatie van de begunstigde ontvangt, dient volgens artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit de wetgever de grondslag van elke subsidie vast te leggen. Voor subsidies die niet door een materiële wet zijn geregeld moet er een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting zijn die de aard van de subsidie preciseert.

Een subsidie kan slechts worden toegekend binnen de voorwaarden bepaald door de artikelen 12, derde lid, en 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Iedere toekenning van een subsidie moet het voorwerp uitmaken van een wet of koninklijk besluit, waarbij de begunstigde wordt aangeduid en het bedrag van de tussenkomst en de betalingsmodaliteiten worden bepaald, alsook de doeleinden en de

³ Een gelijkaardige bepaling werd opgenomen voor de begrotingsjaren 2000 (wet van 24 december 1999, artikel 2.15.5) en 2001 (wet van 22 december 2000, artikel 2.15.5).

⁴ Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, en koninklijk besluit van 14 oktober 1996 betreffende het voorafgaand toezicht en de overdracht van bevoegdheid inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en inzake de toekenning van concessies voor openbare werken op federaal niveau.

accordée (article 55 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat). Dans le cas de subventions réglementées pour lesquelles le Roi a accordé délégation au ministre, un arrêté ministériel suffit.

2. Constatations de la Cour des comptes et observations à l'adresse du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement⁵

2.1. Base juridique

Lorsque l'autorité publique entend faire réaliser une prestation par un tiers, elle doit, en tout premier lieu, vérifier s'il ne s'agit pas d'un « marché public de services », tel que décrit dans l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993⁶. Dans l'affirmative, toutes les dispositions contenues dans la législation et la réglementation relatives aux marchés publics doivent être appliquées. En l'occurrence, de tels marchés ont été octroyés à des tiers par la D.G.C.I., d'une part, au moyen de marchés publics de services, et d'autre part, au moyen de subventions. En outre, les dispositions légales et réglementaires applicables en la matière n'ont pas été intégralement respectées.

2.2. Modalités financières

2.2.1. Marchés publics

– Détermination et examen des prix

L'arrêté royal du 8 janvier 1996 prescrit, aux articles 86 à 88, les modalités de détermination des prix et de déroulement d'examen des prix.

Pour deux des marchés concernés, la stipulation d'un prix forfaitaire indique qu'il s'agit d'un « marché à prix global ». Or, l'ajout d'une énumération exhaustive de frais auxquels le paiement peut seulement s'appliquer constitue une disposition qui trouverait mieux sa place dans les « contrats effectués sur la base de dépenses réelles », dont l'application est limitée aux cas d'exception prévus à l'article 7, § 2, de la loi du 24 décembre 1993, qui permet une dérogation à une fixation forfaitaire des prix. Néanmoins, les marchés en cause ne sont pas d'une complexité telle qu'ils puissent être attribués en fixant les prix sur la base des dépenses réelles.

Dans le cadre d'une telle détermination des prix, on pourrait s'attendre logiquement à ce que la convention prévoie explicitement que l'emploi de ce montant doit être justifié a posteriori, de sorte que les paiements puissent être limités aux frais réellement exposés et justifiés. Il s'agit alors d'un marché sur la base de dépenses réelles plafonnées à un montant forfaitaire maximum. Or, une telle disposition contractuelle fait défaut en l'occurrence.

Il faut également rappeler que, dans les cas de procédure négociée sans publicité préalable, les soumissionnaires sont tenus de fournir, préalablement à l'attribution du marché, toutes indications destinées à permettre de vérifier les prix, en exécution de l'article 88, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 susmentionné. Une telle vérification des prix ne semble pas être intervenue en l'occurrence.

⁵ Lettre du 12 juin 2002.

⁶ L'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 a été explicitée dans une circulaire du Premier Ministre du 2 décembre 1997.

wijze van verantwoording van de subsidie (artikel 55 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit). In het geval van geregementeerde subsidies waarbij de Koning delegatie heeft verleend aan de minister, volstaat een ministerieel besluit.

2. Vaststellingen van het Rekenhof en opmerkingen aan de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking⁵

2.1. Juridische basis

Wanneer de overheid door een derde een prestatie wil laten verrichten, dient in eerste instantie te worden nagegaan of het al dan niet gaat om een „overheidsopdracht voor aanneming van diensten” zoals omschreven in bijlage 2 bij de wet van 24 december 1993⁶. Wanneer dit het geval is, dienen alle bepalingen van de wetgeving en reglementering op de overheidsopdrachten te worden toegepast. In casu werden door het DGIS soortgelijke „opdrachten” aan derden toegekend, enerzijds middels de techniek van de overheidsopdracht van diensten, anderzijds middels de techniek van de subsidie. Bovendien werden de terzake geldende wets- en reglementsbe­palingen niet integraal nageleefd.

2.2. Financiële voorwaarden

2.2.1. Overheidsopdrachten

– Prijsbepaling en prijsonderzoek

Het koninklijk besluit van 8 januari 1996 schrijft in zijn artikelen 86 tot 88 voor hoe de prijsbepaling en het prijsonderzoek dienen te verlopen.

In twee van de betrokken opdrachten werd, door een forfaitaire prijs te bedingen, geopteerd voor een „opdracht voor een globale prijs”. Evenwel betreft de toevoeging van een exhaustieve opsomming van kosten waarop de betaling enkel kan betrekking hebben, een bepaling die eerder thuishoort bij een „opdracht op grond van werkelijke uitgaven”. De toepassing daarvan is beperkt tot de uitzonderingsgevallen omschreven in artikel 7, § 2, van de wet van 24 december 1993, dat een afwijking op het forfaitair karakter van de prijs toelaat. De opdrachten leken evenwel niet van dergelijke complexe aard dat ze konden worden gegund met een prijsbepaling op grond van werkelijke uitgaven.

Bij een dergelijke prijsbepaling mag logischerwijze worden verwacht dat in de overeenkomst uitdrukkelijk zou zijn gestipuleerd dat de aanwending van dit bedrag achteraf moet worden verantwoord. Zodoende kunnen de betalingen worden beperkt tot de werkelijk gemaakte en verantwoorde kosten. Het gaat dan om een opdracht op grond van werkelijke uitgaven begrensd tot een maximum forfaitair bedrag. Een dergelijke contractuele bepaling werd evenwel niet opgenomen.

Er weze ook aan herinnerd dat in de gevallen van onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking de inschrijvers, in uitvoering van artikel 88, § 1, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996, vóór het gunnen van de opdracht alle nodige inlichtingen moeten verstrekken om het onderzoek van de prijzen mogelijk te maken. Een dergelijk prijsonderzoek blijkt in casu niet te zijn gebeurd.

⁵ Brief van 12 juni 2002.

⁶ Bijlage 2 bij de wet van 24 december 1993 werd nader toegelicht in een omzendbrief van 2 december 1997 van de Eerste Minister.

– Cautionnement

En principe, en application de l'article 5 du C.G.C., le prestataire de services doit constituer un cautionnement, dont la preuve doit être produite à l'administration dans les 30 jours calendrier après l'attribution du marché.

Cette disposition a été négligée dans les conventions examinées. Eu égard au fait que les conventions ne prévoient aucune dispense de constitution de cautionnement, les sanctions et mesures prescrites à l'article 6 du C.G.C. (prélèvement d'amendes et, éventuellement, retenue d'office du cautionnement ou application de mesures d'office) devaient être prises.

– Paiement après service fait et accepté

L'article 8 de la loi du 24 décembre 1993 précise que des paiements ne peuvent intervenir que pour un service fait et accepté. Il en résulte qu'hormis les cas énumérés à l'article 5 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, aucun marché public ne peut stipuler d'acompte.

Or, les conventions conclues prévoient la liquidation d'une première tranche lors de leur signature, ce qui doit donc être considéré comme un acompte. Lors de l'octroi d'acomptes, le cahier spécial des charges doit, en outre, prévoir la constitution d'un cautionnement en vertu de l'article 5, § 1^{er}, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, ce qui n'a pas été le cas en l'occurrence.

– Délai d'exécution

L'article 69, § 3, du C.G.C. prescrit les modalités de calcul du délai d'exécution des marchés de services. L'article 75, § 1^{er}, du C.G.C. prévoit, pour ces marchés, l'application d'amendes pour retard d'exécution de la convention, ce qui constitue l'un des moyens dont dispose l'autorité adjudicatrice en cas d'exécution défectueuse par le prestataire de services.

Les conventions examinées contiennent effectivement des données concernant la diffusion des programmes. Mais les dossiers de paiement présentés à la Cour ne contiennent toutefois au départ aucune donnée qui fasse apparaître que les dates imposées par contrat aient effectivement été respectées.

2.2.2. *Subsides*

En ce qui concerne les modalités financières relatives aux subsides, il est fait référence aux règles d'octroi de subventions et de leur affectation (cf. point 3.2.2.).

2.3. *Imputation budgétaire*

Eu égard au fait que la production de matériel audiovisuel en vue d'une diffusion ultérieure par des tiers, tant quant à son objet qu'à sa finalité, doit être considérée comme un marché public de services, elle doit être imputée à une allocation de base de la catégorie «12», c'est-à-dire l'achat de biens non durables et de services⁷.

⁷ Catégorie B 26 de l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993: rubrique 96112: «Services pour la production de films ou de bandes vidéo», rubrique 96131: «Services de radio» et rubrique 96132: «Services de télévision».

– Borgtocht

In principe moet de dienstenverlener, in toepassing van artikel 5 van de AAV, een borgtocht stellen, waarvan het bewijs binnen de 30 kalenderdagen na de toewijzing van de opdracht moet worden voorgelegd aan de administratie.

Deze bepaling werd in de onderzochte overeenkomsten niet nageleefd. Aangezien in de overeenkomsten niet is voorzien in een vrijstelling van borgstelling, dienden de in artikel 6 van de AAV voorgeschreven sancties en maatregelen (afhouding van een straf en eventueel ambtshalve inhouding van de borgtocht of toepassing van maatregelen van ambtswege) te worden getroffen.

– Betaling na verstrekte en aanvaarde diensten

Artikel 8 van de wet van 24 december 1993 stelt dat betalingen alleen mogen worden gedaan voor verstrekte en aanvaarde diensten. Dit impliceert dat, behoudens in de gevallen expliciet opgesomd onder artikel 5 van het koninklijk besluit van 26 september 1996, geen voorschotten mogen worden toegekend.

Nochtans voorzien de overeenkomsten in de uitbetaling van een eerste schijf bij hun ondertekening, hetgeen als het betalen van een voorschot dient te worden beschouwd. Bij het toekennen van voorschotten moet het bestek bovendien volgens artikel 5, § 1, laatste lid, van het koninklijk besluit van 26 september 1996 voorzien in het stellen van een waarborg, wat in casu niet is gebeurd.

– Uitvoeringstermijn

Artikel 69, § 3, van de AAV schrijft voor op welke wijze de uitvoeringstermijnen voor opdrachten van diensten worden bepaald. Artikel 75, § 1, van de AAV voorziet voor deze opdrachten in het opleggen van boetes wegens laattijdige uitvoering van de overeenkomst, als één van de middelen die de aanbestedende overheid ter beschikking staan in geval van gebrekkige uitvoering van de opdracht door de dienstenverlener.

De onderzochte overeenkomsten voorzagen wel in data in verband met de uitzending van de programma's, doch de aan het Rekenhof voorgelegde betalingsdossiers bevatten initieel geen gegevens waaruit bleek dat de contractueel opgelegde data ook effectief werden nageleefd.

2.2.2. *Subsidies*

Inzake de financiële voorwaarden met betrekking tot subsidies wordt verwezen naar de regels betreffende de toekenning en de aanwending van subsidies (zie punt 3.2.2.).

2.3. *Budgettaire aanrekening*

Daar de productie van beeld- en geluidsmateriaal voor latere uitzending door derden, zowel naar voorwerp als naar finaliteit, dient te worden beschouwd als een overheidsopdracht van diensten, dient deze te worden aangerekend op een basisallocatie van de categorie „12”, nl. de aankoop van niet-duurzame goederen en van diensten⁷.

⁷ Categorie B 26 van bijlage 2 bij de wet van 24 december 1993: rubriek 96112: „Diensten voor de productie van films of videobanden”, rubriek 96131: „Radiodiensten” en rubriek 96132: „Televisiediensten”.

2.4. Régime parafiscal – créance ou facture

Dans le cas d'un subside, il peut être procédé au paiement sur la base d'une déclaration de créance, alors que pour un marché public, une facture doit être établie⁸.

Les factures soumises dans le cadre des marchés concernés ne mentionnent à aucun endroit la raison pour laquelle l'acte n'est pas assujéti à la T.V.A., ou pourquoi la T.V.A. n'est pas portée en compte⁹.

2.5. Contrôle administratif et budgétaire

2.5.1. Inspection des finances

Tous les arrêtés royaux et ministériels ainsi que toutes propositions dont la réalisation peut avoir un impact financier direct ou indirect doivent être soumis pour avis préalable – sauf dans certains cas – à l'Inspection des finances, en exécution de la réglementation relative au contrôle administratif et budgétaire¹⁰. Ainsi, l'avis de l'Inspection des finances n'est pas requis pour les cas suivants :

- des subventions qui sont accordées conformément à des règles organiques qui en fixent les conditions d'octroi, le bénéficiaire et le montant, des subventions dont les bénéficiaires sont nommément mentionnés au budget et qui sont inférieures à 25.000 euros et d'autres, dont le montant est inférieur à 3.100 euros;
- des marchés publics, pour autant que la dépense n'excède pas 250.000 euros, pour l'adjudication publique et l'appel d'offres général; 125.000 euros, pour l'adjudication restreinte et l'appel d'offres restreint et 31.000 euros, pour la procédure négociée.

Les marchés publics de services examinés n'ont pas toujours été soumis préalablement pour avis à l'Inspection des finances.

2.5.2. Contrôleur des engagements

En vertu de l'article 49 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, les dépenses doivent être engagées avant que la décision soit signifiée au bénéficiaire de la subvention ou à la partie contractante.

Les dossiers examinés font apparaître que, dans beaucoup de cas, l'engagement a été effectué tardivement.

⁸ Article 100 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868 portant règlement général sur la comptabilité de l'Etat, et article 15, § 2, premier alinéa, du C.G.C.

⁹ Article 5, 10°, de l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992 relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée.

¹⁰ Articles 14 et 15 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

2.4. Parafiscaal stelsel – schuldvordering of factuur

Bij een subsidie kan tot betaling worden overgegaan op basis van een schuldvordering. Bij een overheidsopdracht daarentegen moet een factuur worden opgemaakt⁸.

Op de in het kader van de betrokken opdrachten voorgelegde facturen is nergens vermeld waarom de handeling is vrijgesteld van BTW of de BTW niet in rekening wordt gebracht⁹.

2.5. Administratieve en budgettaire controle

2.5.1. Inspectie van Financiën

Alle koninklijke en ministeriële besluiten, evenals alle voorstellen waarvan de verwezenlijking rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben, moeten voorafgaandelijk – behoudens in bepaalde gevallen – aan het advies van de Inspectie van Financiën worden voorgelegd in uitvoering van de reglementering inzake de administratieve en budgettaire controle¹⁰. Aldus is het advies van de Inspectie van Financiën niet vereist:

- voor subsidies die zijn toegekend overeenkomstig organieke regelen die de toekenningsvoorwaarden, de begunstigde en het bedrag ervan vaststellen, voor subsidies waarvan de begunstigten bij name in de begroting zijn vermeld en die lager zijn dan 25.000 EUR en voor andere waarvan het bedrag lager is dan 3.100 EUR;
- voor overheidsopdrachten voor zover de uitgave volgende bedragen niet overschrijdt: 250.000 EUR voor de openbare aanbesteding en de algemene offerte-aanvraag, 125.000 EUR voor de beperkte aanbesteding en de beperkte offerte-aanvraag en 31.000 EUR voor de onderhandelingsprocedure.

De onderzochte overheidsopdrachten van diensten werden niet steeds voorafgaandelijk aan het advies van de Inspectie van Financiën voorgelegd.

2.5.2. Controleur van de vastleggingen

Krachtens artikel 49 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit moeten de verbintenissen worden vastgelegd alvorens de beslissing aan de begunstigde van de subsidie of de medecontractant wordt betekend.

Uit de onderzochte dossiers is gebleken dat de vastlegging in vele gevallen laattijdig gebeurde.

⁸ Artikel 100 van het koninklijk besluit van 10 december 1868 houdende algemeen reglement op de rijkscomptabiliteit, en artikel 15, § 2, eerste lid, van de AAV.

⁹ Artikel 5, 10°, van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992 met betrekking tot de regeling voor de voldoening van de belasting over de toegevoegde waarde.

¹⁰ Artikelen 14 en 15 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

3. Recommandations de la Cour des comptes au secrétaire d'Etat à la Coopération au développement¹¹

3.1. Qualification de marché public de services

Les marchés concernant la production de matériel audiovisuel doivent être considérés comme des conventions à titre onéreux. En effet, la D.G.C.I. paie une somme forfaitaire et obtient, en contrepartie, la diffusion du film et du reportage demandés ainsi qu'un certain nombre de copies vidéo. En outre, il s'agit de prestations pouvant être rangées dans les services de catégorie B26 (services récréatifs, culturels et sportifs), mentionnés à l'annexe 2 de la loi du 24 décembre 1993 et dans la circulaire y afférente du Premier ministre.

S'agissant d'activités nécessaires au fonctionnement de la D.G.C.I., un marché public est à cet effet plus indiqué qu'un subside. La réalisation de l'objectif de développement durable, en sensibilisant, notamment, l'opinion publique belge, relève de la mission légale de la D.G.C.I.

3.2. Modalités financières

3.2.1. Marchés publics

– Détermination des prix et examen des prix

Les conventions doivent contenir des dispositions claires concernant le prix de nature à permettre une application cohérente des modes de détermination des prix prévus à l'article 86 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

Dans les cas de procédure négociée sans publicité préalable, les soumissionnaires sont tenus de fournir, préalablement à l'attribution du marché, toutes indications destinées à permettre de vérifier les prix, en application de l'article 88, § 1^{er}, de l'arrêté royal susmentionné.

– Cautionnement

A l'avenir, les obligations relatives au cautionnement devront être appliquées strictement. Au cas où une dispense de cautionnement est jugée nécessaire, ce point doit figurer dans la convention et être motivé explicitement sur la base des conditions particulières du marché au sens de l'article 3, § 1^{er}, deuxième alinéa, de l'arrêté royal du 26 septembre 1996.

– Paiement après service fait et accepté

Les conventions ne peuvent prévoir l'octroi d'avances que si cette façon de faire peut être motivée explicitement au regard des cas énumérés à l'article 5 de l'arrêté royal susmentionné.

– Délai d'exécution

En tout état de cause, il doit apparaître clairement si les conventions ont été exécutées à temps et si toutes les clauses ont été correctement respectées. A cet effet, à l'avenir, une attestation séparée devra être versée dans les dossiers de paiement. Le cas échéant, il devra, sur la base de cette attestation, être procédé à la retenue d'amendes ou à l'exécution gratuite de travaux rectificatifs ou complémentaires.

¹¹ Lettre du 12 juin 2002.

3. Aanbevelingen van het Rekenhof aan de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking¹¹

3.1. Kwalificatie als overheidsopdracht van diensten

De opdrachten voor de productie van beeld- en geluidsmateriaal dienen als overeenkomsten onder bezwarende titel te worden beschouwd. Het DGIS betaalt immers een forfaitaire som en verkrijgt hiervoor als tegenprestatie de uitzending van de gevraagde film en reportage én een aantal (video-) kopieën. Bovendien gaat het om prestaties die kunnen worden ondergebracht bij de diensten van categorie B26 (recreatie, cultuur en sport), vermeld in bijlage 2 bij de wet van 24 december 1993 en in de desbetreffende omzendbrief van de Eerste Minister.

Aangezien het hier gaat om activiteiten die voor de eigen werking van het DGIS noodzakelijk zijn, is hiervoor een overheidsopdracht meer aangewezen dan een subsidie. De doelstelling duurzame ontwikkeling te realiseren door onder andere de Belgische publieke opinie te sensibiliseren, behoort tot de wettelijke opdracht van het DGIS.

3.2. Financiële voorwaarden

3.2.1. Overheidsopdrachten

– Prijsbepaling en prijsonderzoek

In de overeenkomsten moeten duidelijke bepalingen in verband met de prijs worden opgenomen, die toelaten de in artikel 86 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 geregelde wijzen van prijsbepaling consequent toe te passen.

In de gevallen van onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking moeten de inschrijvers vóór het gunnen van de opdracht alle nodige inlichtingen verstrekken om het onderzoek van de prijzen mogelijk te maken, in toepassing van artikel 88, § 1, van genoemd besluit.

– Borgtocht

In de toekomst zouden de verplichtingen in verband met de borgtochtstelling strikt moeten worden toegepast. Indien een vrijstelling van borgtocht noodzakelijk wordt geacht, moet dit in de overeenkomst worden opgenomen en uitdrukkelijk worden gemotiveerd door een verwijzing naar de bijzondere eisen van de opdracht, in de zin van artikel 3, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 26 september 1996.

– Betaling na verstrekte en aanvaarde diensten

In de overeenkomsten kunnen voorschotten slechts worden toegestaan indien dit uitdrukkelijk kan worden gemotiveerd ten aanzien van de gevallen opgesomd in artikel 5 van genoemd besluit van 26 september 1996.

– Uitvoeringstermijn

Het moet in ieder geval duidelijk zijn of de overeenkomsten tijdig werden uitgevoerd en of alle clausules correct werden nageleefd. Daartoe dient in de toekomst een afzonderlijke attestatie te worden opgenomen in de betalingsdossiers. Desgevallend moet er, op basis van dit attest, worden overgegaan tot de inhouding van boetes of de kosteloze uitvoering van corrigerende of bijkomende werkzaamheden.

¹¹ Brief van 12 juni 2002.

3.2.2. Subsidies

En vertu de l'article 55, deuxième alinéa, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense. La finalité et la portée du subside doivent être indiquées avec précision. Il importe à cet égard de déterminer quelles dépenses sont admissibles comme preuve de l'emploi du subside. En d'autres termes, le contrôle des prix est effectué essentiellement a posteriori, contrairement aux marchés publics, dont le prix est, à quelques exceptions près, forfaitaire, et pour lesquels un contrôle préalable des prix doit être possible. Dans le cas de subsides, des pièces justificatives doivent être produites pour étayer le coût des activités ou un rapport de contrôle doit être établi, ce qui n'est pas le cas pour un marché public (sauf lorsqu'il s'agit d'un marché effectué sur la base de dépenses réelles).

L'attributaire du subside a également le droit, en exécution de l'article 56 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, de faire procéder sur place au contrôle de l'emploi des fonds attribués. Lorsque les pièces justificatives présentées sont insuffisantes pour étayer les subsides ou lorsque le bénéficiaire se dérobe au contrôle, la liquidation des tranches restant à payer peut être suspendue et le recouvrement des sommes déjà payées peut être demandé. Le contrôle se situe surtout sur le plan de la réalité des dépenses, en application des articles 57 et 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Dans le cas de subsides, l'autorité publique fixe de manière discrétionnaire les modalités de liquidation: sous la forme d'acomptes, de paiement unique, de paiement par tranches, de paiement après justification de la tranche précédente, etc. En effet, l'octroi d'un subside résulte d'une décision unilatérale.

3.3. Imputation budgétaire

Lorsqu'il s'agit d'un marché public de services, les dépenses doivent toujours être engagées et ordonnancées sur une allocation de base dans la classification économique adéquate. Eu égard au fait que la production de matériel audiovisuel doit être considérée comme un marché public de services, les marchés examinés doivent être imputés à l'allocation de base 54.43.12.28 du budget de la Coopération internationale.

3.4. Régime parafiscal – créance ou facture

L'administration doit veiller à ce que les créances et les factures introduites par les créanciers répondent aux prescriptions légales et réglementaires déjà mentionnées (en particulier en matière de paiement de la T.V.A.).

3.2.2. Subsidies

Volgens artikel 55, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit is iedere subsidierekker gehouden verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij de wet hem daarvan vrijstelling verleent. De bestemming en de draagwijdte van de subsidie moeten precies worden aangegeven. Daarbij is het van belang te bepalen welke uitgaven in aanmerking komen als bewijs voor de aanwending van de subsidie. M.a.w. de (prijzen)controle gebeurt hoofdzakelijk achteraf. Bij een overheidsopdracht daarentegen is de prijs, op een aantal uitzonderingen na, forfaitair en moet een voorafgaande prijzencontrole mogelijk zijn. Bij subsidies moeten steeds de bewijsstukken worden voorgelegd ter staving van de kostprijs van de activiteiten of dient een controleverslag te worden opgesteld. Dat is niet het geval bij overheidsopdrachten (behoudens wanneer het een opdracht op grond van werkelijke uitgaven betreft).

De subsidieverstrekker heeft ook het recht om, in uitvoering van artikel 56 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, ter plaatse bij de gesubsidieerde controle uit te oefenen over de aanwending van de toegekende gelden. Wanneer bij subsidies ontoereikende bewijsstukken worden voorgelegd of wanneer de begunstigde zich onttrekt aan controle, kan de vereffening van de nog te betalen gedeelten worden geschorst of kunnen de reeds betaalde gedeelten worden teruggevorderd. De controle situeert zich vooral op het vlak van de werkelijkheid van de uitgaven, in toepassing van de artikelen 57 en 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Bij subsidies bepaalt de overheid op discretionaire wijze de mogelijke vereffeningmodaliteiten: toekennen van een voorschot, uitbetaling in één keer, betaling in meerdere schijven, betaling na verantwoording van de vorige schijf, enz. Een subsidietoekenning maakt immers het voorwerp uit van een éénzijdige beslissing.

3.3. Begrotingsaanrekening

Indien het om een overheidsopdracht van diensten gaat, moeten de uitgaven steeds worden vastgelegd en geordonnanceerd op een basisallocatie met de juiste economische classificatie. Aangezien de productie van beeld- en geluidsmateriaal moet worden beschouwd als een overheidsopdracht van diensten, dienen de onderzochte opdrachten te worden aangerekend op basisallocatie 54.43.1228 van de begroting van Internationale Samenwerking.

3.4. Parafiscaal stelsel – schuldvordering of factuur

De administratie dient erover te waken dat de door de schuldeisers ingediende schuldvorderingen en facturen beantwoorden aan de reeds vermelde wettelijke en reglementaire voorschriften (in het bijzonder inzake de voldoening van de BTW).

3.5. Contrôle administratif et budgétaire

Le secrétaire d'Etat a été prié de prendre les mesures qui s'imposent pour que les règles relatives au contrôle administratif et budgétaire soient strictement respectées.

La Cour a également insisté sur la nécessité de soumettre préalablement tous les engagements financiers du département au contrôleur des engagements, de sorte qu'une imputation budgétaire correcte et en temps voulu puisse être garantie.

*
* *

A ce jour, le secrétaire d'Etat à la Coopération au développement n'a pas encore répondu aux observations et recommandations de la Cour des comptes.

3.5. Administratieve en budgettaire controle

Er werd de staatssecretaris verzocht maatregelen te nemen opdat de regels in verband met de administratieve en begrotingscontrole strikt zouden worden nageleefd.

Tevens werd er op aangedrongen dat alle financiële verplichtingen van het departement voorafgaandelijk aan de controleur van de vastleggingen zouden worden voorgelegd, zodat een correcte en tijdige begrotingsaanrekening kan worden gewaarborgd.

*
* *

Tot dusver heeft de Staatssecretaris voor Ontwikkelings-samenwerking niet geantwoord op de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

5. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

– CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE L'ANNULATION D'UN PROGRAMME DE CONSTRUCTION DE DRAGUEURS DE MINES CÔTIERS (D.M.C.)

En février 1994, le Conseil des ministres a approuvé un programme de construction de dragueurs de mines côtiers (D.M.C.) qui comportait quatre volets :

N-1.307.007

N-1.701.248

N-1.793.643

- le développement et la construction d'un prototype de système de dragage des mines flottantes ;
- l'achat de l'appareillage de mesures ;
- la construction d'une plate-forme d'essais sur un dragueur de mines existant ;
- la construction de quatre dragueurs de mines côtiers par un chantier naval belge.

Les trois premiers de ces contrats ont été attribués et exécutés. En novembre 1996, le ministère de la Défense nationale a conclu avec le chantier naval retenu un marché-cadre (convention) relatif à la construction de quatre dragueurs de mines côtiers. Ce marché a été scindé en trois phases distinctes : une phase d'ingénierie, la construction d'un prototype et la construction de trois autres navires. Dans le cadre de cette convention, seul le contrat d'ingénierie a été conclu et exécuté en février 1998. A la suite de la décision du Conseil des ministres du 12 mai 2000 approuvant le « plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000-2015 », le programme D.M.C. n'a pas été poursuivi. Du fait de cette décision, les dépenses exposées dans le cadre du programme de construction de dragueurs de mines côtiers, soit environ 1,1 milliard de francs (28,29 millions d'euros), doit être considéré comme partiellement perdu. En outre, le ministère de la Défense nationale a été assigné par l'entrepreneur principal, qui a intenté une action en dommages-intérêts pour un montant de 1,5 milliard de francs (37,18 millions d'euros).

1. Historique – Contrats relatifs au système de dragage des mines flottantes, à l'appareillage de mesures et à la plate-forme d'essais

1.1. Aperçu des faits

En 1985, la Marine a entrepris une étude des nouvelles possibilités technologiques en matière de dragage de mines. Celle-ci a débouché sur l'étude préliminaire d'un programme de dragueurs de mines côtiers (D.M.C.), mis en oeuvre durant la période 1990-1992 en collaboration avec la Marine royale néerlandaise, dans le cadre du MOU (« Memorandum of Understanding » – protocole d'accord). L'accord de coopération était relatif à la phase de définition du projet de développement conjoint d'un dragueur de mines côtier.

Le programme D.M.C. a été approuvé, les 2 et 29 juillet 1993, par le Conseil des ministres dans le cadre du « plan de rééquipement à moyen terme » (P.M.T.) pour la période 1993-1997. Ce plan prévoyait un programme de construction de quatre dragueurs de mines côtiers en polyester renforcé par de la fibre de verre, en remplacement des 4 dragueurs de mines opérationnels, mais âgés de 40 ans. L'objectif était de conclure, avant la fin de l'année 1994, un contrat-cadre avec le chantier naval retenu. Le prototype devait être opérationnel en 1997, les trois autres devant être fournis entre 1999 et 2003. Le montant total de la construction des quatre dragueurs de mines côtiers était évalué à 12 milliards de francs (294,47 millions d'euros).

Par décision du 25 février 1994, le Conseil des ministres a autorisé le ministre de la Défense nationale à négocier de gré à gré quatre marchés :

5. MINISTERIE VAN LANDSVERDEDIGING

– FINANCIËLE GEVOLGEN VAN DE SCHRAPPING VAN HET PROGRAMMA VOOR DE BOUW VAN KUSTMIJNENVEGERS

N-1.307.007
N-1.701.248
N-1.793.643

In februari 1994 verleende de Ministerraad zijn goedkeuring aan het programma kustmijnenveger (KMV), dat bestond uit vier luiken:

- de ontwikkeling en de bouw van een prototype invloedsmijnenveegsysteem;*
- de aankoop van de meetapparatuur;*
- de bouw van een proefplatform op een bestaande mijnenveger;*
- de bouw van vier kustmijnenveggers door een Belgische scheepswerf.*

De eerstgenoemde drie contracten werden gegund en uitgevoerd. In november 1996 werd door het Ministerie van Landsverdediging met de weerhouden scheepswerf een raamopdracht (conventie) betreffende de bouw van vier kustmijnenveggers gesloten, opgesplitst in drie onderscheiden fasen: een engineeringfase, de bouw van een prototype en de bouw van nog drie schepen. In het kader van die conventie werd in februari 1998 enkel het engineeringcontract gesloten en uitgevoerd. Ten gevolge van de beslissing van de Ministerraad van 12 mei 2000, waarbij het „strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch leger 2000-2015” werd goedgekeurd, werd het programma KMV stopgezet. Door deze beslissing moeten de uitgaven die in het kader van het programma reeds werden verricht, ten bedrage van ongeveer 1,1 miljard BEF (28,29 miljoen EUR), als gedeeltelijk verloren worden beschouwd. Tevens werd het Ministerie van Landsverdediging door de hoofdaannemer gedagvaard met een eis tot schadevergoeding van ongeveer 1,5 miljard BEF (37,18 miljoen EUR).

1. Antecedenten – De contracten prototype invloedsmijnenveegsysteem, meetapparatuur en proefplatform

1.1. Overzicht van de feiten

De Zeemacht had in 1985 een onderzoek aangevat inzake nieuwe technologische mogelijkheden op het vlak van het mijnenvegen. Dit leidde tot de voorstudie van een programma kustmijnenveger (KMV), die in de periode 1990-1992 werd uitgevoerd in samenwerking met de Koninklijke Nederlandse Marine in het kader van het MOU (Memorandum of Understanding). De samenwerkingsovereenkomst betrof het realiseren van de *projectdefinitiefase* van een gemeenschappelijke ontwikkeling van een kustmijnenveger.

Het programma KMV werd op 2 en 29 juli 1993 goedgekeurd door de Ministerraad in het kader van het „plan wederuitrusting op middellange termijn” (PMT) voor de periode 1993-1997. Dat plan voorzag in een bouwprogramma van vier kustmijnenveggers in glasvezel versterkte polyester, ter vervanging van de vier operationele, maar 40 jaar oude mijnenveggers. De bedoeling was vóór eind 1994 een raamcontract te sluiten met de weerhouden werf. Het prototype zou operationeel worden in 1997, de andere drie kustmijnenveggers zouden worden geleverd tussen 1999 en 2003. Het totale bedrag voor de bouw van de vier kustmijnenveggers werd geraamd op 12 miljard BEF (294,47 miljoen EUR).

Bij beslissing van de Ministerraad van 25 februari 1994 werd aan de Minister van Landsverdediging toelating gegeven onderhands te onderhandelen over vier opdrachten:

- un marché relatif au développement et à la construction d'un *prototype de système de dragage des mines flottantes*, suivant la procédure de gré à gré et après consultation des quatre fournisseurs connus;
- un marché relatif à l'achat de l'*appareillage de mesure* destiné au système de dragage des mines flottantes, suivant la procédure de gré à gré et après consultation des cinq fournisseurs connus;
- un marché relatif à la construction d'une *plate-forme d'essai* sur un dragueur de mines existant, en vue de tester le prototype de système de dragage des mines flottantes et l'appareillage de mesure, suivant la procédure de gré à gré et après consultation des chantiers navals nationaux;
- un marché-cadre (convention) à conclure avec un chantier naval belge, après consultation des chantiers nationaux candidats, en vue de réaliser un *programme de construction de quatre dragueurs de mines côtiers*.

Le contrat relatif au prototype du système de dragage des mines flottantes a été approuvé en Conseil des ministres le 31 mars 1995, attribué pour un montant de 451.366.750 francs (11.189.089,46 euros) et notifié le 23 mai 1995¹.

Le contrat relatif à l'achat de l'appareillage de mesures a été approuvé en Conseil des ministres le 22 décembre 1995, attribué pour un montant de 121.062.694 francs (3.001.065,79 euros) et notifié le 29 décembre 1995².

Le contrat relatif à la conversion d'un dragueur de mines existant en une plate-forme d'essais a été approuvé en Conseil des ministres du 20 décembre 1996, attribué pour un montant de 78.331.915 francs (1.941.797,45 euros) et notifié le 9 janvier 1997³.

1.2. Observations formulées par la Cour des comptes au ministre de la Défense nationale⁴

La Cour n'a formulé aucune observation à propos du déroulement de la procédure d'attribution des trois marchés précités. Les contrats relatifs au système de dragage des mines flottantes, à l'appareillage de mesures et à la plate-forme d'essais ont été exécutés correctement et ont produit les résultats escomptés dans le cadre du programme.

Le ministre de la Défense nationale a toutefois été prié d'expliquer pourquoi les contrats relatifs au prototype du système de dragage des mines flottantes et à l'appareillage de mesure ont été attribués sans tenir compte d'une décision définitive concernant le programme de construction proprement dit, et ce en dépit du fait que la réalisation du programme D.M.C. devait, logiquement, être considérée comme constituant un ensemble composé de quatre volets.

Auparavant déjà, et compte tenu de l'incertitude entourant, à l'époque, la faisabilité du programme de construction proprement dit, l'Inspection des finances avait fait

¹ Après une procédure de gré à gré, justifiée sur la base de l'article 17, § 2, 4° (ouvrages et objets d'art ou de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes ou techniciens éprouvés) et 7° (caractère secret des travaux, fournitures ou services) de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

² Après une procédure de gré à gré, justifiée sur la base de l'article 17, § 2, 4° et 7°, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

³ Après une procédure de gré à gré, justifiée sur la base de l'article 17, § 2, 4°, de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

⁴ Lettre du 28 août 1996.

- een opdracht met betrekking tot de ontwikkeling en de bouw van een *prototype invloedsmijnenveegsysteem*, volgens de onderhandse procedure, na raadpleging van de vier gekende leveranciers;
- een opdracht met betrekking tot de aankoop van de *meetapparatuur* ten behoeve van het invloedsmijnenveegsysteem, volgens de onderhandse procedure, na raadpleging van de vijf gekende leveranciers;
- een opdracht met betrekking tot de bouw van een *proefplatform* op een bestaande mijnenveger met het oog op het testen van het prototype invloedsmijnenveegsysteem en de meetapparatuur, volgens de onderhandse procedure, na raadpleging van de nationale scheepswerven;
- een raamopdracht (conventie) met een Belgische scheepswerf, na raadpleging van de nationale scheepswerven die hun kandidatuur stellen, met het oog op een *bouwprogramma voor vier kustmijnenvegers*.

Het contract met betrekking tot het prototype invloedsmijnenveegsysteem werd, na goedkeuring door de Ministerraad van 31 maart 1995, toegewezen voor een bedrag van 451.366.750 BEF (11.189.089,46 EUR) en genotificeerd op 23 mei 1995¹.

Het contract met betrekking tot de aankoop van meetapparatuur werd, na goedkeuring door de Ministerraad van 22 december 1995, toegewezen voor een bedrag van 121.062.694 BEF (3.001.065,79 EUR) en genotificeerd op 29 december 1995².

Het contract met betrekking tot de ombouw van een bestaande mijnenveger tot een proefplatform werd, na goedkeuring door de Ministerraad van 20 december 1996, toegewezen voor een bedrag van 78.331.915 BEF (1.941.797,45 EUR) en genotificeerd op 9 januari 1997³.

1.2. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Landsverdediging⁴

Betreffende het verloop van de gunningsprocedure voor de drie genoemde opdrachten werden door het Rekenhof geen opmerkingen geformuleerd. De contracten prototype invloedsmijnenveegsysteem, meetapparatuur en proefplatform werden naar behoren uitgevoerd en gaven de in het kader van het programma verwachte resultaten.

Wel werd aan de Minister van Landsverdediging gevraagd uit te leggen waarom de contracten prototype invloedsmijnenveegsysteem en meetapparatuur werden gegund onafhankelijk van een definitieve beslissing over het eigenlijke bouwprogramma, ondanks het feit dat de realisatie van het KMV-programma logischerwijze moest worden beschouwd als één geheel bestaande uit vier luiken.

Reeds eerder had de Inspectie van Financiën, rekening houdend met de toen onzekere situatie betreffende de realiseerbaarheid van het eigenlijke bouwprogramma,

¹ Na een onderhandse procedure, gerechtvaardigd op basis van artikel 17, §2, 4° (kunst- of precisiewerken en -voorwerpen waarvan de uitvoering slechts aan ervaren kunstenaars of technici kan worden toevertrouwd) en 7° (geheime aard der werken, leveringen of diensten) van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

² Na een onderhandse procedure, gerechtvaardigd op basis van artikel 17, §2, 4° en 7°, van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

³ Na een onderhandse procedure, gerechtvaardigd op basis van artikel 17, §2, 4°, van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

⁴ Brief van 28 augustus 1996.

observer qu'il était inopportun de notifier les contrats relatifs au prototype du système de dragage des mines flottantes et à l'appareillage de mesure avant l'achèvement définitif du volet concernant la construction. C'était en effet l'exécution finale de ce dernier volet qui conférait leur pertinence aux projets partiels d'achat du prototype du système de dragage des mines flottantes et de l'appareillage de mesure. Par conséquent, selon l'Inspection des finances, le Gouvernement ne pouvait poursuivre l'exécution des projets partiels que s'il était convaincu qu'en tout état de cause, le programme serait réalisé⁵.

1.3. Réponse du ministre de la Défense nationale⁶

Le ministre de l'époque a fait uniquement savoir que les contrats relatifs au prototype du système de dragage des mines flottantes et à l'appareillage de mesure étaient exécutés normalement et que, le 30 octobre 1996, la convention ayant trait au programme de construction de quatre dragueurs de mines côtiers avait été signée avec l'entrepreneur principal.

2. Convention relative au programme de construction de quatre dragueurs de mines côtiers

2.1. Aperçu des faits

La convention⁷ a été notifiée par le ministre de la Défense nationale à l'entrepreneur principal le 8 novembre 1996 et confirmée par décision du Conseil des ministres du 20 décembre 1996. Elle prévoyait trois phases, dont chacune devait faire séparément l'objet d'un contrat partiel :

- phase 1 : ingénierie (étude du développement) ;
- phase 2 : construction du premier navire (tête de série) ;
- phase 3 : construction de trois navires (série).

La convention fixait des plafonds pour chaque phase du programme de construction. Le montant total du programme de construction, qui ne pouvait être dépassé, s'élevait à 12,005 milliards de francs (297,60 millions d'euros). Un prix forfaitaire ne devait être fixé qu'à la conclusion de chacun des contrats partiels, et ce en fonction des résultats de l'ingénierie.

Dans la convention étaient incluses un certain nombre de clauses restrictives de risques pour l'Etat. C'est ainsi que, par définition, sa signature n'impliquait pas un engagement, mais exprimait uniquement la ferme intention de mettre en oeuvre le programme de construction et, s'il était mis en oeuvre, de le confier à l'entrepreneur principal. La convention stipulait également que le ministère de la Défense nationale

⁵ Cf., notamment, les notes de l'Inspection des finances des 13 novembre et 18 décembre 1995.

⁶ Lettre du 12 novembre 1996.

⁷ La convention a été conclue par le biais d'une procédure de gré à gré en application de l'article 223 du Traité de Rome – de sorte que la consultation a été exclusivement nationale et que le marché a été soustrait à la concurrence européenne – et sur la base de l'article 17, § 2, 4^o (objets d'art ou de précision dont l'exécution ne peut être confiée qu'à des artistes ou techniciens éprouvés, et de l'article 17, § 2, 7^o (caractère secret de la fourniture et protection des intérêts fondamentaux de la sécurité nationale), de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services. L'article 223 constitue actuellement l'article 296 du Traité instituant l'Union européenne.

opgemerkt dat het geen zin had de contracten prototype invloedsmijnenveegsysteem en meetapparatuur te notificeren vooraleer het luik bouw definitief was afgerond. Het was immers de finale uitvoering van het luik bouw, die zin gaf aan de aankoop van de deelprojecten prototype invloedsmijnenveegsysteem en meetapparatuur. Bijgevolg kon volgens de Inspectie van Financiën de regering slechts doorgaan met de deelprojecten indien zij ervan overtuigd was dat het bouwprogramma hoe dan ook zou worden uitgevoerd⁵.

1.3. Antwoord van de Minister van Landsverdediging⁶

De toenmalige minister meldde enkel dat de contracten prototype invloedsmijnenveegsysteem en meetapparatuur een normale uitvoering kenden en dat op 30 oktober 1996 de conventie betreffende het bouwprogramma voor vier kustmijnenveegers met de hoofdaannemer was ondertekend.

2. De conventie betreffende het bouwprogramma voor vier kustmijnenveegers

2.1. Overzicht van de feiten

De conventie⁷ werd door de Minister van Landsverdediging op 8 november 1996 aan de hoofdaannemer genotificeerd en bij beslissing van de Ministerraad van 20 december 1996 bevestigd. Zij voorzag in drie fasen, die elk afzonderlijk het voorwerp zouden uitmaken van een deelcontract :

- fase 1 : de engineering (studie van de ontwikkeling);
- fase 2 : de bouw van een eerste schip (hoofd van de serie);
- fase 3 : de bouw van drie schepen (serie).

De conventie bepaalde voor elke fase van het bouwprogramma een plafondbedrag. Het totale bedrag voor het bouwprogramma, dat niet mocht worden overschreden, bedroeg 12,005 miljard BEF (297,60 miljoen EUR). Pas bij het afsluiten van elk van de deelcontracten zou een forfaitaire prijs worden bepaald en dit in functie van de resultaten van de engineering.

In hoofde van de Staat bevatte de conventie een aantal risicobeperkende clausules. Zo hield de ondertekening ervan per definitie geen onvoorwaardelijke verbintenis in, maar gaf zij slechts uitdrukking aan het vaste voornemen het bouwprogramma uit te voeren en – indien het tot uitvoering werd gebracht – het toe vertrouwen aan de hoofdaannemer. De conventie bepaalde tevens dat het Ministerie van Landsver-

⁵ Zie onder andere de nota's van de Inspectie van Financiën van 13 november 1995 en van 18 december 1995.

⁶ Brief van 12 november 1996.

⁷ De conventie werd aangegaan via een onderhandse procedure in toepassing van artikel 223 van het Verdrag van Rome – waardoor uitsluitend een nationale raadpleging gebeurde en de opdracht werd onttrokken aan de Europese concurrentie – en op basis van artikel 17, § 2, 4° (kunst- of precisiewerken en -voorwerpen waarvan de uitvoering slechts aan ervaren kunstenaars of technici kan worden toevertrouwd) en van artikel 17, § 2, 7° (geheime aard van de levering en bescherming van de fundamentele belangen van de veiligheid van het land) van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. Artikel 223 is momenteel artikel 296 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie.

pouvait, à tout moment, renoncer à en poursuivre l'exécution, sans que des dommages-intérêts doivent être payés pour la non-conclusion des contrats partiels.

Après approbation en Conseil des ministres du 6 février 1998, le contrat partiel relatif à l'ingénierie a été notifié à l'entrepreneur principal le 13 février 1998 pour un montant de 218.159.897 francs (5.408.042,58 euros)⁸.

Le contrat de construction ne devait être attribué qu'à l'issue de l'approbation des résultats de la phase d'ingénierie (octobre 1999) et avec l'assentiment du Conseil des ministres.

En réponse aux observations de l'Inspection des finances, le Conseil des ministres du 6 février 1998 a formulé plusieurs conditions à propos des garanties techniques et financières à fournir par l'entrepreneur principal. En effet, tant lors de l'introduction du dossier relatif à la convention que de celle du dossier concernant l'ingénierie, l'Inspection des finances avait émis plusieurs avis négatifs et insisté à maintes reprises sur la nécessité de fournir des garanties absolues en matière financière et au niveau de la qualité technique.

2.2. Observations formulées par la Cour des comptes au ministre de la Défense nationale⁹

A l'occasion de la réception définitive du contrat d'ingénierie et des problèmes soulevés à cet égard, la Cour a posé des questions concrètes au sujet du programme D.M.C. en général, et du contrat d'ingénierie en particulier, et ce à propos, notamment, des points suivants :

- écarts par rapport aux exigences techniques initiales ;
- prolongation des délais convenus et infrastructure de l'entrepreneur principal non encore totalement achevée ;
- estimations des coûts et respect des limites budgétaires imposées par la convention ;
- application des sanctions prévues par le contrat pour cause de manquement aux accords initiaux en matière de prix, de calendrier et de qualité ;
- exécution d'un contrôle des prix *a posteriori*.

2.3. Réponse du ministre de la Défense nationale¹⁰

Au terme de négociations et après la mise en demeure de l'entrepreneur principal, le 12 janvier 2000, celui-ci avait, conjointement avec les principaux sous-traitants, élaboré des solutions en vue de fournir des produits (document définissant le projet, estimations des coûts, calendrier, etc.) entièrement conformes à la convention et au contrat partiel relatif à l'ingénierie. L'administration a confirmé que ceux-ci répondaient aux exigences opérationnelles et aux limites budgétaires fixées dans la

⁸ La phase d'ingénierie avait pour but d'obtenir un ensemble cohérent de documents décrivant intégralement et en détail le futur dragueur de mines côtier jusqu'au niveau des éléments constitutifs, le rendant budgétisable et établissant la relation avec les exigences posées par l'Etat-major (notamment, une estimation des coûts, un calendrier de construction, le document définissant le projet et le manuel de qualité pour la réalisation des phases 2 et 3).

⁹ Lettre du 9 février 2000.

¹⁰ Réponse du 18 avril 2000.

dediging op elk ogenblik kon afzien van de voortzetting van de uitvoering ervan, zonder dat een schadevergoeding diende te worden betaald voor het niet afsluiten van de deelcontracten.

Het deelcontract engineering werd, na goedkeuring door de Ministerraad van 6 februari 1998, aan de hoofdaannemer genotificeerd op 13 februari 1998 voor een bedrag van 218.159.897 BEF (5.408.042,58 EUR)⁸.

Het bouwcontract zou pas worden gegund na goedkeuring van de resultaten van de engineeringfase (oktober 1999) en na goedkeuring door de Ministerraad.

In antwoord op de opmerkingen van de Inspectie van Financiën, werden door de Ministerraad van 6 februari 1998 een aantal voorwaarden geformuleerd betreffende de financiële en technische waarborgen die door de hoofdaannemer dienden te worden geleverd. Zowel bij de indiening van het dossier conventie als van het dossier engineering, had de Inspectie van Financiën immers meerdere negatieve adviezen uitgebracht en herhaaldelijk aangedrongen op sluitende financiële en technisch-kwalitatieve garanties.

2.2. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Landsverdediging⁹

Naar aanleiding van de definitieve oplevering van het engineeringcontract heeft het Rekenhof concrete vragen gesteld omtrent het programma KMV in het algemeen en het deelcontract engineering in het bijzonder, meer bepaald betreffende:

- de afwijkingen van de oorspronkelijke technische eisen;
- de verlenging van de streefplanning en de nog niet volledig afgewerkte infrastructuur van de hoofdaannemer;
- de kostenramingen en het respecteren van de budgettaire grenzen van de conventie;
- de toepassing van de contractuele sancties wegens het niet nakomen van de oorspronkelijke afspraken inzake prijzen, planning en kwaliteit;
- het uitvoeren van een prijzencontrole a posteriori.

2.3. Het antwoord van de Minister van Landsverdediging¹⁰

Na onderhandelingen en na ingebrekestelling van de hoofdaannemer op 12 januari 2000, had laatstgenoemde, samen met de belangrijkste onderaannemers, oplossingen uitgewerkt teneinde producten (projectdefinitiedocument, kostenramingen, planning enz.) af te leveren die volledig conform waren aan de conventie en aan het deelcontract engineering. De administratie bevestigde dat deze beantwoordden aan de operationele vereisten en aan de budgettaire beperkingen gesteld in de conventie.

⁸ De engineeringfase had als doel een coherent geheel van documenten te bekomen die de toekomstige kustmijnenveger volledig en gedetailleerd beschreven tot op componentniveau, budgetteerbaar maakten en de relatie legden met de gestelde stafeisen (o.a. een kostenraming, een bouwplanning, het projectdefinitiedocument en het kwaliteitshandboek voor de realisatie van de fasen 2 en 3).

⁹ Brief van 9 februari 2000.

¹⁰ Antwoord van 18 april 2000.

convention. Entre-temps, les exigences de la Marine ont été réexaminées en fonction de nouvelles solutions technologiques, sans modification des critères opérationnels, et en fonction des conditions posées par la convention et le contrat d'ingénierie. Seuls des points d'intérêt secondaire ont subi des adaptations. Il n'a, de la sorte, pas été porté atteinte à l'essence opérationnelle du navire, ni à la fiabilité.

Le département a donc estimé que le contrat d'ingénierie avait été exécuté de manière satisfaisante et que les solutions proposées satisfaisaient techniquement et financièrement aux conditions posées par le Conseil des ministres du 6 février 1998 et aux avis de l'Inspection des finances.

3. Décision du Conseil des ministres du 12 mai 2000 d'interrompre le projet

3.1. Aperçu des faits

Le programme D.M.C. faisait partie de la liste des programmes proposés à l'engagement au cours de l'année 2000, telle qu'approuvée par le Conseil des ministres du 31 mars 2000. Il devait être repris dans le «Plan à moyen terme 2001-2006».

Par décision du 12 mai 2000, le Conseil des ministres a approuvé le «plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000-2015», qui a supprimé le programme D.M.C. En approuvant le plan stratégique, le Gouvernement fédéral visait, conformément à la politique qu'il entendait mener, à constituer une armée plus petite et plus mobile, bénéficiant d'un équipement plus moderne (et plus sûr), adapté à la mission de l'armée.

L'entrepreneur principal a été informé par le ministre de la Défense nationale de la décision prise par le Conseil des ministres. Le ministre a confirmé que son administration n'entamerait pas la procédure relative à la deuxième phase du programme de construction, étant donné qu'en raison de l'évolution géostratégique, les Forces armées devaient revoir radicalement leur structure et leurs composants¹¹.

L'entrepreneur principal a alors assigné le département en dommages-intérêts à concurrence de quelque 1,5 milliard de francs (37,18 millions d'euros). D'après le ministre, un arrangement à l'amiable semblait exclu en raison du caractère excessif et infondé de l'indemnisation demandée¹².

A ce jour, aucun jugement définitif n'a encore été rendu. Par jugement interlocutoire du 30 avril 2002, le tribunal de première instance de Bruxelles a uniquement demandé la production des procès-verbaux des réunions du Conseil des ministres des 31 mars et 12 mai 2000.

3.2. Observations formulées par la Cour des comptes au ministre de la Défense nationale¹³

La Cour des comptes a constaté qu'en raison de l'interruption du programme D.M.C., toutes les dépenses déjà exposées pour sa réalisation devaient être considérées comme perdues.

¹¹ Lettre du 6 juillet 2000.

¹² Lettre de la Cour des comptes du 28 juin 2000, priant le ministre de la Défense nationale de l'informer de l'évolution ultérieure du dossier, et réponses du ministre de la Défense nationale des 1^{er} septembre 2000 et 6 août 2001.

¹³ Lettre du 17 octobre 2001.

De vereisten gesteld door de Zeemacht waren inmiddels opnieuw onderzocht in functie van nieuwe technologische oplossingen, zonder de operationele criteria te wijzigen en binnen de voorwaarden gesteld in de conventie en het engineeringcontract. Slechts punten van secundair belang werden aangepast. Aldus werd geen afbreuk gedaan aan de operationele essentie van het schip, noch aan de betrouwbaarheid.

Het ministerie stelde derhalve dat het engineeringcontract op bevredigende wijze was uitgevoerd en dat de voorgestelde oplossingen op technisch en financieel vlak tegemoet kwamen aan de voorwaarden gesteld door de Ministerraad van 6 februari 1998 en aan de adviezen van de Inspectie van Financiën.

3. De beslissing van de Ministerraad van 12 mei 2000 tot stopzetting van het project

3.1. Overzicht van de feiten

Het programma KMV maakte deel uit van de lijst van programma's voorgesteld voor vastlegging in het jaar 2000, goedgekeurd door de Ministerraad van 31 maart 2000. Het zou worden opgenomen in het „plan op middellange termijn 2001-2006”.

Bij beslissing van de Ministerraad van 12 mei 2000 werd het „strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch leger 2000-2015” goedgekeurd, waarbij het programma KMV werd geschrapt. Met de goedkeuring van het strategisch plan beoogde de federale regering, overeenkomstig het door haar voorgenomen beleid, de vorming van een kleiner en mobieler leger, met moderner (en veiliger) materieel, aangepast aan de opdracht van het leger.

De hoofdaannemer werd door de Minister van Landsverdediging in kennis gesteld van de genoemde beslissing van de Ministerraad. De minister bevestigde dat zijn administratie de procedure met betrekking tot de tweede fase van het bouwprogramma niet zou aanvragen omdat de Krijgsmacht, ingevolge de evolutie op geostrategisch vlak, zijn structuur en componenten grondig diende te herzien¹¹.

Hierop heeft de hoofdaannemer het departement gedagvaard met een eis tot schadevergoeding van ongeveer 1,5 miljard BEF (37,18 miljoen EUR). Een minnelijke schikking leek volgens de minister uitgesloten gezien het excessieve en ongefundeerde karakter van de geëiste schadevergoeding¹².

Tot op heden ontbreekt een definitieve rechterlijke uitspraak. Bij tussenvonnis van 30 april 2002 heeft de rechtbank van eerste aanleg te Brussel enkel om voorlegging verzocht van de processen-verbaal van de vergaderingen van de Ministerraad van 31 maart 2000 en van 12 mei 2000.

3.2. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Landsverdediging¹³

Het Rekenhof stelde vast dat door de stopzetting van het programma KMV al de uitgaven die inmiddels in dit verband reeds waren verricht, als verloren moesten worden beschouwd.

¹¹ Brief van 6 juli 2000.

¹² Brief van het Rekenhof van 28 juni 2000, waarin aan de Minister van Landsverdediging werd gevraagd te worden geïnformeerd over de verdere ontwikkelingen in het dossier en de antwoorden van de Minister van Landsverdediging van 1 september 2000 en van 6 augustus 2001.

¹³ Brief van 17 oktober 2001.

Le montant total de ces dépenses peut être calculé comme suit.

– Montants liquidés dans le cadre de l'exécution concrète des contrats :

Contrats	Montants en francs	Montants en euros
Prototype d'instrument de dragage	425.685.438	10.552.466,37
Appareillage de mesure	124.969.746	3.097.919,08
Plate-forme d'essai	80.200.000	1.988.106,07
Ingénierie	223.412.980	5.538.236,11
Total	854.268.164	21.176.754,63

– Les dépenses suivantes doivent également être portées en compte :

- avances accordées par le ministère des Affaires économiques durant la période 1985-1987, dans le cadre de l'aide aux prototypes, à une association momentanée belge en vue de la réalisation d'une étude préliminaire – les versements effectués dans ce cadre se sont élevés à 52.564.051 francs (1.303.028,79 euros) en 1985 et à 24.095.000 francs (597.299,45 euros) en 1987 ;
- participation belge, d'un montant de 250 millions de francs, dans le cadre de l'accord de coopération du 5 décembre 1989 conclu entre la Belgique et les Pays-Bas à propos de la phase de définition du projet de développement conjoint d'un dragueur de mines côtier.

Cette participation devait être financée par :

- le ministère des Affaires économiques à hauteur de 200 millions de francs ;
- le ministère de la Défense nationale à hauteur de 25 millions de francs ;
- le chantier naval spécialisé précité à hauteur de 25 millions de francs (par le biais de l'autofinancement).

Le montant total des interventions à la charge du ministère des Affaires économiques s'est élevé à 185.705.516 francs (4.603.519,49 euros). Un montant de 24.717.065 francs (612.720,04 euros) a été ordonnancé par le ministère de la Défense nationale.

Le montant total des dépenses exposées dans le cadre du programme de construction de dragueurs de mines côtiers s'élève donc à 1.141.349.796 francs (28.293.322,39 euros).

A la lumière de l'importance des dépenses déjà effectuées et de la demande d'indemnisation, la Cour a demandé d'être mise en possession de tous les documents dont pourrait ressortir la motivation de la décision du Conseil des ministres du 12 mai 2000 de ne pas poursuivre le programme D.M.C. En outre, elle a, une nouvelle fois, demandé à être tenue informée de l'évolution du dossier, concernant soit un éventuel arrangement à l'amiable, soit un éventuel jugement en matière de dommages-intérêts.

De totale omvang van die uitgaven kan als volgt worden berekend.

– Bedragen vereffend in het kader van de concrete uitvoering van de contracten:

Contract	Bedrag in BEF	Bedrag in EUR
prototype veegsysteem	425.685.438	10.552.466,37
meetapparatuur	124.969.746	3.097.919,08
proefplatform	80.200.000	1.988.106,07
engineering	223.412.980	5.538.236,11
totaal	854.268.164	21.176.754,63

– Ook de hierna volgende uitgaven dienen in rekening te worden gebracht.

- De voorschotten voor prototypesteun, in de periode 1985-1987 door het Ministerie van Economische Zaken toegekend aan een Belgische tijdelijke vereniging met het oog op het realiseren van een voorafgaande studie; de uitkeringen, verricht in dit kader, beliepen 52.564.051 BEF (1.303.028,79 EUR) in 1985 en 24.095.000 BEF (597.299,45 EUR) in 1987.
- De Belgische deelname ten bedrage van 250.000.000 BEF binnen de samenwerkingsovereenkomst van 5 december 1989 tussen België en Nederland betreffende de projectdefinitiefase van een gemeenschappelijke ontwikkeling van een kustmijnenveger.

Deze deelname zou worden gefinancierd door:

- het Ministerie van Economische Zaken voor 200.000.000 BEF;
- het Ministerie van Landsverdediging voor 25.000.000 BEF;
- de reeds genoemde gespecialiseerde scheepswerf voor 25.000.000 BEF (via autofinanciering).

Het totale bedrag aan uitkeringen ten laste van het Ministerie van Economische Zaken bedroeg 185.705.516 BEF (4.603.519,49 EUR). Door het Ministerie van Landsverdediging werd een bedrag van 24.717.065 BEF (612.720,04 EUR) geordonanceerd.

De totale uitgaven in het kader van het programma kustmijnenveger bedragen dus 1.141.349.796 BEF (28.293.322,39 EUR).

Gezien de omvang van de reeds verrichte uitgaven en van de gevorderde schadevergoeding, heeft het Rekenhof gevraagd in het bezit te worden gesteld van alle documenten waaruit de motivering kon blijken die leidde tot de beslissing van de Ministerraad van 12 mei 2000 om het KMV-programma niet verder te zetten. Tevens werd opnieuw gevraagd te worden geïnformeerd over de verdere ontwikkelingen in het dossier, hetzij betreffende een eventuele minnelijke schikking, hetzij betreffende een eventueel vonnis inzake schadevergoeding.

3.3. Réponse du ministre de la Défense nationale

La réflexion stratégique au sujet de l'avenir des Forces armées qui a précédé la décision du Conseil des ministres du 12 mai 2000 relative au plan stratégique a débouché sur une révision du volet des investissements en rééquipement. C'est dans ce cadre général que le Conseil des ministres a décidé d'interrompre le projet D.M.C., ce qui a amené la résiliation de la convention¹⁴. Le dossier D.M.C. n'a pas fait l'objet d'un échange de correspondance distinct entre les instances politiques concernées¹⁵.

Par la suite, il a encore été précisé que les dépenses pour le système de dragage et pour l'appareillage de mesure ne peuvent pas être considérées comme perdues définitivement. Une étude est réalisée par la Défense nationale afin d'examiner la possibilité d'utiliser l'équipement de dragage à partir des dragueurs de mines tripartites. L'appareillage de mesure est utilisé pour des tests et des exercices complémentaires¹⁶. Cet éclaircissement est en cours d'examen.

4. Conclusion générale

Les projets d'investissement importants scindés en plusieurs phases et couvrant une longue période courent le risque, en raison d'un changement de circonstances ou d'une modification de la politique menée, d'être interrompus à un moment donné et, par conséquent, de causer des dépenses inutiles.

Les dépenses totales dans le cadre du programme excèdent 1,1 milliard de francs (28,29 millions d'euros).

Ce montant pourrait encore croître si le tribunal donnait suite à la demande de dommages-intérêts introduite par l'entrepreneur principal pour un montant de 1,5 milliard de francs (37,18 millions d'euros).

Il ne ressort pas des documents soumis à la Cour des comptes que la décision d'interrompre le projet aurait fait, au préalable, l'objet d'une analyse coûts-bénéfices.

¹⁴ Lettre du 17 décembre 2001.

¹⁵ Dans sa réponse, le ministre renvoie simplement à une note interne du 30 mai 2000, avançant les motifs suivants:

- évolution fondamentale des concepts stratégiques, tactiques, socio-économiques et politiques sur la base desquels le programme D.M.C. a été conçu à la fin des années quatre-vingt et qui a donc enlevé au programme une partie de sa justification;
- opinion publique exigeant une réduction maximale des risques pour les militaires;
- eu égard à ces deux éléments, concept (technique) du D.M.C. et type d'instrument de dragage;
- développement de nouvelles techniques de lutte anti-mines (comportant moins de risques). Une étude est en cours pour déterminer si une capacité de dragage de mines peut être intégrée dans le programme de modernisation des chasseurs de mines tripartites (BENECUP).

¹⁶ Lettre du 24 septembre 2002.

3.3. Antwoord van de Minister van Landsverdediging

De strategische reflectie over de toekomst van de Krijgsmacht, die voorafging aan de beslissing van de Ministerraad van 12 mei 2000 betreffende het strategisch plan, heeft geleid tot een herziening van het luik investeringen in wederuitrusting. Het is in dit algemene kader dat de Ministerraad besliste het programma kustmijnenveegers stop te zetten, wat leidde tot de opzegging van de conventie¹⁴. Over het dossier KMV werd geen afzonderlijke correspondentie gevoerd tussen de betrokken beleidsinstanties¹⁵.

Verder werd nog gespecificeerd dat de uitgaven voor het veegstelsel en voor de meetapparatuur niet als definitief verloren mogen worden beschouwd. Er wordt door Landsverdediging een studie uitgevoerd om de mogelijkheid te onderzoeken het veegtuig te gebruiken vanaf de tripartiete mijnenveegers. De meetapparatuur wordt gebruikt voor bijkomende testen en voor oefeningen¹⁶. Deze toelichting wordt door het Rekenhof onderzocht.

4. Algemeen besluit

Belangrijke investeringsprojecten, die uit verschillende fasen bestaan en een lange periode beslaan, houden het risico in dat zij op een bepaald ogenblik wegens veranderde omstandigheden of wegens een beleidswijziging (moeten) worden stopgezet en bijgevolg in nutteloze uitgaven resulteren.

De totale uitgaven in het kader van het programma bedragen ruim 1,1 miljard BEF (28,29 miljoen EUR).

Dit bedrag kan nog verder oplopen, in de mate dat door de rechtbank gevolg zal worden gegeven aan de door de hoofdaannemer ingediende schade-eis van 1,5 miljard BEF (37,18 miljoen EUR).

Uit de aan het Rekenhof voorgelegde documenten blijkt niet dat aan de beslissing tot stopzetting van het project een kosten-batenanalyse is voorafgegaan.

¹⁴ Brief van 17 december 2001.

¹⁵ De Minister verwees in zijn antwoord enkel naar een interne nota van 30 mei 2000, waarin volgende argumenten worden aangevoerd:

- de fundamentele evolutie in de strategische, tactische, socio-economische en politieke concepten, op basis waarvan het programma KMV op het einde van de tachtiger jaren was geconcipeerd en die dus het programma een deel van zijn rechtvaardiging ontnamen;
- de publieke opinie die een maximale risicobeperking voor militairen eist;
- daarbij aansluitend, het (technische) concept van de KMV en het type veegtuig;
- de ontwikkeling van nieuwe technieken van mijnenbestrijding (met minder risico). Er wordt een studie uitgevoerd om te bepalen of een mijnenveegcapaciteit kan worden geïntegreerd in het moderniseringsprogramma voor de tripartite mijnenjagers (BENECUP).

¹⁶ Brief van 24 september 2002.

6. MINISTÈRE DES FINANCES

– SUIVI DE L'AUDIT DU FONCTIONNEMENT ET DE LA COMPTABILITÉ DES SERVICES FRANCOPHONES DU COMPTABLE DU CONTENTIEUX DE L'ADMINISTRATION DE LA TRÉSORERIE

F-1.358.406

La Cour des comptes a entrepris le suivi de l'audit des services francophones du Comptable du contentieux effectué en 1997-1998. Un article publié au 156^e Cahier traitait des principales constatations et recommandations issues de ce contrôle initial visant l'organisation des services et le contrôle interne, la fiabilité des états comptables, la réglementation relative au comptable lui-même et la bonne gestion administrative. Le nouveau contrôle a porté sur les actions mises en œuvre afin de tenir compte des recommandations de la Cour. Le résultat a été soumis au ministre des Finances dans le cadre de la procédure contradictoire usuelle.

Les services du comptable du contentieux sont chargés d'exécuter les paiements pour l'Etat, lorsqu'il existe un empêchement juridique au paiement entre les mains du bénéficiaire (saisies-arrêts, cessions de créance, faillites) ou lorsque les circonstances ne permettent pas d'en identifier immédiatement le bénéficiaire (décès, indivision) ou d'effectuer l'opération (paiement à l'étranger, adresse inconnue, erreurs matérielles, etc.).

Un contrôle a été réalisé sur place en décembre 2000 et janvier 2001 et a été complété par l'examen des pièces transmises à l'appui du compte de l'année 2000. Il s'est attaché à analyser les actions entreprises afin de rencontrer les recommandations formulées antérieurement¹ par la Cour quant à l'organisation des services en général et du contrôle interne en particulier, la fiabilité des états financiers et la réglementation relative au comptable du contentieux.

Les résultats de ce contrôle ont été communiqués au ministre des Finances le 17 octobre 2001. Dans sa réponse du 21 mars 2002, ce dernier a fait part de l'avis de l'Administration et a confirmé que celle-ci continuera à appliquer, dans la mesure de ses possibilités, les recommandations formulées par la Cour.

Les principales constatations de ce nouveau contrôle sont résumées ci-après.

1. L'organisation des services et le contrôle interne

La Cour avait recommandé une meilleure organisation des services, le traitement plus rapide des dossiers et le renforcement de l'efficacité du contrôle interne.

De larges efforts ont été consentis tant dans la mise à disposition du comptable de ressources humaines et de moyens matériels supplémentaires que dans l'organisation des tâches et la mise en œuvre du contrôle interne.

Le service «comptabilité» a subi une importante réorganisation: il relève actuellement de l'autorité directe du comptable et est chargé de l'enregistrement de toutes les recettes et de toutes les dépenses effectuées sur les comptes courants.

¹ 156^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule I^{er}, pp. 291-295.

6. MINISTERIE VAN FINANCIËN

– OPVOLGING VAN DE AUDIT MET BETREKKING TOT DE WERKING EN DE COMPTABILITEIT VAN DE FRANSTALIGE DIENSTEN VAN DE REKENPLICHTIGE VAN DE GESCHILLEN BIJ DE ADMINISTRATIE VAN DE THESAURIE

F-1.358.406

Het Rekenhof heeft de opvolging aangevat van de audit van de Franstalige diensten van de rekenplichtige der geschillen die in 1997-1998 werd uitgevoerd. In zijn 156^e Boek werden de belangrijkste vaststellingen en aanbevelingen die voortvloeiden uit die initiële controle met betrekking tot de organisatie van de diensten en de interne controle, de betrouwbaarheid van de boekhoudkundige staten, de reglementering met betrekking tot de rekenplichtige zelf en het goed administratief beheer uiteengezet. De nieuwe controle betrof de acties die werden ondernomen om de aanbevelingen van het Rekenhof in de praktijk te brengen. Het resultaat van die controle werd aan de Minister van Financiën voorgelegd in het raam van de gebruikelijke tegensprekelijke procedure.

De diensten van de rekenplichtige van de geschillen zijn belast met het uitvoeren van de betalingen voor de Staat als er een juridisch beletsel bestaat voor de betaling in handen van de begunstigde (beslag onder derden, overdracht, faillissementen) of als de omstandigheden het niet mogelijk maken onmiddellijk de begunstigde te identificeren (overlijden, onverdeeldheid) of de verrichting uit te voeren (betaling aan het buitenland, onbekend adres, materiële fouten, enz.).

In december 2000 en januari 2001 werd een controle ter plaatse uitgevoerd, vervolledigd met het onderzoek van de stukken overgezonden ter staving van de rekening van het jaar 2000. Die controle beoogde de acties te evalueren die werden ondernomen om tegemoet te komen aan de eerdere aanbevelingen van het Rekenhof met betrekking tot de organisatie van de diensten in het algemeen en de interne controle in het bijzonder, de betrouwbaarheid van de financiële staten en de reglementering met betrekking tot de rekenplichtige van de geschillen¹.

De resultaten van die controle werden op 17 oktober 2001 aan de Minister van Financiën meegedeeld. De minister maakte in zijn antwoord van 21 maart 2002 melding van het advies van de administratie en heeft bevestigd dat deze binnen de grenzen van haar mogelijkheden de aanbevelingen van het Rekenhof zou blijven toepassen.

De belangrijkste vaststellingen van die nieuwe controle worden hierna samengevat.

1. Organisatie van de diensten en interne controle

Het Rekenhof had aanbevolen de diensten beter te organiseren, de dossiers sneller te behandelen en de doeltreffendheid van de interne controle te versterken.

Heel wat inspanningen worden geleverd zowel inzake de terbeschikkingstelling van bijkomend personeel en materieel voor de rekenplichtige als inzake de organisatie van de taken en de uitvoering van de interne controle.

De dienst „comptabiliteit” heeft een grondige reorganisatie ondergaan: hij valt thans onder het rechtstreeks gezag van de rekenplichtige en is belast met het boeken van alle ontvangsten en alle uitgaven op de lopende rekeningen.

¹ 156^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 290-294.

En ce qui concerne la rapidité de traitement, l'informatisation des sections successions (fonds en souffrance) et dégrèvements (fonds en litige) a considérablement allégé les opérations matérielles de mise en paiement pour un grand nombre de dossiers.

De l'examen des opérations du comptable, il apparaît que, pour le règlement au bon bénéficiaire, des procédures de contrôle interne ont été mises en place. Elles doivent cependant encore être améliorées: ainsi, le code qui enclenche la procédure automatisée de paiement devrait être introduit par la personne chargée de la vérification et non préalablement à celle-ci, comme cela se pratique actuellement.

Enfin, la procédure de vérification des opérations journalières, mensuelles et annuelles est jugée satisfaisante.

L'Administration de la trésorerie indique que les objectifs de meilleure organisation, de traitement rapide des dossiers et de renforcement de l'efficacité du contrôle interne pourront être rencontrés, en grande partie, par une nouvelle approche informatique concrétisée dans le courant de 2002.

2. La fiabilité des états comptables

Lors de son audit, la Cour avait relevé un certain nombre de déficiences, notamment en ce qui concerne, d'une part, le strict respect des règles de prescription – laquelle doit être constatée dès qu'elle est acquise et entraîner le versement rapide des sommes prescrites au Budget des voies et moyens – et, d'autre part, le suivi périodique des dossiers en cours de traitement.

– Les règles de prescription

D'une manière générale, l'administration évoque un souci de prudence en matière de prescription. Pour les fonds en litige, il a été relevé que la prescription n'est constatée pour aucun dossier, même lorsque le litige n'est pas pendant devant les cours et tribunaux. Quant aux fonds en souffrance, le comptable acte la prescription des sommes à payer sans procéder à un examen au cas par cas, mais en se basant uniquement sur la date du dernier mouvement comptable enregistré. Cette pratique a pour conséquence que le comptable conserve en portefeuille des sommes prescrites, avec le risque de payer une créance dûment prescrite au profit de l'Etat. De plus, cela a pour effet de maintenir sur le compte du comptable des sommes qui ne correspondent plus à des dettes de l'Etat et qui devraient être versées au comptable centralisateur en vue de leur enregistrement au Budget des voies et moyens.

Sur ce point, l'administration tient à souligner une nouvelle fois que la prudence du comptable s'explique par l'ignorance dans laquelle il se trouve des démarches entreprises par les ordonnateurs et susceptibles d'interrompre la prescription.

– Le suivi périodique des sommes à payer

De l'examen effectué, il ressort qu'il n'existe pas de procédure de suivi systématique des créances en attente de paiement. Si une créance ne peut être payée dans les 6 mois de son arrivée, elle est reléguée dans la masse des créances en attente et ne fait l'objet que d'un seul rappel en fonction du travail quotidien à assurer, sauf si le créancier de l'Etat effectue une démarche comme l'envoi d'un courrier par exemple.

Wat de snelheid van behandeling betreft, heeft de informatisering van de secties successies (liggende gelden) en belastingaftrekken (betwiste gelden) de materiële verrichtingen inzake betaalbaarstelling voor een groot aantal dossiers aanzienlijk verlicht.

Uit het onderzoek van de verrichtingen van de rekenplichtige blijkt dat er interne controleprocedures werden ingesteld voor de betaling aan de juiste begunstigde. Deze procedures moeten echter nog worden verbeterd: zo zou de code die de geautomatiseerde betaalprocedure opstart, moeten worden ingevoerd door de persoon die is belast met de verificatie en niet voordien, zoals thans het geval is.

De procedure voor de verificatie van de dagelijkse, maandelijks en jaarlijkse verrichtingen wordt als bevredigend beschouwd.

De Administratie van de Thesaurie wijst erop dat de oogmerken inzake een betere organisatie, een snellere behandeling van de dossiers en een versterking van de doeltreffendheid van de interne controle grotendeels zullen kunnen worden gerealiseerd door een nieuwe informaticabebanding die in de loop van 2002 gestalte zal krijgen.

2. Betrouwbaarheid van de boekhoudkundige staten

Het Rekenhof had naar aanleiding van zijn audit een zeker aantal tekortkomingen vastgesteld, inzonderheid in verband met, enerzijds, de strikte naleving van de verjaringsregels – de verjaring moet worden vastgesteld zodra ze verworven is en moet leiden tot de snelle storting van de verjaarde sommen aan de rijksmiddelenbegroting – en, anderzijds, de periodieke opvolging van de dossiers in behandeling.

– Verjaringsregels

In het algemeen benadrukt de administratie haar bekommernis voorzichtig op te treden inzake verjaringen. Voor de betwiste gelden werd opgemerkt dat voor geen enkel dossier een verjaring werd vastgesteld, zelfs als het geschil niet hangende is voor de hoven en rechtbanken. Wat de liggende gelden betreft, neemt de rekenplichtige akte van de verjaring van de te betalen sommen, maar stelt hij niet geval per geval een onderzoek in; hij baseert zich enkel op de datum van de laatst geregistreerde beweging in de boekhouding. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de rekenplichtige verjaarde sommen in portefeuille houdt, met het risico dat hij een in de regel ten voordele van de Staat verjaarde schuldvordering uitbetaalt. Zulks heeft daarenboven tot gevolg dat op de rekening van de rekenplichtige sommen worden gehandhaafd die niet meer als schulden van de Staat kunnen worden beschouwd en die aan de centraliserende rekenplichtige zouden moeten worden gestort met het oog op de registratie ervan in de rijksmiddelenbegroting.

Desbetreffend wenst de administratie andermaal te onderstrepen dat de voorzichtigheid van de rekenplichtige kan worden verklaard door het feit dat hij niet weet welke stappen de ordonnateurs eventueel hebben ondernomen om de verjaring te stuiten.

– Periodieke opvolging van de te betalen sommen

Uit het gevoerde onderzoek blijkt dat er geen procedure bestaat voor de systematische opvolging van de schuldvorderingen die nog moeten worden betaald. Als een schuldvordering niet kan worden betaald binnen zes maanden nadat ze is toegekomen, wordt ze opgenomen in de massa van de wachtende schuldvorderingen en maakt ze slechts het voorwerp uit van één herinneringsbrief naargelang van het dagelijks werk dat moet worden uitgevoerd, behalve wanneer de schuldeiser van de Staat stappen onderneemt, zoals bv. de verzending van een brief.

L'Administration de la trésorerie indique que la mise en œuvre d'une procédure de suivi automatisé des sommes en attente sera initiée dès l'implémentation de la nouvelle application informatique prévue en 2002.

3. La réglementation relative au comptable du contentieux

La Cour avait recommandé de revoir la réglementation applicable au comptable du contentieux en vue de définir clairement sa mission et de rendre obligatoire, pour les administrations fédérales, le recours à ce service spécialisé dans les paiements qui ne peuvent être directement effectués entre les mains du créancier par le comptable centralisateur.

Sur ce point, la Trésorerie déclare préférer attendre l'actualisation du chapitre IV de l'A.R. du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'Etat avant de rédiger un nouvel arrêté royal concernant le comptable du contentieux dans lequel sera mentionnée l'obligation de recourir à ce service lors de chaque paiement à modalité contentieuse.

La Cour avait aussi suggéré de ne plus recourir au comptable du contentieux d'une part, pour effectuer, pour compte de l'administration des contributions directes, des dégrèvements fiscaux non frappés de saisies, cessions ou délégations en faveur d'époux séparés, et, d'autre part, pour exécuter, pour compte des départements, des paiements à l'étranger lorsque aucun contentieux ne frappe ces opérations.

Pour les règlements effectués pour compte de l'Administration du recouvrement, la Trésorerie envisage d'entamer des discussions avec cette administration pour éliminer les opérations qui ne présentent pas de caractère strictement contentieux.

La problématique des paiements à l'étranger effectués pour compte des départements doit encore être examinée pour cerner les conséquences pratiques d'un recours à des ordonnances à exécuter par la Banque nationale ou le comptable centralisateur.

4. La bonne gestion administrative

La Cour avait souligné que, dans le cadre d'une bonne gestion administrative, une instruction interne contenant une définition formelle des responsabilités du comptable, ainsi que des pouvoirs et des procédures d'exécution et de contrôle des tâches, permettrait l'examen objectif de la responsabilité du comptable en cas de déficit.

L'Administration de la Trésorerie ne juge pas utile une instruction interne à l'intention du comptable puisque celui-ci est tenu de respecter la législation et est responsable personnellement des opérations qu'il effectue. Par contre, une instruction interne, à l'intention des agents, explicitant les procédures d'exécution et de contrôle des tâches à accomplir est jugée nécessaire et sera rédigée sous la forme d'un vade-mecum.

De Administratie van de Thesaurie deelt mede dat een procedure van geautomatiseerde opvolging van de wachtende sommen zal worden opgestart, zodra de nieuwe, voor 2002 geplande, informaticatoepassing wordt geïmplementeerd.

3. Reglementering met betrekking tot de rekenplichtige van de geschillen

Het Rekenhof had aanbevolen de op de rekenplichtige der geschillen toepasselijke reglementering te herzien teneinde zijn opdracht duidelijk te definiëren en de federale besturen te verplichten een beroep te doen op die dienst, die is gespecialiseerd in de betalingen die niet rechtstreeks door de centraliserende rekenplichtige in handen van de schuldeiser kunnen worden verricht.

Desbetreffend acht de thesaurie het verkieslijk te wachten op de actualisering van hoofdstuk IV van het koninklijk besluit van 17 juli 1991 houdende coördinatie van de wetten op de rijkscomptabiliteit, vooraleer een nieuw koninklijk besluit met betrekking tot de rekenplichtige van de geschillen op te stellen. Hierin zal de verplichting worden opgenomen om een beroep te doen op die dienst voor elke betaling waarmee een geschil gemoeid is.

Het Rekenhof had eveneens gesuggereerd geen beroep meer te doen op de rekenplichtige van de geschillen, enerzijds, om voor rekening van de Administratie van de Directe Belastingen fiscale aftrekken waarop geen beslag rust, en overdrachten of delegaties ten gunste van gescheiden echtgenoten uit te voeren, en, anderzijds, om voor rekening van de ministeries betalingen aan het buitenland uit te voeren wanneer hiermee geen enkel geschil gemoeid is.

Voor de betalingen voor rekening van de Administratie van de Invordering overweegt de Thesaurie besprekingen met die administratie aan te vatten om de verrichtingen die niet strikt met een geschil te maken hebben, te elimineren.

De problematiek van de betalingen aan het buitenland voor rekening van de ministeries moet nog worden onderzocht teneinde de praktische gevolgen die gepaard gaan met het gebruik van ordonnanties die moeten worden uitgevoerd door de Nationale Bank of de centraliserende rekenplichtige, vast te stellen.

4. Goed administratief beheer

Het Rekenhof had onderstreept dat in het raam van een goed administratief beheer een interne instructie met een formele definitie van de verantwoordelijkheden van de rekenplichtige alsmede van de bevoegdheden en de procedures voor de uitvoering en de controle van de taken het mogelijk zou maken de aansprakelijkheid van de rekenplichtige ingeval van tekort objectief te onderzoeken.

De Administratie van de Thesaurie acht een interne instructie ter attentie van de rekenplichtige niet nuttig aangezien hij de wetgeving moet naleven en persoonlijk verantwoordelijk is voor de verrichtingen die hij uitvoert. Een interne instructie ten aanzien van de beambten, waarin de procedures voor de uitvoering en de controle van de uit te voeren taken worden geëxpliciteerd, wordt wel noodzakelijk geacht en zal in de vorm van een vademecum worden geredigeerd.

7. MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

– ÉVALUATION DE LA PROCÉDURE DE CONSTATATION DE LA NULLITÉ DE PLEIN DROIT DE RECRUTEMENTS D'EXPERTS ET DE PERSONNEL CONTRACTUEL

La loi sanctionne les recrutements irréguliers effectués par l'autorité fédérale par la nullité de plein droit. Un collège de fonctionnaires généraux est compétent pour constater cette nullité. Lorsque la Cour des comptes constate, à l'occasion de son contrôle, qu'un recrutement n'est pas conforme à la loi, elle en informe ce collège.

N–J 195.932¹

La Cour a ouvert plusieurs dossiers à ce sujet. Par le biais de ces dossiers, elle a soumis la procédure d'établissement de la nullité de plein droit à une évaluation.

Cette évaluation montre que le collège de fonctionnaires généraux a outrepassé à plusieurs reprises ses compétences légales: il a utilisé des arguments non juridiques, préconisé la régularisation d'irrégularités constatées ou décidé de la régularité de recrutements sans motivation convaincante.

Ce faisant, non seulement le collège de fonctionnaires généraux transgresse la loi mais, en outre, il compromet l'efficacité du contrôle effectué par la Cour.

1. Cadre légal

La loi du 22 juillet 1993 fixe un certain nombre de procédures visant à garantir la régularité de recrutements par les pouvoirs fédéraux².

Un collège de quatre fonctionnaires généraux est compétent pour constater la nullité de recrutements estimés irréguliers³. Pour ce faire, des renseignements sont fournis par les trois instances de contrôle désignées par la loi: l'Inspection des finances et le Service central des dépenses fixes en tant qu'organes de contrôle internes et la Cour des comptes comme organe de contrôle externe.

Dans son 156^e Cahier, la Cour avait déjà fait rapport au sujet de l'évaluation de son contrôle de la régularité des recrutements⁴. Il en ressortait que la procédure présentait certains défauts. La loi du 22 juillet 1993 fixait le délai dans lequel la nullité de plein droit devait être constatée à six mois, à compter de la date de recrutement ou de nomination. Toutefois, de nombreuses nominations irrégulières n'ont pu être annulées en temps opportun, parce que le collège de fonctionnaires généraux n'est pas parvenu à se réunir en temps voulu ou parce qu'une administration a parfois refusé de transmettre les dossiers du personnel demandés.

Cependant, la loi du 22 mars 1999 a modifié la procédure⁵. Le délai de six mois a été remplacé par un délai de 30 jours au cours duquel le service public concerné doit fournir des renseignements complémentaires. Ce délai ne commence à courir qu'à partir de la demande de renseignements de la part de l'administrateur délégué du

¹ Concerne aussi les dossiers n^{os} F-1.759.161, N-1.840.234, N-1.910.552, N-1.911.541, N-1.911.542, N-1.911.543, F-1.921.549, F-2.009.791.

² Loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique.

³ L'administrateur délégué du Bureau de sélection de l'Administration Fédérale (Selor), le secrétaire général du ministère de la Fonction publique, l'administrateur général du Service d'administration générale et l'inspecteur général des finances, chef de corps.

⁴ 156^e Cahier de la Cour des comptes, pp. 352-367.

⁵ Loi du 22 mars 1999 portant diverses mesures en matière de fonction publique.

7. MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN

– EVALUATIE VAN DE PROCEDURE VOOR DE VASTSTELLING VAN DE VAN RECHTSWEGE NIETIGHEID VAN WERVINGEN VAN DESKUNDIGEN EN CONTRACTUEEL PERSONEEL

N-J 195.932¹

De wet sanctioneert onregelmatige wervingen bij de federale overheid met de van rechtswege nietigheid. Een college van ambtenaren-generaal is bevoegd om deze nietigheid vast te stellen. Wanneer het Rekenhof n.a.v. zijn controle vaststelt dat een werving niet wetsconform is, stelt het dit college daarvan in kennis.

Het Rekenhof heeft desbetreffend verschillende dossiers geopend. Aan de hand van die dossiers heeft het de procedure voor de vaststelling van de van rechtswege nietigheid aan een evaluatie onderworpen.

Die evaluatie toont aan dat het college van ambtenaren-generaal haar wettelijke bevoegdheden in meerdere gevallen overschrijdt: het college hanteert niet-juridische argumenten, stuurt aan op de regularisatie van vastgestelde onregelmatigheden of beslist tot de regelmatigheid van wervingen zonder afdoende motivering.

Hierbij overtreedt het college van ambtenaren-generaal niet enkel de wet maar wordt bovendien de effectiviteit van de Rekenhofcontrole in het gedrang gebracht.

1. Wettelijk kader

De wet van 22 juli 1993 legt een aantal procedures vast om de regelmatigheid van de wervingen door de federale overheid te waarborgen².

Een college van vier ambtenaren-generaal is bevoegd om de nietigheid van onregelmatig bevonden wervingen vast te stellen³. Daartoe worden inlichtingen verstrekt door de drie in de wet aangewezen controle-instanties: de Inspectie van Financiën en de Centrale Dienst voor Vaste Uitgaven als interne controleorganen, en het Rekenhof als extern controleorgaan.

In zijn 156^e Boek heeft het Rekenhof reeds verslag uitgebracht over de evaluatie van zijn controle op de regelmatigheid van wervingen⁴. Hieruit bleek dat de procedure een aantal gebreken vertoonde. De wet van 22 juli 1993 bepaalde de termijn waarbinnen de vaststelling van de nietigheid van rechtswege diende te gebeuren op zes maanden, te rekenen vanaf de datum van aanwerving of benoeming. Talrijke onregelmatige benoemingen konden evenwel niet tijdig nietig worden verklaard, omdat het college van ambtenaren-generaal er niet in slaagde tijdig samen te komen of omdat een administratie soms weigerde de gevraagde personeelsdossiers over te leggen.

De wet van 22 maart 1999 heeft de procedure echter gewijzigd⁵. De termijn van 6 maanden werd vervangen door een termijn van 30 dagen, waarin de betrokken overheidsdienst bijkomende inlichtingen moet verschaffen. Die termijn begint pas te lopen vanaf het verzoek om inlichtingen vanwege de afgevaardigd bestuurder van Selor.

¹ Betreft ook de dossiers nrs. F-1.759.161, N-1.840.234, N-1.910.552, N-1.911.541, N-1.911.542, N-1.911.543, F-1.921.549, F-2.009.791.

² Wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken.

³ De afgevaardigd bestuurder van het Selectiebureau van de Federale Overheid (Selor), de secretaris-generaal van het Ministerie van Ambtenarenzaken, de administrateur-generaal van de Dienst van Algemeen Bestuur en de Inspecteur-generaal van Financiën, hoofd van het korps.

⁴ 156^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 352-366.

⁵ Wet van 22 maart 1999 houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken.

Selor. A l'expiration de ce délai, le collège de fonctionnaires généraux doit notifier l'acte de constatation de la nullité au membre du personnel concerné, par lettre recommandée, dans les six mois.

Selon l'article 9, § 2, de la loi du 22 juillet 1993, la compétence du collège de fonctionnaires généraux est une compétence liée: il constate uniquement si le recrutement est ou non conforme aux prescriptions des articles 1^{er} à 5, et 16 de la loi.

Cette précision implique que, lorsque le collège rejette une demande de déclaration de nullité d'un recrutement, il ne peut s'appuyer à cet effet que sur ces articles et qu'il doit motiver sa décision de manière circonstanciée⁶.

2. Constatations de la Cour des comptes concernant la procédure de constatation de la nullité de plein droit des recrutements par le collège de fonctionnaires généraux

Lors de contrôles effectués de 1999 à ce jour, la Cour a constaté que le collège a dépassé à plusieurs reprises ses compétences légales, en omettant de déclarer nuls certains recrutements sans motivation valable ou en préconisant la régularisation de recrutements irréguliers.

2.1. Dans certains cas, le collège a utilisé des arguments non juridiques pour contester la nullité de recrutements, tels des difficultés pratiques liées au recrutement ou la nécessité d'assurer la continuité du service public.

Lors d'un contrôle à l'Office central d'action sociale et culturelle au profit des membres de la communauté militaire (OCASC), la Cour avait relevé trois recrutements contractuels irréguliers. En effet, l'organisme ne disposait pas d'autorisation de recrutement; en outre, il s'avérait que deux membres du personnel contractuels n'avaient pas réussi d'examen ou de test de sélection.

La Cour en a informé le collège de fonctionnaires généraux⁷.

Evoquant les grandes difficultés que l'organisme éprouve pour recruter du personnel dans le cadre d'un emploi à temps partiel en Allemagne⁸, le collège n'a pas constaté la nullité de ces recrutements. Il a estimé, en outre, qu'un licenciement des intéressés aurait compromis la continuité du service public.

Un contrôle relatif à l'engagement de deux experts au ministère des Communications et de l'Infrastructure a démontré que les diverses exigences de procédure posées par l'arrêté royal du 1^{er} février 1993⁹ n'ont pas été respectées. Aucune analyse de fonction n'a été faite et les contrats de travail ne contiennent pas de description des tâches. En outre, aucune spécialisation ni expérience n'était requise pour ces fonctions, et aucune expérience n'était attendue de la part des candidats, ce qui permet de s'interroger sur la nature de la compétence des intéressés¹⁰.

⁶ Conformément à l'arrêté royal du 23 septembre 1994 fixant la procédure de constatation de la nullité de plein droit des recrutements (article 5).

⁷ Lettre du 21 septembre 1999 à l'administrateur délégué du Selor.

⁸ Lettre du 11 mai 2000.

⁹ Arrêté royal du 1^{er} février 1993 déterminant les tâches auxiliaires ou spécifiques dans les administrations et autres services des ministères ainsi que dans certains organismes d'intérêt public.

¹⁰ Lettre du 25 octobre 2000 à l'administrateur délégué du Selor.

Na het verstrijken van die termijn moet het college van ambtenaren-generaal binnen de 6 maanden de akte van vaststelling van de nietigheid bij aangetekende brief ter kennis te brengen van het betrokken personeelslid.

Blijkens artikel 9, § 2, van de wet van 22 juli 1993 is de bevoegdheid van het college van ambtenaren-generaal een gebonden bevoegdheid: het stelt enkel vast of de werving al dan niet conform is aan de bepalingen van de artikelen 1 tot 5 en 16 van de wet.

Dit impliceert dat, wanneer het college een verzoek van het Rekenhof tot nietigverklaring van een werving afwijst, het hiervoor enkel kan steunen op die artikelen en dat het zijn beslissing omstandig moet motiveren⁶.

2. Vaststellingen van het Rekenhof m.b.t. de procedure voor de vaststelling van de van rechtswege nietigheid door het college van ambtenaren-generaal

Bij de uitoefening van zijn controle sedert 1999 tot nu heeft het Rekenhof vastgesteld dat het college zijn wettelijke bevoegdheden in meerdere gevallen overschreed door onregelmatige wervingen zonder deugdelijke motivering toch niet nietig te verklaren of aan te sturen op een regularisatie van onregelmatige wervingen.

2.1. In bepaalde gevallen hanteerde het college niet-juridische argumenten, zoals vermeende wervingsproblemen of de continuïteit van de openbare dienst, om de nietigheid van wervingen te betwisten.

Naar aanleiding van een controle bij de Centrale Dienst voor Sociale en Culturele Actie ten behoeve van de leden van de Militaire Gemeenschap (CDSCA) had het Rekenhof drie onregelmatige contractuele tewerkstellingen vastgesteld. De instelling beschikte immers niet over een wervingsmachtiging. Bovendien bleken twee contractuele personeelsleden niet geslaagd voor een examen of een selectietest.

Het Rekenhof bracht het college van ambtenaren-generaal hiervan op de hoogte⁷.

Het college betwistte evenwel de nietigheid van die wervingen onder verwijzing naar de grote moeilijkheden die de instelling ondervindt om personeel te recrutereren voor een deeltijdse baan in Duitsland⁸. Het college was daarenboven van oordeel dat een ontslag van de betrokkenen de continuïteit van de openbare dienst in het gedrang zou brengen.

Een controle met betrekking tot de tewerkstelling van twee deskundigen bij het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur wees uit dat de diverse procedurevereisten van het koninklijk besluit van 1 februari 1993 niet werden gerespecteerd⁹. Er werden geen functieanalyses opgemaakt en de arbeidsovereenkomsten bevatten geen taakomschrijving. Bovendien werd voor deze functies geen enkele specialisatie of ervaring vereist, en werd geen enkele ervaring van de kandidaten verwacht, wat vragen doet rijzen over de aard van de deskundigheid van de betrokkenen¹⁰.

⁶ Overeenkomstig het koninklijk besluit van 23 september 1994 houdende de procedure tot vaststelling van de van rechtswege nietigheid (artikel 5).

⁷ Brief van 21 september 1999 aan de afgevaardigd bestuurder van Selor.

⁸ Brief van 11 mei 2000.

⁹ Koninklijk besluit van 1 februari 1993 tot bepaling van de bijkomende of specifieke opdrachten in de besturen en andere diensten van de ministeries en sommige instellingen van openbaar nut.

¹⁰ Brief van 25 oktober 2000 aan de afgevaardigd bestuurder van Selor.

Le collège de fonctionnaires généraux n'a pas procédé à la constatation de la nullité de plein droit¹¹. Il a uniquement fait référence à une décision du Conseil des ministres du 18 septembre 1998, autorisant le département à constituer une cellule de crise, suite aux graves inondations qui s'étaient produites à l'époque, et à recruter contractuellement deux juristes dans le rang 13. Les membres du personnel concernés n'avaient toutefois pas été désignés intuitu personae par le Conseil des ministres, la nature de sa décision, consistant en une autorisation générale, ne dispensait en aucun cas de respecter la réglementation en vigueur.

2.2. Dans d'autres dossiers, les fonctionnaires généraux ont demandé la régularisation des irrégularités constatées, bien que la loi ne leur attribue pas cette compétence.

A l'occasion du contrôle relatif à l'engagement d'experts pour divers départements et organismes d'intérêt public¹², la Cour a constaté dans trente-trois dossiers que diverses exigences inhérentes à la procédure de recrutement⁹ n'ont pas été respectées: soit aucune analyse de fonction n'avait été faite, soit les contrats de travail ne contenaient pas de description des tâches ni des qualifications professionnelles requises¹³.

Ces exigences ne sont cependant pas que des formalités. En effet, des experts ne peuvent être engagés que pour des tâches spécifiques et précaires pour lesquelles un haut niveau de compétence est requis et pour lesquelles un recrutement statutaire est moins indiqué. De surcroît, les conditions offertes par de tels recrutements peuvent être plus avantageuses et dérogatoires au statut pécuniaire normal. Pour éviter les abus à cet égard et démontrer la légitimité d'un tel recrutement contractuel particulier, la réglementation prévoit que les tâches à accomplir et les qualifications requises pour les exercer de manière optimale feront l'objet d'une description détaillée.

Bien que les irrégularités susmentionnées n'aient pas été contestées, les fonctionnaires généraux n'ont pas constaté la nullité des recrutements, mais ont suggéré d'adjoindre les pièces manquantes à une annexe complémentaire au contrat de travail, et ce avec effet rétroactif à la date de la conclusion de ces contrats¹⁴.

Lors du recrutement de deux experts à l'Office de sécurité sociale d'outre-mer (OSSOM), des irrégularités similaires ont été constatées. Les intéressés ne possédaient aucune expérience ou n'avaient pas suivi de formation qui puisse justifier un recrutement en qualité d'expert. En outre, ils n'ont été engagés que pour l'exécution de tâches relevant de la mission organique de leur administration¹⁵.

Bien que les fonctionnaires généraux se soient entièrement rangés à l'analyse de la Cour en constatant la nullité de plein droit, le collège a quand même proposé à

¹¹ Lettre du 30 mars 2001.

¹² Sont concernés: l'Institut d'Expertise vétérinaire (14 cas); le Bureau Belge d'Intervention et de Restitution (BIRB) (3 cas); la Caisse d'assurance maladie-invalidité (4 cas); la Régie des Bâtiments (3 cas); le Ministère de l'Intérieur (9 cas).

¹³ Lettres des 28 février, 11 et 12 juin 2001 à l'administrateur délégué du Selor.

¹⁴ Lettre du 15 octobre 2001.

¹⁵ Lettre du 27 juin 2001 à l'administrateur délégué du Selor.

Het college van ambtenaren-generaal ging ook hier niet over tot de vaststelling van de van rechtswege nietigheid¹¹. Het verwees enkel naar een beslissing van de Ministerraad van 18 september 1998, waarin tegelijk met de oprichting van een crisis-cel naar aanleiding van toenmalige zware overstromingen, aan het ministerie de toestemming werd verleend twee juristen op contractuele basis in rang 13 aan te werven. De betrokken personeelsleden werden echter niet „intuitu personae” aangeduid door de Ministerraad. Een dergelijke beslissing kan dan ook enkel de aard hebben van een algemene toelating tot werving, waarbij de toepasselijke wervingsreglementering geenszins buiten werking wordt gesteld.

2.2. In andere dossiers stuurden de ambtenaren-generaal aan op een regularisering van de vastgestelde onregelmatigheden, alhoewel de wet niet in die bevoegdheid voorziet.

Naar aanleiding van de controle inzake de tewerkstelling van deskundigen bij een aantal ministeries en openbare instellingen¹² stelde het Rekenhof vast dat de diverse procedurevereisten in drieëndertig gevallen niet werden gerespecteerd⁹. Ofwel werden geen functieanalyses opgesteld, ofwel ontbrak in de arbeidscontracten een beschrijving van de taken of van de vereiste beroepskwalificaties¹³.

Het gaat evenwel om meer dan loutere vormvereisten. Deskundigen kunnen immers alleen maar worden aangeworven voor specifieke en preciaire opdrachten waarvoor een hoog competentieniveau is vereist, en waarvoor een statutaire tewerkstelling minder is aangewezen. Bovendien zijn de voorwaarden van aanwerving gunstiger en kan worden afgeweken van de normale bezoldigingsregeling. Om hierbij misbruiken uit te sluiten en de noodzaak van een dergelijke bijzondere contractuele werving aan te tonen voorziet de reglementering in een gedetailleerde beschrijving van de taken en van de kwalificaties die vereist zijn om deze taken op een optimale wijze uit te oefenen.

Hoewel de onregelmatigheden niet worden betwist, stelden de ambtenaren-generaal de nietigheid van de wervingen niet vast maar suggereerden zij de ontbrekende stukken in een aanvullende bijlage bij de arbeidsovereenkomst op te nemen, en dit met terugwerkende kracht tot op de datum van het sluiten van de contracten¹⁴.

Bij de tewerkstelling van twee deskundigen bij de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid (DOSZ) werden gelijksoortige onregelmatigheden vastgesteld. De betrokkenen beschikten niet over enige ervaring of hadden geen opleiding genoten die een tewerkstelling als deskundige kan rechtvaardigen. Bovendien worden zij enkel tewerkgesteld voor de uitvoering van taken die behoren tot de organieke opdracht van hun administratie¹⁵.

Hoewel de ambtenaren-generaal zich volledig achter de analyse van het Rekenhof schaarden door de nietigheid van rechtswege van de aanwervingen vast te stellen,

¹¹ Brief van 30 maart 2001.

¹² Het betreft: het Instituut voor Veterinaire Keuring (veertien gevallen), het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (drie gevallen), de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (vier gevallen), de Regie der Gebouwen (drie gevallen) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (negen gevallen).

¹³ Brieven van 28 februari 2001, 11 juni 2001 en 12 juni 2001 aan de afgevaardigd bestuurder van Selor.

¹⁴ Brief van 15 oktober 2001.

¹⁵ Brief van 27 juni 2001 aan de afgevaardigd bestuurder van Selor.

l'OSSOM de régulariser la situation en modifiant les contrats de travail des intéressés¹⁶.

Les fonctionnaires généraux ont agi de la même façon en ce qui concerne quarante recrutements au ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture¹⁷, considérés comme irréguliers par la Cour. En première instance, le collège a constaté la nullité des recrutements des membres du personnel concernés (à l'exclusion d'un seul), parce qu'ils n'avaient pas réussi d'examen ou de test de sélection ou parce qu'ils avaient été considérés à tort comme experts¹⁸. Mais ensuite, les fonctionnaires généraux ont cherché un moyen d'éviter de licencier ces membres du personnel. Ainsi, ils ont fait remarquer que quinze d'entre eux avaient quand même réussi un test de sélection organisé par le Selor après le contrôle effectué par la Cour, et que, pour les autres, le Selor pouvait être invité à organiser des tests de sélection spécifiques dans un avenir proche. Il a été suggéré d'adapter les contrats de travail des personnes engagées en qualité d'experts.

Or, d'après sa mission légale, le collège de fonctionnaires généraux peut uniquement constater que le recrutement d'un membre du personnel est régulier ou non. Les éventuelles initiatives que l'administration, ou le membre du personnel, pourrait prendre ensuite pour essayer de corriger les irrégularités ne peuvent pas nuire à cette constatation. En tout état de cause, les fonctionnaires généraux ne sont pas compétents pour formuler eux-mêmes des recommandations en vue de telles régularisations.

2.3. Dans d'autres cas, le collège de fonctionnaires généraux a décidé que le recrutement soumis était régulier, sans donner une motivation suffisante.

A l'occasion du contrôle susmentionné relatif à l'engagement d'experts dans un certain nombre de services publics¹², la Cour des comptes s'est référée à la jurisprudence du Conseil d'Etat¹⁹ selon laquelle les fonctions ressortissant aux tâches organiques des administrations ne peuvent être effectuées par des experts²⁰. Or, le collège des fonctionnaires généraux a décidé que leur recrutement était régulier, en se basant sur des renseignements complémentaires qui lui ont été fournis par les administrations concernées, faisant apparaître que, conformément à la réglementation, les experts effectuaient des tâches pour une durée limitée ou dans le cadre d'une activité nettement définie²¹.

Une telle argumentation n'est pas suffisante pour rejeter la requête de la Cour des comptes. Lorsque le collège des fonctionnaires généraux constate qu'un recrutement est conforme à la réglementation existante, il lui appartient de motiver cette constatation exclusivement au moyen d'arguments d'ordre juridique.

¹⁶ Lettre du 20 décembre 2001.

¹⁷ Lettre du 12 décembre 2001 à l'administrateur délégué du Selor.

¹⁸ Lettre du 29 mars 2002.

¹⁹ Arrêt n° 64.111 du 17 janvier 1997.

²⁰ Lettres des 28 février, 11 et 12 juin 2001 à l'administrateur délégué du Selor.

²¹ Lettre du 15 octobre 2001.

stelde het college toch aan de DOSZ voor de toestand te regulariseren door de arbeidsovereenkomsten van de betrokkenen anders te omschrijven¹⁶.

De ambtenaren-generaal gingen op dezelfde wijze te werk met betrekking tot veertig door het Rekenhof vastgestelde onregelmatige wervingen bij het Ministerie van Middenstand en Landbouw¹⁷. In eerste instantie stelt het college de nietigheid vast van de wervingen van de bedoelde personeelsleden (behalve één), omdat ze niet geslaagd waren voor een examen of een selectietest, of omdat ze onterecht als deskundige werden aangemerkt¹⁸. Tegelijk hebben de ambtenaren-generaal gezocht naar mogelijkheden om een ontslag van die personeelsleden te vermijden. Zo merken zij op dat vijftien personeelsleden na de controle door het Rekenhof toch geslaagd zijn in een door Selor georganiseerde selectietest, en dat voor de anderen Selor zal worden gevraagd in de nabije toekomst specifieke selectietesten te organiseren. Voor diegenen die als deskundigen werden aangeworven, werd gesuggereerd hun arbeidsovereenkomsten aan te passen.

Vanuit zijn wettelijke opdracht mag het college van ambtenaren-generaal nochtans enkel vaststellen of een aanwerving van een personeelslid al dan niet regelmatig was. Mogelijke initiatieven die de administratie of het personeelslid nadien zouden nemen om te trachten de onregelmatigheden te regulariseren, kunnen aan deze vaststelling geen afbreuk doen. In ieder geval zijn de ambtenaren-generaal zelf niet bevoegd inzake regularisatie aanbevelingen te doen.

2.3. *In andere gevallen besluit het college van ambtenaren-generaal dat een voorgedede werving regelmatig is, zonder dit afdoende te motiveren.*

Naar aanleiding van de hierboven reeds besproken controle naar de tewerkstelling van deskundigen bij een aantal overheidsdiensten¹² heeft het Rekenhof verwezen naar de rechtspraak van de Raad van State¹⁹ volgens dewelke functies die tot de organieke taken van de administraties behoren, niet door deskundigen kunnen worden vervuld²⁰. Het college van ambtenaren-generaal besliste niettemin dat hun werving regelmatig is, aangezien uit de aanvullende inlichtingen die door de betrokken administraties aan het college werden bezorgd, zou blijken dat de deskundigen in overeenstemming met de regelgeving opdrachten voor een bepaalde tijd of voor een duidelijk omschreven werk uitvoeren²¹.

Een dergelijk argumentatie volstaat niet om het verzoek van het Rekenhof af te wijzen. Wanneer het college van ambtenaren-generaal vaststelt dat een werving conform is aan de toepasselijke regelgeving, moet zij dit motiveren aan de hand van juridisch-inhoudelijke argumenten.

¹⁶ Brief van 20 december 2001.

¹⁷ Brief van 12 december 2001 aan de afgevaardigd bestuurder van Selor.

¹⁸ Brief van 29 maart 2002.

¹⁹ Arrest nr. 64.111 d.d. 17 januari 1997.

²⁰ Brieven van 28 februari 2001, 11 juni 2001 en 12 juni 2001 aan de afgevaardigd bestuurder van Selor.

²¹ Brief van 15 oktober 2001.

8. MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE (BUREAU FÉDÉRAL D'ACHATS) – CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION D'UN MARCHÉ DE FOURNITURE DE MOBILIER ERGONOMIQUE

N-2.016.317

La Cour des comptes a consacré un examen à la manière dont un marché public relatif à la fourniture de mobilier ergonomique a été réglé et suivi au point de vue administratif, juridique et financier.

L'exécution, dans le cadre du contrat en cours, du triple des quantités initialement mentionnées dans l'appel d'offres ne répond pas aux dispositions inscrites dans la réglementation relative aux marchés publics, en matière de concurrence.

L'assouplissement de l'une des plus importantes composantes du contrat – une clause pénale en cas de retard dans les livraisons – n'a pas été accordé de la manière réglementaire et implique une rupture de l'égalité de traitement des soumissionnaires. En outre, l'avenant conclu à ce propos peut être interprété de différentes manières et n'a pas été communiqué aux services publics auxquels le mobilier était destiné et qui devaient en assurer le paiement. A cause du suivi déficient du contrat, toutes les amendes pour retard dans les livraisons n'ont pas été correctement retenues. La Cour estime le montant des amendes non retenues à plusieurs millions de francs.

1. Cadre factuel et constatations effectuées par la Cour des comptes

Le Bureau fédéral d'achats (B.F.A.) – anciennement connu sous la dénomination d'Office central des fournitures (O.C.F.) – est chargé de l'achat et du contrôle de la qualité des fournitures et des biens destinés aux services publics¹. Les achats doivent être effectués dans le respect de la réglementation relative aux marchés publics². Le B.F.A. fait partie du ministère de la Fonction publique (actuellement dénommé Service public fédéral Personnel et Organisation).

Le B.F.A. ne procède aux liquidations que pour une partie seulement des commandes. Dans la plupart des cas, le fournisseur envoie la facture originale directement à l'adresse de facturation indiquée par le ministère ou l'organisme public. Le B.F.A. reçoit une copie de la facture, ce qui doit lui permettre de contrôler, dans les huit jours, le prix, le délai de livraison, etc. Lorsqu'il n'a pas réagi à l'expiration de ce délai, l'administration peut procéder au paiement.

En 1999, le B.F.A. a lancé au niveau européen un appel d'offres général pour la conclusion d'un contrat pluriannuel ouvert (maximum 3 ans) concernant la fourniture

¹ Arrêté royal du 22 février 1977 relatif à l'Office central des fournitures et arrêté ministériel du 30 mars 1978 fixant les conditions autorisant l'Office central des fournitures à remplir sa mission au profit des provinces, des communes, des fédérations et agglomérations de communes, des établissements publics et des associations de droit public.

² Loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics, arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics et arrêté royal du 14 octobre 1996 relatif au contrôle préalable et aux délégations de pouvoir en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et en matière d'octroi de concessions de travaux publics au niveau fédéral.

8. MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN (FEDERAAL AANKOOPBUREAU) – ONDERZOEK VAN DE UITVOERING VAN DE OPDRACHT INZAKE DE LEVERING VAN ERGONOMISCH MEUBILAIR

N-2.016.317

Het Rekenhof heeft een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop een overheidsopdracht voor de levering van ergonomisch meubilair administratief, juridisch en financieel werd afgehandeld en opgevolgd.

De uitvoering van het drievoud van de oorspronkelijk bij de offerteaanvraag geraamde hoeveelheden, binnen de lopende overeenkomst, is niet te verzoenen met de regels inzake mededinging die in de regelgeving inzake overheidsopdrachten zijn opgenomen.

De versoepeling van één van de belangrijkste bestanddelen van het contract, een boetebeding wegens laattijdige levering, is niet op de reglementair voorgeschreven manier toegestaan en impliceert een inbreuk op de gelijke behandeling van de inschrijvers. De bijakte die dienaangaande werd gesloten is bovendien voor verschillende interpretaties vatbaar en is ten onrechte niet medegedeeld aan de overheidsdiensten voor dewelke het meubilair was bestemd en die voor de betalingen moesten instaan. Door een gebrekkige opvolging van de overeenkomst werden bovendien niet alle boetes wegens laattijdige levering correct ingehouden. Het Rekenhof raamt het bedrag van de niet ingehouden boetes op meerdere miljoenen BEF.

1. Feitelijk kader en vaststellingen van het Rekenhof

Het Federaal Aankoopbureau (FAB) – vroeger gekend onder de benaming Centraal Bureau voor Benodigdheden (CBB) – is belast met de aankoop van en de kwaliteitscontrole op benodigdheden en goederen bestemd voor de openbare diensten¹. De aankopen moeten worden verricht met naleving van de regelgeving op de overheidsopdrachten². Het FAB maakt deel uit van het Ministerie van Ambtenarenzaken (thans de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie).

Voor slechts een deel van de bestellingen gebeurt de vereffening door het FAB. In de meeste gevallen stuurt de leverancier de originele factuur rechtstreeks naar het door het ministerie of de openbare instelling opgegeven facturatie-adres. Het FAB krijgt een kopie van de factuur, hetgeen deze dienst in staat moet stellen binnen de 8 dagen prijs, leveringstermijn, enz. te controleren. Wanneer een reactie van het FAB bij het verstrijken van deze termijn is uitgebleven, mag het bestuur tot betaling overgaan.

In 1999 schreef het FAB op Europees niveau een algemene offerteaanvraag uit voor het sluiten van een open meerjarige overeenkomst (maximum 3 jaar) inzake de lever-

¹ Koninklijk besluit van 22 februari 1977 betreffende het Centraal Bureau voor Benodigdheden en ministerieel besluit van 30 maart 1978 tot vaststelling van de voorwaarden waarbij het Centraal Bureau voor Benodigdheden toegelaten is zijn taak uit te oefenen ten gerieve van de provincies, gemeenten, federaties en agglomeraties van gemeenten, openbare instellingen en publiekrechtelijke verenigingen.

² Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken, koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken en koninklijk besluit van 14 oktober 1996 betreffende het voorafgaand toezicht en de overdracht van bevoegdheid inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en inzake de toekenning van concessies voor openbare werken op federaal niveau.

de mobilier ergonomique. Par contrat ouvert, on entend le marché public de fournitures attribué pour faire face, pendant une ou plusieurs années, à des besoins dont l'administration ne peut définir a priori l'ampleur avec précision. Le contrat se borne à fixer les prix unitaires; le montant à payer est fixé en appliquant ces prix unitaires aux quantités des prestations effectuées (marché à bordereau de prix; cf. article 86, troisième alinéa, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996).

Le 4 octobre 1999, le ministre de la Fonction publique a adjugé le contrat à celle des quatre firmes soumissionnaires qui avait introduit l'offre régulière la plus avantageuse. Le contrat a été conclu pour une durée d'un an et, par la suite, reconduit tacitement à deux reprises pour une période d'un an, de sorte qu'il expire au début du mois d'octobre 2002.

Le cahier spécial des charges a estimé la valeur annuelle totale des fournitures à 90 millions de francs (2.231.041,72 euros), soit 7,5 millions de francs (185.920,14 euros) par mois. Il a été stipulé que les quantités à fournir peuvent être supérieures ou inférieures aux quantités estimées et que des quantités supérieures ou inférieures ne donnent pas droit à l'application de dommages-intérêts, ni à une révision des prix.

En cours d'exécution du contrat, il s'est avéré que les commandes mensuelles excédaient largement les quantités estimées initialement (jusqu'à trois fois). Cela a eu pour conséquence qu'à la fin du mois de mars 2002, donc sur une période de deux ans et demi, la valeur totale des commandes avait déjà dépassé 800 millions de francs (19.831.481,98 euros). Par comparaison avec le coût estimé, soit 270 millions de francs (6.693.125,17 euros), pour une période de 3 ans, ce montant peut être considéré comme anormalement élevé.

Cette augmentation des commandes a résulté, notamment, du souhait des départements (surtout le ministère des Finances) de remplacer le mobilier obsolète à un rythme accéléré, ainsi que du fait que le B.F.A. n'avait pas estimé avec suffisamment de précision les besoins réels des départements lors de la préparation de l'appel d'offres.

La firme n'a pu respecter systématiquement le délai de livraison de quatre mois prévu par contrat. Pour certaines commandes, le délai de livraison effectif a même excédé un an. En raison des retards, la firme s'est trouvée confrontée aux amendes imposées par le cahier spécial des charges (à raison de 2% par semaine, avec un maximum de 20% de la valeur des biens livrés en retard).

Le 2 octobre 2000, le ministre de la Fonction publique a conclu un avenant avec la firme. Le fournisseur s'y engageait à livrer mensuellement des biens pour une valeur de 12.500.000 francs (309.866,91 euros; T.V.A. incluse), au lieu du montant estimé de 7.500.000 francs (185.920,14 euros; T.V.A. incluse). Le B.F.A. renonçait à l'application de l'amende maximale de 20% sur les factures encore à liquider. Cet avenant était valable pour six mois et pouvait, le cas échéant, être prorogé par périodes de six mois, si le montant des commandes continuait à dépasser 12.500.000 francs (309.866,91 euros). Le 16 février 2001, l'administrateur général du B.F.A. a prorogé l'avenant de six mois (jusqu'au 1^{er} octobre 2001).

ing van ergonomisch meubilair. Met een open overeenkomst wordt de overheidsopdracht van leveringen bedoeld, gegund om gedurende een bepaald jaar of over meerdere jaren het hoofd te bieden aan eventuele of vermoede behoeften, waarvan het bestuur de omvang a priori niet precies kan omschrijven. Het contract beperkt zich tot het vaststellen van de eenheidsprijzen; door deze eenheidsprijzen op de hoeveelheden van de verrichte prestaties toe te passen, wordt het te betalen bedrag vastgesteld (opdracht volgens prijslijst; zie artikel 86, derde lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996).

Op 4 oktober 1999 wees de Minister van Ambtenarenzaken de opdracht toe aan de firma die van de vier inschrijvers de voordeligste regelmatige offerte had ingediend. De overeenkomst werd gesloten voor de duur van één jaar en werd nadien twee keer stilzwijgend verlengd met een periode van één jaar, zodat de overeenkomst begin oktober 2002 een einde neemt.

In het bestek werd de totale jaarlijkse waarde van de leveringen op 90 miljoen BEF (2.231.041,72 EUR) of 7,5 miljoen BEF (185.920,14 EUR) per maand geraamd. Er is gestipuleerd dat de te leveren hoeveelheden hoger of lager kunnen zijn dan de geraamde hoeveelheden en dat hogere of lagere hoeveelheden geen recht geven op schadevergoeding, noch prijsherziening.

Tijdens de uitvoering van de opdracht bleek dat de maandelijks bestellingen de oorspronkelijk geraamde hoeveelheden ruimschoots (tot het drievoud) overschreden. Dit heeft tot gevolg gehad dat tot eind maart 2002, dus gedurende een periode van 2,5 jaar, de totale waarde van de bestellingen al tot ruim 800 miljoen BEF (19.831.481,98 EUR) was opgelopen. Dat kan, in vergelijking met de geraamde kostprijs van 270 miljoen BEF (6.693.125,17 EUR) voor een periode van 3 jaar, als abnormaal veel worden beschouwd.

Deze toename van de bestellingen was onder meer het gevolg van de wens van de departementen (vooral het Ministerie van Financiën) het verouderd meubilair in versneld tempo te vervangen, evenals van het feit dat het FAB tijdens de voorbereiding van de offerteaanvraag de werkelijke behoeften van de departementen onvoldoende had ingeschat.

De firma kon de contractuele leveringstermijn van vier weken stelselmatig niet nakomen. Voor sommige bestellingen liep de werkelijke leveringstermijn zelfs op tot meer dan een jaar. Omwille van de vertragingen zag de firma zich geconfronteerd met de door het bestek opgelegde boetes (naar rato van 2% per week, met een maximum van 20% van de waarde van de met vertraging geleverde goederen).

Op 2 oktober 2000 sloot de Minister van Ambtenarenzaken met de firma een bijakte. Daarbij verbond de leverancier zich ertoe per maand voor 12.500.000 BEF (309.866,91 EUR; inclusief BTW) te leveren, in plaats van de geraamde 7.500.000 BEF (185.920,14 EUR; inclusief BTW). Het FAB zag af van de toepassing van de maximale boete van 20% op de nog te vereffenen facturen. Deze bijakte was voor zes maanden geldig en kon zonodig per zes maanden worden verlengd, als het bedrag van de bestellingen 12.500.000 BEF (309.866,91 EUR) bleef overstijgen. De duur van de bijakte werd op 16 februari 2001 door de administrateur-generaal van het FAB met zes maanden verlengd (tot 1 oktober 2001).

2. Observations formulées par la Cour des comptes au ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de la Fonction publique³

2.1. Dépassement des quantités présumées

Il est inhérent à un marché à bordereau de prix passé sous la forme d'un contrat ouvert que les quantités effectivement exécutées puissent différer (tant en moins qu'en plus) des quantités estimées dans le cahier spécial des charges. Néanmoins, la doctrine souligne que les quantités estimées ne peuvent être dépassées sans restriction⁴.

Une modification importante de l'objet d'un marché fausse par ailleurs la mise en concurrence initiale. En outre, il est généralement admis que la livraison d'une quantité de biens beaucoup plus importante que prévu au prix unitaire convenu lors de l'adjudication est, la plupart du temps, économiquement défavorable pour le maître de l'ouvrage.

Des dépassements importants des quantités doivent être considérés comme étant des extensions conclues de gré à gré, à justifier par rapport aux cas énumérés dans la loi du 24 décembre 1993. L'article 17, § 2, 3^o, b, de cette loi prévoit la possibilité de recourir à une procédure négociée sans respecter les règles de publicité prévues pour les «livraisons complémentaires».

Pour pouvoir appliquer cette dernière disposition légale, les commandes complémentaires doivent être plutôt réduites par rapport à la quantité initiale. En l'occurrence, la multiplication par trois des quantités initialement présumées peut difficilement être qualifiée de commande complémentaire autorisant le recours à une procédure négociée.

Dès qu'il est apparu clairement que les besoins réels en mobilier ergonomique seraient beaucoup plus importants que prévu initialement, il aurait à nouveau fallu faire appel à la concurrence. Cette démarche s'imposait d'autant plus qu'il s'est avéré que le fournisseur ne serait pas à même de fournir les quantités supérieures dans le délai de livraison indiqué dans son offre.

Dans la note par laquelle l'avenant a été soumis à la signature du ministre, le B.F.A. a proposé d'organiser un appel d'offres complémentaire pour une deuxième gamme de mobilier ergonomique, de manière à pouvoir répartir les commandes entre deux marchés. Il n'apparaît pas clairement pour quelle raison il n'en a finalement pas été ainsi.

En outre, en cas d'estimation plus précise de la valeur du marché, le dossier d'attribution initial aurait dû être soumis à l'approbation du Conseil des ministres. En effet, conformément à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, b, de l'arrêté royal du 14 octobre 1996 il existe une double obligation en ce qui concerne les appels d'offres généraux afférents à des marchés de fournitures dont la valeur estimée est supérieure à 400 millions de francs (9.915.740,99 EUR).

Etant donné que l'avenant a augmenté le montant du marché de plus de 20%, le cautionnement devait également être adapté en conséquence⁵.

³ Lettre du 18 juin 2002.

⁴ FLAMME M.-A. e.a., *Commentaire pratique de la réglementation des marchés publics*, tome 1A, Bruxelles, 1996-1997, p. 857; VERMANDER J., *Overheidsopdrachten in de klassieke sectoren*, Bruxelles, 1997, p. 52.

⁵ Article 5, § 4, de l'annexe de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics (cahier général des charges – C.G.C.).

2. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen³

2.1. Overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden

Het is inherent aan een overeenkomst tegen prijslijst onder de vorm van een open overeenkomst dat de werkelijk uitgevoerde hoeveelheden kunnen verschillen (zowel in min als in meer) van de in het bestek geraamde hoeveelheden. Toch wordt in de rechtsleer algemeen aangenomen dat de geraamde vermoedelijke hoeveelheden niet onbeperkt mogen worden overschreden⁴.

Door het voorwerp van de opdracht grondig te wijzigen, vermindert overigens de relevantie van de georganiseerde mededinging. Algemeen mag ook worden aangenomen dat het voor de opdrachtgever doorgaans economisch nadelig is veel meer hoeveelheden te laten leveren aan dezelfde eenheidsprijs, als bij de aanbesteding werd opgegeven.

Belangrijke overschrijdingen van de oorspronkelijk voorziene hoeveelheden moeten als onderhandse uitbreidingen worden beschouwd, die dienen te worden verantwoord ten aanzien van de gevallen opgesomd in artikel 17 van de wet van 24 december 1993. In artikel 17, § 2, 3°, b, van deze wet is in de mogelijkheid van een onderhandelingsprocedure zonder naleving van de bekendmakingsregels voor „bijkomende leveringen” voorzien.

Om laatstgenoemde wetsbepaling te kunnen toepassen, dient de omvang van de bijbestellingen van eerder geringe aard te zijn ten overstaan van de oorspronkelijke hoeveelheid. Door de verdrievoudiging van de oorspronkelijk geraamde hoeveelheden kan hier nog bezwaarlijk sprake zijn van een bijkomende bestelling waarvoor een onderhandelingsprocedure geoorloofd was.

Zodra het duidelijk was dat de werkelijke behoefte aan ergonomisch meubilair veel groter zou zijn dan oorspronkelijk geraamd, diende derhalve hiervoor een nieuw beroep op de mededinging te worden gedaan. Dit moest des te meer daar bleek dat de leverancier niet in staat zou zijn de grotere hoeveelheden binnen de door hem in zijn offerte opgegeven leveringstermijn te leveren.

In de nota waarmee de bijakte aan de goedkeuring van de minister werd voorgelegd, stelde het FAB voor een bijkomende offerteaanvraag te organiseren voor een tweede gamma ergonomisch meubilair, zodat de bestellingen over twee contracten zouden kunnen worden verdeeld. Het is niet duidelijk waarom dit uiteindelijk niet is gebeurd.

Bij een meer nauwkeurige raming van de waarde van de opdracht had het oorspronkelijke gunningsdossier daarenboven voor goedkeuring aan de Ministerraad moeten worden voorgelegd. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 1°, b, van het koninklijk besluit van 14 oktober 1996 geldt een dergelijke verplichting immers voor algemene offerteaanvragen voor aannemingen van leveringen met een geraamde waarde boven de 400 miljoen BEF (9.915.740,99 EUR).

Aangezien de bijakte de omvang van de opdracht met meer dan 20% heeft uitgebreid, diende ook de borgtocht in verhouding te worden aangepast⁵.

³ Brief van 18 juni 2002.

⁴ FLAMME M.-A. e.a., *Praktische commentaar bij de reglementering van de overheidsopdrachten*, deel 1A, Brussel, 1997, p. 926; VERMANDER J., *Overheidsopdrachten in de klassieke sectoren*, Brussel, 1997, p. 52.

⁵ Artikel 5, § 4, van de bijlage bij het koninklijk besluit van 26 september 1996, houdende de algemene aannemingsvoorwaarden voor de overheidsopdrachten (AAV).

2.2. Modification des règles d'exécution

Suivant l'article 8 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, il ne peut, après l'attribution du marché, être dérogé aux clauses et conditions essentielles de celui-ci que par une décision motivée du pouvoir adjudicateur.

Conformément à l'article 16, § 1^{er}, premier alinéa, du C.G.C., le fournisseur peut se prévaloir des carences, lenteurs ou faits quelconques qu'il impute au pouvoir adjudicateur ou à ses agents et qui lui occasionnent un retard et/ou un préjudice, en vue d'obtenir la prolongation des délais d'exécution, la révision ou la résiliation du marché et/ou des dommages-intérêts. En tout état de cause, les réclamations ou requêtes ne sont pas recevables lorsque la dénonciation des faits ou des circonstances incriminés n'a pas eu lieu par écrit dans les trente jours de calendrier de leur survenance ou de la date à laquelle le fournisseur aurait normalement dû en avoir connaissance (article 16, § 3, quatrième alinéa, du C.G.C.).

En outre, lors de l'attribution du marché, il a été expressément signalé à la firme que tous les faits susceptibles de modifier le délai d'exécution, devaient, sous peine de déchéance, être communiqués par lettre au B.F.A. dans le délai réglementaire prévu. La lettre d'attribution mentionne également que les demandes de modification, notamment du délai d'exécution, doivent être dûment motivées et étayées par des calculs et des documents.

Dans la pratique, le B.F.A. a appliqué l'avenant et la prorogation de sa mise en œuvre pour six mois de manière telle qu'en ce qui concerne les fournitures de mobilier ergonomique, il n'a, pendant plus d'un an, plus été retenu d'amendes pour retard; de ce fait, aucun délai de livraison minimum n'a plus été applicable.

Il s'agit, en l'occurrence, d'un assouplissement substantiel du cahier des charges initial, qui ne pouvait être accordé que s'il était satisfait aux conditions réglementaires précitées. La légalité de la modification accordée n'est démontrée ni dans l'avenant même ni dans la note d'accompagnement adressée au ministre. L'administration n'a pas davantage pu produire une demande motivée et dûment étayée introduite par le fournisseur.

Cet assouplissement, après attribution, des règles relatives au délai de livraison a entraîné une infraction au principe de l'égalité de traitement des soumissionnaires et une distorsion de la concurrence.

En effet, dans le cadre de la mise en concurrence, les fournisseurs potentiels ont eu le sentiment qu'une grande importance serait attachée à la réduction maximale du délai de livraison. Le cahier spécial des charges imposait, en effet, des amendes plus sévères que celles fixées à l'article 66, § 1^{er}, du C.G.C. En outre, le délai de livraison indiqué par chacun des fournisseurs constituait un des critères d'attribution. En autorisant, sans la moindre sanction, le fournisseur à étendre le délai de livraison de quatre semaines initialement prévu jusqu'à une durée pouvant excéder un an, l'administration lui a accordé un avantage disproportionné par rapport aux conditions strictes prévues par l'appel d'offres.

Le rapport d'attribution fait d'ailleurs apparaître clairement qu'en raison de ce délai de livraison de quatre semaines et de l'écart minime vis-à-vis du résultat global obtenu par la firme classée en deuxième position, c'est précisément le délai de livraison indiqué par les soumissionnaires qui a été déterminant pour l'attribution finale.

En outre, le contenu de l'avenant est très imprécis et permet différentes interprétations. Strictement parlant, la clause relative aux amendes pourrait être interprétée de manière à en revenir au calcul plus modéré de l'amende fixé à l'article 66, § 1^{er}, du C.G.C. (avec un maximum de 5% de la valeur des fournitures). Dans la pratique,

2.2. Wijziging van de aannemingsvoorwaarden

Volgens artikel 8 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 kan na de gunning van de opdracht van haar essentiële bepalingen en voorwaarden niet worden afgeweken dan bij een gemotiveerde beslissing van de aanbestedende overheid.

Overeenkomstig artikel 16, § 1, eerste lid, van de AAV kan de leverancier zich beroepen op vertragingen of welke feiten ook die hij aan de aanbestedende overheid of haar personeel ten laste legt en die voor hem oorzaak zouden zijn van een vertraging en/of een nadeel, met het oog op het verkrijgen van een verlenging van de uitvoeringstermijnen, herziening of verbreking van de opdracht en/of schadevergoeding. De klachten en verzoeken zijn in elk geval niet ontvankelijk wanneer de ingeroepen feiten en omstandigheden niet schriftelijk werden bekendgemaakt binnen de dertig kalenderdagen ofwel nadat ze zich hebben voorgedaan, ofwel na de datum waarop de leverancier ze normaal had moeten kennen (artikel 16, § 3, vierde lid, van de AAV).

Bovendien werd de firma er bij de gunning van de opdracht uitdrukkelijk op gewezen dat alle feiten die een verandering in de uitvoeringstermijn kunnen veroorzaken, onmiddellijk en op straffe van rechtsverval binnen genoemde reglementaire termijn per brief aan het FAB moeten worden gemeld. De gunningsbrief vermeldt eveneens dat de aanvragen tot wijziging van onder meer de uitvoeringstermijn behoorlijk moeten worden gemotiveerd en gestaafd aan de hand van berekeningen en documenten.

In de praktijk heeft het FAB de bijakte en de verlenging van de toepassing ervan met zes maanden zo toegepast dat er voor de leveringen van het ergonomisch meubilair gedurende één jaar geen vertragsboetes meer werden ingehouden; hierdoor gold dus ook geen minimum leveringstermijn meer.

Het gaat hier om een substantiële versoepeling van de oorspronkelijke aannemingsvoorwaarden, die enkel kon worden toegestaan indien aan hoger geciteerde reglementaire voorwaarden was voldaan. Noch in de bijakte zelf, noch in de begeleidende nota aan de minister is de wettigheid van de toegestane wijziging voldoende aangetoond. Evenmin kon het bestuur een gemotiveerde en gestaafde aanvraag van de leverancier voorleggen.

Door de versoepeling, na de gunning, van de regeling betreffende de leveringstermijn werd afbreuk gedaan aan het principe van de gelijke behandeling van de inschrijvers en werd de mededinging vertekend.

Bij de mededinging kregen de potentiële leveranciers immers de indruk dat veel belang zou worden gehecht aan een zo kort mogelijke leveringstermijn. Het bestek legde immers strengere boetes op dan deze bepaald in artikel 66, § 1, van de AAV. Bovendien was de door de leveranciers zelf op te geven leveringstermijn één van de gunningscriteria. Door aan de leverancier, zonder enige sanctie, toe te staan zijn leveringstermijn van vier weken zelfs met meer dan één jaar te overschrijden, kende het bestuur hem een voordeel toe dat buiten verhouding staat tot de strenge voorwaarden die bij de offerteaanvraag golden.

Het gunningsverslag maakt overigens duidelijk dat, wegens die leveringstermijn van vier weken en het minieme verschil met het door de als tweede gerangschikte firma bekomen globale resultaat, juist de door de inschrijvers opgegeven leveringstermijn doorslaggevend was bij de uiteindelijke toewijzing.

Bovendien is de inhoud van de bijakte zeer onduidelijk en voor verschillende interpretaties vatbaar. Strikt genomen zou de boetebepaling zo kunnen worden geïnterpreteerd dat wordt teruggevallen op de meer gematigde boeteberekening bepaald in artikel 66, § 1, van de AAV (met een maximum van 5% van de waarde van de goe-

le B.F.A. applique toutefois une exonération générale des amendes. Il n'apparaît pas plus clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par les factures encore à liquider et à quelles commandes et pendant quelle période l'avenant a été d'application. Le B.F.A. n'a plus retenu d'amendes sur les factures établies depuis le mois d'août 2000, soit 2 mois avant la conclusion de l'avenant.

Il est également injustifiable que le B.F.A. ait omis de porter le contenu de l'avenant à la connaissance des départements auxquels les fournitures étaient destinées et qui devaient assurer le paiement des factures. C'est ainsi que les services ordonnateurs n'ont pu disposer de suffisamment de données pour pouvoir retenir correctement les amendes pour retard.

Enfin, l'administrateur général du B.F.A. n'était pas compétent pour proroger de six mois la durée de l'avenant, et ce eu égard à l'incidence financière (remise d'amendes à concurrence de plusieurs millions de francs) d'une pareille décision. Conformément aux dispositions de l'article 6, § 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 12 mai 1998 relatif aux délégations de pouvoir à certains fonctionnaires du ministère de la Fonction publique en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, sa compétence ne s'étendait au maximum qu'aux marchés d'un million de francs (24.789,35 euros).

2.3. Non-application d'amendes pour retard dans les livraisons

Le B.F.A. ne dispose pas de suffisamment d'informations concernant la mesure dans laquelle les délais de fourniture contractuels ont été respectés. Il n'a pas davantage veillé systématiquement à ce que les amendes pour retard dans les livraisons soient appliquées conformément aux dispositions contractuelles (initiales et modifiées). Or, le cahier spécial des charges dispose clairement que seul le B.F.A. est compétent pour assurer le contrôle et la surveillance du marché. Pour justifier cette carence, le service évoque un manque de personnel.

Il en a résulté que les amendes pour retard dans les livraisons n'ont, dans la pratique, quasiment pas été perçues. Le cahier spécial des charges stipule que le règlement d'une semblable amende s'effectue au moyen d'une note de crédit à attacher à la facture originale, mais de telles notes de crédit ont à peine pu être produites.

Par le biais d'un sondage, la Cour s'est efforcée de calculer l'incidence financière de cette négligence inadmissible du B.F.A.

Elle a contrôlé 775 factures pour un montant total de 270.440.000 francs (6.704.032 euros; hors T.V.A.), représentant 40,9% des transactions effectuées à la fin du mois de mars 2002. Ce contrôle a révélé que des amendes dues en vertu du contrat et représentant plus de 31,9 millions de francs (792.300 euros) n'ont pas été retenues sur les factures examinées. Une partie de cette somme, soit environ 18,7 millions de francs (464.700 euros), pourrait être acceptable en interprétant largement le texte de l'avenant (pas d'amendes retenues sur les sommes liquidées durant la période d'octobre 2000 à octobre 2001). Il n'en reste pas moins que des amendes n'ont pas été retenues indûment pour un montant minimum de 13,2 millions de francs (327.600 euros). Il ne fait aucun doute que ce montant augmentera encore considérablement lorsque toutes les factures auront été contrôlées.

deren). In de praktijk blijkt het FAB evenwel een algehele vrijstelling van boetes toe te passen. Het is evenmin duidelijk wat precies onder de nog te vereffenen facturen moet worden begrepen en op welke bestellingen en gedurende welke periode de bijakte van toepassing is geweest. Het FAB hield al geen boetes meer af op de facturen opgemaakt vanaf augustus 2000, dus 2 maanden vóór het sluiten van de bijakte.

Het is tevens onverantwoord dat het FAB heeft nagelaten de inhoud van de bijakte ter kennis te brengen van de departementen, voor wie de leveringen waren bestemd en die voor de betaling van de facturen moesten instaan. Aldus ontbrak het de ordonnancerende diensten aan voldoende gegevens om vertragingsboetes correct te kunnen inhouden.

Tot slot was de administrateur-generaal van het FAB niet bevoegd de duurtijd van de bijakte met zes maanden te verlengen, gelet op de grote financiële impact (kwijtschelding van boetes ten bedrage van meerdere miljoenen BEF) van een dergelijke beslissing. Overeenkomstig de bepalingen van artikel 6, § 1, van het ministerieel besluit van 12 mei 1998 betreffende de overdracht van bevoegdheid aan sommige ambtenaren van het Ministerie van Ambtenarenzaken inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, reikte zijn bevoegdheid maar tot maximum 1 miljoen BEF (24.789,35 EUR).

2.3. Niet toepassen van boetes wegens laattijdige levering

Het FAB bezit geen volledige informatie over de mate waarin de contractuele leveringstermijnen werden gerespecteerd. Evenmin heeft het er systematisch over gewaakt dat de boetes wegens laattijdige levering conform de (oorspronkelijke en gewijzigde) contractuele bepalingen werden toegepast. Het bestek bepaalt nochtans duidelijk dat enkel het FAB bevoegd is voor de controle en het toezicht op de opdracht. Als reden voor dit verzuim geeft de dienst personeelsgebrek op.

Een en ander heeft tot gevolg gehad dat de boetes wegens laattijdige levering in de praktijk nagenoeg niet zijn toegepast. In het bestek is gestipuleerd dat de verrekening van een dergelijke boete gebeurt door middel van een aan de oorspronkelijke factuur te hechten creditnota, maar dergelijke creditnota's konden nauwelijks worden voorgelegd.

Door middel van een steekproef heeft het Rekenhof getracht de financiële impact van deze ongeoorloofde nalatigheid van het FAB te berekenen.

Er werden 775 facturen gecontroleerd voor een totaal bedrag van 270.440.000 BEF (6.704.032 EUR; exclusief BTW), goed voor 40,9% van de tot eind maart 2002 generaliseerde omzet. Deze controle heeft uitgewezen dat van de onderzochte facturen ruim 31,9 miljoen BEF (792.300 EUR) contractueel verschuldigde boetes niet werden afgehouden. Een deel daarvan, namelijk ongeveer 18,7 miljoen BEF (464.700 EUR), zou, mits de tekst van de bijakte ruim wordt geïnterpreteerd (geen boetes op de vereffeningen in de periode oktober 2000 tot oktober 2001), kunnen aanvaardbaar zijn. Blijft echter dat zeker voor een bedrag van ongeveer 13,2 miljoen BEF (327.600 EUR) boetes ten onrechte niet werden ingehouden. Dit bedrag zal ongetwijfeld nog oplopen indien alle facturen zullen zijn gecontroleerd.

3. Recommandations de la Cour des comptes au ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de la Fonction publique⁶

En cas de marchés publics de fournitures à bordereau de prix passés sous la forme de contrats ouverts, il serait préférable de spécifier, pour le montant total des commandes, aussi bien un minimum qu'un maximum. Si les quantités présumées ne peuvent être estimées qu'approximativement, il y a lieu de demander aux soumissionnaires de différencier, dans les offres, leurs conditions (prix unitaire, délai de livraison, garanties, etc.) en fonction de l'ampleur éventuelle des commandes.

Dans les avenants impliquant une modification (un assouplissement) de dispositions essentielles du cahier des charges initial, il faut renvoyer, dans un considérant, aux dispositions légales et réglementaires, aux faits et aux motifs qui justifient les modifications. Un dossier administratif suffisamment documenté doit contenir les pièces justificatives nécessaires étayant la recevabilité, le bien-fondé et l'équité des modifications introduites à la demande des adjudicataires.

Les fonctionnaires chargés de la surveillance et de la direction d'un marché doivent à tout moment pouvoir produire et certifier des données détaillées relatives à tous les éléments déterminants pour fixer le prix du marché (tels que le délai d'exécution) et doivent également veiller au règlement financier correct des dossiers.

Les fonctionnaires du B.F.A. responsables de la direction et de la surveillance du contrat de fourniture de mobilier ergonomique doivent vérifier d'urgence quels ont été les délais de fourniture réels pour les commandes exécutées jusqu'ici et quelles amendes pour retard dans les livraisons ont déjà été retenues par les services ordonnateurs. Ces données doivent être vérifiées à l'aune des dispositions insérées dans le cahier spécial des charges et dans l'avenant à propos des délais de fourniture et des amendes. Tout doit être mis en œuvre pour récupérer encore les amendes auxquelles l'Etat a droit. Les services concernés doivent recevoir les informations nécessaires pour pouvoir garantir, pendant la durée restante du contrat (jusqu'au début du mois d'octobre 2002), un règlement financier correct.

4. Réponse du ministre⁷

4.1. *Dépassement des quantités présumées*

En lançant la procédure, il était impossible de savoir que les quantités livrées seraient trois fois supérieures aux quantités estimées initialement. Sur la base des informations disponibles à ce moment, il n'y avait rien à reprocher à la procédure appliquée. Étant donné que les informations émanant des services publics relatives à leurs besoins en mobilier étaient sujettes à caution, le B.F.A. a basé ses estimations sur les achats effectués les années antérieures. Le dépassement des quantités présumées est la conséquence de commandes importantes intervenues inopinément. En conséquence, il s'agit donc, en l'occurrence, manifestement de besoins imprévisibles, qui ont, ultérieurement, créé l'impression que le dossier d'attribution initial aurait dû être soumis à l'approbation du Conseil des ministres.

Pour résoudre le problème du dépassement, le B.F.A. a envisagé, notamment, d'organiser une nouvelle procédure de mise en adjudication pour le même type de mobilier. En raison du préjudice éventuel pour le cocontractant, cette piste a été abandonnée,

⁶ Lettre du 18 juin 2002.

⁷ Lettre du 26 juillet 2002.

3. Aanbevelingen van het Rekenhof aan de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen⁶

Bij overheidsopdrachten voor aanneming van leveringen volgens prijslijst onder de vorm van een open overeenkomst zou best naast een minimum ook een maximum voor het totaal van de bestellingen worden vooropgesteld. Indien de vermoedelijke hoeveelheden niet bij benadering te ramen zijn, dient de inschrijvers te worden gevraagd in de offertes hun voorwaarden (eenheidsprijs, leveringstermijn, waarborgen, enz.) te differentiëren naargelang van de mogelijke omvang van de bestellingen.

In de bijaktes die een wijziging (versoepeling) van essentiële bepalingen van de oorspronkelijke voorwaarden inhouden, moet in een considerans worden verwezen naar de wettelijke en reglementaire bepalingen, de feiten en de motieven die de wijzigingen rechtvaardigen. Een voldoende gedocumenteerd administratief dossier dient de nodige verantwoordingsstukken te bevatten die de ontvankelijkheid, de gegrondheid en de redelijkheid van de op vraag van aannemers doorgevoerde wijzigingen staven.

De ambtenaren die het toezicht en de leiding over een aanneming kregen toegewezen, dienen te allen tijde gedetailleerde gegevens te kunnen voorleggen en attesteren in verband met alle prijsbepalende elementen van de aanneming (zoals de uitvoeringstermijn) en dienen tevens over de correcte financiële afhandeling van de dossiers te waken.

De ambtenaren van het FAB die verantwoordelijk zijn voor de leiding en het toezicht op de overeenkomst voor de levering van ergonomisch meubilair, moeten dringend nagaan wat voor de tot dusver uitgevoerde bestellingen de werkelijke leveringstermijnen zijn geweest en welke boetes wegens laattijdige levering door de ordonnancerende diensten reeds zijn ingehouden. Deze gegevens dienen te worden getoetst aan de in het bestek en de bijakte opgenomen bepalingen aangaande de leveringstermijnen en boetes. Alles dient in het werk te worden gesteld om alsnog de boetes waar de Staat recht op heeft, te recupereren. De betrokken diensten moeten de nodige informatie krijgen om tijdens de nog resterende looptijd van de overeenkomst (tot begin oktober 2002) een correcte financiële afhandeling te kunnen waarborgen.

4. Antwoord van de minister⁷

4.1. Overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden

Bij het opstarten van de procedure kon onmogelijk worden ingeschat dat de geleverde hoeveelheden drie maal hoger zouden liggen dan de oorspronkelijk geraamde. Op basis van de toen beschikbare informatie viel op de toegepaste procedure niets aan te merken. Omdat de informatie van de overheidsdiensten over de behoeften aan meubilair onbetrouwbaar was, baseerde het FAB zijn ramingen op de aankopen van voorgaande jaren. De overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden is toe te schrijven aan onverwacht grote bestellingen. Het betreft hier bijgevolg duidelijk onvoorzienbare behoeften, waardoor achteraf de indruk kan ontstaan dat het oorspronkelijke gunningsdossier voor goedkeuring aan de Ministerraad had moeten worden voorgelegd.

Om het probleem van de overschrijding op te lossen, dacht het FAB onder meer aan een nieuwe aanbesteding voor hetzelfde type meubilair. Wegens de mogelijke benadeling van de medecontractant, werd deze piste, in nauw overleg met de Inspectie

⁶ Brief van 18 juni 2002.

⁷ Brief van 26 juli 2002.

en étroite concertation avec l'Inspection des finances. Finalement, le choix s'est porté sur la conclusion d'un avenant, assortie du lancement d'une nouvelle procédure de mise en adjudication pour un autre type de mobilier.

L'objectif de limitation du dépassement des quantités ressort de l'organisation d'une nouvelle procédure. Pour ce qui est de ce deuxième contrat, l'ouverture des soumissions a eu lieu le 31 juillet 2001 et l'attribution à une firme différente a été notifiée le 7 juin 2002. La longue période qui s'est écoulée entre la mise en adjudication et l'attribution s'explique par un concours de circonstances, telles que le sous-effectif des services et la réforme du B.F.A.

Dans le présent cas, il n'était pas, pour le maître de l'ouvrage, économiquement dommageable de faire livrer des quantités beaucoup plus importantes au même prix unitaire que celui indiqué lors de la mise en adjudication. Par expérience, le B.F.A. sait que les contrats relatifs au mobilier d'un montant de 270 millions de francs (6.693.125,17 euros) ou de 800 millions de francs (19.831.481,98 euros) ne se caractérisent pas par des différences positives au niveau du prix unitaire. L'inverse est même possible, car, pour des fournitures à hauteur de 800 millions de francs (19.831.481,98 euros), le nombre de candidats s'amenuise ou des investissements supplémentaires s'imposent sur le plan de la production et de la distribution et accroissent les prix.

Pour le surplus, il est difficile de faire référence à l'article 17, § 2, 3°, b, de la loi du 24 décembre 1993 pour justifier les livraisons supplémentaires. En effet, les prix unitaires et les autres quantités restent inchangés. Il ne s'agit pas davantage de renouvellements ni d'extensions.

4.2. Modification des règles d'exécution

L'article 8 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 a bel et bien été respecté. La décision motivée du pouvoir adjudicateur, exigée par cette disposition, figure dans la note au ministre jointe à la proposition d'avenant. En outre, l'article 7 de cet arrêté n'est pas dénué d'importance. Sur la base de cette disposition, le pouvoir adjudicateur a le droit d'apporter unilatéralement des modifications au marché initial, pour autant qu'il n'en modifie pas l'objet et moyennant juste compensation, s'il y a lieu.

A l'origine de la conclusion de l'avenant a été la reconnaissance, par l'autorité, du fait que le fournisseur ne pouvait respecter les délais de livraison en raison de l'augmentation imprévue des commandes. Le B.F.A. a constaté cette situation *de facto* et la firme a invoqué cette donnée dans la correspondance et au cours d'une réunion.

La dispense temporaire d'amendes pour retard dans les livraisons ne porte pas préjudice à l'égalité de traitement des soumissionnaires. L'arrangement devait être appliqué à tous les fournisseurs se trouvant dans la même situation.

Il n'est pas exact d'affirmer que le délai de livraison aurait été le critère déterminant de l'attribution du marché. Pour l'évaluation de ce critère, la firme classée en seconde place a obtenu un résultat supérieur à celui de l'entreprise qui a obtenu le marché. Lorsque le délai de livraison n'est pas adopté comme critère, le classement final des soumissionnaires est encore davantage favorable à cette dernière firme.

L'interprétation de la clause relative aux amendes, selon laquelle l'amende maximale de 20% serait ramenée à 5% (article 66, § 1er, du C.G.C.), est difficilement défendable. Le triplement des commandes, combiné avec le maintien de la clause de pénalisation, n'aurait pas été équitable. L'avenant aurait, dans ce cas, peut-être été inacceptable par le fournisseur, qui aurait alors pu mettre un terme au contrat résiliable

van Financiën, verlaten. Er werd uiteindelijk geopteerd voor het sluiten van de bijakte, met terzelfdertijd het uitschrijven van een nieuwe aanbesteding voor een ander type meubilair.

De intentie om de overschrijding van de hoeveelheden te beperken blijkt uit het opstarten van een nieuwe procedure. Voor dit tweede contract vond de opening van de inschrijvingen plaats op 31 juli 2001 en werd de toewijzing aan een andere firma op 7 juni 2002 betekend. De lange periode tussen aanbesteding en toewijzing is te wijten aan een samenloop van omstandigheden, zoals de onderbezetting van de diensten en de hervorming van het FAB.

In het onderhavige geval was het voor de opdrachtgever niet economisch nadelig een veel grotere hoeveelheid te laten leveren aan dezelfde eenheidsprijs, dan bij de aanbesteding werd opgegeven. Uit de ervaring van het FAB blijkt dat meubilaircontracten van 270 miljoen BEF (6.693.125,17 EUR) of 800 miljoen BEF (19.831.481,98 EUR) geen positief verschil in eenheidsprijs opleveren. Zelfs het tegendeel is mogelijk, want voor aannemingen van 800 miljoen BEF (19.831.481,98 EUR) zou het aantal kandidaten geringer zijn of zijn bijkomende investeringen nodig in de productie en in de distributie, waardoor de kostprijs toeneemt.

Verder kan moeilijk naar artikel 17, § 2, 3^o, b, van de wet van 24 december 1993 worden verwezen als verantwoording voor de bijkomende leveringen. De eenheidsprijzen en de overige voorwaarden blijven immers ongewijzigd. Evenmin gaat het om vernieuwingen of uitbreidingen.

4.2. Wijziging van de aannemingsvoorwaarden

Artikel 8 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 werd wel degelijk nageleefd. De door die bepaling vereiste gemotiveerde beslissing van de aanbestedende overheid is opgenomen in de nota aan de minister bij het voorstel van bijakte. Tevens is artikel 7 van genoemd besluit van belang. Op grond daarvan is de aanbestedende overheid gerechtigd de oorspronkelijke opdracht eenzijdig te wijzigen, voor zover het voorwerp ervan onveranderd blijft en, zo nodig, mits een rechtmatige compensatie.

Aan de basis voor het sluiten van de bijakte lag de erkenning van de overheid dat de leverancier de leveringstermijnen niet kon respecteren door de onvoorziene toename van de bestellingen. Het FAB heeft dit de facto vastgesteld en de firma bracht het gegeven aan in briefwisseling en tijdens een vergadering.

De tijdelijke vrijstelling van boetes voor laattijdige levering doet geen afbreuk aan de gelijke behandeling van de inschrijvers. De regeling zou uiteraard worden toegepast voor iedere leverancier die zich in dezelfde toestand zou bevinden.

Het is niet juist dat de leveringstermijn het doorslaggevend criterium is geweest bij de toewijzing. Bij de beoordeling van dit criterium kreeg de als tweede gerangschikte firma een hogere score dan het bedrijf aan wie de opdracht werd toegewezen. Indien de leveringstermijn niet als criterium in aanmerking wordt genomen, valt de eindklassering van de inschrijvers nog meer in het voordeel van laatstgenoemde firma uit.

De interpretatie van de boetebepaling, waarbij de maximale boete van 20% zou worden verminderd tot 5% (artikel 66, § 1, van de AAV), is moeilijk verdedigbaar. De verdrievoudiging van de bestellingen, in combinatie met het behoud van de boeteclausule, zou niet billijk zijn geweest. De bijakte zou alsdan wellicht onaanvaardbaar zijn geweest voor de leverancier, die in dat geval een einde kon maken aan het voor

annuellement par les deux parties. La disparition inopinée du contrat en cours aurait compromis la continuité de l'approvisionnement. Les conséquences en auraient été plus graves que celles qui résultent de la conclusion de l'avenant.

L'administration a, dès lors, choisi d'inclure dans l'avenant des accords équitables, rencontrant positivement les besoins des pouvoirs publics clients, à savoir la clause selon laquelle la valeur des fournitures devait s'élever à 12,5 millions de francs (309.866,91 euros) au lieu 7,5 millions de francs (185.920,14 euros), de manière à résorber plus rapidement le retard encouru. Il est difficile de qualifier de libéralité une augmentation de 66%.

Dans la pratique, le B.F.A. a suspendu, depuis le mois d'août 2000, le calcul de l'amende pour les factures introduites, après que l'Inspection des finances ait marqué son accord sur la proposition d'avenant. Il va de soi qu'il aurait mieux valu prévoir cette mesure dans l'avenant.

L'approbation de l'avenant par le ministre implique qu'il soit donné délégation au B.F.A. pour approuver les prorogations ultérieures.

4.3. Non-application d'amendes pour retard dans les livraisons

En raison de l'accroissement des commandes et du manque de personnel et de moyens informatiques, le B.F.A. est obligé de contrôler par sondages l'exécution correcte du marché.

En ce qui concerne les commandes facturées au B.F.A., les amendes pour retard dans les livraisons ont toujours été retenues dans les périodes antérieure et postérieure à l'avenant.

En matière de commandes facturées directement aux pouvoirs publics clients, le B.F.A. impute à ces administrations la responsabilité de la surveillance de la livraison en temps opportun. En outre, les ordonnancements des départements ministériels sont soumis au visa préalable de la Cour des comptes. Pour certains contrats comportant des milliers de commandes, il n'est pas réaliste que le B.F.A. soit seul à contrôler l'exécution. C'est précisément pour cette raison que la nouvelle conception des achats se fonde sur la responsabilisation des services publics et les charge de ces missions de contrôle. Le calcul des amendes non perçues pour les livraisons facturées directement aux administrations nécessiterait, au B.F.A., le recours à une équipe de trois personnes au moins.

La proposition de la Cour des comptes tendant à encore appliquer, unilatéralement et rétroactivement, des amendes sur des factures liquidées est susceptible de susciter un recours dans le chef du fournisseur. A cet effet, il invoquerait la règle d'équité mentionnée plus haut et ferait valoir que, dans les faits, il est survenu un accroissement des commandes, inattendu pour les deux parties, qui a rendu injustifiée l'application aveugle des clauses relatives aux amendes. En outre, la firme pourrait invoquer en droit le fait que semblable retenue rétroactive d'amendes l'empêche de faire valoir ses droits en temps opportun, en demandant l'exonération d'amendes en raison de l'augmentation inattendue des commandes ou en résiliant le contrat à la prochaine échéance.

4.4. Recommandations

La recommandation visant à demander, désormais, aux soumissionnaires de différencier, dans leurs offres, leurs conditions en fonction de l'ampleur éventuelle des

beide partijen jaarlijks opzegbare contract. Door het onverwacht wegvallen van het lopend contract zou de continuïteit van de bevoorrading in het gedrang zijn gekomen. De gevolgen hiervan zouden erger zijn geweest dan de oplossing via de bijakte.

Het bestuur heeft in de bijakte dan ook gekozen voor billijke afspraken, die de noden van de klanten-overheden positief tegemoetkwamen, met name het beding dat de maandelijkse leveringen 12,5 miljoen BEF (309.866,91 EUR) moesten bedragen in plaats van 7,5 miljoen BEF (185.920,14 EUR), zodat de achterstand sneller zou worden ingelopen. Een toename met 66% kan moeilijk als een vrijgevigheid worden bestempeld.

In de praktijk schortte het FAB sinds begin augustus 2000 voor de voorgelegde facturen de boeteberekening op, nadat de Inspectie van Financiën mondeling haar akkoord had betuigd met het voorstel van bijakte. Dit had uiteraard ook beter in de bijakte kunnen worden opgenomen.

De goedkeuring door de minister van de bijakte impliceert een delegatie aan ambtenaren van het FAB om latere verlengingen goed te keuren.

4.3. Niet toepassen van boetes wegens laattijdige levering

Omwille van de toename aan bestellingen en het tekort aan personeel en informatica-middelen, controleert het FAB de correcte uitvoering van de opdracht noodgedwongen op basis van steekproeven.

Voor de aan het FAB gefactureerde bestellingen werden de boetes voor laattijdige leveringen in de periodes voor en na de bijakte steeds afgehouden.

Inzake de bestellingen die rechtstreeks aan de klanten-overheden worden gefactureerd, legt het FAB de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de tijdige levering bij deze besturen. De ordonnanceringen van de ministeriële departementen zijn tevens onderworpen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof. Voor sommige contracten met duizenden bestellingen is het niet realistisch dat uitsluitend het FAB de uitvoering controleert. Precies daarom gaat het nieuwe aankoopconcept uit van de responsabilisering van de overheidsdiensten en verplaatst het de controletaken naar deze diensten. De berekening van de niet geïnde boetes voor de rechtstreeks aan de besturen gefactureerde leveringen zou bij het FAB de inzet vergen van een team van minimaal drie personen.

Het voorstel van het Rekenhof om eenzijdig en retroactief op vereffende facturen alsnog boetes toe te passen, zal wellicht bij de leverancier een initiatief in rechte uitlokken. Daarbij zou hij de hierboven genoemde billijkheidsregel inroepen en aanvoeren dat er in de feiten een voor beide partijen onverwachte toename van bestellingen heeft plaatsgevonden, die een blinde toepassing van de boetebedingen onredelijk maakte. Daarnaast zou de firma in rechte kunnen opwerpen dat dergelijke retroactieve afhouding van boetes het haar onmogelijk maakt haar rechten ten gepasten tijde te laten gelden, door vrijstelling van boetes te vragen omwille van de onverwachte toename van de bestellingen of door het contract op te zeggen bij de eerstvolgende vervaldag.

4.4. Aanbevelingen

De aanbeveling om de inschrijvers voortaan te vragen in hun offertes hun voorwaarden te differentiëren naargelang van de mogelijke omvang van de bestellingen,

commandes est susceptible de placer l'administration devant des choix impossibles, le prix ne baissant pas toujours corrélativement à l'accroissement des quantités. En outre, la comparaison interne des offres en deviendrait impossible. Le nouveau cahier des charges relatif au mobilier modulaire résout ce problème en prolongeant le délai de livraison en fonction du nombre des commandes. En outre, le B.F.A., ou son successeur, prendra, dans le cadre de la nouvelle conception des achats, dans laquelle la concertation en réseau est essentielle, plus rapidement et mieux connaissance des besoins futurs des services publics.

Dans les nouveaux cahiers des charges, ce n'est pas seulement le B.F.A., ou son successeur, qui exerce la compétence de contrôle, mais aussi les services publics qui passent commande.

5. Réplique de la Cour des comptes⁸

5.1. Dépassement des quantités présumées

Dès les premiers mois de l'exécution du marché (octobre 1999), il est apparu clairement que les besoins en mobilier ergonomique étaient beaucoup plus importants qu'il n'avait été estimé initialement et que le fournisseur ne serait pas à même de livrer les quantités supérieures dans le délai indiqué dans son offre.

Il était, dès lors, possible de contenir les commandes dans les limites d'un dépassement normal des quantités indiquées dans l'appel d'offres, sous réserve d'entamer en temps opportun une nouvelle procédure d'adjudication pour le surplus. Le fait que le nouveau contrat, annoncé lors de l'approbation de l'avenant (octobre 2000), n'a été attribué que le 7 juin 2002 a eu pour conséquence que le dépassement des quantités estimées s'est poursuivi jusqu'à atteindre le triple de l'estimation initiale.

Un dépassement aussi anormalement important ne peut être qualifié que d'extension tacite, à justifier en fonction des cas énumérés à l'article 17 de la loi du 24 décembre 1993. Il n'est pas correct d'affirmer que les conditions initiales du marché sont restées inchangées, et ce en raison de la modification en profondeur de l'un des critères d'attribution, à savoir le délai de livraison.

Jusqu'à ce que la preuve du contraire ait été apportée au moyen d'arguments ou de données statistiques, il faut considérer que la règle générale selon laquelle le prix unitaire des livraisons évolue à la baisse sous l'influence des économies d'échelle prévaut également pour les biens litigieux.

5.2. Modification des règles d'exécution

En vertu des articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996, il est, en effet, possible, après l'attribution du marché, de déroger à ses clauses essentielles « par une décision motivée du pouvoir adjudicateur » et « pour autant qu'il [le pouvoir adjudicateur] n'en modifie pas l'objet et moyennant juste compensation, s'il y a lieu ».

Indépendamment du fait que le triplement des quantités initialement estimées a également eu pour effet de modifier l'objet du marché, la légalité de la compensation

⁸ Lettre du août 2002.

kan het bestuur voor onmogelijke keuzes plaatsen, omdat de prijs niet altijd daalt naarmate de hoeveelheden toenemen. Bovendien wordt een onderlinge vergelijking van de offertes hierdoor onmogelijk. In het nieuwe bestek voor modulair meubilair werd deze problematiek opgevangen door de leveringstermijn te verlengen naargelang van het aantal bestellingen. Daarnaast zal het FAB, of zijn opvolger, in het nieuwe aankoopconcept, waarin netwerkoverleg essentieel is, sneller en beter inzicht hebben in de toekomstige behoeften van de overheidsdiensten.

In de nieuwe bestekken hebben niet alleen het FAB, of zijn opvolger, maar ook de bestellende overheidsdiensten controlebevoegdheid.

5. Repliek van het Rekenhof⁸

5.1. Overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden

Vanaf de eerste maanden van de uitvoering van de opdracht (oktober 1999) was het duidelijk dat de werkelijke behoefte aan ergonomisch meubilair veel groter was dan oorspronkelijk geraamd en dat de leverancier niet in staat zou zijn de grotere hoeveelheden binnen de in zijn offerte opgegeven termijn te leveren.

Het was dan ook mogelijk de bestellingen binnen de perken te houden van een normale overschrijding van de bij de offerteaanvraag opgegeven hoeveelheden, mits tijdig voor het surplus een nieuwe aanbesteding uit te schrijven. Dat het bij de goedkeuring van de bijakte (oktober 2000) in het vooruitzicht gestelde nieuwe contract pas op 7 juni 2002 werd gegund, heeft er toe geleid dat de overschrijding van de vermoedelijke hoeveelheden verder is blijven oplopen tot het drievoud van het oorspronkelijk geraamde.

Een dergelijke abnormaal grote overschrijding kan niet anders dan als een onderhandse uitbreiding van de opdracht worden beschouwd, die dient te worden verantwoord ten aanzien van de gevallen opgesomd in artikel 17 van de wet van 24 december 1993. De bewering dat de oorspronkelijke voorwaarden van de aanneming onveranderd zijn gebleven, is niet correct, omwille van de grondige wijziging van één van de gunningscriteria, namelijk de leveringstermijn.

Tot het bewijs van het tegendeel aan de hand van argumenten of statistische cijfergegevens, wordt ervan uitgegaan dat ook voor de kwestieuze goederen de algemene regel geldt dat de eenheidsprijs van leveringen in neerwaartse zin evolueert onder invloed van schaalvoordelen.

5.2. Wijziging van de aannemingsvoorwaarden

Krachtens de artikelen 7 en 8 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 kan inderdaad na de gunning van de opdracht van haar essentiële bepalingen worden afgeweken „bij een gemotiveerde beslissing van de aanbestedende overheid” en „voor zover het voorwerp ervan onveranderd blijft en, zo nodig, mits een rechtmatige compensatie”.

Afgezien van het feit dat door de verdrievoudiging van de oorspronkelijk geraamde hoeveelheden ook het voorwerp van de opdracht werd veranderd, is de rechtmatigheid

⁸ Brief van 23 augustus 2002.

accordée dans l'avenant (exonération intégrale des amendes pour retard dans les livraisons pendant un an) n'a pas été démontrée ni motivée.

Il n'apparaît, ni de la note au ministre jointe à l'avenant, ni du dossier administratif tenu par le B.F.A., que les demandes de modification du délai de livraison auraient été introduites valablement et étayées au moyen de considérations, de calculs et de documents, comme il est prévu expressément à l'article 16, § 3, du C.G.C. et dans la lettre attribuant le marché.

Par contre, la modification non motivée des clauses essentielles après l'attribution du marché a, bel et bien, porté préjudice à l'égalité de traitement des fournisseurs. Si l'administration n'avait, dans le cadre du marché en cours, admis qu'un dépassement raisonnable des quantités estimées, d'autres fournisseurs potentiels auraient, en effet, eu la possibilité de concourir pour la fourniture du surplus «inattendu». Eu égard au résultat de la demande d'offres du 31 juillet 2001, il y aurait alors eu une chance réelle de voir beaucoup plus de commandes être confiées à une autre firme que ce n'est actuellement le cas.

Pour mesurer l'incidence du délai de livraison sur l'attribution finale du marché, il faudrait vérifier si le fournisseur a, effectivement, toujours livré les quantités initialement estimées dans le délai de livraison de quatre semaines indiqué dans sa soumission. Si, pour cette «tranche», le délai d'exécution n'aurait pas été respecté, on pourrait alléguer que c'est à tort que lui a été attribuée, pour ce critère d'attribution, la cote qui lui a valu la première place au classement. En effet, si, à titre d'exercice, il est attribué une cote 0, le classement des soumissionnaires n'est plus favorable à la firme à laquelle le marché a été adjudgé.

Si, néanmoins, il a été opté – indûment – pour le triplement des quantités initialement estimées, le délai de livraison contractuel aurait, en effet, dû être adapté équitablement. La controverse subsiste, toutefois, quant à la question de savoir si l'exonération intégrale des amendes pour retard pendant un an, dont il a résulté, dans la pratique, que le fournisseur n'a plus été lié au moindre délai de livraison, peut encore être qualifiée d'«équitable», compte tenu de la grande importance attachée au délai de livraison dans la demande d'offres. Cette dérogation n'a pas été modifiée de la manière prescrite. Une simple référence à l'«équité» ne suffit pas.

Conformément au cahier spécial des charges, le fournisseur pouvait clôturer l'exécution du contrat au plus tôt le 4 octobre 2001, de sorte que la crainte, nourrie par le B.F.A. au mois d'août 2000, d'une absence soudaine d'approvisionnement était prématurée. Le délai de livraison réel de certaines commandes atteignant même plus d'un an, il est, en outre, permis de se demander si, en fait, la continuité de l'approvisionnement n'en aurait pas été compromise.

Aussi longtemps que la légalité de l'exonération des amendes accordée dans l'avenant n'aura pas été justifiée et motivée à suffisance conformément aux prescriptions réglementaires, l'avantage ainsi accordé au fournisseur doit être considéré comme une libéralité injustifiée au détriment du Trésor.

En outre, l'observation relative à la formulation imprécise de l'avenant conserve toute sa validité et les rédacteurs de ce texte doivent en expliciter la portée aux services ordonnateurs.

van de in de bijakte toegekende compensatie (volledige vrijstelling van vertragsboetes gedurende één jaar) niet aangetoond of gemotiveerd.

Noch in de bij de bijakte gevoegde nota aan de minister, noch uit het door het FAB bijgehouden administratief dossier, blijkt dat de aanvragen tot wijziging van de leveringstermijn behoorlijk werden ingediend en gestaafd aan de hand van beweegredenen, berekeningen en documenten, zoals dit in artikel 16, § 3, van de AAV en in de brief waarmee de opdracht werd gegund, uitdrukkelijk wordt bepaald.

De ongemotiveerde wijziging van de essentiële voorwaarden na de gunning van de opdracht deed wel degelijk afbreuk aan de gelijke behandeling van de leveranciers. Indien het bestuur binnen de lopende aanneming slechts een redelijke overschrijding van de geraamde hoeveelheden zou hebben gedoogd, hadden andere potentiële leveranciers immers de kans gekregen naar de levering van het „onverwachte” surplus mee te dingen. Gelet op de uitslag van de offerteaanvraag van 31 juli 2001, was de kans dan reëel dat veel meer bestellingen naar een andere firma zouden zijn gegaan dan thans het geval is geweest.

Voor het meten van de invloed van de leveringstermijn op de uiteindelijke toewijzing van de opdracht zou moeten worden nagegaan of de leverancier de oorspronkelijk geraamde hoeveelheden wel degelijk altijd binnen de bij zijn inschrijving opgegeven leveringstermijn van vier weken heeft geleverd. Indien voor die „schijf” de uitvoeringstermijn niet zou zijn gerespecteerd, kan worden aangevoerd dat hij ten onrechte voor dit gunningscriterium de quotering heeft bekomen die hem de eerste plaats in de rangschikking opleverde. Als bij wijze van oefening een quotering 0 wordt gegeven, valt de klassering van de inschrijvers immers niet langer in het voordeel uit van de firma aan dewelke de opdracht werd gegund.

Wanneer dan toch – ten onrechte – voor een verdrievoudiging van de oorspronkelijk geraamde hoeveelheden werd gekozen, diende inderdaad de contractuele leveringstermijn op een billijke wijze te worden aangepast. Het blijft echter betwifelbaar of een volledige kwijtschelding van vertragsboetes gedurende één jaar, waardoor in de praktijk de leverancier aan geen enkele leveringstermijn meer was gebonden, nog „billijk” kan worden genoemd, rekening houdend met het grote belang dat bij de offerteaanvraag aan de leveringstermijn werd gehecht. Deze afwijking werd niet op de voorgeschreven wijze gemotiveerd. Een loutere verwijzing naar de „billijkheid” is onvoldoende.

Overeenkomstig het bestek kon de leverancier het contract ten vroegste op 4 oktober 2001 beëindigen, zodat de in augustus 2000 gekoesterde vrees van het FAB voor het plotse wegvallen van de bevoorrading voorbarig was. Daar de werkelijke leveringstermijn voor sommige bestellingen zelfs tot meer dan een jaar opliep, kan bovendien de vraag worden gesteld of eigenlijk niet hierdoor de continuïteit van de bevoorrading in het gedrang is gekomen.

Zolang de rechtmatigheid van de in de bijakte toegekende kwijtschelding van boetes niet voldoende is gestaafd en gemotiveerd overeenkomstig de reglementaire voorschriften, moet het daarmee aan de leverancier verleende voordeel als een onverantwoorde vrijgevigheid ten nadele van de schatkist worden beschouwd.

Bovendien blijft de opmerking over de zeer onduidelijke formulering van de bijakte onverkort gelden en moeten de opstellers van deze tekst de draagwijdte ervan aan de ordonnancerende diensten toelichten.

5.3. Non-application d'amendes pour retard dans les livraisons

Il n'est pas exact que, pour les commandes facturées au B.F.A., les amendes auraient toujours été retenues correctement durant les périodes où l'avenant n'était pas applicable. Il ressort du sondage précité exécuté par la Cour des comptes que, durant la période antérieure à l'avenant et celle suivant l'expiration de l'avenant, des amendes pour un montant de, respectivement, 5.214.684 francs (129.268,64 euros) et 698.870 francs (17.324,54 euros) n'auraient, indûment, pas été retenues.

Le même examen révèle également que, pour les commandes facturées directement au services publics clients, des amendes importantes n'auraient, à tort, pas été retenues en dehors de la durée de validité de l'avenant.

Les montants exacts des amendes restant à retenir ne pourront, toutefois, être déterminés que lorsque le B.F.A. lui-même aura, d'abord, précisé quelles factures et/ou commandes ressortissent à l'application de l'avenant.

Il faudrait examiner de manière approfondie les moyens juridiques dont les autorités disposent pour encore récupérer les amendes non retenues indûment. L'argumentation invoquée à cet égard est insuffisante. Il serait préférable de rendre un avis juridiquement motivé, étayé par la jurisprudence et la doctrine éventuelles.

L'argument selon lequel un recouvrement rétroactif des amendes mettrait le fournisseur dans l'impossibilité d'en faire encore valoir ses droits est difficilement acceptable. En effet, il peut éventuellement faire valoir ses moyens de défense lorsque, comme stipulé dans le cahier spécial des charges, il lui est demandé, par exemple, d'établir des notes de crédit. En outre, le fournisseur, en approuvant l'avenant, souscrit explicitement à la compensation (exonération d'amendes pendant une période restreinte) qui y est stipulée. Il a, par conséquent, marqué son accord pour qu'en dehors de la période durant laquelle l'avenant était applicable, les amendes contractuelles soient retenues conformément au cahier spécial des charges.

L'affirmation selon laquelle l'analyse de toutes les factures de l'administration exigerait un effectif et un délai trop importants n'est pas convaincante, eu égard au temps et aux moyens que la Cour elle-même a consacré au contrôle de 775 factures. Il va sans dire que le B.F.A. peut également utiliser les données dont la Cour dispose.

Pour ce qui est du contrôle de la Cour des comptes, la majorité des factures ont, en effet, été soumises au visa préalable et liquidées sans aucune observation. Par l'octroi du visa, le fournisseur n'acquiert toutefois aucun droit sur des sommes qui lui auraient été liquidées indûment. Il est, dans la pratique, impossible à la Cour de vérifier pour tous les travaux, fournitures et services si ceux-ci ont été, effectivement, exécutés dans les délais prescrits. Pareil contrôle doit être effectué, en premier lieu, par le service chargé de la gestion du contrat, en l'espèce, donc, le B.F.A., et/ou par le département ordonnateur. Ainsi qu'il est d'usage, la Cour s'est donc limitée à exécuter un sondage. Il ne serait, d'ailleurs, pas admissible que les départements se déchargent systématiquement sur la Cour des comptes du contrôle interne qu'ils doivent eux-mêmes assurer.

Après avoir communiqué les résultats de l'audit au ministre de la Fonction publique, la Cour a, elle-même, dans certains dossiers de liquidation, refusé son visa à concurrence du montant des amendes fixées par contrat. Son Collège a demandé aux ministres compétents (le ministre des Finances, le ministre de l'Intégration sociale et le ministre des Affaires économiques) de charger leurs administrations de prendre les mesures de contrôle idoines⁹.

⁹ Lettres des 2 juillet, 26 juillet et 8 août 2002.

5.3. Niet toepassen van boetes wegens laattijdige levering

Het is niet zo dat voor de aan het FAB gefactureerde bestellingen de boetes steeds correct werden ingehouden tijdens de periodes dat de bijakte niet van toepassing was. Uit bovengenoemde steekproef van het Rekenhof blijkt dat in de periode voorafgaand aan de bijakte een bedrag van 5.214.684 BEF (129.268,64 EUR) en in de periode na het verstrijken van de bijakte een bedrag van 698.870 BEF (17.324,54 EUR) aan boetes ten onrechte niet werden ingehouden.

Uit datzelfde onderzoek komt ook naar voor dat voor de rechtstreeks aan de klanten-overheden gefactureerde bestellingen, buiten de geldigheidsduur van de bijakte, belangrijke boetes onterecht niet werden ingehouden.

De juiste bedragen van de nog af te houden boetes kunnen evenwel maar worden vastgesteld, wanneer het FAB eerst zelf verduidelijkt welke facturen en/of bestellingen onder de toepassing van de bijakte vallen.

Er zou op een grondige wijze moeten worden onderzocht over welke juridische middelen de overheden beschikken om alsnog de ten onrechte niet afgehouden boetes te recupereren. De op dat punt aangevoerde argumentatie is onvoldoende. Een gemotiveerd juridisch advies, gestoeld op eventuele rechtspraak en rechtsleer, is wenselijk.

Het argument dat bij een retroactieve invordering van de boetes de leverancier in de onmogelijkheid zou verkeren alsnog zijn rechten te doen gelden, kan bezwaarlijk worden aanvaard. Hij kan immers eventueel zijn verweermiddelen doen gelden wanneer hem, zoals bepaald in het bestek, wordt gevraagd creditnota's op te stellen. Bovendien heeft de leverancier, door de goedkeuring van de bijakte, zich expliciet akkoord verklaard met de daarin gestipuleerde compensatie (vrijstelling van boetes tijdens een beperkte periode). Hij is er bijgevolg mee akkoord gegaan dat buiten de periode tijdens dewelke de bijakte van toepassing was, de contractuele boetes overeenkomstig het bestek zouden worden ingehouden.

De bewering dat een analyse van alle facturen van het bestuur teveel mankracht en tijd zou vergen is niet overtuigend, afgaande op de tijd en middelen die het Rekenhof zelf aan de controle van 775 facturen heeft besteed. Vanzelfsprekend kan het FAB ook de gegevens waarover het Rekenhof beschikt, gebruiken.

Wat de controle van het Rekenhof betreft, werd het merendeel van de facturen inderdaad aan het voorafgaand visum voorgelegd en zonder opmerkingen vereffend. Door de visumverlening heeft de leverancier evenwel geen recht verworven voor sommen die hem ten onrechte zouden zijn uitbetaald. Het is voor het Rekenhof in de praktijk onmogelijk voor alle werken, leveringen en diensten na te gaan of deze effectief binnen de gestelde termijnen werden uitgevoerd. Een dergelijke controle behoort in eerste instantie te worden uitgevoerd door de dienst die voor het beheer van het contract is aangesteld, in casu dus het FAB en/of het ordonnancerende departement. Zoals gebruikelijk heeft het Rekenhof zich bijgevolg beperkt tot een steekproef. Overigens kan niet worden aanvaard dat de departementen de interne controle, waarvoor ze zelf moeten instaan, systematisch op het Rekenhof afschuiven.

Nadat de resultaten van het onderzoek aan de Minister van Ambtenarenzaken waren medegedeeld, heeft het Rekenhof zelf in een aantal vereffeningsdossiers zijn visum tot beloop van de contractueel bepaalde boetes geweigerd. Zijn college heeft de bevoegde ministers (de Minister van Financiën, de Minister van Maatschappelijke Integratie en de Minister van Economische Zaken) gevraagd hun administraties op te dragen de passende controlemaatregelen te nemen⁹.

⁹ Brieven van 2 juli 2002, 26 juli 2002 en 8 augustus 2002.

5.4. Recommendations

La Cour des comptes prend acte du fait qu'il serait impossible au B.F.A. d'apprécier, en cas de «contrats ouverts» ou de «marchés de commandes», le résultat d'un appel d'offres prévoyant une différenciation des conditions (prix unitaire, délai de livraison, garanties, etc.) en fonction de l'ampleur des quantités livrées. Dans ce cas, elle continue, néanmoins, à préconiser que les cahiers spéciaux des charges prévoient, outre un seuil, aussi un plafond pour la totalité des commandes.

La Cour insiste une nouvelle fois pour que tout soit mis en oeuvre afin de récupérer encore les amendes non perçues indûment. Le B.F.A. doit également fournir à ses pouvoirs publics clients les informations nécessaires pour que les administrations elles-mêmes puissent encore, pour ce qui est des factures restant à liquider, appliquer correctement les clauses contractuelles relatives aux amendes pour retard dans les livraisons.

5.4. Aanbevelingen

Het Rekenhof neemt akte van het feit dat het voor het FAB onmogelijk zou zijn bij „open overeenkomsten” of „bestellingsopdrachten” de uitslag van een offerteaanvraag te beoordelen, waarbij is voorzien in een differentiëring van de voorwaarden (eenheidsprijs, leveringstermijn, waarborgen, enz.) naargelang van de omvang van de geleverde hoeveelheden. In dit geval blijft het er evenwel voor pleiten dat in de bestekken, naast een minimum, ook een maximum voor het totaal van de bestellingen zou worden opgegeven.

Het Rekenhof dringt er nogmaals op aan dat alles in het werk zou worden gesteld om de ten onrechte niet geïnde boetes alsnog te recupereren. Het FAB dient zijn klanten-overheden ook de nodige informatie te geven zodat de besturen zelf voor de nog te vereffenen facturen tot een correcte toepassing van de contractuele bepalingen inzake boetes wegens laattijdige levering zouden kunnen overgaan.

9. MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT

– EXAMEN DU SYSTÈME DE RÉDUCTION DES COTISATIONS SOCIALES DANS LE SECTEUR NON-MARCHAND (MARIBEL SOCIAL)

La Cour a procédé à un examen du système de réduction des cotisations sociales dans le secteur non-marchand (Maribel social).

F-1.993.282

Cette analyse a permis de constater les nombreuses difficultés d'application d'un système très complexe et l'absence d'un contrôle efficace.

1. Cadre légal et réglementaire

L'application du système Maribel social est régie par l'article 35, § 5, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés¹. En outre, une vingtaine de textes, modifiés à de multiples reprises, en fixent les règles particulières d'exécution.

Le Maribel social est un système de réductions des cotisations sociales patronales en faveur des employeurs du secteur non-marchand qui exercent une activité dans le domaine de la santé et de l'action sociale et culturelle. Le but poursuivi est de satisfaire de nombreux besoins auxquels ne sont pas consacrés suffisamment de moyens par le biais de subventions. C'est la raison pour laquelle le produit de la réduction des cotisations sociales dans le secteur non-marchand doit être affecté à l'engagement de personnel supplémentaire. Le système Maribel social s'applique aussi bien aux employeurs du secteur privé qu'aux employeurs du secteur public.

En ce qui concerne le secteur non-marchand privé, l'employeur doit être constitué en association sans but lucratif, en association de fait agréée et/ou contrôlée par l'autorité publique ou en société à finalité sociale dont les statuts disposent que les associés ne recherchent aucun bénéfice patrimonial.

Le système concerne également les hôpitaux universitaires et les maisons de repos et de soins désignés par le ministre de l'Emploi et le ministre des Affaires sociales.

En ce qui concerne le secteur public, y compris hospitalier, le système s'applique aussi bien aux employeurs affiliés à l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.) qu'aux employeurs affiliés à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (O.N.S.S.-A.P.L.).

Pour avoir droit à la réduction des cotisations patronales, l'employeur doit être lié soit par une convention collective, soit par un accord-cadre ou par un protocole d'accord mixte privé/public. Ces conventions ou accords doivent être approuvés par le ministre de l'Emploi et du Travail et par le ministre des Affaires sociales.

Le travailleur pour lequel la réduction de cotisations sociales est accordée doit être occupé à mi-temps.

¹ Tel que complété ou modifié par les lois des 22 décembre 1995, 26 juillet 1996, 13 février 1998, 15 janvier 1999, 26 mars 1999 et 24 décembre 1999, ainsi que par l'arrêté royal du 5 février 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand, modifié par les arrêtés royaux des 5 mai 1997, 6 juillet 1997, 16 avril 1998, 11 décembre 1998, 1^{er} mars 1999, 3 mai 1999, 3 septembre 2000 et 25 janvier 2001.

9. MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN, VOLKSGEZONDHEID EN LEEFMILIEU

– ONDERZOEK VAN HET SYSTEEM VOOR DE VERMINDERING VAN DE SOCIALE BIJDRAGEN IN DE NON-PROFITSECTOR (SOCIALE MARIBEL)

F-1.993.282

Het Rekenhof heeft het stelsel voor de vermindering van de sociale bijdragen in de non-profitsector (Sociale Maribel) onderzocht.

Er werd vastgesteld dat de complexiteit van het stelsel leidt tot tal van toepassingsproblemen en dat een doeltreffende controle ontbreekt.

1. Wettelijk en reglementair kader

Het stelsel van de Sociale Maribel wordt geregeld door artikel 35, § 5, 2^e lid, van de wet van 29 juni 1981 van de wet van 2 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers¹. De bijzondere uitvoeringsregels werden vastgelegd in een twintigtal, herhaaldelijk gewijzigde teksten.

De Sociale Maribel is een stelsel van vermindering van de patronale sociale bijdragen ten voordele van de werkgevers van de non-profit sector die een activiteit uitoefenen in het domein van de gezondheidszorg en de sociale of culturele actie. De maatregel is bedoeld als aanvulling op de bestaande toelagestelsels, die ontoereikend zijn om tegemoet te komen aan de vele behoeften van de sector. Daartoe is het vereist dat de opbrengst van de vermindering van de sociale bijdragen in de non-profit sector voor de aanwerving van bijkomend personeel wordt bestemd. De Sociale Maribel is zowel van toepassing op de werkgevers van de privé-sector als op die van de overheidssector.

Wat de private non-profit sector betreft moet de werkgever een vereniging zonder winstoogmerk, een erkende en/of door de overheid gecontroleerde feitelijke vereniging of een onderneming met een sociale doelstelling zijn, waarvan de statuten bepalen dat de vennoten geen enkele vermogenswinst nastreven.

Het stelsel is eveneens van toepassing op de universitaire ziekenhuizen en de rust- en verzorgingstehuizen die door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en de Minister van Sociale Zaken zijn aangewezen.

Wat de overheidssector betreft is het stelsel eveneens van toepassing, zowel voor de werkgevers aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) als voor die aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZ-PPO).

Om recht te hebben op de vermindering van patronale bijdragen moet de werkgever ofwel gebonden zijn door een collectieve arbeidsovereenkomst, ofwel door een raamakkoord of door een gemengd protocolakkoord privé-sector/openbare sector. Aan die overeenkomsten of akkoorden moet de Minister van Arbeid en Tewerkstelling en de Minister van Sociale Zaken zijn goedkeuring hebben verleend.

De werknemer voor wie een vermindering van sociale bijdragen wordt toegekend, moet halftijds tewerkgesteld zijn.

¹ Aangevuld of gewijzigd door de wetten van 22 december 1995, 26 juli 1996, 13 februari 1998, 15 januari 1999, 26 maart 1999 en 24 december 1999, alsmede door het koninklijk besluit van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de werkgelegenheid in de non-profit sector, gewijzigd door de koninklijke besluiten van 5 mei 1997, 6 juli 1997, 16 april 1998, 11 december 1998, 1 maart 1999, 3 mei 1999, 3 september 2000 en 25 januari 2001.

La réduction forfaitaire trimestrielle octroyée dans le cadre du Maribel social, qui s'élevait à l'origine à 3.250 francs (80,57 euros), s'élève aujourd'hui à 11.625 francs (288,18 euros).

Deux modalités d'affectation de la réduction coexistent : d'une part, le procédé classique, qui consiste à défalquer le montant auquel peut prétendre l'employeur dans le cadre du Maribel social, du montant total des cotisations dues à l'organisme percepteur, et d'autre part, la mutualisation du produit des réductions de cotisations et la répartition de celui-ci entre les employeurs qui procèdent à l'engagement de personnel supplémentaire.

Le processus de mutualisation s'opère par l'intermédiaire de fonds sectoriels qui reçoivent le produit de la réduction des cotisations sociales et l'attribuent aux employeurs qui s'engagent à faire un effort supplémentaire en matière d'emploi.

A l'heure actuelle, le système de réductions directes des cotisations patronales est limité à l'O.N.S.S.-A.P.L. où il coexiste avec les interventions d'un Fonds sectoriel, tandis que le système de la mutualisation a été généralisé dans le secteur privé et dans le secteur public affilié à l'O.N.S.S.

Les fonds sectoriels constituent la clef de voûte du système de mutualisation. On peut classer ceux-ci en trois catégories : les fonds sectoriels du secteur privé, les deux fonds sectoriels du secteur public affiliés à l'O.N.S.S., et le fonds sectoriel du secteur public affilié à l'O.N.S.S.-A.P.L.

Par ailleurs, à chaque catégorie de fonds sectoriels est associé un fonds de récupération des réductions de cotisations patronales indûment accordées.

Pour bénéficier des interventions du Maribel social, l'employeur doit s'engager à fournir un effort supplémentaire pour l'emploi sous la forme d'un accroissement du nombre de travailleurs à concurrence au moins du produit des réductions de cotisations et d'un accroissement du volume de travail total.

L'importance budgétaire du Maribel social s'élève pour le second semestre 2001 à 5.848 millions de francs (144,97 millions d'euros) pour les Fonds du secteur privés, à 184,8 millions de francs (4,58 millions d'euros) pour le Fonds des hôpitaux et des maisons de soins psychiatriques du secteur public, à 216,6 millions de francs (5,37 millions d'euros) pour le Fonds du secteur public affilié à l'ONSS et à 2.571 millions de francs (63,73 millions d'euros) pour le secteur O.N.S.S.-A.P.L.

De forfaitaire driemaandelijkse vermindering die in het raam van de Sociale Maribel wordt toegekend en die aanvankelijk 3.250 BEF (80,57 EUR) bedroeg, bedraagt thans 11.625 BEF (288,18 EUR).

Er bestaan twee modaliteiten voor het bestemmen van de vermindering: het klassieke stelsel, waarbij het bedrag van de verminderingen, waarop de werkgever in het raam van de Sociale Maribel aanspraak kan maken, wordt afgetrokken van het totale bedrag van de bijdragen die aan de innende instelling verschuldigd zijn, en, het stelsel van de mutualisering, waarbij de opbrengst van de bijdrageverminderingen wordt verdeeld onder de werkgevers die bijkomend personeel in dienst nemen.

In geval van mutualisering worden sectorale fondsen ingeschakeld, die de opbrengst van de vermindering van de sociale bijdragen ontvangen en verder verdelen onder de werkgevers, die zich ertoe verbinden een bijkomende tewerkstellingsinspanning te doen.

Momenteel is het stelsel van de rechtstreekse verminderingen van de patronale bijdragen beperkt tot de RSZ-PPO, waar het bestaat naast de interventies van een sectoraal fonds, terwijl de mutualisering veralgemeend is voor de privé-sector en voor de openbare sector aangesloten bij de RSZ.

De sectorale fondsen vormen het sluitstuk van het stelsel. Zij kunnen worden ingedeeld in drie categorieën: de sectorale fondsen van de privé-sector, de twee sectorale fondsen van de openbare sector aangesloten bij de RSZ en het sectoraal fonds van de openbare non-profit sector aangesloten bij de RSZ-PPO.

Aan elke categorie van sectorale fondsen is bovendien een fonds voor de terugvordering van de ten onrechte toegekende verminderingen van patronale bijdragen verbonden.

Om de interventies van de Sociale Maribel te bekomen moet de werkgever zich ertoe verbinden een bijkomende inspanning te leveren voor de werkgelegenheid, middels een toename van het aantal werknemers, die minstens evenwaardig is aan de opbrengst van de bijdrageverminderingen, en middels een verhoging van het totale werkvolume.

Op budgettair vlak vertegenwoordigt de Sociale Maribel wat betreft het tweede semester 2001 een bedrag van 5.848 miljoen BEF (144,97 miljoen EUR) voor de fondsen van de privé-sector, 184,8 miljoen BEF (4,58 miljoen EUR) voor het Fonds van de ziekenhuizen en de psychiatrische verzorgingstehuizen van de openbare sector aangesloten bij de RSZ, 216,6 miljoen BEF (5,37 miljoen EUR) voor het Fonds voor de openbare sector aangesloten bij de RSZ en 2.571 miljoen BEF (63,73 miljoen EUR) voor de sector RSZ-PPO.

2. Constatations et observations de la Cour²

2.1. Fonds du secteur privé

Conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 4 mai 1999³, le produit des réductions de cotisations sociales qui doit être attribué à chaque Fonds est, depuis le 1^{er} janvier 1999, établi sur la base de statistiques produites par l'O.N.S.S. A cet égard, l'établissement de l'indice de catégorie auquel se rattache l'employeur et sur la base duquel les statistiques sont établies suscite des difficultés. Par ailleurs, il s'avère opportun de procéder, lors du traitement de ces statistiques, à certaines vérifications afin d'éviter que le montant de la réduction accordée pour chaque travailleur ne soit supérieur au montant des cotisations patronales qui ont été versées pour celui-ci.

Aucun contrat de gestion n'a été conclu entre les Fonds sectoriels privés et les ministres de l'Emploi et du Travail et des Affaires sociales, alors que la conclusion de tels contrats est explicitement prévue par l'article 2 d'un arrêté ministériel du 20 mai 1998⁴. Or, ces contrats doivent, notamment, régler les modalités de contrôle des montants mis à la disposition des Fonds sectoriels ainsi que leur affectation.

Faute de personnel suffisant, les rapports de contrôle semestriels établis par les Fonds sectoriels privés conformément à l'article 6 de l'arrêté ministériel susmentionné, ne font pas l'objet d'un contrôle approfondi. Or ces rapports, – qui comportent les données afférentes au produit de la réduction des cotisations et son affectation –, constituent l'outil principal dont dispose l'autorité publique pour vérifier l'utilisation des moyens mis à disposition des Fonds sectoriels.

Le financement du Fonds intersectoriel des services de santé au moyen des réserves non récurrentes d'autres fonds, institué en vertu d'une convention collective de travail du 4 septembre 2000, contrevient à l'article 2 de l'arrêté royal du 5 février 1997, lequel n'autorise que les versements directs de l'O.N.S.S. En outre ces moyens non récurrents doivent revenir au Fonds de récupération du secteur non-marchand privé.

La faculté de désigner un fonctionnaire du ministère de l'Emploi et du Travail pour assister aux réunions du Comité de gestion des Fonds sectoriels⁵ n'a pas été utilisée par le ministre de l'Emploi et du Travail.

2.2. Fonds du secteur public

Conformément à la loi, chaque fonds du secteur public a conclu un contrat de gestion avec leurs autorités de tutelle, contrat qui comportait certaines dispositions en matière de contrôle. Cependant, la loi a été modifiée; elle rend obsolètes les

² Lettre du 27 février 2002.

³ Arrêté ministériel du 4 mai 1999 déterminant les modalités de versement de la réduction forfaitaire, visée à l'article 2 de l'arrêté royal du 5 février 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand, aux fonds sectoriels du secteur non-marchand privé.

⁴ Arrêté ministériel du 20 mai 1998 déterminant les modalités visées à l'article 2, alinéa 2 de l'arrêté royal du 5 février 1997 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand.

⁵ Article 2 de l'arrêté royal du 5 février 1997, portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand.

2. Vaststellingen en opmerkingen van het Rekenhof²

2.1. Fondsen van de privé-sector

Overeenkomstig artikel 1 van het ministerieel besluit van 4 mei 1999³ wordt de opbrengst van de verminderingen van sociale bijdragen die aan elk fonds moet worden toegekend, sedert 1 januari 1999 vastgesteld op basis van door de RSZ opgestelde statistieken. De toekenning van de categorieaanduiding waaronder de werkgever valt – die de basis vormt waarop de statistieken worden opgesteld – geeft aanleiding tot moeilijkheden. Het ware bovendien nuttig bij de verwerking van die statistieken controles uit te voeren om te vermijden dat het bedrag van de toegekende vermindering voor elke werknemer hoger zou zijn dan het bedrag van de werkgeversbijdragen die voor die werknemer werden gestort.

Er werd geen enkel beheerscontract gesloten tussen de sectorale fondsen van de privé-sector en de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en de Minister van Sociale Zaken, hoewel artikel 2 van het ministerieel besluit van 20 mei 1998⁴ zulks uitdrukkelijk bepaalt. In bedoelde contracten moeten inzonderheid de nadere regels worden vastgelegd met betrekking tot de controle en de bestemming van de bedragen die ter beschikking van de sectorale fondsen worden gesteld.

Bij gebrek aan personeel worden de zesmaandelijksse controleverslagen, overeenkomstig artikel 6 van het bovenvermeld ministerieel besluit opgesteld door de sectorale privé-fondsen, niet grondig gecontroleerd. Die verslagen – die de gegevens bevatten met betrekking tot de opbrengst van de vermindering van de bijdragen en de bestemming ervan – vormen echter het belangrijkste instrument waarover de overheid beschikt om na te gaan hoe de middelen worden aangewend die ter beschikking van de sectorale fondsen worden gesteld.

De financiering van het Intersectoraal fonds voor de gezondheidsdiensten door middel van de niet-recurrente reserves van andere fondsen, die werd ingesteld krachtens een collectieve arbeidsovereenkomst van 4 september 2000, is in strijd met artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 februari 1997, dat slechts rechtstreekse stortingen vanwege de RSZ toestaat. Bedoelde reserves moeten bovendien worden toegekend aan het Terugvorderingsfonds voor de private non-profit sector.

De Minister van Tewerkstelling en Arbeid heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een ambtenaar van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid te laten deelnemen aan de vergaderingen van het beheerscomité van de sectorale fondsen⁵.

2.2. Fondsen van de openbare sector

Overeenkomstig de wet heeft elk fonds van de openbare sector een beheerscontract gesloten met zijn toezichthoudende overheid, waarin onder meer bepalingen inzake de controle werden opgenomen. Ingevolge een wetswijziging, waarbij de bevoegd-

² Brief van 27 februari 2002.

³ Ministerieel besluit van 4 mei 1999 tot bepaling van de modaliteiten van de storting van de forfaitaire vermindering, bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector, aan de sectorale fondsen van de private non-profit sector.

⁴ Ministerieel besluit van 20 mei 1998 bepalend de modaliteiten bedoeld in artikel 2, tweede lid van het koninklijk besluit van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector.

⁵ Artikel 2 van het koninklijk besluit van 5 februari 1997 houdende maatregelen met het oog op de bevordering van de tewerkstelling in de non-profit sector.

contrats de gestion et confie désormais au Roi le soin de régler les modalités de contrôle⁶. Un arrêté royal a été pris à cette fin le 18 juillet 2002⁷.

Etant donné que le Fonds des hôpitaux et des maisons de soins psychiatriques du secteur public affilié à l'O.N.S.S. n'est pas encore opérationnel, l'Office a poursuivi en 2001, en dehors de tout cadre réglementaire, les versements directs d'avances aux employeurs qui avaient été autorisés par divers arrêtés royaux jusqu'au 31 décembre 2000. Ces versements doivent encore recevoir une confirmation réglementaire et être régularisés sur la base des dépenses réelles.

Le Fonds du secteur public affilié à l'O.N.S.S. a bénéficié d'avances pour les premier et second semestres 2001⁸, alors que les dispositions relatives à l'organisation et aux modalités d'intervention de ce Fonds n'ont été fixées que par un arrêté royal du 22 novembre 2001.

De plus la périodicité imposée pour l'établissement des rapports de contrôle n'est pas respectée. Par ailleurs, aucune récupération des montants indûment accordés n'a été opérée à ce jour.

2.3. Fonds sectoriel du secteur public non-marchand affilié à l'O.N.S.S.-A.P.L.

L'O.N.S.S.-A.P.L. est tenu réglementairement d'établir des rapports en ce qui concerne le secteur des hôpitaux et des maisons de soins psychiatriques qui relèvent de son autorité⁹, alors qu'un travail de même nature est accompli par l'administration des soins de santé du ministère des Affaires sociales en vertu de l'article 9 de l'accord-cadre du 3 juin 1998. Par ailleurs, à l'instar des fonds du secteur public affiliés à l'O.N.S.S.-A.P.L., la périodicité imposée pour l'établissement des rapports de contrôle n'est pas respectée et aucune récupération des montants indûment accordés n'a été effectuée.

Enfin, la gestion du Fonds sectoriel du secteur public non-marchand devrait être individualisée au sein de la comptabilité de l'O.N.S.S.-A.P.L. et disposer d'un compte bancaire spécifique.

3. Réponses de la ministre de l'Emploi et du Travail et du ministre des Affaires sociales

3.1 Ministre de l'emploi¹⁰

En ce qui concerne la fiabilité des statistiques établies par l'O.N.S.S. qui servent de base pour attribuer le produit des réductions de cotisations aux fonds sectoriels du secteur non-marchand privés, la ministre avance que des vérifications ont bel et bien

⁶ Articles 4 et 6 de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'Emploi.

⁷ Arrêté royal du 18 juillet 2002 portant portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand.

⁸ Arrêté royal du 8 mars 2001 fixant le montant du produit de la réduction forfaitaire visé à l'article 71, 2°, de la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi et portant des dispositions diverses et déterminant les modalités d'affectation de ce produit au Fonds du secteur public affilié à l'O.N.S.S.

⁹ Article 11 de l'arrêté royal du 3 mai 1999.

¹⁰ Lettre du 8 mai 2002.

heid inzake het vaststellen van de controlemodaliteiten werd toegewezen aan de Koning, werden deze bepalingen echter virtueel opgeheven⁶. De aangelegenheid wordt thans geregeld door het koninklijk besluit van 18 juli 2002⁷.

Hoewel het Fonds voor de ziekenhuizen en de psychiatrische verzorgingstehuizen van de publieke sector aangesloten bij de RSZ nog niet operationeel is en de diverse koninklijke besluiten dit slechts toestonden tot 31 december 2000, is de administratie in 2001 gewoon doorgegaan met de rechtstreekse storting van voorschotten aan de werkgevers. Aan die stortingen moet nog een reglementaire grondslag worden verleend en zij dienen te worden geregulariseerd op basis van de werkelijke uitgaven.

Het Fonds voor de openbare sector aangesloten bij de RSZ heeft voorschotten ontvangen voor het eerste en tweede semester 2001⁸, terwijl de bepalingen met betrekking tot de organisatie en de interventiemodaliteiten van dat fonds pas werden vastgelegd door een koninklijk besluit van 22 november 2001.

Daarenboven wordt de kalender, opgelegd voor het opstellen van de controleverslagen, niet in acht genomen. Bovendien werd tot op heden nog geen enkel onrechtmatig toegekend bedrag teruggevorderd.

2.3. Sectoraal fonds van de openbare non-profit sector aangesloten bij de RSZ-PPO

Luidens de reglementering dient de RSZ-PPO verslagen op te stellen betreffende de sector van de ziekenhuizen en de psychiatrische verzorgingstehuizen die onder zijn gezag staan⁹, terwijl het Bestuur van de Gezondheidszorg van het Ministerie van Sociale Zaken krachtens artikel 9 van het raamakkoord van 3 juni 1998 een soortgelijke opdracht uitvoert. Net zoals voor de fondsen van de openbare sector aangesloten bij de RSZ-PPO, wordt de kalender voor het opstellen van de controleverslagen niet in acht genomen en worden ten onrechte toegekende sommen niet teruggevorderd.

Tenslotte zouden de verrichtingen van het Sectoraal fonds van de openbare non-profit sector aangesloten bij de RSZ-PPO in de boekhouding van de RSZ-PPO apart moeten worden geboekt en zou het fonds over een specifieke bankrekening moeten beschikken.

3. Antwoorden van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en van de Minister van Sociale Zaken

3.1. Minister van Tewerkstelling en Arbeid¹⁰

Wat betreft de betrouwbaarheid van de statistieken van de RSZ – die de grondslag vormen voor de toekenning van de opbrengst van de bijdrageverminderingen aan de sectorale fondsen van de private non-profit sector – laat de Minister van

⁶ Artikel 4 en 6 van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid.

⁷ Koninklijk besluit van 18 juli 2002 houdende de regeling van de fondsen Sociale Maribel van de overheidsector.

⁸ Koninklijk besluit van 8 maart 2001 tot bepaling van het bedrag van de opbrengst van de forfaitaire vermindering, bedoeld in artikel 71, 2°, van de wet van 26 maart 1999 betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid en houdende diverse bepalingen, en tot bepaling van de modaliteiten van de besteding van deze opbrengst aan het Fonds voor de openbare sector aangesloten bij de RSZ.

⁹ Artikel 11 van het koninklijk besluit van 3 mei 1999.

¹⁰ Brief van 18 maart 2002.

été effectuées en vue d'empêcher que le montant de la réduction accordée pour chaque travailleur ne soit supérieur au montant des cotisations patronales qui sont versées pour celui-ci.

Au sujet de l'opérationnalisation tardive du Fonds des hôpitaux et des maisons de soins psychiatriques du secteur public affilié à l'O.N.S.S. et du vide juridique concernant le versement par l'O.N.S.S. d'avances en 2001 aux employeurs du secteur des hôpitaux et des maisons de soins psychiatriques, la ministre fait valoir que ce retard est la conséquence de la nécessité de se conformer à un avis du Conseil d'Etat et assure que tout sera mis en œuvre pour que l'arrêté royal portant nomination des membres de ce Fonds soit soumis à bref délai au Conseil des ministres.

La ministre reconnaît que l'arrêté royal du 22 novembre 2001 portant les dispositions relatives à l'organisation et aux modalités d'intervention du Fonds du secteur public affilié à l'ONSS a été pris postérieurement aux deux arrêtés d'attribution des montants relatifs aux premier et second semestres 2001 (arrêté royal du 2 mars 2001 modifié par l'arrêté royal du 10 août 2001).

Au sujet de la non-conclusion de contrats de gestion entre les Fonds sectoriels privés et les ministres concernés, en méconnaissance du prescrit réglementaire, la ministre estime que celle-ci n'est plus nécessaire, étant donné qu'une nouvelle réglementation, à savoir un arrêté royal pris de 18 juillet dernier, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2003, permettra de s'en passer.

En application des articles 71, 1^o et 2^o, et 73, 1^o, de la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, les Fonds sectoriels du secteur public ont conclu un contrat de gestion avec les autorités de tutelle. La ministre confirme que les dispositions susvisées ont été remplacées par les articles 4 et 6 de la loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, qui attribue dorénavant au Roi une compétence exclusive pour régler les modalités de contrôle de ce type de fonds.

La ministre reconnaît que l'actuelle réglementation ne permet pas un contrôle satisfaisant des Fonds sectoriels privés et se réfère à la nouvelle réglementation susmentionnée.

Au sujet du financement irrégulier du Fonds intersectoriel des services de santé au moyen des réserves non récurrentes d'autres fonds afin de financer des projets de formation, la ministre annonce des adaptations de la réglementation qui fourniront une base légale au fonctionnement du Fonds intersectoriel.

Dans la même optique, de nouvelles dispositions vont être adoptées en vue de réviser le système de récupération auprès de l'O.N.S.S.-A.P.L. et d'autoriser le Fonds du secteur public affilié à l'O.N.S.S.-A.P.L. à financer des projets de formation avec les moyens non récurrents qui devaient auparavant revenir au fonds de récupération.

Au sujet de l'absence de récupération de montants indûment accordés, la ministre se réfère à la mise en œuvre de la nouvelle réglementation

A propos de l'absence de désignation de fonctionnaires siégeant dans les comités de gestion des Fonds sectoriels, la ministre invoque le manque de moyens et déclare que cette désignation pourra se faire dès que le Fonds budgétaire organique créé par la loi-programme du 30 décembre 2001 sera opérationnel.

Tewerkstelling en Arbeid weten dat wel degelijk controles worden uitgevoerd om te vermijden dat het bedrag van de voor elke werknemer toegekende vermindering hoger zou liggen dan het bedrag van de werkgeversbijdragen die voor die werknemer worden gestort.

Wat betreft de laattijdige operationalisering van het Fonds voor de ziekenhuizen en de psychiatrische verzorgingstehuizen van de publieke sector aangesloten bij de RSZ en het juridisch vacuüm met betrekking tot de storting door de RSZ van voorschotten in 2001 aan de werkgevers van sector van de ziekenhuizen en de psychiatrische verzorgingstehuizen, verwijst de minister naar de vertraging veroorzaakt door het feit dat de administratie zich diende te schikken naar een advies van de Raad van State. Zij verzekert dat alles in het werk zal worden gesteld opdat het koninklijk besluit houdende benoeming van de leden van dat fonds zo spoedig mogelijk aan de Ministerraad zou kunnen worden voorgelegd.

De minister erkent dat het koninklijk besluit van 22 november 2001 houdende de bepalingen met betrekking tot de organisatie en de interventiemodaliteiten van het Fonds voor de openbare sector aangesloten bij de RSZ pas werd getroffen na de twee besluiten tot toekenning van de bedragen met betrekking tot het eerste en tweede semester 2001 (koninklijk besluit van 2 maart 2001 gewijzigd door het koninklijk besluit van 10 augustus 2001).

De minister is van oordeel dat het sluiten van beheerscontracten tussen de sectorale privé-fondsen en de betrokken ministers niet langer vereist is gezien een nieuwe reglementering, die op 1 januari 2003 in werking zou moeten treden, het mogelijk zal maken hiervan af te zien.

In toepassing van de artikelen 71, 1° en 2°, en 73, 1°, van de wet van 26 maart 1999 betreffende het Belgisch actieplan voor de werkgelegenheid 1998 en houdende diverse bepalingen hebben de sectorale fondsen van de openbare sector een beheerscontract gesloten met de toezichthoudende overheden. De minister bevestigt dat de bovenvermelde bepalingen werden vervangen door de artikelen 4 en 6 van de wet van 24 december 1999 ter bevordering van de werkgelegenheid, die voortaan aan de Koning een exclusieve bevoegdheid toekennen om de nadere regels voor de controle van dergelijke fondsen te regelen.

De minister geeft toe dat de huidige reglementering geen bevredigende controle van de sectorale privé-fondsen mogelijk maakt en verwijst naar de toekomstige reglementering.

Wat betreft de onrechtmatige financiering van het Intersectoraal fonds van de gezondheidsdiensten door middel van de niet-recurrente reserves van andere fondsen, aangewend ten behoeve van vormingsprojecten, belooft de minister een aanpassing van de reglementering, die een wettelijke grondslag zal verlenen aan de werking van het intersectoraal fonds.

In dezelfde optiek zullen nieuwe bepalingen worden goedgekeurd om het systeem van terugvordering bij de RSZ-PPO te herzien en het Fonds voor de openbare sector aangesloten bij de RSZ-PPO toe te laten vormingsprojecten te financieren met de niet-recurrente middelen die voordien bestemd waren voor het terugvorderingsfonds.

Met betrekking tot het niet terugvorderen van ten onrechte toegekende bedragen, verwijst de minister naar de tenuitvoerlegging van de toekomstige reglementering.

Dat geen ambtenaren zetelen in de beheerscomités van de sectorale fondsen is te wijten aan een gebrek aan middelen. Zodra het organiek begrotingsfonds, opgericht door de programmawet van 30 december 2001, operationeel zal zijn, zullen de vereiste aanstellingen kunnen gebeuren.

3.2. *Ministre des affaires sociales*¹¹

Quant au Fonds du secteur public non-marchand affilié à l'O.N.S.S.-A.P.L., la ministre des Affaires sociales assure qu'afin d'améliorer la transparence des comptes de l'Office, il a été procédé à partir de 2002 à l'individualisation de ce Fonds, lequel dispose désormais d'un compte bancaire spécifique.

4. *Evaluation des réponses et suite*

En ce qui concerne la fiabilité des statistiques de l'O.N.S.S. servant de base pour l'établissement du montant des réductions de cotisations sociales qui doit être attribué à chaque fonds, des précisions ont été demandées à la ministre de l'emploi¹² afin de connaître la teneur des vérifications effectuées en vue de ne pas excéder le montant des cotisations patronales payées.

A propos du Fonds sectoriel du secteur public non-marchand affilié à l'O.N.S.S.-A.P.L., la Cour souligne la volonté d'améliorer la transparence des comptabilités de l'O.N.S.S.-A.P.L. en individualisant le Fonds sectoriel du Maribel social, tout en regrettant que ce Fonds ne dispose toujours pas d'un compte bancaire propre. En effet, il s'avère que le compte bancaire spécifique mentionné par le ministre des affaires sociales concerne le Fonds de récupération, et non le Fonds sectoriel.

Plus généralement, il conviendra d'examiner les moyens qui seront mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle réglementation pour assurer le contrôle interne du système Maribel social.

¹¹ Lettre du 18 mars 2002.

¹² Lettre du 29 juillet 2002.

2.3. Minister van Sociale Zaken¹¹

De Minister van Sociale Zaken verzekert dat de verrichtingen van het Sectoraal fonds van de openbare non-profitsector aangesloten bij de RSZ-PPO sedert 2002 apart worden geboekt, teneinde de transparantie van de rekeningen te verbeteren. Het fonds beschikt voortaan ook over een specifieke bankrekening.

4. Evaluatie van de antwoorden en verder gevolg

Wat betreft de betrouwbaarheid van de statistieken van de RSZ, die als grondslag dienen voor de vaststelling van de opbrengst van de verminderingen van sociale bijdragen die aan elk fonds moet worden toegekend, werd de Minister van Arbeid en Tewerkstelling gevraagd¹² te preciseren welke controles worden uitgevoerd om te vermijden dat het bedrag van de door de werkgevers betaalde bijdragen wordt overschreden.

In verband met het Sectoraal fonds van de openbare non-profit sector aangesloten bij de RSZ-PPO, onderschrijft het Rekenhof de doelstelling van de administratie om de transparantie van de boekhouding van de RSZ-PPO te verbeteren middels de aparte boeking van de verrichtingen van dat fonds. Het stelt echter vast dat het fonds nog steeds niet over een eigen bankrekening beschikt. Het blijkt immers dat de specifieke bankrekening die door de Minister van Sociale Zaken werd vermeld, betrekking heeft op het terugvorderingsfonds, en niet op het sectoraal fonds.

In het algemeen zal moeten worden onderzocht welke middelen in het raam van de nieuwe reglementering zullen worden ingezet om de interne controle van het stelsel van de Sociale Maribel te verzekeren.

¹¹ Brief van 8 mei 2002.

¹² Brief van 29 juli 2002.

– CONTRÔLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL AFFÉRENTES AUX CENTRES D'ACCUEIL POUR RÉFUGIÉS DE HOUTHALLEN ET WESTENDE

N–2.001.437

Pour constituer l'effectif du personnel des centres d'accueil pour réfugiés à Houthalen et à Westende, il a été principalement fait appel aux membres du personnel des anciens centres de vacances «Hengelhof» (Houthalen) et «Zon en Zee» (Westende). A la suite d'un examen des ressources en personnel des deux centres d'accueil, la Cour des comptes a constaté diverses infractions à la réglementation en matière de personnel.

1. Cadre réglementaire

Deux arrêtés royaux du 10 juin 2001 règlent les avantages pécuniaires octroyés aux membres du personnel des centres d'accueil pour réfugiés de Houthalen et de Westende¹, lesquels ont été principalement recrutés parmi les membres du personnel des anciens centres de vacances «Hengelhof» (Houthalen) et «Zon en Zee» (Westende).

En principe, les membres du personnel des deux centres d'accueil pour réfugiés perçoivent une rémunération égale à celle d'un agent contractuel dans la Fonction publique fédérale. En conséquence, ils se voient toujours attribuer un grade de recrutement correspondant à la nature et à l'importance de la fonction exercée et ils bénéficient de l'échelle de traitements qui y est attachée.

Les services qu'ils ont accomplis dans l'un des deux anciens centres de vacances peuvent être valorisés pour le calcul de l'ancienneté pécuniaire. En outre, leur traitement ne peut pas être inférieur à celui dont ils bénéficiaient dans ces centres de vacances et qui est attesté par le réviseur d'entreprise du secrétariat social compétent.

2. Observations de la Cour des comptes au vice-premier ministre, ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale²

La Cour des comptes n'a pas toujours été en mesure de constater les prestations effectivement accomplies par les membres du personnel en question, étant donné que le centre de Houthalen n'a accueilli des réfugiés qu'entre décembre 2001 et mars 2002, et que ce n'est qu'à partir d'avril 2001 que les premiers demandeurs d'asile sont arrivés à Westende.

En outre, les membres du personnel se sont toujours vu attribuer une échelle de traitement fixée dans un grade de recrutement du niveau correspondant au diplôme dont ils sont revêtus, et ce indépendamment de la fonction qu'ils exerçaient. Aucune condition de diplôme n'étant posée pour le recrutement dans les niveaux 3 et 4, tous les membres du personnel ont ainsi obtenu, au moins, le grade de commis (échelle 30A).

¹ Arrêté royal du 10 juin 2001 fixant la rémunération des agents engagés par contrat de travail en service dans le Centre d'accueil pour réfugiés «Hengelhof» à Houthalen du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement et l'arrêté royal du 10 juin 2001 fixant la rémunération des agents engagés par contrat de travail en service dans le Centre d'accueil pour réfugiés «Zon en Zee» à Westende du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.

² Lettre du 3 avril 2002, rappelée le 29 mai 2002.

– ONDERZOEK VAN DE PERSONEELSUITGAVEN BIJ DE OPVANGCENTRA VOOR VLUCHTELINGEN VAN HOUTHALEN EN WESTENDE

N-2.001.437

Bij de uitbouw van het personeelseffectief van de onthaalcentra voor vluchtelingen te Houthalen en Westende werd voornamelijk een beroep gedaan op de personeelsleden van de voormalige vakantiecentra „Hengelhoef” (Houthalen) en „Zon en Zee” (Westende). Naar aanleiding van een onderzoek naar de personele middelen bij beide onthaalcentra heeft het Rekenhof verscheidene inbreuken op de personeelsreglementering vastgesteld.

1. Reglementair kader

Twee koninklijke besluiten van 10 juni 2001 regelen de geldelijke voordelen die worden toegekend aan de personeelsleden van de onthaalcentra voor vluchtelingen te Houthalen en te Westende¹. Die personeelsleden werden voornamelijk gerecrueteerd onder de personeelsleden van de voormalige vakantiecentra „Hengelhoef” (Houthalen) en „Zon en Zee” (Westende).

In beginsel ontvangen die personeelsleden dezelfde bezoldiging als de andere contractuele personeelsleden bij het federaal openbaar ambt. Dit betekent dat hen steeds een wervingsgraad wordt toegekend die overeenstemt met de aard en de belangrijkheid van de uitgeoefende functie, en een weddenschaal die hiermee verbonden is.

Wel kunnen de diensten die de personeelsleden bij één van beide voormalige vakantiecentra presteerden, in aanmerking worden genomen voor de berekening van hun geldelijke anciënniteit. Tevens kan hun wedde niet minder bedragen dan het loon bij die vakantiecentra, bevestigd door de bedrijfsrevisor van het bevoegde sociaal secretariaat.

2. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie²

Het Rekenhof kon niet altijd vaststellen welke prestaties door de personeelsleden effectief werden geleverd, aangezien in het onthaalcentrum van Houthalen slechts in de periode van december 2001 tot maart 2002 vluchtelingen aanwezig waren. Ook in Westende kwamen de eerste asielzoekers pas vanaf april 2001 aan.

Aan de personeelsleden werd bovendien steeds een weddenschaal toegekend in een wervingsgraad van het niveau dat overeenstemt met het diploma dat zij bezitten, en dit ongeacht de functie die zij uitoefenen. Aangezien voor de werving in de niveaus 3 en 4 geen specifieke diplomavereisten gelden, bekwamen alle personeelsleden aldus minstens de graad van klerk (schaal 30A).

¹ Koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot vaststelling van de bezoldiging van de personeelsleden aangeworven bij arbeidsovereenkomst en tewerkgesteld in het Onthaalcentrum voor vluchtelingen 'Zon en Zee' te Westende van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, en koninklijk besluit van 10 juni 2001 tot vaststelling van de bezoldiging van de personeelsleden aangeworven bij arbeidsovereenkomst en tewerkgesteld in het Onthaalcentrum voor vluchtelingen „Hengelhoef” te Houthalen van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

² Brief van 3 april 2002, herinnerd op 29 mei 2002.

De la même manière, la valorisation des services accomplis dans les centres de vacances et la garantie du maintien du traitement antérieur ont été appliqués de façon analogue à l'ancien personnel saisonnier, en dépit du fait que ce dernier n'était pas au service des centres de vacances au moment de la reprise.

En ce qui concerne la garantie du maintien du traitement antérieur, le réviseur d'entreprise n'a produit aucune attestation pour le centre de Houthalen. Pour celui de Westende, il a uniquement déclaré par écrit que les attestations salariales produites correspondaient aux bordereaux mensuels récapitulatifs de traitements et de salaires. Ces attestations ne permettent toutefois pas de vérifier quelles indemnités, allocations ou autres avantages financiers particuliers ont été octroyés en plus du salaire de base. Elles ne permettent pas davantage de savoir si les salaires versés concernaient des prestations complètes ni depuis combien de temps ils étaient octroyés selon ces modalités.

Enfin, à la suite de son examen, la Cour des comptes a également constaté des infractions à la législation relative à l'emploi des langues en matière administrative³. Ainsi, cinq agents n'ont pas suivi d'enseignement en néerlandais et n'ont pas davantage réussi l'examen portant sur la connaissance de la langue néerlandaise qu'ils ont présenté devant le Selor.

Le ministre n'a pas encore répondu aux observations de la Cour des comptes.

³ Arrêté royal du 18 juillet 1966 portant coordination des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

Ook werd de waarborgregeling met betrekking tot de validering van diensten verricht bij de vakantiecentra en het behoud van de voormalige wedde op dezelfde wijze toegepast op het voormalig seizoenspersoneel, hoewel zij op het ogenblik van de overname niet in dienst waren van de vakantiecentra.

Voor wat betreft de waarborg van de vroegere wedde, werd voor Houthalen geen enkele attestering door de bedrijfsrevisor voorgelegd. Voor Westende heeft de bedrijfsrevisor enkel schriftelijk verklaard dat de hem voorgelegde loonattesten overeenstemden met de samenvattende maandelijkse loon- en salarisstaten. Aan de hand van dit attest kon echter niet worden vastgesteld welke vergoedingen, toelagen of andere bijzondere financiële voordelen naast het basisloon werden toegekend, of het een loon voor volledige prestaties betrof, en hoe lang dit loon reeds op die wijze werd toegekend.

Tenslotte heeft het Rekenhof naar aanleiding van zijn onderzoek ook inbreuken vastgesteld op de wetgeving inzake het gebruik der talen in bestuurszaken³. Vijf personeelsleden hebben immers geen onderwijs genoten in het Nederlands en zijn evenmin geslaagd in het taalexamen Nederlands waaraan ze hadden deelgenomen bij Selor.

De minister heeft op de opmerkingen van het Rekenhof nog niet geantwoord.

³ Koninklijk besluit van 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

10. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

– TRANSFORMATION DE L'INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUE EN SERVICE DE L'ÉTAT À GESTION SÉPARÉE ET COMPOSITION DU COMITÉ DE COORDINATION

L'Institut national de statistique (I.N.S.) a été érigé en service de l'Etat à gestion séparée par la loi du 21 décembre 1994.

N-2.108.141

Cette transformation a été décidée en raison du fonctionnement défectueux de l'I.N.S. en tant que service d'administration générale. Le Roi doit arrêter les règles concernant la gestion matérielle et financière de ce service. Toutefois, l'arrêté royal d'exécution n'a toujours pas été pris. Dès lors, l'Institut ne dispose pas encore de l'autonomie financière, limitée certes, mais réelle, qui lui permettrait de fonctionner plus efficacement.

Depuis l'année budgétaire 2000, des moyens propres de l'I.N.S. sont, chaque année, attribués au budget des voies et moyens, ce qui est contraire à la loi. En outre, le défaut d'autonomie empêche d'affecter une partie importante des moyens propres.

Enfin, l'arrêté royal fixant la composition du comité de coordination fait également toujours défaut.

1. Cadre juridique

1.1. Cadre budgétaire

Les dépenses relatives à l'I.N.S. sont imputées à la division organique 67 du budget du ministère des Affaires économiques. Dans le budget ajusté pour l'année budgétaire 2001, des crédits y étaient disponibles à concurrence de 1.538.200.000 francs (38.130.981,98 euros). Cette division comporte trois programmes: le programme de subsistance (32.67.0), le programme «Participation au fonctionnement d'associations statistiques» (32.67.1) et le programme «Prestation de service à des tiers» (32.67.2).

1.2. Cadre légal et réglementaire

L'article 123 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses¹ dispose que l'I.N.S. est érigé en service de l'Etat à gestion séparée, au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Les deux lois disposent que le Roi arrête les règles concernant la gestion matérielle et financière de ce service. Les recettes provenant de la vente des produits et publications élaborés par le service, ainsi que les subventions accordées par les institutions internationales en vue de l'établissement de statistiques, sont allouées au service.

La transformation de l'I.N.S. en un service de l'Etat à gestion séparée a été décidée en raison de son fonctionnement défectueux en tant qu'administration du département. Le retard dans le traitement des indicateurs économiques, la communication déficiente, la fiabilité parfois faible des calculs, le manque de personnel hautement qualifié et le maigre budget de fonctionnement ont été désignés comme causes

¹ Cet article remplace l'article 24 *ter* de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique.

10. MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

– OMVORMING VAN HET NATIONAAL INSTITUUT VOOR DE STATISTIEK TOT STAATSDIENST MET AFZONDERLIJK BEHEER EN SAMENSTELLING VAN ZIJN COÖRDINATIECOMITÉ

N-2.108.141

Door de wet van 21 december 1994 wordt het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) opgericht als staatsdienst met afzonderlijk beheer.

De Koning moet de regelen bepalen voor het materieel en financieel beheer van deze dienst. De aanleiding tot het omvormen van het NIS tot staatsdienst met afzonderlijk beheer was de gebrekkige werking van het instituut als dienst van algemeen bestuur. Het koninklijk uitvoeringsbesluit is evenwel nog steeds niet uitgevaardigd. Dit heeft verhinderd dat het NIS een beperkte maar reële financiële autonomie zou krijgen, waardoor een doeltreffender werking mogelijk zou zijn.

Sedert het begrotingsjaar 2000 worden jaarlijks eigen middelen van het NIS aan de rijksmiddelenbegroting toegewezen, hetgeen in strijd is met de wet. Bij gebrek aan autonomie kan bovendien een belangrijk gedeelte van de eigen middelen niet worden aangewend.

Tot slot is het koninklijk besluit tot samenstelling van het coördinatiecomité tot op heden evenmin tot stand gekomen.

1. Juridisch kader

1.1. Begrotingsrechtelijk kader

De uitgaven met betrekking tot het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) worden aangerekend op organisatie-afdeling 67 van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Daarop waren in de aangepaste begroting voor het begrotingsjaar 2001 voor 1.538.200.000 BEF (38.130.981,98 EUR) kredieten beschikbaar. Die afdeling bestaat uit drie programma's: het bestaanmiddelenprogramma (32.67.0), het programma „Deelneming in de werking van statistische verenigingen” (32.67.1) en het programma „Dienstverlening aan derden” (32.67.2).

1.2. Wettelijk en reglementair kader

Luidens artikel 123 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen¹ wordt het NIS opgericht als staatsdienst met afzonderlijk beheer in de zin van artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Beide wetten bepalen dat de Koning de regelen voor het materieel en financieel beheer van die dienst vaststelt. De inkomsten uit de verkoop van door de dienst uitgewerkte producten en publicaties, alsook de subsidies die door de internationale instellingen worden verleend voor het opstellen van statistieken, worden aan die dienst toegekend.

De aanleiding tot het omvormen van het NIS tot staatsdienst met afzonderlijk beheer was de gebrekkige werking van het instituut als dienst van algemeen bestuur. De laattijdige verwerking van de economische indicatoren, de gebrekkige communicatie, de soms geringe betrouwbaarheid van de berekeningen, het tekort aan hoog opgeleid personeel en het lage werkingsbudget werden als belangrijkste oorzaken

¹ Dit artikel vervangt artikel 24ter van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek.

essentielles des défauts de fonctionnement². La transformation est intervenue dans le cadre de la réforme de l'appareil statistique et de prévision économique du Gouvernement fédéral, qui englobait également l'Institut des comptes nationaux et le Bureau fédéral du Plan³.

En vertu de l'article 133 de la loi du 21 décembre 1994⁴, le Roi règle la composition du comité de coordination de l'I.N.S. Celui-ci comprend au moins le président et le vice-président du Conseil supérieur de statistique ainsi que le directeur général de l'I.N.S. Les autorités régionales et communautaires sont représentées dans le comité selon les règles fixées dans un accord de coopération.

2. Constatations de la Cour des comptes et observations au ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, chargé de la Politique des grandes villes⁵

2.1. Gestion du service et affectation des recettes

L'arrêté royal qui devait exécuter l'article 123 de la loi du 21 décembre 1994 et l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat n'a toujours pas été pris. Dès lors, le service de l'Etat à gestion séparée voulu par le législateur n'existe toujours pas. La Cour en a déjà fait l'observation à la Chambre des représentants dans ses commentaires des budgets des années 1998, 1999 et 2000⁶. Le ministre a déclaré à maintes reprises qu'un projet d'arrêté royal était en préparation.

Le fait de ne pas donner à l'I.N.S. le statut de service de l'Etat à gestion séparée ne répond pas à l'objectif du législateur, qui était d'accorder à l'Institut une autonomie, limitée mais réelle, dans le domaine financier, afin de lui permettre de fonctionner plus efficacement⁷. En outre, dans cette situation, l'I.N.S. n'a même pas pu conserver les recettes provenant de ses propres activités ni disposer de financements extérieurs, comme l'envisageait le législateur.

Depuis l'année budgétaire 2000, des moyens propres de l'I.N.S., résultant de prestations effectuées au profit de des tiers, sont, chaque année, attribués au budget des voies et moyens (budget des voies et moyens 2002, article 16.09: 496.000 euros). Une telle affectation est contraire à l'article 123 de la loi du 21 décembre 1994, qui alloue expressément ces recettes à l'I.N.S.

En l'absence d'autonomie, une partie importante de ces moyens propres ne sont pas affectés. Outre le versement de 20 millions de francs (495.787,05 euros) au Trésor durant l'année 2000, le compte chèque postal de l'I.N.S. présentait encore, au 1^{er} janvier 2002, un excédent de recettes propres d'un montant de 117.480.295 francs (2.912.260,44 euros). La non-affectation de ces fonds ne témoigne pas d'un bon emploi des deniers publics.

² *Compte rendu analytique*, Sénat, 1994-1995, 27 octobre 1994, pp. 99-106, et *Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1218-5, p. 2.

³ Titre VIII de la loi du 21 décembre 1994.

⁴ Cet article remplace l'article 14, § 2, de la loi du 4 juillet 1962.

⁵ Lettre du 9 avril 2002.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1250-2, p. 89, 1998-1999, n° 1783-3, p. 77 et 1999-2000, n° 197-2, p. 56.

⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 1994-1995, n° 1218-5, p. 8.

voor de gebrekkige werking aangewezen². De omvorming vond plaats in het kader van de hervorming van het apparaat voor de statistiek en de economische vooruitzichten van de federale regering, waarbij naast het NIS ook het Instituut voor de Nationale Rekeningen en het Federaal Planbureau waren betrokken³.

Luidens artikel 133 van de wet van 21 december 1994⁴ regelt de Koning de samenstelling van het coördinatiecomité van het NIS. Het omvat ten minste de voorzitter en de ondervoorzitter van de Hoge Raad van de Statistiek, alsmede de directeur-generaal van het NIS. De gewest- en gemeenschapsregeringen zijn in het comité vertegenwoordigd volgens de regelen bepaald in een samenwerkingsakkoord.

2. Vaststellingen van het Rekenhof en opmerkingen aan de Minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek, belast met het Grootstedenbeleid⁵

2.1. *Beheer van de dienst en bestemming van de inkomsten*

Het koninklijk besluit dat aan artikel 123 van de wet van 21 december 1994 en aan artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit uitvoering moest geven is nog altijd niet uitgevaardigd. Bijgevolg bestaat de door de wetgever gewilde staatsdienst met afzonderlijk beheer nog steeds niet. Het Rekenhof formuleerde deze opmerking reeds in zijn commentaren bij de begrotingen van de jaren 1998, 1999 en 2000⁶. De minister heeft herhaaldelijk verklaard dat een ontwerp van koninklijk besluit in voorbereiding is.

Het uitblijven van de effectieve oprichting van de staatsdienst met afzonderlijk beheer NIS beantwoordt niet aan de doelstelling van de wetgever, nl. het statuut van het NIS te wijzigen, zodat het een beperkte maar reële financiële autonomie zou krijgen, waardoor een doeltreffender werking zou mogelijk zijn⁷. Het heeft eveneens verhinderd dat het NIS zelf zijn inkomsten uit eigen activiteit kon behouden en kon beschikken over externe financiering, zoals door de wetgever was bedoeld.

Sedert het begrotingsjaar 2000 worden jaarlijks eigen middelen van het NIS, afkomstig van dienstverlening aan derden, aan de rijksmiddelenbegroting toegewezen (rijksmiddelenbegroting 2002, artikel 16.09, 496.000 EUR). Dit is in strijd met artikel 123 van de wet van 21 december 1994, luidens hetwelk die ontvangsten uitdrukkelijk aan het NIS worden toegekend.

Bij gebrek aan autonomie wordt ook een belangrijk gedeelte van die eigen middelen niet aangewend. Naast de storting in het jaar 2000 van 20 miljoen BEF (495.787,05 EUR) aan de schatkist, bestond er op 1 januari 2002 op de postchequerekening van het NIS nog een overschot aan eigen ontvangsten ten bedrage van 2.912.260,44 EUR. Het niet aanwenden van deze gelden wijst evenmin op een doelmatig gebruik van overheidsmiddelen.

² *Hand.*, Senaat, 1994-1995, 27 oktober 1994, pp. 99-106, en *Parl. St.*, Senaat, 1994-1995, nr. 1218-5, p. 2.

³ Titel VIII van de wet van 21 december 1994.

⁴ Dit artikel vervangt artikel 14, §2, van de wet van 4 juli 1962.

⁵ Brief van 9 april 2002.

⁶ *Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1250-2, p. 89, 1998-1999, nr. 1783-3, p. 77 en 1999-2000, nr. 197-2, p. 56.

⁷ *Parl. St.*, Senaat, 1994-1995, nr. 1218-5, p. 8.

2.2. Composition du comité de coordination

Ce comité vise surtout à assurer la compatibilité des activités statistiques mises en œuvre par les diverses administrations publiques (tant fédérales que régionales). Le législateur a laissé au Roi la compétence de composer ce comité, dans le but de pouvoir adapter plus rapidement et efficacement sa composition à certaines évolutions, telles que la création de nouveaux organismes⁸.

Sept ans après la modification de la loi, la composition de ce comité de coordination n'a toutefois pas encore été fixée par arrêté royal.

La Cour a demandé au ministre d'exécuter d'urgence les dispositions légales.

Jusqu'à présent, le ministre n'a pas répondu à la lettre de la Cour.

⁸ Ibid., p. 10.

2.2. Samenstelling van het coördinatiecomité

Met de oprichting van het coördinatiecomité wordt vooral beoogd een onderlinge compatibiliteit te verzekeren van de statistische activiteiten ondernomen door de diverse openbare besturen (zowel federaal als gewestelijk). De wetgever heeft de bevoegdheid om dit comité samen te stellen aan de Koning overgelaten, met de bedoeling de samenstelling sneller en adequater te kunnen aanpassen aan bepaalde ontwikkelingen zoals de oprichting van nieuwe instellingen⁸.

Zeven jaar na de wetswijziging werd de samenstelling van dit coördinatiecomité evenwel nog niet bij koninklijk besluit vastgesteld.

Het Rekenhof heeft de minister gevraagd dringend uitvoering te geven aan de wettelijke bepalingen.

De minister heeft tot dusver niet op de brief van het Rekenhof geantwoord.

⁸ Ibid., p. 10.

11. AGENCE FÉDÉRALE POUR LA SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE (A.F.S.C.A.)

– MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE

N-1.784.219

L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire a été créée par la loi du 4 février 2000 en vue d'assurer une protection maximale de la santé publique au moyen d'un contrôle intégré de toute la chaîne alimentaire.

Les compétences de contrôle existantes en matière de sécurité alimentaire, réglées dans diverses lois et attribuées à divers organes de contrôle, devaient être transférées à cette agence, et les organes de contrôle existants – tels que l'Institut d'expertise vétérinaire et un certain nombre de services des ministères de l'Agriculture et de la Santé publique – devaient y être intégrés.

Un nouveau système harmonisé de redevances et de rétributions imposé aux participants à la chaîne alimentaire devait être mis en place en vue de financer l'Agence. Ces redevances devaient être fixées en fonction des risques spécifiques pour la santé liés aux activités des entreprises et du contrôle interne exercé par celles-ci. Des droits perçus par l'Agence devaient rémunérer les missions exercées par elle pour le compte de tiers, étrangères au cadre de la sécurité alimentaire. La réorganisation des services publics concernés ne peut, en effet, avoir pour effet de grever davantage le budget et, à moyen terme, l'Agence devrait pouvoir financer son activité de contrôle intégralement au moyen de ses recettes propres.

Pour réaliser les objectifs précités, la loi organique a prévu que la législation existante pouvait être modifiée dans un délai d'un an, au moyen d'arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres.

A ce jour, la réorganisation des services concernés n'est pas achevée. L'exécution de la loi organique n'a pas non plus débouché sur un nouveau système de financement du contrôle alimentaire. En outre, la comptabilité de l'Agence présente des lacunes importantes.

1. Cadre légal

La loi organique de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (A.F.S.C.A.)¹ dispose que l'Agence a pour objectif d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire et la qualité des aliments afin de protéger la santé des consommateurs.

A cette fin, l'Agence est chargée de l'élaboration, de l'application et du contrôle de mesures relatives à l'analyse et à la gestion des risques susceptibles d'affecter la santé (article 4, § 2).

La loi a été complétée par une disposition prévoyant que des missions complémentaires peuvent être confiées à l'Agence (article 4, § 6²). Sont visées les missions qui,

¹ Loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

² Inséré par l'article 2 de la loi du 13 juillet 2001 modifiant la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

11. FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN

– VERTRAGING IN DE OPERATIONALISERING

N-1.784.219

Met het oog op een optimale bescherming van de volksgezondheid door middel van een geïntegreerde controle op de volledige voedselketen werd bij wet van 4 februari 2000 het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen opgericht.

De bestaande controlebevoegdheden inzake de voedselveiligheid, geregeld in diverse wetten en toegewezen aan diverse controleorganen, zouden worden overgedragen aan het agentschap, waarin die controleorganen – zoals het Instituut voor de Veterinaire Keuring en een aantal diensten van de Ministeries van Landbouw en Volksgezondheid – zouden worden geïntegreerd.

Ter financiering van het agentschap zou een nieuw, geharmoniseerd systeem worden gecreëerd van bijdragen en retributies, opgelegd aan de deelnemers aan de voedselketen. Die bijdragen zouden worden bepaald in functie van de specifieke gezondheidsrisico's en van de interne, door de ondernemingen zelf uitgevoerde controles. Voor opdrachten buiten het kader van de voedselveiligheid, door het agentschap uitgevoerd voor rekening van derden, zouden rechten worden geheven. De reorganisatie van de betrokken overheidsdiensten mocht immers geen aanleiding geven tot een bijkomende bezwaring van de begroting en op middellange termijn diende het agentschap zijn controleactiviteit geheel met eigen ontvangsten te kunnen financieren.

Om bovenstaande doelstellingen te realiseren, bepaalde de oprichtingswet dat de bestaande wetgeving binnen een termijn van één jaar kon worden aangepast middels in de Ministerraad overlegde koninklijke besluiten.

Tot op heden werd de reorganisatie van de betrokken diensten niet voltooid. Evenmin heeft de uitvoering van de oprichtingswet geleid tot een nieuw financieringsstelsel van de voedselcontrole. Bovendien vertoont de boekhouding van het agentschap belangrijke gebreken.

1. Wettelijk kader

De oprichtingswet van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV)¹ bepaalt dat het agentschap de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel tot doel heeft, teneinde de gezondheid van de consument te beschermen.

Daartoe wordt het agentschap belast met het uitwerken, toepassen en controleren van de maatregelen die betrekking hebben op de analyse en de beheersing van de gezondheidsrisico's (artikel 4, § 2).

De wet werd aangevuld met een bepaling die erin voorziet dat bijkomende opdrachten aan het agentschap kunnen worden toevertrouwd (artikel 4, § 6²). Bedoeld wor-

¹ Wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

² Ingevoegd door artikel 2 van de wet van 13 juli 2001 tot wijziging van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

bien que sans lien direct avec la santé alimentaire, peuvent fort bien, pour des raisons d'efficacité, être exécutées par un seul et même corps de contrôle³.

En outre, l'Agence remplit un rôle consultatif – un Comité scientifique et un Comité consultatif (articles 4, §§ 4, 7 et 8) sont constitués à cette fin – et elle doit créer un service où le public peut obtenir des informations et déposer des plaintes (article 9).

L'Agence a été établie au 1^{er} janvier 2000 et exerce ses compétences consultatives à partir de cette date. Elle exerce ses autres compétences à partir de différentes dates fixées par arrêté royal (article 14).

Afin de rendre l'Agence opérationnelle, le Roi est habilité à prendre les mesures suivantes par arrêté délibéré en Conseil des ministres:

- régler la manière dont les compétences, les organismes, les services et les personnes qui entrent dans le cadre des missions précitées de l'Agence, – ainsi que les droits et obligations y afférents –, sont transférés à l'Agence (article 5, premier alinéa);
- abroger, compléter, modifier, remplacer et coordonner une série de quinze lois énumérées, afin de réaliser ce transfert, d'éviter les conflits de compétences et de rendre le contrôle efficace (article 5, deuxième alinéa).

Cette habilitation a expiré un an après l'entrée en vigueur de la loi organique, soit le 28 février 2001 (article 14, troisième alinéa).

Il ressort des travaux préparatoires de la loi organique que l'Administration générale de la qualité des matières premières et du secteur végétal (DG IV du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture), l'Administration générale de la santé animale et de la qualité des produits animaux (DG V du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture), l'Inspection générale des denrées alimentaires (ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement), l'Inspection générale de la pharmacie (idem) et l'Institut d'expertise vétérinaire (idem) seraient intégrés au sein de l'Agence⁴.

La loi organique dispose que l'Agence est financée notamment par des crédits inscrits au budget des dépenses (article 10, 2^o) et par le produit des redevances et rétributions existantes, liées aux contrôles transférés à l'Agence en exécution de l'article 5 (article 10, 1^o).

En remplacement de ces contributions, la loi organique prévoit qu'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres imposera aux participants à la chaîne alimentaire le paiement de redevances et rétributions, à fixer en fonction des risques sanitaires liés à la nature et à l'ampleur de leurs activités (article 10, 8^o)⁵. Des droits doivent également être imposés, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pour les activités que l'Agence exerce pour le compte de tiers (article 10, 9^o). De même, pour

³ Ces missions complémentaires ont trait aux «compétences résiduelles», auxquelles ressortissent surtout les contrôles relatifs à la santé et à la qualité des animaux et des plantes, ainsi que les contrôles effectués par l'Institut d'expertise vétérinaire (I.E.V.) et les services DG IV et DG V du département de l'Agriculture pour le compte du Bureau d'intervention et de restitution belge (BIRB) dans le cadre de la réglementation européenne en matière de restitutions et d'interventions à l'exportation.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 0232/004.

⁵ Tel que modifié par l'article 6 de la loi du 13 juillet 2001 modifiant la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

den de opdrachten die, hoewel zij geen rechtstreeks verband hebben met de voedselgezondheid, om doelmatigheidsredenen best door eenzelfde controlekorps kunnen worden uitgevoerd³.

Daarnaast vervult het agentschap een adviserende rol – waartoe een wetenschappelijk comité en een raadgevend comité worden opgericht (artikelen 4, § 4, 7 en 8) – en dient het een meldpunt in te richten waar het publiek terecht kan voor informatie en klachtenbehandeling (artikel 9).

Het agentschap is opgericht met ingang van 1 januari 2000 en oefent zijn adviserende bevoegdheden vanaf die datum uit. Zijn andere bevoegdheden oefent het uit vanaf de data, vastgesteld bij koninklijk besluit (artikel 14).

Teneinde het agentschap te operationaliseren wordt de Koning ertoe gemachtigd middels in de Ministerraad overlegd besluit:

- de wijze te regelen waarop bevoegdheden, instellingen, diensten en personen die kaderen in de bovenvermelde opdrachten van het agentschap en de daaraan verbonden rechten en plichten, worden overgedragen aan dat agentschap (artikel 5, eerste lid);
- te voorzien in de afschaffing, aanvulling, wijziging, vervanging of coördinatie van een reeks van vijftien opgesomde wetten ten einde die overdracht te verwezenlijken, bevoegdheidsoverlappingsen te vermijden en een effectieve en efficiënte controle mogelijk te maken (artikel 5, tweede lid).

Die machtiging verviel één jaar na de inwerkingtreding van de wet, meer bepaald op 28 februari 2001 (artikel 14, derde lid).

Uit de voorbereidende stukken bij de oprichtingswet blijkt dat het Bestuur voor de Kwaliteit van de Grondstoffen en de Plantaardige Sector (DG IV van het Ministerie van Middenstand en Landbouw), het Bestuur voor de Dierengezondheid en de Kwaliteit van de Dierlijke producten (DG V van het Ministerie van Middenstand en Landbouw), de Algemene Eetwareninspectie (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu), de Algemene Farmaceutische Inspectie (idem) en het Instituut voor de Veterinaire Keuring (idem) in het agentschap zouden worden geïntegreerd⁴.

De oprichtingswet bepaalt dat het agentschap onder meer wordt gefinancierd door kredieten ingeschreven op de uitgavenbegroting (artikel 10, 2°) en door de opbrengst van de bestaande bijdragen en retributies verbonden aan de controles die in uitvoering van artikel 5 aan het agentschap worden overgedragen (artikel 10, 1°).

Ter vervanging van die bestaande bijdragen en retributies bepaalt de oprichtingswet dat, bij in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, aan de deelnemers van de voedselketen bijdragen en retributies dienen te worden opgelegd, vast te stellen in functie van de gezondheidsrisico's verbonden aan de aard en de omvang van hun activiteiten (artikel 10, 8°)⁵. Voor de activiteiten, die het agentschap verricht voor rekening van derden, dienen eveneens rechten te worden opgelegd bij een in de

³ Die bijkomende opdrachten betreffen de zogenaamde restbevoegdheden, waartoe vooral de controles behoren met betrekking tot de gezondheid en de kwaliteit van dieren en planten, evenals de controles, verricht door het Instituut voor de Veterinaire Keuring (IVK) en de diensten DG IV en DG V van het landbouwdepartement voor rekening van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB) in het kader van de Europese regelgeving inzake uitvoerrestituties en interventies.

⁴ *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 0232/004.

⁵ Zoals gewijzigd door artikel 6 van de wet van 13 juli 2001 tot wijziging van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

l'exécution des articles 10, 8° et 9°, le Roi a disposé de pouvoirs spéciaux, qui ont expiré un an après l'entrée en vigueur de la loi organique, plus précisément le 28 février 2001, (article 14, troisième alinéa).

Il ressort de l'exposé des motifs de la loi organique que la création de l'Agence devait être budgétairement neutre dans tous ses aspects et que, par conséquent, elle ne pouvait causer aucune charge budgétaire supplémentaire. A moyen terme, l'Agence devait pouvoir financer ses activités de contrôle par les recettes y afférentes⁶.

En ce qui concerne la comptabilité et les comptes, l'Agence doit, en qualité d'organisme d'intérêt public de la catégorie A⁷, satisfaire aux dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. A titre subsidiaire, la loi organique dispose que l'Agence doit établir des rapports et des situations trimestriels (article 13, § 2).

2. Constatations effectuées par la Cour des comptes

La Cour a constaté que la mise en place opérationnelle de l'Agence accuse du retard. L'exécution de la loi organique n'a pas abouti à l'exercice concret des compétences de contrôle transférées à l'Agence, ni au développement d'un nouveau système cohérent de redevances, de rétributions et de droits.

L'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'A.F.S.C.A., pris en exécution de l'article 5 de la loi organique, ne définit pas concrètement les compétences de l'Agence au regard des quinze lois énumérées dans cet article, comme le signale d'ailleurs le rapport au Roi. Il ne prévoit que la *possibilité* de transférer à l'Agence les contrôles réglés dans ces lois, et ce à des dates à préciser par un ou plusieurs arrêtés royaux délibérés en Conseil des ministres (article 26).

En raison de l'exécution imparfaite de cette disposition légale, le transfert graduel du personnel et de l'infrastructure des organes de contrôle existants, prévu dans le *business plan* de l'Agence⁸, n'a pas encore pu être réalisé.

Dans la pratique, les activités de l'Agence sont exercées par le personnel des organes de contrôle existants, dans l'attente d'un transfert formel. L'arrêté royal du 5 avril 2001 relatif à la mise à disposition de l'A.F.S.C.A. du personnel de certains services publics a voulu conférer un fondement juridique à cette situation de fait.

Cette manière de procéder est contestable aussi longtemps que les compétences de l'Agence n'ont pas été énumérées avec précision et qu'aucun cadre du personnel n'a été fixé en exécution de la loi organique⁹.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 0232/001.

⁷ Article 12 de la loi organique.

⁸ Le *business plan* a été approuvé en Conseil des ministres du 6 octobre 2000.

⁹ L'article 6, § 7, de la loi organique dispose que le cadre du personnel est fixé par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Ministerraad overlegd koninklijk besluit (artikel 10, 9°). Ook voor de uitvoering van de artikelen 10, 8° en 9°, beschikte de Koning over bijzondere machten, die één jaar na de inwerkingtreding van de oprichtingswet, meer bepaald op 28 februari 2001, vervielen (artikel 14, derde lid).

Uit de memorie van toelichting bij de oprichtingswet blijkt dat de oprichting van het agentschap in al zijn aspecten budgettair neutraal moest zijn en derhalve geen bijkomende bezwaring van de begroting mocht met zich brengen. Op middellange termijn diende het agentschap zijn controleactiviteiten te kunnen financieren uit de daaruit voortvloeiende ontvangsten⁶.

Met betrekking tot de boekhouding en de rekeningen moet het agentschap, als instelling van openbaar nut van de categorie A⁷, voldoen aan de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Bijkomend bepaalt de oprichtingswet dat het agentschap driemaandelijks activiteitenverslagen en toestandsopgaven dient op te stellen (artikel 13, § 2).

2. Vaststellingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de operationalisering van het agentschap vertraagd verloopt. De uitvoering van de oprichtingswet heeft niet geleid tot de concretisering van de controlebevoegdheden, die aan het agentschap worden overgedragen, noch tot de ontwikkeling van een nieuw, coherent stelsel van bijdragen, retributies en rechten.

In het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het FAVV, getroffen in uitvoering van artikel 5 van de oprichtingswet, worden de bevoegdheden van het agentschap met betrekking tot de vijftien in dat artikel opgesomde wetten, niet concreet gedefinieerd, zoals overigens in het verslag aan de Koning zelf wordt vermeld. Het voorziet slechts in de *mogelijkheid* dat de in die wetten geregelde controles worden overgedragen aan het agentschap op de tijdstippen, nog nader te bepalen bij in de Ministerraad overlegd(e) koninklijke besluit(en) (artikel 26).

Door de onvolkomen uitvoering van die wetsbepaling kon de stapsgewijze overdracht van het personeel en de infrastructuur van de bestaande controleorganen, voorzien in het beleidsplan (*business plan*) van het agentschap⁸, nog niet worden gerealiseerd.

In de praktijk worden de activiteiten van het agentschap uitgevoerd door het personeel van de bestaande controleorganen, in afwachting van een formele overdracht. Het koninklijk besluit van 5 april 2001 betreffende de terbeschikkingstelling van personeel van bepaalde overheidsdiensten aan het FAVV heeft aan deze feitelijke toestand een rechtsgrond willen verlenen.

Die handelwijze is betwistbaar zolang onduidelijkheid bestaat over de bevoegdheden en zolang in uitvoering van de oprichtingswet geen personeelsformatie van het agentschap werd vastgesteld⁹.

⁶ *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 0232/001.

⁷ Artikel 12 van de oprichtingswet.

⁸ Het beleidsplan werd goedgekeurd in de Ministerraad van 6 oktober 2000.

⁹ Artikel 6, § 7, van de oprichtingswet bepaalt dat de personeelsformatie wordt vastgesteld middels een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

L'article 10, 8° et 9°, de la loi organique n'a pas reçu d'exécution dans le délai fixé par le législateur. L'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire ne porte que sur le transfert des redevances et rétributions liées aux contrôles existants. Afin de mettre au point le nouveau système harmonisé de redevances et rétributions, une initiative législative devait – comme il ressort du rapport au Roi accompagnant l'arrêté en cause – être prise dans les douze mois¹⁰. Le *business plan*, qui prévoyait un système de redevances et de rétributions basé sur un contrôle effectué par les entreprises concernées elles-mêmes¹¹, n'a, dès lors, pu être exécuté.

La comptabilité de l'Agence présente des imperfections graves. Son organisation est rudimentaire. Le plan comptable, prévu par l'article 7 de la loi du 16 mars 1954 n'existe pas. Les rapports d'activités et les situations trimestriels n'ont pas été soumis aux ministres compétents dans les délais légaux¹². En outre, pour l'année budgétaire 2000, ni le compte d'exécution du budget ni l'état de l'actif et du passif n'ont été établis¹³.

3. Observations formulées par la Cour à l'adresse de la ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement¹⁴

La Cour a émis à l'adresse de la ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement des critiques à propos du retard apporté à la mise en place fonctionnelle de l'Agence.

Son Collège a fait observer que l'exécution de la loi organique est restée limitée aux dispositions relatives à l'administrateur délégué et aux organes chargés de tâches consultatives et de recherche. Les compétences en matière de contrôle, les services, le personnel et l'infrastructure qui devaient être transférés effectivement à l'A.F.S.C.A. n'ont pas été définis concrètement.

En outre, en raison de ce retard dans l'intégration, un certain nombre de problèmes relatifs à l'I.E.V. n'ont pas reçu de solution, à savoir le statut des vétérinaires en mission¹⁵ et l'absence d'un protocole d'accord à conclure, en vertu de la réglementation

¹⁰ Rapport au Roi afférent à l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

¹¹ L'importance des redevances et des rétributions devait être fixée sur la base des risques spécifiques pour la santé et des contrôles internes institués à cet effet par les entreprises concernées elles-mêmes. Ces contrôles devaient être évalués par l'Agence au moyen des normes existantes ou restant à développer.

¹² Aux termes de l'article 13, § 2, de la loi organique, les rapports trimestriels sur les activités doivent être présentés, dans le mois qui suit la période qu'ils couvrent, au ministre qui exerce l'autorité hiérarchique sur l'Agence; il en va de même des situations trimestrielles, qui doivent en outre être transmises au ministre compétent en matière de budget.

¹³ Conformément à l'article 13, § 2, de la loi organique, ces deux documents devaient être établis le 30 avril 2001 au plus tard.

¹⁴ Lettre du 28 mai 2001.

¹⁵ Les problèmes en matière de sécurité sociale (faux indépendants) et de déontologie (incompatibilités) sont connus de longue date. Cf., notamment, *Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n° 0232/004 et note de politique générale, p. 10.

Er werd geen uitvoering gegeven aan artikel 10, 8° en 9°, van de oprichtingswet binnen de door de wetgever gestelde termijn. Het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen omvat slechts de overdracht van de bijdragen en retributies verbonden aan de bestaande controles. Teneinde het nieuwe, geharmoniseerde stelsel van bijdragen en retributies te verwezenlijken zou – zoals blijkt uit het verslag aan de Koning bij dat besluit – binnen de 12 maanden een wetgevend initiatief worden genomen¹⁰. Het beleidsplan, dat voorzag in een stelsel van bijdragen en retributies gebaseerd op de zelfcontrole van de betrokken ondernemingen¹¹, kon derhalve nog niet worden uitgevoerd.

De boekhouding van het agentschap vertoont ernstige tekortkomingen. De organisatie ervan is rudimentair. Er is geen boekhoudplan, zoals voorgeschreven door artikel 7 van de wet van 16 maart 1954. Evenmin werden een driemaandelijkse activiteitenverslag en een driemaandelijkse toestandsopgave voorgelegd aan de bevoegde ministers binnen de wettelijk bepaalde termijnen¹². Voor het begrotingsjaar 2000 werden bovendien noch een uitvoeringsrekening van de begroting noch een toestandsopgave van het actief en passief opgesteld¹³.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu¹⁴

Het Rekenhof heeft bij de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu kritiek uitgebracht met betrekking tot de laattijdige operationalisering van het agentschap.

Zijn college heeft opgemerkt dat de uitvoering van de oprichtingswet beperkt bleef tot de bepalingen met betrekking tot de gedelegeerd bestuurder en de organen belast met advies- en onderzoekstaken. De controlebevoegdheden, de diensten, het personeel en de infrastructuur die daadwerkelijk aan het FAVV zouden worden overgedragen, werden niet concreet gedefinieerd.

Door deze vertraagde integratie blijven bovendien een aantal problemen met betrekking tot het Instituut voor Veterinaire Keuring (IVK) onopgelost, met name het statuut van de dierenartsen met opdracht¹⁵ en het ontbreken van een protocolovereenkomst,

¹⁰ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

¹¹ De omvang van de bijdragen en retributies zou worden vastgesteld op basis van de specifieke gezondheidsrisico's en de interne controles daarop ingesteld door de betrokken ondernemingen zelf. Die zelfcontroles zouden door het agentschap worden geëvalueerd aan de hand van bestaande of nog te ontwikkelen normen.

¹² Luidens artikel 13, § 2, van de oprichtingswet dienen de driemaandelijkse verslagen betreffende de werkzaamheden binnen de maand na het einde van de periode waarop zij betrekking hebben, te worden voorgelegd aan de minister die het hiërarchisch gezag uitoefent over het agentschap; dit geldt ook voor de driemaandelijkse toestandsopgaven, die bovendien moeten worden overgemaakt aan de minister die de Begroting onder zijn bevoegdheid heeft.

¹³ Conform artikel 13, § 2, van de oprichtingswet dienden beide documenten uiterlijk op 30 april 2001 te zijn opgemaakt.

¹⁴ Brief van 28 mei 2001.

¹⁵ De problemen op het vlak van de sociale zekerheid (schijnzelfstandigheid) en op het vlak van de deontologie (onverenigbaarheden) zijn sedert jaren bekend. Zie o.m. *Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, nr. 0232/004 en beleidsnota, p.10.

européenne, entre l'I.E.V. (ou l'A.F.S.C.A. en qualité de successeur juridique) et le BIRB¹⁶.

Pour ce qui est du financement de l'Agence, la Cour a prié la ministre de prendre d'urgence une initiative législative pour donner exécution au système de redevances, de rétributions et de droits, prévu dans la loi organique et dans le *business plan* et basé sur le double principe du contrôle par les participants à la chaîne alimentaire eux-mêmes et de la neutralité budgétaire de l'Agence.

En ce qui concerne la comptabilité, les obligations en matière de publicité et la reddition des comptes, la Cour a fait observer qu'il n'a pas été satisfait aux prescriptions légales relatives au plan comptable, à la présentation en temps opportun des rapports et situations trimestriels et aux comptes relatifs à l'année budgétaire 2000.

4. Réponse de la ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement¹⁷

La ministre regrette que, sur le plan juridique, les compétences de contrôle n'aient pas encore été transférées à l'Agence. Il n'est toutefois pas inhabituel que l'exécution d'une loi nécessite du temps. En outre, l'Agence a en fait déjà contribué au contrôle de la sécurité alimentaire par le rôle consultatif qu'elle a joué dans la prise en charge de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et du développement ultérieur des systèmes de traçabilité et d'identification dans le secteur de la viande et en ce qui concerne la convention relative aux déchets animaux.

La mise en place opérationnelle a subi un retard pour deux motifs.

D'une part, il a fallu attendre la modification de la loi concernant les missions complémentaires (compétences résiduelles)¹⁸, afin de permettre le transfert intégral des services existants et de paquets de compétences homogènes à l'Agence, et le protocole de coopération avec le BIRB a dû être négocié.

D'autre part, la réforme de l'Etat, qui, à la date de la réponse, ne faisait encore l'objet d'aucun accord global, devait être décisive pour le transfert des compétences résiduelles exercées par les services fédéraux du département de l'Agriculture. A très court terme, des arrêtés ministériels seront pris pour permettre à l'Agence, sur la base des arrêtés royaux déjà pris concernant la mise à disposition de personnel et au fonctionnement de l'A.F.S.C.A.¹⁹, d'exécuter fonctionnellement ses missions de contrôle sous l'autorité de l'administrateur délégué.

¹⁶ En vertu des orientations VI/5331/98 de la Commission européenne, il y a lieu, en ce qui concerne les contrôles exécutés dans le cadre de la législation européenne sur les restitutions à l'exportation et aux interventions, d'établir un protocole d'accord entre les organismes payeurs (en l'occurrence, le BIRB) et les services qui effectuent ces contrôles pour le compte des organismes payeurs (en l'occurrence, l'I.E.V.). L'incertitude entourant la question de savoir si l'Agence reprendrait ou non ces contrôles à l'I.E.V. a contribué au fait qu'un accord de protocole n'a toujours pas pu être établi. La Commission européenne pourrait sanctionner le non-respect de cette obligation. Cf. déjà le 156^e Cahier de la Cour des comptes, pp. 307 et suivantes.

¹⁷ Lettre du 7 juin 2001.

¹⁸ Cf. note de bas de page n° 2.

¹⁹ Arrêté royal du 5 avril 2001 relatif à la mise à disposition de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire du personnel de certains services publics et arrêté royal du 16 mai 2001 fixant le lieu d'établissement, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

die krachtens de Europese regelgeving dient te worden gesloten tussen het IVK (of het FAVV als zijn rechtsopvolger) en het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB)¹⁶.

Wat betreft de financiering van het agentschap, heeft het Rekenhof aan de minister gevraagd onverwijld een wetgevend initiatief te nemen om uitvoering te geven aan het in de oprichtingswet en in het beleidsplan voorziene stelsel van bijdragen, retributies en rechten, gebaseerd op de beginselen van zelfcontrole door de deelnemers aan de voedselketen en de budgettaire neutraliteit van het agentschap.

Wat betreft de boekhouding, de publicatieverplichtingen en de rekeningen werd opgemerkt dat niet werd voldaan aan de wettelijke voorschriften inzake het boekhoudplan, de tijdige voorlegging van driemaandelijks verslagen en toestandsopgaven en de rekeningen met betrekking tot het begrotingsjaar 2000.

4. Antwoord van de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu¹⁷

De minister betreurt dat op juridisch vlak nog geen overdracht van controlebevoegdheden aan het agentschap plaatsvond. Het is echter niet ongebruikelijk dat de uitvoering van een wet tijd vergt. Bovendien heeft het agentschap in feite reeds bijgedragen tot de voedselveiligheidscontrole door zijn adviserende rol bij de aanpak van de spongiforme encephalopathie (BSE) en de verdere ontwikkeling van geïntegreerde traceer- en identificatiesystemen in de vleessector en inzake de conventie van dierlijk afval.

De operationalisering liep om twee redenen vertraging op.

Vooreerst diende de wetwijziging met betrekking tot de bijkomende opdrachten (restbevoegdheden) te worden afgewacht¹⁸, teneinde de integrale overdracht van de bestaande diensten en van homogene bevoegdheidspakketten naar het agentschap mogelijk te maken, en moest het protocol van samenwerking met het BIRB worden onderhandeld.

Daarnaast zou de staatshervorming, waarover op datum van het antwoord geen sluitend akkoord bestond, bepalend zijn voor de overdracht van die restbevoegdheden, welke door de federale diensten van het landbouwdepartement worden uitgeoefend. Op zeer korte termijn zouden ministeriële besluiten worden genomen teneinde op grond van de reeds getroffen koninklijke besluiten betreffende de terbeschikkingstelling van personeel en de werking van het FAVV¹⁹ erin te voorzien dat het agentschap zijn controleopdrachten functioneel kan opnemen onder het gezag van de gedelegeerd bestuurder.

¹⁶ Luidens richtsnoer VI/5331/98 van de Europese Commissie dient, wat betreft de controles uitgevoerd in het kader van de Europese regelgeving inzake de uitvoerrestituties en de interventiesteun, een protocolakkoord te worden opgesteld tussen de betaalorganen (i.c. het BIRB) en de diensten die deze controles in opdracht van die betaalorganen uitvoeren (i.c. het IVK). De onzekerheid of het agentschap de bedoelde controles al dan niet van het IVK zou overnemen, heeft ertoe bijgedragen dat er nog steeds geen protocolovereenkomst kon worden opgesteld. Het niet naleven van deze verplichting kan door de Europese Commissie worden gesanctioneerd. Zie reeds 156^e Boek van het Rekenhof, deel I, p. 306 e.v.

¹⁷ Brief van 7 juni 2001.

¹⁸ Zie voetnoot 2.

¹⁹ Koninklijk besluit van 5 april 2001 betreffende de ter beschikkingstelling van personeel van bepaalde overheidsdiensten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en koninklijk besluit van 16 mei 2001 tot vaststelling van de vestigingsplaats, de organisatie en de werking van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

En ce qui concerne le statut des vétérinaires en mission à l'I.E.V., la ministre souligne la nécessité de pouvoir disposer d'un corps de contrôle flexible, car les besoins en experts fluctuent très fortement en fonction de la variabilité très élevée des activités des abattoirs. L'Agence aurait des contacts avec les organisations de vétérinaires afin de mettre au point une formule qui respecterait une telle souplesse tout en apportant une solution pour une série de missions.

L'accord de collaboration serait négocié avec le BIRB dès l'entrée en vigueur de la modification de la loi en ce qui concerne les missions complémentaires.

Pour ce qui est du financement de l'Agence, l'arrêté royal du 22 février 2001 prévoit un règlement provisoire. La ministre annonce une initiative législative pour la fin de l'année 2001.

L'absence de comptes pour l'année 2000 se justifie par le fait que, durant cette année, l'Agence ne disposait pas encore d'un budget propre et que des crédits de démarrage étaient inscrits au budget des dépenses fédéral. Un rapport relatif à l'année 2000 a été remis à la ministre et, entre-temps, transmis à la Chambre des représentants. L'obligation d'introduire des rapports trimestriels ne s'applique pas au premier trimestre de l'année 2001, la dotation n'ayant été accordée à l'Agence qu'ultérieurement. Pour ce qui est du plan comptable, un appel d'offres en vue de la mise au point de la comptabilité économique, analytique et budgétaire est en cours de préparation.

5. Evaluation de la réponse de la ministre

En ce qui concerne le retard apporté à la mise en place opérationnelle l'agence, les arguments de la ministre doivent être nuancés. D'une part, le problème des compétences résiduelles était déjà connu lors de l'élaboration de la loi organique et, d'autre part, la réforme de l'Etat annoncée n'a pu faire obstacle au transfert des services et des organismes dépendants du département de la Santé publique.

En dépit du rôle positif que l'Agence a indubitablement joué dans la prise en charge de la crise de l'E.S.B., l'Union européenne a jugé qu'actuellement, les systèmes de traçabilité utilisés en Belgique n'offraient pas la garantie suffisante que des matières à risques ne puissent passer dans la chaîne alimentaire²⁰.

La promesse de la ministre de prendre, avant la fin de l'année, une initiative législative concernant un nouveau système harmonisé de recettes n'est que la réitération de l'intention déjà manifestée lors de l'élaboration de l'arrêté royal du 22 février 2001 relatif au financement de l'Agence²¹.

Deux problèmes fondamentaux se posent à propos du protocole d'accord conclu entre le BIRB et l'Agence:

- il n'apparaît pas clairement quelles compétences de contrôle de l'I.E.V. seront transférées à l'Agence;

²⁰ Enquête réalisée du 11 au 15 décembre 2000, actualisé le 19 février 2001. Rapport portant la référence DG(SANCO)/1302/2000.

²¹ Cf. point 2.

Wat het statuut van de dierenartsen met opdracht bij het IVK betreft, beklemtoont de minister de noodzaak te kunnen beschikken over een flexibel controlekorps, aangezien de nood aan keurders zeer sterk varieert in functie van de zeer wisselvallige activiteit in de slachthuizen. Het agentschap zou contacten hebben met de organisaties van de dierenartsen ten einde een formule uit te werken die dergelijke soepelheid koppelt aan een oplossing voor een reeks van opdrachten.

Het samenwerkingsprotocol zou met het BIRB worden onderhandeld zodra de wetwijziging met betrekking tot de bijkomende opdrachten in werking treedt.

Inzake de financiering van het agentschap voorziet het koninklijk besluit van 22 februari 2001 in een voorlopige regeling. De minister kondigt een wetgevend initiatief aan voor eind 2001.

Het ontbreken van rekeningen voor het jaar 2000 is verantwoord omwille van het feit dat het agentschap in dat jaar nog niet over een eigen begroting beschikte en de opstartkredieten in de federale uitgavenbegroting waren ingeschreven. Een verslag met betrekking tot het jaar 2000 werd bij de minister ingediend en inmiddels overgezonden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De verplichting driemaandelijks verslagen voor te leggen geldt niet voor het eerste kwartaal van 2001, omdat de dotatie aan het agentschap pas nadien werd verleend. Wat het boekhoudplan betreft, zou een offerteaanvraag worden voorbereid met het oog op de invoering van een economische, analytische en budgettaire boekhouding.

5. Evaluatie van het antwoord van de minister

De argumenten van de minister met betrekking tot de vertraagde operationalisering dienen te worden genuanceerd. Enerzijds was het probleem van de restbevoegdheden reeds bekend bij de totstandkoming van de oprichtingswet zelf en, anderzijds, kon de aangekondigde staatshervorming geen beletsel vormen voor de overdracht van diensten en instellingen behorend tot het departement Volksgezondheid.

Ongeacht de positieve rol die het agentschap ongetwijfeld heeft vervuld bij de aanpak van de BSE-crisis, heeft de Europese Commissie geoordeeld dat de traceringsystemen in België voorlopig geen afdoende garanties bieden dat risicostoffen niet in de voedselketen terecht komen²⁰.

De belofte van de minister vóór het einde van het jaar een wetgevend initiatief te nemen inzake een nieuw geharmoniseerd stelsel van ontvangsten, is slechts de herhaling van het voornemen dat reeds bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 betreffende de financiering van het agentschap werd aangekondigd²¹.

Met betrekking tot een protocolovereenkomst tussen het BIRB en het agentschap stellen zich twee fundamentele problemen:

- het is onduidelijk welke controlebevoegdheden van het IVK aan het agentschap zullen worden overgedragen;

²⁰ Onderzoek uitgevoerd van 11 tot 15 december 2000, geactualiseerd op 19 februari 2001. Rapport met kenmerk DG(SANCO)/1302/2000.

²¹ Zie punt 2.

- aussi longtemps que la loi organique n'aura pas été mise en application en ce qui concerne l'imposition de droits²², l'Agence ne peut être rémunérée pour l'exécution de cette mission²³.

Pour ce qui est des comptes de l'année 2000 et des obligations en matière de publication relatives au premier trimestre de l'année 2001, la Cour a examiné les arguments de la ministre et les a admis. L'absence de plan comptable et l'organisation déficiente du service comptable en général constituent des problèmes auxquels une solution doit être apportée d'urgence.

6. Correspondance ultérieure et développements récents

Dans sa réponse à la ministre²⁴, la Cour a fait observer que la mise à la disposition de l'Agence du personnel des services de contrôle existants ne saurait avoir qu'un caractère provisoire. Le transfert définitif du personnel exige, en effet, l'exécution des dispositions de la loi organique relatives au cadre du personnel de l'Agence et au transfert de l'équipement et des installations.

Entre-temps, les arrêtés ministériels annoncés à propos de la mise à disposition de personnel ont été publiés²⁵. Bien qu'ils prévoient que le personnel des services DG IV et DG V du ministère, de l'Inspection générale des denrées alimentaires et de l'I.E.V. peuvent effectuer des prestations dans le cadre des missions de l'Agence, aucun de ces services ou organismes n'a été supprimé.

D'ailleurs des imprécisions subsistent encore au niveau des compétences transférées, et ce en dépit de l'arrêté royal du 10 août 2001, en vertu duquel l'Agence exerce, à partir du 1^{er} septembre 2001, *l'entièreté de ses missions et compétences*²⁶.

Certes, le transfert des missions complémentaires en dehors du cadre de la santé publique (compétences résiduelles) a, dans l'intervalle, été réglé par un arrêté royal du 16 novembre 2001²⁷, après que la réforme de l'Etat eut indiqué clairement quelles compétences restaient fédérales²⁸. L'arrêté ne prévoit toutefois pas le transfert

²² Article 10, 9^o, de la loi organique.

²³ Un examen plus approfondi a fait apparaître que les prétentions de l'I.E.V. à une rémunération de la part du BIRB pour les contrôles exécutés dans le cadre de la réglementation relative aux restitutions et aux interventions constituaient la cause principale de l'absence d'un protocole d'accord entre les deux organismes. Le business plan de l'Agence prévoit également que ces contrôles doivent être rémunérés à prix coûtant.

²⁴ Lettre du 3 août 2001.

²⁵ Arrêté ministériel du 26 mars 2002 relatif à la mise à disposition d'office de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire de membres du personnel du ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture; arrêté ministériel du 28 mars 2002 relatif à la mise à disposition d'office de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire des membres du personnel de l'Institut d'expertise vétérinaire; arrêté ministériel du 28 mars 2002 relatif à la mise à disposition d'office de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire de membres du personnel de l'Inspection générale des denrées alimentaires.

²⁶ Arrêté royal du 10 août 2001 fixant la date à partir de laquelle l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire exerce ses compétences, pris en exécution de l'article 14 de la loi organique.

²⁷ Arrêté royal du 16 novembre 2001 confiant des missions complémentaires à l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

²⁸ L'article 2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés détermine les compétences en matière d'agriculture et de pêche maritime qui restent fédérales.

- zolang geen uitvoering werd gegeven aan de oprichtingswet wat betreft het opleggen van rechten²², kan het agentschap voor deze opdracht niet worden vergoed²³.

Wat betreft de rekeningen over het jaar 2000 en de publicatieverplichtingen met betrekking tot het eerste kwartaal van het jaar 2001 heeft het Rekenhof de argumenten van de minister onderzocht en aanvaard. Het ontbreken van een boekhoudplan en de gebrekkige organisatie van de boekhouddienst in het algemeen zijn problemen die een dringende oplossing vereisen.

6. Verdere briefwisseling en recente ontwikkelingen

In zijn repliek aan de minister²⁴ heeft het Rekenhof erop gewezen dat de terbeschikkingstelling van het personeel van de bestaande controlediensten aan het agentschap slechts een voorlopig karakter kan hebben. Een definitieve overdracht van het personeel vergt immers de uitvoering van de bepalingen in de oprichtingswet betreffende de vaststelling van de personeelsformatie van het agentschap en de overdracht van uitrusting en installaties.

Inmiddels werden de in het vooruitzicht gestelde ministeriële besluiten met betrekking tot de terbeschikkingstelling van personeel afgekondigd²⁵. Hoewel zij erin voorzien dat het personeel van de diensten DG IV en DG V, van de Algemene Eetwareninspectie en van het IVK prestaties kan verrichten in het raam van de opdrachten van het agentschap, werd geen van die diensten of instellingen formeel opgeheven.

Overigens blijven op het vlak van de overgedragen bevoegdheden nog onduidelijkheden bestaan, ondanks het koninklijk besluit van 10 augustus 2001 luidens hetwelk het agentschap vanaf 1 september 2001 *het geheel van zijn opdrachten en bevoegdheden* uitoefent²⁶.

Weliswaar werd de overdracht van de bijkomende opdrachten buiten het kader van de Volksgezondheid (restbevoegdheden) inmiddels geregeld bij koninklijk besluit van 16 november 2001²⁷, nadat door de staatshervorming duidelijk was geworden welke bevoegdheden federaal blijven²⁸. Het besluit voorziet echter niet in de onvoorwaar-

²² Artikel 10, 9°, van de oprichtingswet.

²³ Uit nader onderzoek is gebleken dat de aanspraken van het IVK op een vergoeding vanwege het BIRB voor de controles verricht in het kader van de restitutie- en interventiereglementering, de voornaamste oorzaak was van het uitblijven van een protocolakkoord tussen beide instellingen. Ook in het beleidsplan van het agentschap wordt vooropgesteld dat deze controles aan kostprijs dienen te worden vergoed.

²⁴ Brief van 3 augustus 2001.

²⁵ Ministerieel besluit van 26 maart 2002 betreffende de ambtshalve terbeschikkingstelling aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van personeelsleden van het Ministerie van Middenstand en Landbouw; ministerieel besluit van 28 maart 2002 betreffende de ambtshalve terbeschikkingstelling aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van de personeelsleden van het Instituut voor de Veterinaire Keuring; ministerieel besluit van 28 maart 2002 betreffende de ambtshalve terbeschikkingstelling aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van personeelsleden van de Algemene Eetwareninspectie.

²⁶ Koninklijk besluit van 10 augustus 2001 tot vaststelling van de datum met ingang waarvan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen zijn bevoegdheden uitoefent, getroffen in uitvoering van artikel 14 van de oprichtingswet.

²⁷ Koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

²⁸ Artikel 2 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen bepaalt welke bevoegdheden inzake de landbouw en de zeevisserij federaal blijven.

inconditionnel à l'Agence des contrôles à effectuer dans le cadre des mesures européennes en matière de restitutions à l'exportation et d'interventions. L'Agence ne *peut* exercer ces contrôles qu'à condition de conclure avec l'organisme payeur (BIRB) un protocole d'accord²⁹.

Cette formulation empêche le transfert intégral à l'Agence des organes actuellement chargés de ces contrôles, aussi longtemps qu'un protocole d'accord n'a pas été conclu à ce sujet. Le problème se pose plus particulièrement en ce qui concerne l'I.E.V., où l'absence d'un protocole d'accord avec le BIRB implique en outre le risque permanent d'une sanction de la part de l'Union européenne³⁰.

L'Agence ne compte, pour l'heure, qu'une vingtaine de membres, administrateur délégué inclus. Leurs tâches ont surtout trait à la logistique et à la préparation de la politique à suivre. Entre-temps, le service à l'usage des consommateurs est devenu opérationnel et est pourvu de deux membres du personnel.

L'adoption d'un arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté royal fixant le lieu d'établissement, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence, annoncée comme très proche par la ministre, n'a pas encore eu lieu.

L'adaptation du statut des vétérinaires en mission se fait également attendre.

L'initiative législative, – qui devait être prise avant la fin de l'année 2001 et déboucher sur un nouveau système harmonisé de redevances et de rétributions basé sur les risques sanitaires réels, tel que prévu par la loi organique –, tarde également. Aussi longtemps que cette loi ne sera pas promulguée, l'objectif de neutralité budgétaire ne pourra pas être réalisé.

Les comptes de l'Agence pour l'année 2001 n'ont pas été établis dans le délai légal. Par lettre du 24 mai 2002, la Cour a de nouveau interrogé la ministre, notamment au sujet de l'exécution des obligations légales relatives aux comptes 2001, au plan comptable et aux rapports trimestriels à l'adresse des ministres compétents.

A ce jour, la ministre n'a pas encore répondu à cette lettre. La Cour des comptes suivra attentivement la poursuite de la mise en place opérationnelle de l'A.F.S.C.A.

²⁹ Article 3 dudit arrêté.

³⁰ Un examen supplémentaire devra démontrer si l'Agence a repris (de plein droit) les protocoles d'accords existants des (anciens) services DG IV et de DG V.

delijke overdracht aan het agentschap van de controles uit te voeren in het kader van de Europese maatregelen inzake uitvoerrestituties en interventiesteun. Het agentschap *kan* deze controles slechts uitvoeren op voorwaarde dat het met het betrokken betaalorgaan (BIRB) een protocolovereenkomst sluit²⁹.

Deze formulering belet de integrale overdracht aan het agentschap van de organen, die momenteel instaan voor die controles, zolang dienaangaande geen protocolovereenkomst werd gesloten. Het probleem stelt zich inzonderheid wat betreft het IVK, waar het ontbreken van een protocolovereenkomst met het BIRB bovendien het voortdurende risico op een sanctie vanwege de Europese Commissie inhoudt³⁰.

Het agentschap stelt momenteel slechts een twintigtal personeelsleden tewerk, met inbegrip van de gedelegeerd bestuurder. Hun taken zijn vooral van logistieke en beleidsvoorbereidende aard. Het meldpunt ten behoeve van de consument is inmiddels operationeel en wordt door twee personeelsleden bemand.

Het ministerieel besluit in uitvoering van het koninklijk besluit betreffende de vestigingsplaats, de organisatie en de werking van het agentschap, dat door de minister op zeer korte termijn was aangekondigd, werd nog niet getroffen.

De aanpassing van het statuut van de dierenartsen met opdracht laat eveneens op zich wachten.

Het wetgevend initiatief – aangekondigd vóór eind 2001 – dat zou leiden tot een nieuw, geharmoniseerd stelsel van bijdragen en retributies gebaseerd op de reële gezondheidsrisico's, zoals voorzien in de oprichtingswet, blijft eveneens achterwege. Zolang die wet niet is tot stand gekomen kan de doelstelling van budgettaire neutraliteit niet worden gerealiseerd.

De rekeningen 2001 van het agentschap werden niet opgesteld binnen de wettelijk bepaalde termijn. Bij brief van 24 mei 2002 heeft het Rekenhof de minister opnieuw ondervraagd, onder meer over de uitvoering van de wettelijke verplichtingen met betrekking tot de rekeningen 2001, het boekhoudplan en de driemaandelijke rapporten aan de bevoegde ministers. De minister heeft tot op heden op deze brief geen antwoord verstrekt.

Het Rekenhof zal bovendien de verdere operationalisering van het FAVV nauwlettend opvolgen.

²⁹ Artikel 3 van dat besluit.

³⁰ Verder onderzoek moet uitwijzen of het agentschap de bestaande protocolakkoorden van de (voormalige) diensten DG IV en de DG V (van rechtswege) heeft overgenomen.

12. RÉGIE DES BÂTIMENTS

– CONTRÔLE DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE LA S.A. BERLAYMONT 2000

N-1.966.734

Par une lettre du 30 janvier 2001, le ministre des Télécommunications, des Entreprises et des Participations publiques, compétent pour la Régie des bâtiments, a demandé à la Cour des comptes si elle pouvait exercer un contrôle sur le fonctionnement financier de la S.A. Berlaymont 2000, celle-ci a répondu que ses missions sont exclusivement définies par le législateur.

1. Cadre légal

La Régie des bâtiments a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971¹. La loi du 20 juillet 1990 a ajouté un alinéa à l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1971². En vertu de cette disposition, et à condition d'y être autorisée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la Régie peut prendre, pour la réalisation de son objectif statutaire, des participations en capital ou s'associer avec une ou plusieurs personnes physiques ou morales en vue de la création d'une société commerciale.

Le 18 septembre 1990, la S.A. Berlaymont 2000 a été constituée par la Régie des bâtiments et trois institutions financières. Cette société a été chargée de la gestion et de la rénovation du bâtiment du Berlaymont.

2. Demande du ministre des Télécommunications, des Entreprises et des Participations publiques à la Cour des comptes

Le ministre des Télécommunications, des Entreprises et des Participations publiques, compétent pour la Régie des bâtiments, a demandé à la Cour des comptes d'examiner dans quelle mesure elle pourrait exercer un contrôle sur le fonctionnement financier de la S.A. Berlaymont 2000³.

Il a fait remarquer que l'Etat belge n'exerce, en qualité d'actionnaire majoritaire, aucune surveillance institutionnalisée sur cette société. Cette situation lui paraît illogique du point de vue du contrôle parlementaire sur les participations publiques.

3. Réponse de la Cour des comptes⁴

La Cour a attiré l'attention sur le fait que le contrôle à exercer, pour le compte de l'Etat belge, sur le fonctionnement (financier) de la S.A. Berlaymont 2000 doit l'être, en premier lieu, par la Régie des bâtiments, cofondatrice de la société. En tant qu'organisme d'intérêt public de la catégorie A⁵, la Régie des bâtiments est soumise à l'autorité et au pouvoir de gestion du ministre. Il semble dès lors indiqué que le Gouvernement fasse, à intervalles réguliers, rapport à la Chambre des représentants, tant au sujet du fonctionnement (financier) de la S.A. Berlaymont 2000 qu'à propos de la surveillance exercée en la matière par le Gouvernement.

¹ Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

² Article 41 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions économiques et fiscales.

³ Lettre du 30 janvier 2001.

⁴ Lettre du 11 avril 2001.

⁵ Article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

12. REGIE DER GEBOUWEN

– TOEZICHT OP DE FINANCIËLE VERRICHTINGEN VAN DE NV BERLAYMONT 2000

N-1.966.734

Bij brief van 30 januari 2001 vroeg de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, die bevoegd is voor de Regie der Gebouwen, aan het Rekenhof of het toezicht kan uitoefenen op de financiële werking van de NV Berlaymont 2000. Het Rekenhof antwoordde dat zijn opdrachten uitsluitend worden bepaald door de wetgever.

1. Wettelijk kader

De Regie der Gebouwen werd opgericht bij wet van 1 april 1971¹. De wet van 20 juli 1990 voegde een laatste lid toe aan artikel 2 van de wet van 1 april 1971². Op grond van die bepaling kan de regie, mits machtiging bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, kapitaalparticipaties nemen of zich verenigen met één of meer natuurlijke of rechtspersonen met het oog op het oprichten van een handelsvennootschap, voor de verwezenlijking van haar statutair doel.

Op 18 september 1990 werd de NV Berlaymont 2000 opgericht door de Regie der Gebouwen en drie kredietinstellingen. De NV is belast met het beheer en de renovatie van het Berlaymontgebouw.

2. Vraag van de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties aan het Rekenhof

De Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, die bevoegd is voor de Regie der Gebouwen, vroeg het Rekenhof na te gaan in welke mate het toezicht zou kunnen uitoefenen op de financiële werking van de NV Berlaymont 2000³.

Hij stelde dat de Belgische Staat, als meerderheidsaandeelhouder, geen enkel geïnstitutionaliseerd toezicht heeft op de vennootschap. Deze toestand leek hem onlogisch vanuit het standpunt van de parlementaire controle op de overheidsparticipaties.

3. Antwoord van het Rekenhof⁴

Het Rekenhof wees erop dat het toezicht, voor rekening van de Belgische Staat, op de (financiële) werking van de NV Berlaymont 2000, in de eerste plaats dient te gebeuren door de Regie der Gebouwen als medeoprichter van de vennootschap. De regie is immers als instelling van openbaar nut van categorie A⁵ onderworpen aan het gezag van de minister, die beheersbevoegdheid bezit. Het lijkt in die optiek aangewezen dat door de regering op geregelde tijdstippen verslag zou worden uitgebracht bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers zowel over de (financiële) werking van de NV Berlaymont 2000 als over het toezicht terzake vanwege de regering.

¹ Wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

² Artikel 41 van de wet van 20 juli 1990 houdende economische en fiscale bepalingen.

³ Brief van 30 januari 2001.

⁴ Brief van 11 april 2001.

⁵ Artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

La Cour a également fait observer que ses missions sont définies exclusivement par la loi. Son Collège ne pourrait, par conséquent, exercer de contrôle sur les opérations financières de la S.A. Berlaymont 2000 que dans la mesure où une loi l'y autoriserait. A cet effet, l'article 2, dernier alinéa, de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments pourrait, par exemple, être complété par une disposition précisant que les sociétés dans lesquelles la Régie des bâtiments détient une participation ou qu'elle crée (éventuellement avec d'autres institutions) relèvent de la compétence de contrôle de la Cour.

Le ministre n'a pas réagi à la lettre de la Cour.

Het Rekenhof wees er verder op dat zijn opdrachten uitsluitend worden bepaald door de wetgever. Het kan bijgevolg slechts toezicht uitoefenen op de financiële verrichtingen van de NV Berlaymont 2000 in zoverre hiervoor een wettelijke basis bestaat. Daartoe kan bijvoorbeeld artikel 2, laatste lid, van de wet van 1 april 1971 worden aangepast, door het aan te vullen met de bepaling dat de vennootschappen waarin de Regie der Gebouwen participeert of die zij (mede)opricht, onder de controlebevoegdheid van het Rekenhof vallen.

De minister heeft op de brief van het Rekenhof niet gereageerd.

- L'HÉBERGEMENT D'ASSOCIATIONS DE DROIT PRIVÉ DANS DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT – ARTICLE DE SUIVI

N-1.786.129

La loi organique de la Régie des bâtiments, telle que modifiée ultérieurement, autorise, dans certaines conditions, l'hébergement d'associations de droit privé. La Régie ne respecte pas toujours les formalités imposées en pareils cas. La Cour des comptes a déjà traité cette problématique dans son 158^e Cahier. Le ministre des Télécommunications et des Entreprises et participations publiques, chargé des Classes moyennes, qui est compétent pour la Régie des bâtiments, affirme que la norme légale n'est pas applicable dans le cas d'une occupation à titre précaire par les associations. La Cour estime toutefois que, dans la majorité des cas, il ne s'agit pas d'une occupation à titre précaire.

1. Cadre légal et réglementaire

La Régie des bâtiments a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971 en tant qu'organisme public doté de la personnalité civile¹. Elle est soumise à la loi du 16 mars 1954² et est rangée parmi les organismes de la catégorie A. Elle est ainsi placée sous l'autorité directe du ministre.

La loi du 1^{er} avril 1971 charge la Régie de mettre à la disposition de l'Etat les terrains et bâtiments nécessaires aux services de l'Etat, ainsi qu'au logement de certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat. A cet effet, la Régie peut construire, aménager, entretenir, acquérir et exproprier, vendre, prendre et donner en location des bâtiments.

Ladite loi a été modifiée, notamment par l'article 36 de la loi du 15 janvier 1999³, qui dispose que le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, autoriser la Régie à donner une autre affectation, à des bâtiments gérés par elle, que l'hébergement des services susmentionnés. Cette autorisation n'est accordée que dans des circonstances exceptionnelles. L'affectation doit être adaptée matériellement au bien et poursuivre un but d'intérêt général. L'arrêté royal détermine les investissements que la Régie est autorisée à effectuer ainsi que les conditions générales d'occupation.

2. Constatations de la Cour des comptes

Dans le passé, la Cour des comptes a constaté à maintes reprises que la Régie des bâtiments a hébergé des associations de droit privé. Avant la loi du 15 janvier 1999, cette pratique était, dans la plupart des cas, contraire à la mission statutaire de la Régie.

La Cour des comptes a constaté qu'elle a encore hébergé des associations de droit privé après le vote de la loi du 15 janvier 1999, tout en ne satisfaisant pas aux obligations légales applicables en la matière.

Ces constatations concernent, notamment, les bâtiments suivants: le complexe ESIM et le bâtiment sis rue Ducale, n° 81.

¹ Loi du 1^{er} avril 1971 portant création de la Régie des bâtiments.

² Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

³ Loi du 15 janvier 1999 portant des dispositions budgétaires et diverses.

– DE HUISVESTING VAN PRIVAATRECHTELIJKE VERENIGINGEN IN GEBOUWEN VAN DE STAAT – VERVOLGARTIKEL

N-1.786.129

De oprichtingswet van de Regie der Gebouwen, zoals later gewijzigd, laat de regie toe onder bepaalde voorwaarden in te staan voor de huisvesting van privaatrechtelijke verenigingen. In dergelijke gevallen gelden een aantal vormvereisten die door de regie niet steeds worden nageleefd. In zijn 158^e Boek heeft het Rekenhof die problematiek reeds uiteengezet. De Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand, die bevoegd is voor de Regie der Gebouwen, stelt dat de wettelijke regeling niet van toepassing is in geval van bezetting ten preciaire titel door de verenigingen. Volgens het Rekenhof echter kan voor de meeste verenigingen niet worden gesproken van dergelijke bezetting.

1. Wettelijk en reglementair kader

De Regie der Gebouwen werd opgericht bij wet van 1 april 1971 als openbare instelling met rechtspersoonlijkheid¹. Zij is onderworpen aan de wet van 16 maart 1954² en is gerangschikt onder de instellingen van de categorie A. Dit impliceert dat zij onder het rechtstreeks gezag van de minister staat.

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 en onderhouden, en onroerende goederen aankopen en onteigenen, verkopen, huren en verhuren.

Die wet werd onder meer gewijzigd door artikel 36 van de wet van 15 januari 1999³. Op grond daarvan kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, aan de regie toestemming verlenen door haar beheerde gebouwen een andere bestemming te geven dan de huisvesting van bovenvermelde diensten. Die toestemming mag slechts in uitzonderlijke gevallen worden verleend. De bestemming moet materieel aan het gebouw zijn aangepast en het algemeen belang ten goede komen. Het koninklijk besluit bepaalt de investeringen waartoe de regie wordt gemachtigd en de bezettingsvoorwaarden.

2. Vaststellingen van het Rekenhof

In het verleden heeft het Rekenhof er meermaals op gewezen dat de Regie der Gebouwen privaatrechtelijke verenigingen huisvestte. Vóór de wet van 15 januari 1999 was deze praktijk in de meeste gevallen strijdig met de statutaire opdracht van de regie.

Het Rekenhof stelde vast dat ook na de goedkeuring van de wet van 15 januari 1999 privaatrechtelijke verenigingen werden gehuisvest, zonder dat aan alle wettelijke verplichtingen desbetreffend werd voldaan.

Die vaststellingen werden gedaan met betrekking tot onder meer volgende gebouwen te Brussel: het ESIM-complex en het gebouw aan de Hertogstraat 81.

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 Wet van 15 januari 1999 houdende budgettaire en diverse bepalingen.

3. Observations de la Cour des comptes adressées au ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques⁴

La Régie des bâtiments doit dresser un inventaire de tous les bâtiments qui ont été mis, entièrement ou partiellement, à la disposition d'associations de droit privé.

Dans le cas d'une occupation à titre précaire, il y a lieu de donner une autorisation écrite d'occupation aux associations concernées. En outre, il y a également lieu de demander à chaque association en question une indemnité pour l'occupation des locaux. Si l'occupation est gratuite ou en dessous du prix du marché, il en résulte une subvention des associations. Or, tout subside doit reposer sur une base légale⁵.

Les bâtiments qui s'avèrent inappropriés à l'hébergement des administrations publiques doivent être vendus.

En ce qui concerne plus particulièrement le complexe ESIM, la convention annoncée dans l'accord de coopération passé entre les autorités copropriétaires⁶ en vue de la gestion du complexe n'a pas été conclue. L'accord de coopération chargeait la Régie des bâtiments de mettre le complexe en vente le plus rapidement possible; cette vente n'a pas été effectuée. En outre, il reste à voir si tous les copropriétaires ont marqué leur accord sur l'hébergement des associations. Enfin, pour ce qui est des recettes et des dépenses du complexe, deux comptes bancaires ont été ouverts au nom de la Régie, et non au nom de la copropriété.

4. Réponse du ministre⁷

L'article 36 de la loi du 15 janvier 1999 n'est pas applicable lorsque l'association a obtenu l'accord pour une occupation à titre précaire. L'hébergement d'associations de droit privé est, dans tous les cas, considéré comme une occupation à titre précaire.

La réponse du ministre est accompagnée d'un inventaire des bâtiments ou parties de bâtiment occupés par des associations de droit privé.

En ce qui concerne le complexe ESIM, le ministre a demandé à la Régie des bâtiments de préparer la vente.

Une seule des six associations qui ont été hébergées dans le complexe ESIM possède une autorisation écrite. Pour ce qui est des autres associations, il est renvoyé à l'avis négatif de l'Inspection des finances.

Au cas où il s'agit d'une occupation à titre précaire, une indemnité peut être demandée, mais il ne s'agit pas d'une obligation. Même lorsqu'aucune indemnité n'est demandée, l'hébergement d'une association résulte d'une gestion saine et profite aux copropriétaires du bâtiment. Il peut difficilement être considéré comme un subside.

⁴ Lettre du 21 février 2000, rappelée par lettre du 13 février 2001.

Le ministre n'ayant pas répondu, la Chambre des représentants a été informée des constatations et observations de la Cour dans son 158^e Cahier, fascicule 1er, pages 375-381.

⁵ Article 12 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

⁶ Accord de coopération du 10 octobre 1991 conclu entre l'Etat, la Communauté française, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne relative à la gestion commune de certains éléments du patrimoine de l'Institut économique et social des Classes moyennes.

⁷ Lettre du 11 janvier 2002.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties⁴

De Regie der Gebouwen moet een inventaris opstellen van alle gebouwen die, geheel of gedeeltelijk, ter beschikking worden gesteld van privaatrechtelijke verenigingen.

In geval van een bezetting ten preciaire titel (ter bede) moet aan de betrokken verenigingen een schriftelijke toestemming tot bezetting worden gegeven. Bovendien moet aan de vereniging een vergoeding worden gevraagd voor het gebruik van de lokalen. In de gevallen dat de bezetting kosteloos is of beneden de marktprijs, is er sprake van subsidiëring van de verenigingen. Elke subsidiëring moet evenwel steunen op een wettelijke basis⁵.

Gebouwen die ongeschikt blijken voor de huisvesting van overheidsadministraties moeten worden verkocht.

Wat in het bijzonder het ESIM-complex betreft, werd een in het samenwerkingsakkoord tussen de overheden mede-eigenaars⁶ in het vooruitzicht gestelde overeenkomst betreffende het beheer van het complex, niet gesloten. Het samenwerkingsakkoord belastte tevens de Regie der Gebouwen ermee het complex zo snel mogelijk te verkopen, wat niet is gebeurd. Verder rijst de vraag of alle mede-eigenaars hebben ingestemd met de huisvesting van de verenigingen. Tenslotte werden voor de ontvangsten en uitgaven van het complex twee bankrekeningen geopend op naam van de regie, en niet op naam van de mede-eigendom.

4. Antwoord van de minister⁷

Artikel 36 van de wet van 15 januari 1999 is niet van toepassing wanneer de vereniging toestemming voor een bezetting ten preciaire titel heeft bekomen. De huisvesting van privaatrechtelijke verenigingen wordt in alle gevallen als een bezetting ter bede beschouwd.

Bij het antwoord van de minister is een inventaris gevoegd van gebouwen of delen van gebouwen die door privaatrechtelijke verenigingen worden bezet.

Wat het ESIM-complex betreft, heeft de minister de Regie der Gebouwen gevraagd de verkoop voor te bereiden.

Slechts één van de zes verenigingen die in het ESIM-complex zijn gehuisvest, beschikt over een schriftelijke toelating. Wat de andere verenigingen betreft wordt verwezen naar een negatief advies van de Inspectie van Financiën.

Bij een bezetting ter bede kan een vergoeding worden gevraagd, maar dit is geen verplichting. Zelfs wanneer geen vergoeding wordt gevraagd is het huisvesten van een vereniging het resultaat van een gezond beheer en komt het ten goede aan de mede-eigenaars van het gebouw. Het kan bezwaarlijk worden beschouwd als een subsidie.

⁴ Brief van 21 februari 2000, herinnerd bij brief van 13 februari 2001.

Aangezien de minister niet antwoordde, werd de Kamer van Volksvertegenwoordigers op de hoogte gebracht van de vaststellingen en opmerkingen van het Rekenhof, in zijn 158^e Boek, deel I, pp. 374-381.

⁵ Artikel 12 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

⁶ Samenwerkingsakkoord van 10 oktober 1991 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende het gemeenschappelijk beheer van sommige elementen van het vermogen van het Economisch en Sociaal Instituut voor de Middenstand.

⁷ Brief van 11 januari 2002.

La comptabilité de la Régie des bâtiments a autorisé l'ouverture d'un compte bancaire au nom de «Gestion complexe ESIM». En l'absence de convention entre les copropriétaires, la banque a refusé d'ouvrir un compte en copropriété et deux comptes ont été ouverts au nom de la Régie.

Pour ce qui est du bâtiment situé rue Ducale, le ministre a donné ordre à la Régie de contrôler si le bâtiment serait encore utile pour héberger des services publics et d'examiner l'opportunité d'une rénovation. La réponse du ministre permet de déduire qu'au cas où il serait décidé que les associations peuvent continuer à être hébergées dans le bâtiment, il appliquerait la procédure d'affectation prescrite par l'article 36 de la loi du 15 janvier 1999.

5. Evaluation de la réponse⁸

La Cour des comptes peut admettre que l'article 36 de la loi du 15 janvier 1999 n'est pas applicable lorsqu'il s'agit d'une occupation à titre précaire, étant donné que l'affectation du bâtiment n'est pas modifiée.

Néanmoins, une occupation à titre précaire doit répondre à une série de conditions. Il ne s'agit pas d'une telle occupation lorsqu'aucun élément ne fait apparaître que l'autorité a l'intention de démolir, de rénover ou de vendre le bâtiment et lorsqu'en outre, il est constaté que l'association occupe le bâtiment depuis déjà plusieurs années. Il ne s'agit pas davantage d'une occupation à titre précaire lorsqu'un bail a été conclu avec l'association. En effet, l'accord d'occupation à titre précaire est un acte public unilatéral, qui peut être dénoncé à tout moment.

En ce qui concerne Bruxelles, il ne s'agit pas d'une occupation à titre précaire pour la plupart des associations de droit privé que la Régie des bâtiments héberge. Un certain nombre de ces associations sont, en effet, hébergées dans des bâtiments qui ont été entièrement adaptés à leurs besoins et qui, dans leur état actuel, ne sont pas utilisables comme immeuble de bureaux. Pour différentes autres associations, l'occupation est réglée par un bail. Dans tous ces cas, il y a dès lors lieu de respecter la procédure d'affectation visée à l'article 36 de la loi du 15 janvier 1999.

Par ailleurs, l'inventaire transmis par le ministre est incomplet.

En arguant de l'avis négatif de l'Inspection des finances pour expliquer l'absence d'autorisations écrites pour l'occupation du complexe ESIM, le ministre n'apporte pas une justification suffisante.

La mise à disposition gratuite dont bénéficient les associations constitue incontestablement un avantage en nature. La Cour maintient qu'une telle mise à disposition gratuite doit être considérée comme une forme de subside ne reposant pas sur une base légale.

Le ministre ne répond pas à la question de savoir si les copropriétaires du complexe ESIM ont approuvé l'hébergement des associations dans le complexe.

Les deux comptes bancaires ouverts au nom de la Régie des bâtiments doivent être résiliés incessamment et remplacés par des comptes au nom de la copropriété. Au cas où cette mesure ne serait possible qu'après la conclusion d'une convention de gestion, les initiatives nécessaires devraient être prises pour faire signer une telle convention par les copropriétaires.

⁸ Lettre du 4 mars 2002.

De boekhouding van de Regie der Gebouwen gaf toestemming een bankrekening te openen op naam van „Beheer ESIM-complex”. Omdat de beheersovereenkomst tussen de mede-eigenaars ontbrak, weigerde de bank een rekening te openen op naam van de mede-eigendom en werden twee rekeningen geopend op naam van de regie.

Voor het gebouw aan de Hertogstraat 81 heeft de minister de regie opdracht gegeven na te gaan of het gebouw nog nuttig is voor de huisvesting van staatsdiensten en de opportuniteit van een renovatie te onderzoeken. Uit het antwoord van de minister is af te leiden dat, indien wordt besloten dat de verenigingen in het gebouw gehuisvest kunnen blijven, hij de bestemmingsprocedure voorgeschreven door artikel 36 van de wet van 15 januari 1999 zal toepassen.

5. Evaluatie van het antwoord⁸

Het Rekenhof kan aanvaarden dat artikel 36 van de wet van 15 januari 1999 niet van toepassing is wanneer het gaat om een bezetting ten precaire titel, aangezien de bestemming van het gebouw niet wordt gewijzigd.

Een bezetting ten precaire titel moet evenwel aan een aantal voorwaarden beantwoorden. Er kan geen sprake zijn van dergelijke bezetting indien uit niets blijkt dat de overheid de bedoeling heeft het gebouw te slopen, te renoveren of te verkopen en wanneer bovendien wordt vastgesteld dat de vereniging het gebouw reeds jarenlang betreft. Van een bezetting ter bede kan evenmin sprake zijn wanneer een huurcontract met de vereniging werd gesloten. De toestemming tot bezetting ter bede is immers een eenzijdige overheidshandeling die te allen tijde kan worden ingetrokken.

Wat Brussel betreft kan voor de meeste privaatrechtelijke verenigingen die de Regie der Gebouwen huisvest, niet worden gesproken van een bezetting ten precaire titel. Een aantal van die verenigingen wordt namelijk gehuisvest in gebouwen die volledig aan hun noden werden aangepast en die, in de huidige toestand, niet bruikbaar zijn als kantoorgebouw. Voor verschillende andere verenigingen wordt de bezetting door een huurcontract geregeld. In al die gevallen moet derhalve de bestemmingsprocedure van artikel 36 van de wet van 15 januari 1999 worden nageleefd.

Overigens blijkt de door de minister overgelegde inventaris onvolledig te zijn.

Een verwijzing naar het negatief advies van de Inspectie van Financiën als verklaring voor het ontbreken van schriftelijke toestemmingen voor de bezetting van het ESIM-gebouw, vormt geen afdoende verantwoording.

De kosteloze huisvesting waarvan de verenigingen genieten, is zonder twijfel een voordeel in natura. Het Rekenhof blijft bij zijn standpunt dat dergelijke kosteloze huisvesting als een vorm van subsidie zonder wettelijke basis moet worden beschouwd.

De minister geeft geen antwoord op de vraag of de mede-eigenaars van het ESIM-gebouw hebben ingestemd met de huisvesting van de verenigingen in het gebouw.

De twee bankrekeningen op naam van de Regie der Gebouwen dienen onverwijld te worden opgezegd en vervangen door rekeningen op naam van de mede-eigendom. Indien dit slechts mogelijk is na het sluiten van een beheersovereenkomst, dienen de nodige initiatieven te worden genomen om dergelijke overeenkomst door de mede-eigenaars te doen ondertekenen.

⁸ Brief van 4 maart 2002.

Pour ce qui est du bâtiment situé rue Ducale, 81, la Cour prend acte du fait qu'il sera examiné si le bâtiment présente encore une utilité pour l'hébergement d'une administration publique. Entre-temps, la mise à la disposition gratuite des associations est à considérer comme un subside devant reposer sur une base légale. En l'absence de cette dernière, il y a lieu de demander aux associations d'acquitter un loyer conforme aux prix du marché.

Met betrekking tot het gebouw aan de Hertogstraat 81 neemt het Rekenhof akte van het feit dat zal worden onderzocht of het gebouw nog nuttig is voor de huisvesting van een overheidsadministratie. Ondertussen dient de kosteloze huisvesting van de verenigingen te worden beschouwd als een subsidie waarvoor een wettelijke basis noodzakelijk is. Bij gebrek hieraan moet aan de verenigingen een marktconforme huurprijs worden gevraagd.

– MISSION STATUTAIRE ET RÈGLEMENT ADMINISTRATIF D'ENTRETIEN DE LA RÉGIE DES BÂTIMENTS – EXAMEN DES MODES RÉPARTITION DES CHARGES RELEVANT DE « L'ENTRETIEN DU PROPRIÉTAIRE » ET DE « L'ENTRETIEN DU LOCATAIRE »

N-1.697.307

La Régie des bâtiments assure l'hébergement des services d'administration générale de l'Etat fédéral. Elle supporte ainsi les dépenses considérées comme des charges relevant de l'entretien du propriétaire, les charges relevant de l'entretien locatif étant supportées par le ministère occupant.

La délimitation et la répartition de ces charges sont réglées par le règlement administratif d'entretien de la Régie des bâtiments, qui date de 1973. Ce règlement est obsolète et contient des lacunes, de sorte qu'il n'est parfois pas précisé quelles charges une autorité déterminée est appelée à supporter. Celles-ci se rapportent principalement à l'entretien des parcs et jardins et à l'éclairage extérieur.

Dans un certain nombre de cas, la Régie supporte indûment le paiement de ces charges.

Bien que le ministre ait marqué son accord de principe sur les observations et recommandations que la Cour a déjà formulées en la matière dès 1999, un certain nombre de mesures doivent encore être concrétisées. Elles portent surtout sur l'approbation d'un nouveau règlement d'entretien et l'établissement de conventions prévoyant une répartition claire des charges.

1. Cadre légal et réglementaire

La loi du 1^{er} avril 1971¹ charge la Régie de mettre à la disposition de l'Etat les terrains et bâtiments nécessaires à ses services, ainsi qu'au logement de certaines catégories de son personnel. A cet effet, la Régie peut construire, aménager, entretenir, acquérir et exproprier, vendre, prendre et donner en location des bâtiments.

Les obligations statutaires de la Régie des bâtiments en ce qui concerne l'hébergement des administrations fédérales sont précisées dans un règlement administratif d'entretien datant de 1973. Il s'agit d'un document administratif interne.

2. Constatations de la Cour des comptes

La mission statutaire de la Régie des bâtiments consiste essentiellement dans la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat fédéral. Les frais qui sont liés à l'hébergement d'agents fédéraux ne doivent pas tous être supportés par la Régie. Les frais d'investissement sont toujours à la charge de la Régie. En ce qui concerne l'entretien des bâtiments, la Régie assure le gros entretien et les ministères assurent l'entretien du locataire ou de l'occupant.

Le règlement administratif d'entretien de 1973, qui précise ces obligations, est obsolète sur plusieurs points. En outre, il contient un certain nombre de lacunes, ayant surtout trait à l'entretien des parcs et jardins qui sont gérés par la Régie. Le règlement

¹ Loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments.

– STATUTAIRE OPDRACHT EN ADMINISTRATIEF ONDERHOUDS- REGLEMENT VAN DE REGIE DER GEBOUWEN – ONDERZOEK VAN DE VERDELINGSMODALITEITEN INZAKE „EIGENAARS-” EN „BEZETTERS- LASTEN”

N-1.697.307

De Regie der Gebouwen staat in voor de huisvesting van de diensten van algemeen bestuur van de federale overheid. Ze draagt daarbij de uitgaven die als „eigenaarslasten” worden beschouwd. De „bezettelslasten” worden betaald door het bezettend ministerie.

De afbakening en verdeling van die lasten wordt geregeld in het administratief onderhoudsreglement van de Regie der Gebouwen, dat dateert van 1973. Dat reglement is verouderd en bevat leemten, waardoor het soms onduidelijk is welke lasten door welke overheid moeten worden gedragen. Het betreft vooral de uitgaven met betrekking tot het onderhoud van parken en tuinen en met betrekking tot de buitenverlichting.

In een aantal gevallen worden die uitgaven ten onrechte door de regie betaald.

Hoewel de minister principieel instemde met de opmerkingen en aanbevelingen die het Rekenhof dienaangaande reeds in 1999 formuleerde, dienen een aantal maatregelen nog te worden geconcretiseerd. Het betreft vooral de goedkeuring van een nieuw onderhoudsreglement en het opstellen van overeenkomsten die moeten voorzien in een duidelijke lastenverdeling.

1. Wettelijk en reglementair kader

De wet van 1 april 1971¹ 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.

De statutaire verplichtingen van de Regie der Gebouwen naar aanleiding van de huisvesting van de federale administraties worden nader bepaald in een administratief onderhoudsreglement. Dat reglement dateert van 1973. Het is een intern administratief document.

2. Vaststellingen van het Rekenhof

De statutaire opdracht van de Regie der Gebouwen bestaat hoofdzakelijk uit het beheer van het onroerend patrimonium van de federale Staat. Niet alle kosten die te maken hebben met de huisvesting van federale ambtenaren moeten worden gedragen door de regie. De investeringskosten vallen steeds ten laste van de regie. Met betrekking tot het onderhoud van de gebouwen staat de regie in voor het „eigenaarsonderhoud”. De bezettende ministeries staan in voor het „huurders-” of „bezettelsonderhoud”.

Het administratief onderhoudsreglement van 1973, waarin die verplichtingen nader worden omschreven, is op diverse punten verouderd. Het bevat bovendien een aantal leemten, die vooral betrekking hebben op het onderhoud van parken en tuinen die door

¹ Wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen.

ne contient pas davantage de réponse à la question de savoir qui doit payer l'éclairage de ces parcs et jardins – et, parallèlement, l'éclairage extérieur des bâtiments.

Un tel problème se pose en ce qui concerne le parc de Tervuren, dont, à la suite de la réforme de l'Etat, la propriété et la gestion seraient partagées entre l'Etat et la Région flamande.

En 1991, le Comité de concertation compétent en la matière a décidé que la partie du parc constituant un seul ensemble avec les bâtiments, ainsi que les propriétés de la Donation royale attenantes au parc, resteraient nationales. Il a également décidé que la Régie conclurait une convention avec la Région flamande en vue de l'entretien de toutes les parties du parc. Aucune des deux décisions du Comité de concertation n'a été exécutée.

Entre-temps, il s'avère que la Régie des bâtiments prend également en charge certains travaux d'entretien dans les parties du parc qui, selon la décision susmentionnée, sont attribuées à la Région flamande. Il est à craindre que ces travaux, dont l'importance est restée jusqu'à présent limitée, seront appelés à prendre de l'extension à l'avenir.

La Régie des bâtiments effectue également des travaux d'entretien aux bâtiments situés dans le parc de Tervuren dont la Donation royale est propriétaire. Si la loi organique l'y autorise², la Donation royale n'en est pas moins obligée de dédommager la Régie pour ces travaux. Aussi longtemps que la Donation royale mettra gratuitement ces bâtiments à la disposition de l'administration fédérale, il serait toutefois équitable que la Régie prenne en charge l'entretien des parties du parc dont la Donation royale est propriétaire.

Le règlement administratif d'entretien ne contient en fait aucune disposition relative à l'entretien des parcs. Il mentionne uniquement que la Régie doit assurer l'entretien de la haute futaie et que l'entretien des autres plantations, attenantes aux bâtiments, est à la charge de l'occupant.

Les conventions qu'a conclues la Régie des bâtiments avec des tiers pour l'entretien de certaines parties du parc de Tervuren contiennent néanmoins de nombreux postes dont le paiement, en vertu du règlement d'entretien, incombe aux administrations occupantes.

Le 5 mars 1992, une convention a été signée entre la Régie des bâtiments et la Région de Bruxelles-Capitale en vue de la gestion d'un certain nombre d'espaces verts sur le territoire de la Région. La Région de Bruxelles-Capitale s'engageait ainsi à entretenir entièrement ou partiellement certains espaces verts et à assurer leur surveillance. En échange de cette prestation, la Régie s'engageait à allouer chaque année 75 millions de francs (soit 1.859.201,44 euros) à la Région de Bruxelles-Capitale.

L'un de ces espaces verts est le parc du Cinquantenaire à Bruxelles, parc public non clôturé et donc accessible de jour comme de nuit. Les bâtiments du parc sont éclairés la nuit. Les frais d'éclairage étaient autrefois supportés par les occupants des bâtiments, conformément au règlement administratif d'entretien de la Régie.

Jusqu'en 1998, ces bâtiments étaient éclairés du soleil couchant à 23 heures et de 7 heures du matin au lever du jour. Dans le courant de 1998, le ministre de la

² Article 2bis de la loi du 1^{er} avril 1971, tel que modifié par l'arrêté royal du 11 novembre 1996.

de regie worden beheerd. Het reglement geeft evenmin een antwoord op de vraag wie de verlichting van deze parken en tuinen – en aansluitend de buitenverlichting van gebouwen – moet betalen.

Een dergelijk probleem stelt zich wat betreft het Park van Tervuren, waarvan de eigendom en het beheer ingevolge de staats hervorming zouden worden verdeeld over de Staat en het Vlaams Gewest.

In 1991 besliste het daartoe bevoegde overlegcomité dat het gedeelte van het park dat één geheel vormt met de gebouwen, evenals de eigendommen van de Koninklijke Schenking in en rond het park, „nationaal” zouden blijven. De regie diende met het Vlaams Gewest een overeenkomst te sluiten voor het onderhoud van alle delen van het park. Geen van beide beslissingen van het overlegcomité werd uitgevoerd.

Inmiddels blijkt dat de Regie der Gebouwen ook bepaalde onderhoudswerken ten laste neemt in de gedeelten van het park die luidens bovenvermelde beslissing worden toegewezen aan het Vlaams Gewest. De kans bestaat dat die werken, waarvan de omvang alsnog beperkt is gebleven, in de toekomst uitbreiding zullen nemen.

De Regie der Gebouwen voert ook onderhoudswerken uit aan de gebouwen in het park van Tervuren die eigendom zijn van de Koninklijke Schenking. Hoewel de oprichtingswet zulks toelaat², moet de Koninklijke Schenking de regie voor dergelijke werken vergoeden. Zolang de Koninklijke Schenking die gebouwen gratis ter beschikking stelt van de federale administratie, lijkt het echter billijk dat de regie het onderhoud van de delen van het park, die eigendom zijn van de Koninklijke Schenking, ten laste neemt.

Het administratief onderhoudsreglement bevat in feite geen bepalingen over het onderhoud van parken. Het vermeldt enkel dat de regie moet instaan voor het onderhoud van hoogstammige bomen en dat het onderhoud van andere beplantingen, die aansluiten bij de gebouwen, ten laste is van de bezetter.

De overeenkomsten die de Regie der Gebouwen sloot met derden voor het onderhoud van bepaalde delen van het park van Tervuren, omvatten echter tal van posten die krachtens het onderhoudsreglement door de bezettende administraties verschuldigd zijn.

Op 5 maart 1992 werd tussen de Regie der Gebouwen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een overeenkomst gesloten voor het beheer van een aantal groene ruimten op het grondgebied van het gewest. Daarin verbond het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich ertoe welbepaalde groene ruimten geheel of gedeeltelijk te onderhouden en in te staan voor hun bewaking. Als tegenprestatie verbond de regie er zich toe jaarlijks 75 miljoen BEF (1.859.201,44 EUR) aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te betalen.

Eén van die groene ruimten is het Jubelpark te Brussel. In dit verband stelt zich een bijkomend probleem. Het Jubelpark is een openbaar park dat niet wordt afgesloten en dus dag en nacht toegankelijk is. De gebouwen van het Jubelpark worden 's nachts verlicht. De kosten van de verlichting werden in het verleden, conform het administratief onderhoudsreglement van de regie, gedragen door de bezetters van de gebouwen.

Tot 1998 werden deze gebouwen verlicht van zonsondergang tot 23 uur en van 7 uur tot zonsopgang. In de loop van 1998 besliste de Minister van Ambtenarenzaken, op

² Artikel 2bis van de wet van 1 april 1971, zoals gewijzigd door het koninklijk besluit van 11 november 1996.

Fonction publique, compétent, à l'époque, pour la Régie des bâtiments, a décidé que les bâtiments devaient rester éclairés toute la nuit. A la suite de cette décision, les occupants des bâtiments ont refusé de continuer à payer les frais d'éclairage, de sorte que la Régie s'est vue forcée de supporter elle-même ces frais – même si, en vertu du règlement d'entretien, ils constituent des charges d'occupants.

De même, les frais d'éclairage de monuments inhabités non attenants aux bâtiments sont supportés par la Régie des bâtiments, bien que le règlement administratif d'entretien ne contienne aucune disposition en la matière. En outre, le budget de la Régie ne contient aucun article permettant d'imputer ce type de dépenses. Au mépris du principe de la spécialité budgétaire, les dépenses en question sont imputées sur un autre article budgétaire.

3. Observations de la Cour des comptes au ministre de la Fonction publique³

La Cour des comptes avait insisté sur la nécessité d'exécuter sans délai les décisions du Comité de concertation en ce qui concerne le parc de Tervuren. Elle était d'avis qu'il fallait qu'une proposition de division du parc soit soumise aussi rapidement que possible à la Région flamande, car la situation confuse entraînait le risque que la Régie des bâtiments n'expose des dépenses qui incombent, en fait, à la Région flamande.

La Cour des comptes estimait que le règlement administratif d'entretien applicable à la Régie des bâtiments n'autorisait pas la Régie à prendre en charge l'entretien des parcs et jardins. Si le ministre estimait que cet entretien devait cependant, dans certains cas, être assuré aux frais de la Régie des bâtiments, il convenait d'adapter dans ce sens le règlement administratif d'entretien. Afin de lever toute ambiguïté, les parcs et jardins en question devaient être énumérés de manière exhaustive dans ledit règlement.

La Cour recommandait également la conclusion, entre la Régie et la Donation royale, d'une convention précisant clairement les droits, devoirs et responsabilités ayant trait à l'entretien des bâtiments situés dans le parc de Tervuren dont la Donation royale est propriétaire.

Enfin, si le ministre était d'avis que les frais d'éclairage de la façade de certains bâtiments devaient être supportés par la Régie des bâtiments, le règlement administratif d'entretien devait être adapté dans ce sens. Tel était également le cas pour l'éclairage des monuments. Si nécessaire, un article budgétaire distinct devait être créé pour ces dépenses.

4. Réponse du ministre de la Fonction publique⁴

Le ministre de la Fonction publique s'était déclaré d'accord sur les observations formulées par la Cour des comptes et s'était engagé à prendre les mesures nécessaires pour y donner suite.

Lors de l'entrée en fonction du Gouvernement, le 12 juillet 1999, la Régie des bâtiments est passée sous l'autorité du ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes. La Cour des

³ Lettre du 12 mai 1999.

⁴ Lettre du 22 juin 1999.

dat ogenblik bevoegd voor de Regie der Gebouwen, dat de gebouwen de ganse nacht moesten worden verlicht. Daarop weigerden de bezetters van de gebouwen de verlichtingskosten nog verder te betalen, zodat de regie zich genoodzaakt zag deze kosten – hoewel het luidens het onderhoudsreglement bezetterslasten zijn – zelf te dragen.

Ook de verlichting van onbewoonbare monumenten, die niet aansluiten bij de gebouwen, wordt betaald door de Regie der Gebouwen, hoewel het administratief onderhoudsreglement dienaangaande geen bepalingen bevat. De begroting van de regie bevat bovendien geen artikel waarop dit soort uitgaven kan worden aangerekend. In strijd met het specialiteitsbeginsel van de begroting, worden bedoelde uitgaven aangerekend op een niet daartoe bestemd begrotingsartikel.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Minister van Ambtenarenzaken³

Het Rekenhof drong er op aan de beslissingen van het overlegcomité met betrekking tot het park van Tervuren onverwijld uit te voeren. Het was van oordeel dat aan het Vlaams Gewest zo snel mogelijk een voorstel tot opdeling van het park moest worden voorgelegd aangezien de onduidelijke toestand het risico inhield dat de Regie der Gebouwen uitgaven deed die in feite ten laste vielen van het Vlaams Gewest.

Het Rekenhof stelde dat het administratief onderhoudsreglement, van toepassing bij de Regie der Gebouwen, niet toelaat dat de regie het onderhoud van parken en tuinen ten laste neemt. Indien de minister van oordeel zou zijn dat dit onderhoud, in bepaalde gevallen, toch moest worden verzorgd door de Regie der Gebouwen, dan diende het administratief onderhoudsreglement in die zin worden aangepast. Teneinde iedere onduidelijkheid te voorkomen zouden de beoogde parken en tuinen exhaustief in het onderhoudsreglement moeten worden opgesomd.

Met de Koninklijke Schenking zou de Regie der Gebouwen een conventie moeten sluiten waarin de rechten, plichten en verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderhoud van de gebouwen in het park van Tervuren, eigendom van de Koninklijke Schenking, duidelijk worden omschreven.

Tenslotte werd opgemerkt dat, indien de minister van oordeel was dat de gevelverlichting van bepaalde gebouwen diende te worden betaald door de Regie der Gebouwen, het administratief onderhoudsreglement in die zin moest worden aangepast. Dit geldt ook voor de verlichting van onbewoonde monumenten. Zo nodig dient voor deze uitgaven een afzonderlijk begrotingsartikel te worden gecreëerd.

4. Antwoord van de Minister van Ambtenarenzaken⁴

De Minister van Ambtenarenzaken verklaarde zich akkoord met de door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen en beloofde de nodige maatregelen te zullen nemen om eraan tegemoet te komen.

Omdat bij het aantreden van de regering op 12 juli 1999 de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand, bevoegd werd voor de Regie der Gebouwen en het Rekenhof had vastgesteld dat de

³ Brief van 12 mei 1999.

⁴ Brief van 22 juni 1999.

comptes ayant constaté que les mesures annoncées par le ministre de la Fonction publique n'avaient pas été prises, des démarches ont été entreprises auprès du nouveau ministre, insistant sur la nécessité de trouver rapidement une solution en la matière⁵.

5. Réponse du ministre des Télécommunications et des Entreprises et participations publiques, chargé des Classes moyennes⁶

Le ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes, a communiqué à la Cour des comptes qu'une convention réglant la répartition de la propriété et de la gestion du parc de Tervuren avait été passée entre les représentants de l'Etat fédéral et ceux de la Région flamande. En exécution de cette convention, trois projets d'arrêté royal ont été transmis, le 10 septembre 2001, au Premier ministre, en lui demandant de présenter ces documents au Conseil des ministres.

Le ministre a également signalé que son cabinet a finalisé un projet de règlement administratif d'entretien, version 2002, tenant compte des observations de la Cour des comptes.

Le ministre a reconnu que des imprécisions subsistaient en ce qui concerne les droits, devoirs et responsabilités tant de la Régie des bâtiments que de la Donation royale. A cet égard, il a chargé la Régie de prendre contact avec la Donation royale afin de conclure une convention globale en la matière.

Enfin, le ministre a déclaré qu'il suivrait la question et tiendrait la Cour des comptes au courant de la situation.

6. Evaluation de la réponse

La Cour des comptes constate que, si des progrès ont effectivement été réalisés, les questions soulevées par son Collège n'ont pas encore trouvé de solution concrète.

C'est ainsi que les projets de trois arrêtés royaux transmis le 10 septembre 2001 au Premier ministre n'avaient, à la fin du mois de mai 2002, toujours pas été approuvés par le Conseil des ministres.

Le règlement administratif d'entretien est certes en cours de remaniement, mais aucune date n'est toutefois annoncée pour son entrée en vigueur.

Depuis la fin mai 2002, la Régie des bâtiments prépare une convention globale avec la Donation royale décrivant clairement les droits, obligations et responsabilités des deux parties.

Un article spécifique permettant l'imputation des dépenses relatives à l'éclairage des façades et des monuments fait toujours défaut dans le budget de la Régie pour l'année 2002.

⁵ Lettre du 11 avril 2001, rappel du 21 janvier 2002.

⁶ Dépêche du 13 mai 2002.

door de Minister van Ambtenarenzaken in het vooruitzicht gestelde maatregelen niet waren getroffen, werd bij de nieuwe minister aangedrongen op een spoedige oplossing ter zake⁵.

5. Antwoord van de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand⁶

De Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand, deelde het Rekenhof mee dat over de verdeling van de eigendom en het beheer van het park van Tervuren een overeenkomst werd bereikt tussen de vertegenwoordigers van de federale Staat en die van het Vlaams Gewest. In uitvoering van deze overeenkomst werden op 10 september 2001 drie ontwerpen van koninklijk besluit overgemaakt aan de Eerste Minister, met het verzoek deze documenten voor te leggen aan de Ministerraad.

De minister deelde verder mee dat door zijn kabinet de laatste hand werd gelegd aan een ontwerp van „Administratief onderhoudsreglement versie 2002”, waarin met de opmerkingen van het Rekenhof rekening werd gehouden.

De minister erkende dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden van zowel de Regie der Gebouwen als de Koninklijke Schenking. Hij gaf in dit verband de opdracht aan de regie contact te nemen met de Koninklijke Schenking teneinde hierover een globale overeenkomst te sluiten.

Tenslotte deelde de minister mee dat hij de kwestie zou opvolgen en het Rekenhof op de hoogte zou houden van de stand van zaken.

6. Evaluatie van het antwoord

Het Rekenhof stelt vast dat vooruitgang werd geboekt, maar dat de door zijn college opgeworpen kwesties nog geen concrete oplossing kregen.

Zo waren eind mei 2002 de op 10 september 2001 aan de Eerste Minister overgemaakte ontwerpen van drie koninklijke besluiten nog steeds niet door de Ministerraad goedgekeurd.

Het administratief onderhoudsreglement wordt weliswaar herwerkt, zonder dat evenwel een datum in het vooruitzicht wordt gesteld waarbinnen dit reglement in voege zou treden.

Vanaf eind mei 2002 wordt door de Regie der Gebouwen een globale overeenkomst met de Koninklijke Schenking voorbereid, waarin de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden van beide partijen duidelijk zullen worden omschreven.

In de begroting van de regie voor het jaar 2002 ontbreekt nog steeds een geëigend artikel waarop de uitgaven met betrekking tot de verlichting van gevels en monumenten kunnen worden aangerekend.

⁵ Brief van 11 april 2001, herinnerd op 21 januari 2002.

⁶ Brief van 13 mei 2002.

13. LE FONDS DE PARTICIPATION

– GESTION DES CRÉDITS ET RETARD DANS LA REDDITION DES COMPTES – ÉVALUATION DU CONTRÔLE INTERNE ET DU RESPECT DE LA RÉGLEMENTATION SUR LES MARCHÉS PUBLICS

Les comptes des années budgétaires 1999 et 2000 du Fonds de participation ont été transmis avec retard. En outre, ces comptes ont été affectés par des carences dans la gestion des crédits et dans le contrôle des crédits gérés par des mandataires. De surcroît, le Fonds de participation est confronté à des problèmes liés à sa constitution en tant qu'organisme public autonome, indépendant de la SA Crédit professionnel, et à l'automatisation du système de gestion des crédits. Les organes de gestion sont toutefois conscients de la situation et recherchent des solutions.

N-1.811.057

N-2.135.415

Le processus d'informatisation, destiné à pallier les faiblesses de l'organisation administrative et comptable, devrait être achevé à l'horizon 2005.

Deux marchés de service ont été attribués sans que l'administration ne puisse prouver qu'elle ait fait appel à la concurrence.

1. Cadre légal

Le Fonds de participation est issu de la Caisse nationale de crédit professionnel (C.N.C.P.), actuellement S.A. Crédit professionnel. Il a été créé dans le but de prendre des participations minoritaires dans des sociétés qui remplissent les conditions pour obtenir un crédit professionnel et/ou de souscrire aux obligations émises par de telles sociétés.

En exécution de la loi du 17 juin 1991¹, le Fonds de participation a été détaché de la C.N.C.P., à l'initiative du Gouvernement. Son indépendance a été consacrée par la loi du 28 juillet 1992², qui l'a transformé, à partir du 31 décembre 1992, en un organisme public doté de la personnalité juridique. Il est placé sous la tutelle du ministre des Finances, du ministre des Classes moyennes et du ministre de l'Emploi et du Travail et est rangé parmi les organismes publics de catégorie C, selon la loi du 16 mars 1954³. Un arrêté royal du 24 décembre 1999⁴ règle les compétences de contrôle et de tutelle du ministre des Télécommunications et des Entreprises publiques et Participations publiques.

2. La mission du Fonds de participation et sa mise en pratique

La mission du Fonds de participation consiste essentiellement dans l'octroi de crédits aux indépendants et aux petites et moyennes entreprises qui débutent.

Ne disposant pas d'un réseau direct de services, l'organisme a dans un premier temps réalisé ses objectifs en utilisant des mandataires, à savoir des institutions de crédit agréées, qui étaient associées à la C.N.C.P. Depuis 1996, le Fonds de participation fait également appel à des organismes de crédit privés et à des banques pour diffuser ses produits.

¹ Loi du 17 juin 1991 portant organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit.

² Loi du 28 juillet 1992 portant des dispositions fiscales et financières.

³ Loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁴ Arrêté royal du 24 décembre 1999 précisant certaines attributions ministérielles.

13. PARTICIPATIEFONDS

– KREDIETBEHEER EN VERTRAGING IN DE AFLEGGING VAN DE REKENINGEN – EVALUATIE VAN DE INTERNE CONTROLE EN VAN DE NALEVING VAN DE REGELGEVING INZAKE OVERHEIDSOPDRACHTEN

N-1.811.057
N-2.135.415

De rekeningen over de begrotingsjaren 1999 en 2000 werden door het Participatiefonds met vertraging voorgelegd. Tevens wordt de kwaliteit van de rekeningen aangetast door gebreken in het kredietbeheer en in de controle van de kredieten beheerd door de mandaathouders. Het Participatiefonds kampt bovendien met problemen inzake verzelfstandiging (onafhankelijkheid van de NV Beroepskrediet) en automatisering van het kredietbeheersysteem. De beheersorganen zijn zich evenwel bewust van de situatie en werken oplossingen uit.

De doorgedreven informatisering, die aan de zwakheden in de administratieve en boekhoudkundige organisatie dient te verhelpen, zou pas in 2005 zijn voltooid.

Twee opdrachten voor aanneming van diensten werden toegewezen zonder dat de administratie het bewijs kon leveren dat de aannemer werd gekozen via een beroep op de mededinging.

1. Wettelijk kader

Het Participatiefonds is ontstaan uit de Nationale Kas voor Beroepskrediet (NKBK), thans de NV Beroepskrediet. Het werd opgericht met het doel een minderheidsparticipatie te nemen in vennootschappen die in aanmerking kwamen voor het verkrijgen van een beroepskrediet en/of in te schrijven op door dergelijke vennootschappen uitgegeven obligaties.

In uitvoering van de wet van 17 juni 1991¹ werd op initiatief van de regering het Participatiefonds uit de NKBK gelicht. Deze verzelfstandiging van het Participatiefonds werd geconcretiseerd bij wet van 28 juli 1992² waarbij het met ingang van 31 december 1992 werd omgevormd tot een openbare instelling met eigen rechtspersoonlijkheid. Het fonds staat onder de voogdij van de Minister van Financiën, de Minister van Middenstand en de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en ressorteert als openbare instelling onder categorie C van de wet van 16 maart 1954³. Het koninklijk besluit van 24 december 1999⁴ regelt de controle- en voogdijbevoegdheden van de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties.

2. Opdracht van het Participatiefonds en praktische invulling

De opdracht van het Participatiefonds bestaat hoofdzakelijk uit het toestaan van kredieten aan startende zelfstandigen en KMO's.

Aangezien de instelling niet over een rechtstreeks dienstennetwerk beschikt, realiseerde zij haar doelstellingen aanvankelijk door de inschakeling van mandatarissen, met name erkende kredietverenigingen, die verbonden waren met de NKBK. Sinds 1996 wordt ter verspreiding van de producten van het Participatiefonds tevens beroep gedaan op private kredietinstellingen en banken.

¹ Wet van 17 juni 1991 tot organisatie van de openbare kredietsector en harmonisering van de controle en de werkingsvoorwaarden van de publieke kredietinstellingen.

² Wet van 28 juli 1992 houdende fiscale en financiële bepalingen.

³ Wet van 16 maart 1954 houdende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

⁴ Koninklijk besluit van 24 december 1999 houdende precisering van bepaalde ministeriële bevoegdheden.

Un convention de mandat stipule que les mandataires assurent la promotion des formules de crédit auprès de leur clientèle ainsi que le traitement des demandes de crédits et la gestion des crédits approuvés par le Fonds de participation.

Cette façon de procéder rend le Fonds de participation tributaire, pour la gestion et le traitement administratif des crédits, des rapports établis par ses mandataires.

Afin de rendre la gestion des crédits plus autonome, plus aucune convention de mandat n'a été conclue depuis le 1^{er} juillet 1998. Les crédits octroyés par l'entremise de nouveaux intermédiaires font, depuis lors, l'objet de conventions d'apport, dans le cadre desquelles la contribution des intermédiaires est limitée à la promotion des crédits et à la préparation des demandes de crédits. Le Fonds de participation assure donc lui-même le traitement des demandes ainsi que la gestion et le suivi des crédits accordés.

Le Fonds de participation a l'intention de transformer progressivement toutes les conventions de mandat en cours en conventions d'apport, afin de gérer lui-même l'ensemble des crédits accordés.

3. Constatations de la Cour des comptes

3.1. Retard dans l'établissement et la transmission des comptes

Les comptes du Fonds de participation doivent être dressés au plus tard le 30 avril de l'année qui suit celle de la gestion⁵. Après approbation par les organes de gestion, ils doivent être adressés au ministre de tutelle, qui les transmet au plus tard le 31 mai à la Cour des comptes en vue de leur contrôle⁶.

Les comptes annuels de 1999 ont été approuvés par le conseil d'administration du Fonds de participation le 14 novembre 2000. Les comptes d'exécution ont été approuvés en assemblée générale du 23 janvier 2001. Ils ont été transmis à la Cour des comptes le 7 février 2001.

Les comptes annuels de 2000 ont été approuvés par le conseil d'administration le 18 décembre 2001, et transmis à la Cour des comptes le 18 avril 2002.

3.2. L'informatisation de la gestion des crédits

3.2.1. Evolution

Malgré sa transformation en organisme public autonome, le Fonds de participation est demeuré, sur le plan administratif, largement dépendant de la C.N.C.P. En effet, la loi du 28 juillet 1992 a prévu une convention qui confie la gestion journalière du Fonds à la C.N.C.P. pendant une durée de 5 ans.

A l'époque, la gestion des crédits du Fonds auprès de la C.N.C.P. était enregistrée à deux niveaux: d'une part, suivi individuel des crédits par le système qui gérait également les crédits commerciaux de la C.N.C.P., et d'autre part, gestion des dossiers par mandataire.

⁵ Article 6, § 2, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

⁶ Article 6, § 4, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

Een mandaatovereenkomst impliceert dat de mandatarissen instaan voor de promotie van de kredietformules bij hun cliënteel, de behandeling van kredietaanvragen en het beheer van door het Participatiefonds goedgekeurde kredieten.

Door deze werkwijze is het Participatiefonds voor het beheer en de administratieve afhandeling van de kredieten afhankelijk van de rapportering door zijn mandaathouders.

Om tot een zelfstandiger kredietbeheer te komen worden sedert 1 juli 1998 geen mandaatovereenkomsten meer gesloten. De kredieten via nieuwe tussenpersonen worden sedertdien verspreid door middel van zogenaamde aanbrengeovereenkomsten. Hierbij wordt de inbreng van de tussenpersonen beperkt tot de promotie van de kredieten en de voorbereiding van de kredietaanvragen. Het Participatiefonds staat derhalve zelf in voor de behandeling van de kredietaanvragen, het beheer en de opvolging van de toegestane kredieten.

Het Participatiefonds heeft de intentie de lopende mandaatovereenkomsten geleidelijk te vervangen door aanbrengeovereenkomsten, zodat uiteindelijk alle toegestane kredieten door het Participatiefonds zelf worden beheerd.

3. Vaststellingen van het Rekenhof

3.1. Laattijdig opstellen en verzenden van de rekeningen

De rekeningen van het Participatiefonds moeten worden opgemaakt uiterlijk op 30 april van het jaar volgend op dat van het beheer⁵. Na goedkeuring door de beheersorganen dienen de rekeningen te worden overgemaakt aan de voogdijminister, die ze uiterlijk op 31 mei daaropvolgend voor toezicht laat geworden aan het Rekenhof⁶.

De jaarrekening over 1999 werd op 14 november 2000 door de raad van beheer van het Participatiefonds goedgekeurd. De uitvoeringsrekeningen werden tijdens de algemene vergadering van 23 januari 2001 goedgekeurd. De rekeningen werden per 7 februari 2001 aan het Rekenhof overgemaakt.

De jaarrekening over 2000 werd op 18 december 2001 door de raad van beheer goedgekeurd en op 18 april 2002 aan het Rekenhof overgemaakt.

3.2. De informatisering van het kredietbeheer

3.2.1. Evolutie

Het Participatiefonds bleef, ondanks zijn omvorming tot openbare instelling, op administratief vlak sterk afhankelijk van de NKBK. Immers, de wet van 28 juli 1992 voorzag in een overeenkomst waarin het dagelijks beheer van het Participatiefonds voor een periode van 5 jaar aan de NKBK werd toevertrouwd.

Destijds werd het kredietbeheer van het Participatiefonds bij de NKBK geregistreerd op twee niveaus: individuele kredietopvolging via het systeem, waarmee ook de commerciële kredieten van de NKBK beheerd werden, enerzijds, en dossierbeheer per mandataris, anderzijds.

⁵ Artikel 6, § 2, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

⁶ Artikel 6, § 4, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Etant donné l'imbrication du suivi individuel des crédits du Fonds de participation dans la comptabilité de la C.N.C.P., il n'était pas possible de gérer la banque de données du Fonds de participation en toute autonomie.

Afin de permettre une autonomie administrative complète du Fonds de participation, un système de gestion informatisé baptisé «Ariane» a été mis en place à partir de 1996, à la demande et sous la supervision de la C.N.C.P. Ce projet repose sur la création d'une administration automatisée, reliant directement le suivi des crédits, tant individuels que ceux gérés par des mandataires, à la comptabilité et comprenant également un système de contrôle interne («plan d'action 2000»).

Le passage de l'ancien système de gestion au nouveau a entraîné une détérioration de la banque de données. Pour parer au plus pressé, un système de gestion parallèle a été mis sur pied, lequel ne permet toutefois pas d'assurer une gestion efficace de l'ensemble des crédits.

Au début de l'année 2000, le Fonds de participation a créé en son sein la division «back office», qui assure la gestion des crédits et des contentieux en concertation avec les mandataires et les apporteurs ainsi que la remise sur pied de la banque de données «Ariane».

En raison, notamment, de l'augmentation du nombre de demandes de crédits, la division «back office» n'a pas disposé du temps suffisant pour remettre sur pied la banque de données.

A la fin de l'année 2000, la C.N.C.P. – devenue, entre-temps, la S.A. Crédit professionnel – qui effectuait encore des tâches informatiques et bancaires pour le compte du Fonds de participation –, a subi des restructurations qui ont eu pour conséquences une réduction de l'effectif au sein de la section informatique et une baisse d'efficacité dans la gestion des dossiers du Fonds. Il en a résulté une série d'erreurs humaines à la suite desquelles la banque de données s'est à nouveau détériorée.

A l'heure actuelle, un plan baptisé «Plan d'actions 2002» est mis en œuvre. Selon les responsables du Fonds, ce plan devrait permettre, au plus tard en 2005, la remise sur pied de la banque de données détériorée, l'intégration au sein de cette dernière d'un suivi individuel des crédits, la création d'un système de contrôle interne intégré et une liaison permanente du système de gestion des crédits au programme comptable.

Sauf nouveau contre-temps, le Fonds de participation ne devrait dès lors pas disposer avant 2005 d'un système de gestion efficace des crédits, alors que l'élaboration d'un tel système avait déjà été entamée en 1996. Plus ce processus prend du temps, plus le risque de compromettre le suivi des crédits est élevé. En outre, l'absence d'une gestion vraiment opérationnelle des systèmes de crédits ralentit la poursuite du processus d'autonomisation du Fonds de participation opérée par la transformation des conventions de mandat en conventions d'apport. En effet, avec le système d'information actuel et sans augmentation de son effectif, le Fonds n'est pas en mesure de reprendre la gestion des crédits des mandataires.

3.2.2. Incidence du système actuel de gestion des crédits sur la comptabilité

Le mauvais système de gestion des crédits nuit également à la qualité des comptes. En effet, le Fonds de participation n'est pas en mesure de confronter les intérêts portés en compte par les mandataires aux données de son propre système d'information.

Dès lors, le service comptable du Fonds est actuellement obligé de suivre globalement les mouvements de fonds résultant de ces crédits, au moyen de tableurs électroniques.

Aangezien de individuele kredietopvolging van het Participatiefonds was verstrengeld met de boekhouding van de NKBK, was het niet zonder meer mogelijk de databank van het Participatiefonds autonoom te beheren.

Met het oog op de verwezenlijking van een volledige administratieve autonomie van het Participatiefonds werd vanaf 1996, in opdracht en onder supervisie van de NKBK, de ontwikkeling van een geïnformatiseerd beheersysteem „Ariane” opgestart. Dit project gaat uit van de implementering van een geautomatiseerde administratie die de opvolging van individuele kredieten alsook van kredieten op mandatarisniveau rechtstreeks koppelt aan de boekhouding en die tevens een intern controlesysteem omvat („actieplan 2000”).

De omvorming van het oude naar het nieuwe beheersysteem heeft tot beschadiging van de databank geleid. Als noodoplossing werd een parallel beheersysteem in het leven geroepen dat evenwel niet geschikt is om alle kredieten doeltreffend te beheren.

Begin 2000 werd binnen het Participatiefonds de afdeling „back office” opgericht die instaat voor het beheer van de kredieten en geschillen in overleg met mandaathouders en aanbrengrers enerzijds, en het herstel van de databank „Ariane”, anderzijds.

Mede door de stijging van het aantal kredietaanvragen kan door de „back office” onvoldoende tijd worden uitgetrokken om de databank te herstellen.

Eind 2000 werden bij de NKBK – ondertussen omgevormd tot de NV Beroepskrediet – die nog steeds informatica- en bankfuncties voor het Participatiefonds verrichtte, herstructureringen doorgevoerd, waarbij de personeelsbezetting van de afdeling informatica werd verminderd en de knowhow inzake het beheer van de dossiers van het Participatiefonds werd aangetast. Dit leidde tot een reeks menselijke vergissingen waardoor de databank nogmaals schade werd toegebracht.

Momenteel wordt het zogenaamde „Plan 2002” uitgevoerd dat volgens het fonds ten laatste in 2005 moet leiden tot het herstel van de beschadigde databank, de incorporatie van een individuele kredietopvolging in de databank, een geïntegreerd intern controlesysteem en een permanente koppeling van het kredietbeheersysteem aan het boekhoudprogramma.

Zonder verdere tegenslagen zal het Participatiefonds bijgevolg pas in 2005 over een doeltreffend kredietbeheersysteem beschikken, waarvan de ontwikkeling reeds in 1996 was ingezet. Hoe langer dit proces in beslag neemt, hoe groter het risico dat de opvolging van de kredieten in het gedrang komt. Bovendien vertraagt het ontbreken van een slagvaardig kredietbeheersysteem de verdere verzelfstandiging van het Participatiefonds door middel van de omvorming van mandaatovereenkomsten tot aanbrenngovereenkomsten. Met het huidige informatiesysteem en zonder uitbreiding van zijn personeelseffectief is het Participatiefonds immers niet in staat het beheer van de kredieten van de mandatarissen over te nemen.

3.2.2. Implicaties van het huidige kredietbeheersysteem op de boekhouding

Het gebrekkig kredietbeheersysteem tast tevens de kwaliteit van de rekeningen aan. Met name de door de mandatarissen in rekening gebrachte interesten kunnen door het Participatiefonds niet aan de eigen databankgegevens worden getoetst.

Derhalve is de boekhouddienst van het Participatiefonds momenteel genooddaakt de geldstromen, voortvloeiend uit deze kredieten, globaal op te volgen via elektronische berekeningsbladen.

Cette manière extracomptable de procéder permet sans doute à la comptabilité du Fonds de participation d'établir un relevé exhaustif de l'encours des créances des emprunteurs, dans la mesure où chaque mouvement de fonds (paiement du capital et encaissement des remboursements et des intérêts) est enregistré dans la comptabilité. Toutefois, le système ne permet pas de donner une image exacte, dans la mesure où la banque de données «Ariane» – qui n'est pas encore entièrement opérationnelle – ne permet pas de rapporter les sommes reçues aux comptes comptables appropriés. Malgré le personnel supplémentaire affecté à l'exécution manuelle de cette fonction, de nombreuses imputations demeurent erronées.

En outre, à cause des dommages occasionnés à sa banque de données, le Fonds de participation n'est pas en mesure de vérifier les intérêts portés en compte par les mandataires en ce qui concerne les crédits qu'ils gèrent. Le réviseur d'entreprises a formulé une réserve à ce propos dans son rapport sur les comptes annuels de 1999.

Les indemnités de gestion, dont le Fonds de participation est redevable aux mandataires, ont été calculées sur la base des crédits gérés par ces derniers. A la suite des problèmes mentionnés plus haut concernant la banque de données, le Fonds de participation n'a pas pu en mesure de calculer, à temps et correctement, les commissions en question. C'est pourquoi ces dernières ont été liquidées provisoirement sur la base du capital non échu (par type d'emprunt) à la fin du troisième trimestre de 1999. Ce n'est qu'ultérieurement qu'un décompte définitif est intervenu sur la base des mouvements de fonds enregistrés dans le logiciel comptable «Exact».

3.3. Insuffisances du contrôle interne

3.3.1. Rapports établis par les mandataires

Pour la gestion et le suivi administratif des crédits, le Fonds de participation est entièrement tributaire des rapports établis par les mandataires.

Sur la base des conventions de mandat conclues et des résolutions approuvées le 21 octobre 1997, les mandataires sont tenus de faire rapport, suivant un modèle déterminé, au Fonds de participation au sujet de leur portefeuille de crédits.

La pratique fait toutefois apparaître que plus de la moitié des rapports mensuels ne satisfont pas aux instructions imposées, principalement en ne respectant pas le délai fixé pour leur dépôt.

Cette situation a des répercussions néfastes pour la gestion et l'établissement des comptes.

3.3.2. Contrôle des rapports de mandat mensuels

Déjà dans son rapport sur les comptes annuels de 1997, le réviseur d'entreprises a fait remarquer que l'organisation administrative et comptable du Fonds repose essentiellement sur les données fournies par les mandataires, lesquelles ne sont pas contrôlées sur place. Une étude commandée par le Crédit professionnel à un bureau de consultants a confirmé cette analyse.

Actuellement, les rapports des mandataires sont enregistrés dans la comptabilité avec les paiements correspondants. Les écarts éventuels sont soumis au mandataire, qui est tenu de les expliquer.

Bien qu'indispensable du fait des limites du système de gestion des crédits, aucun contrôle approfondi n'est effectué sur place auprès des mandataires. La raison invo-

Door deze extracomptabele werkwijze verschaft de boekhouding van het Participatiefonds weliswaar een getrouw beeld van de uitstaande vorderingen op kredietnemers, omdat elke geldbeweging (de uitbetaling van kapitaal en de ontvangst van aflossingen en interesten) in de boekhouding wordt geregistreerd. Het systeem laat evenwel niet toe een juist beeld te verschaffen omdat de databank „Ariane” – die nog niet geheel operationeel is – niet toelaat de ontvangen gelden aan de juiste boekhoudkundige rekeningen toe te wijzen. Ondanks het extra personeel, dat werd ingeschakeld om deze functie manueel over te nemen, blijven vele toewijzingen onjuist.

Bovendien is het Participatiefonds ingevolge de beschadiging van de databank niet in staat de door de mandatarissen in rekening gebrachte interesten – inzake de door hen beheerde kredieten – te toetsen. Ter zake formuleerde de bedrijfsrevisor een voorbehoud in zijn verslag over de jaarrekening 1999.

De beheersvergoedingen, die het Participatiefonds aan de mandatarissen is verschuldigd, werden berekend op basis van de door die mandatarissen beheerde kredieten. Ingevolge de hoger vermelde problemen met de databank bleek het Participatiefonds niet in staat bedoelde commissielonen tijdig en correct te berekenen. Daarom werden zij op voorlopige basis uitbetaald op grond van het niet-vervallen kapitaal (per soort lening) op het einde van het derde kwartaal 1999. Pas later volgde de definitieve afrekening op basis van de in het boekhoudpakket „Exact” geregistreeerde geldbewegingen.

3.3. Tekortkomingen in de interne controle

3.3.1. Rapportering door mandaathouders

Het Participatiefonds is voor het beheer en de administratieve opvolging van de kredieten volledig afhankelijk van de rapportering door zijn mandaathouders.

Op basis van de gesloten mandaatovereenkomsten en de per 21 oktober 1997 goedgekeurde resoluties dienen de mandaathouders, volgens een vastgelegd model, aan het Participatiefonds te rapporteren over hun kredietportefeuille.

Uit de praktijk blijkt evenwel dat meer dan de helft van de maandelijkse rapporten niet beantwoordt aan de opgelegde richtlijnen, waarbij voornamelijk de rapporteringstermijn niet wordt nageleefd.

Dit heeft nefaste gevolgen voor het beheer en het opstellen van de rekeningen.

3.3.2. Controle van de maandelijkse mandaatrapporten

Reeds zijn verslag over de jaarrekening van 1997 merkte de bedrijfsrevisor op dat de administratieve en boekhoudkundige organisatie van het fonds hoofdzakelijk berust op de door de mandatarissen aangeleverde gegevens, die niet in situ worden gecontroleerd. Een studie, in opdracht van het Beroepskrediet uitgevoerd door een consultantsbureau, bevestigde deze analyse.

Momenteel worden de ontvangen mandaatrapporten aangesloten met de betalingen geregistreerd in de boekhouding. Gebeurlijke verschillen worden voorgelegd aan de mandataris, die ze dient te verklaren.

Een grondige controle van de kredieten ter plaatse bij de mandatarissen – onontbeerlijk gelet op de beperkingen van het kredietbeheersysteem – vindt niet plaats,

quée en est l'insuffisance de personnel et de moyens financiers. Cette situation a amené le réviseur d'entreprises à formuler une réserve supplémentaire dans son rapport afférent aux comptes annuels de 1999.

3.3.3. Comité d'audit

Comme prévu dans le plan d'action 2000, un comité d'audit chargé de superviser l'audit financier et le contrôle de gestion doit être mis en place au sein du Fonds de participation.

3.4. Application de la législation sur les marchés publics

Le Fonds de participation a attribué deux marchés de service, sans être en mesure de prouver qu'il ait fait appel à la concurrence, comme le prévoit la législation en matière de marchés publics.

Il s'agit :

- du renouvellement du contrat de gestion avec la SA Crédit professionnel, après que le contrat de gestion en cours eut été résilié le 18 juin 1997 ;
- du contrat conclu le 2 janvier 1998 avec un consultant indépendant, dans le cadre du plan d'action 2000.

4. Observations de la Cour aux ministres de tutelle

Par lettre du 10 octobre 2002, la Cour des comptes a attiré l'attention des ministres de tutelle sur les constatations suivantes.

Les comptes des années 1999 et 2000 n'ont pas été approuvés et transmis à la Cour dans les délais légaux.

Les insuffisances constatées perturbent le suivi adéquat des crédits accordés, ce qui ne manque pas d'avoir un impact négatif sur la qualité des comptes produits.

La Cour peut difficilement admettre que la mise en œuvre d'un système de gestion des crédits efficace, dont l'élaboration a déjà été entamée en 1996, se fasse encore attendre jusqu'en 2005.

Elle a attiré l'attention sur les faiblesses du contrôle des mandataires – déjà signalées antérieurement par le réviseur d'entreprises – et a demandé quelles mesures concrètes seront prises pour améliorer la qualité des comptes.

L'exécution des plans informatiques destinés à pallier ces lacunes fera l'objet d'un suivi attentif de la Cour. A cet effet, son Collège a demandé à être tenu au courant de son état d'avancement.

Par lettre du 5 juin 2002, la Cour des comptes a demandé qu'un comité d'audit soit installé sans retard auprès du Fonds de participation, conformément au plan d'action 2002.

Une explication a été demandée aux ministres de tutelle à propos de l'appel à la concurrence lors de l'attribution des deux marchés mentionnés plus haut.

naar verluidt bij gebrek aan personeel en financiële middelen. Deze toestand heeft ertoe geleid dat de bedrijfsrevisor in zijn verslag bij de jaarrekening van 1999 een bijkomend voorbehoud heeft geformuleerd.

3.3.3. *Auditcomité*

Zoals voorzien in het actieplan 2000 dient bij het Participatiefonds een auditcomité te worden opgericht dat ten behoeve van de raad van beheer moet instaan voor het toezicht over de financiële audit en de audit van het beheer van de instelling.

3.4. Toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten

Twee opdrachten voor aanneming van diensten werden door het Participatiefonds gegund zonder dat het bewijs werd geleverd dat beroep werd gedaan op de mededinging, zoals de wetgeving overheidsopdrachten voorschrijft.

Het betreft:

- de vernieuwing van het beheerscontract met de NV Beroepskrediet, nadat het lopende beheerscontract op 18 juni 1997 werd opgezegd;
- de overeenkomst met een zelfstandig consultant in het kader van het actieplan 2000, gesloten op 2 januari 1998.

4. **Opmerkingen van het Rekenhof aan de voorgedijministers**

Bij brief van 10 oktober 2001 heeft het Rekenhof de aandacht van de voorgedijministers gevestigd op de hierna volgende vaststellingen.

De rekeningen over de jaren 1999 en 2000 werden niet binnen de wettelijk bepaalde termijnen goedgekeurd en aan het Rekenhof overgezonden.

Door gebreken in het kredietbeheer bestaat het risico dat de opvolging van de toegestane kredieten onbeheersbaar wordt en dat de kwaliteit van de voorgelegde rekeningen in het gedrang komt.

Het Rekenhof kan moeilijk aanvaarden dat de operationalisering van een doeltreffend kredietbeheersysteem, waarvan de ontwikkeling reeds in 1996 is ingezet, nog tot 2005 zou aanslepen.

Er werd gewezen op de zwakheden in het toezicht over de mandatarissen – reeds eerder aangegeven door de bedrijfsrevisor – en gevraagd welke concrete maatregelen zullen worden genomen om de kwaliteit van de rekeningen te verbeteren.

De uitvoering van de informaticaplannen die aan deze tekortkomingen moet verhelpen, zal nauwlettend worden opgevolgd door het Rekenhof. Daartoe werd gevraagd dat zijn college zou worden ingelicht over de vooruitgang ervan.

Bij brief van 5 juni 2002 heeft het Rekenhof erop aangedrongen dat bij het Participatiefonds onverwijld een auditcomité zou worden opgericht, zoals voorzien in het actieplan 2000.

Inzake het beroep op de mededinging bij de gunning van de twee hoger vermelde overheidsopdrachten werd de voorgedijministers om uitleg verzocht.

5. Réponse du ministre des Finances à la lettre du 10 octobre 2001

Dans sa dépêche du 12 février 2002, le ministre des Finances signale que, si les délais d'approbation et de transmission des comptes ne sont pas respectés, c'est parce que le Fonds de participation est tributaire des informations fournies par ses mandataires, qui gèrent une partie des crédits, ainsi que des réconciliations comptables fastidieuses qui en découlent.

Pour résoudre ce problème, le conseil d'administration a décidé, au milieu de l'année 2001, de mettre en oeuvre le «Plan d'actions 2002», qui prévoit de ne plus accorder de crédits gérés par des tiers à partir du 1^{er} septembre 2001 et de faire reprendre les «portefeuilles de crédits», encore gérés par les mandataires, par le Fonds de participation.

Pour ce qui est des prêts dont il dispose lui-même en portefeuille, le Fonds de participation possède un système de gestion des crédits efficace, inspiré du système qu'utilise la S.A. Crédit professionnel depuis longtemps. Il a pour seul inconvénient de ne pas effectuer automatiquement le rapport comptable, qui doit dès lors être en grande partie effectué manuellement.

Outre le système propre aux emprunts en gestion propre, un système de contrôle – fourni par la S.A. Crédit professionnel – a été introduit, permettant d'assurer le suivi de la gestion des crédits par les mandataires. Ce système présentant toujours des carences, le Fonds de participation demeure obligé de recourir aux habituelles procédures de rapport écrites et aux contrôles connexes fastidieux, mais qui ont fait leurs preuves.

Le conseil d'administration du Fonds de participation a, entre-temps, décidé d'utiliser, et ce depuis février 2002, un nouveau système informatique qui remplace tant l'actuel système de gestion des crédits que le système de contrôle.

Il convient à cet égard de signaler que le logiciel, dont l'élaboration a débuté en 1996, n'avait pas pour objectif de gérer les crédits mais plutôt d'assurer un suivi automatisé des crédits gérés par les mandataires.

Ce n'est qu'au moment où le conseil d'administration du Fonds de participation a décidé de ne plus collaborer exclusivement avec les associations de crédit agréées par la S.A. Crédit professionnel (fin 1998) que le besoin de nouvelles applications informatiques s'est fait sentir. Cela a conduit à l'adoption du «Plan d'actions 2002».

La délai de cinq ans prévu pour l'exécution du plan a pour seul but d'assurer le bon déroulement de la reprise d'environ 18.000 crédits encore gérés par les mandataires. En effet, il faut assurer la continuité de la gestion des prêts en question et tenir compte de leur nombre, de leur complexité et de leur diversité.

Le Fonds de participation met toutefois tout en oeuvre pour réduire cette durée. Un bureau de consultants a d'ailleurs été chargé de coordonner le processus en cours, afin d'en favoriser la rapidité et l'efficacité.

6. Evaluation de la réponse

La décision de supprimer progressivement le système des mandataires et de reprendre lui-même la gestion de l'ensemble des portefeuilles de crédits existants prouve que le Fonds de participation a la volonté de respecter ses obligations en matière d'approbation et de transmission des comptes.

5. Antwoord van de Minister van Financiën op de brief van 10 oktober 2001

In zijn brief van 12 februari 2002 verklaart de Minister van Financiën dat het niet naleven van de termijnen van goedkeuring en verzending van de rekeningen te wijten is aan het feit dat het Participatiefonds afhankelijk is van de informatie van zijn mandatarissen die een deel van de kredieten beheren en van de tijdrovende boekhoudkundige reconciliaties die daarmee gepaard gaan.

Om aan deze problematiek het hoofd te bieden heeft de raad van beheer medio 2001 beslist het „Plan 2002” ten uitvoer te leggen, waarbij vanaf 1 september 2001 geen kredieten meer worden toegestaan die door derden worden beheerd en waarbij de „kredietportefeuilles”, die nog door de mandatarissen worden beheerd, door het Participatiefonds zouden worden teruggenomen.

Voor de leningen die het zelf in portefeuille heeft, beschikt het Participatiefonds over een afdoend kredietbeheersysteem, gekopieerd van het systeem dat de NV Beroepskrediet sinds geruime tijd gebruikt. Het enige nadeel ervan is dat de boekhoudkundige rapportering niet automatisch geschiedt en derhalve grotendeels manueel moet worden uitgevoerd.

Naast het systeem voor de leningen in eigen beheer werd in 1999 een controlesysteem – geleverd door de NV Beroepskrediet – ingevoerd om het beheer van de kredieten door de mandatarissen te kunnen opvolgen. Omdat dit systeem nog steeds gebreken vertoont, blijft het Participatiefonds genoodzaakt beroep te doen op geijkte schriftelijke rapporteringprocedures en de daarbij horende tijdrovende, maar deugdelijk bevonden controles.

De raad van beheer van het Participatiefonds heeft ondertussen beslist tot een nieuwe informaticaontwikkeling die zowel het huidige kredietbeheersysteem als het controlesysteem vervangt en sedert februari 2002 in gebruik werd genomen.

Hierbij wordt gewezen op het feit dat de software, waarvoor in 1996 de aanzet werd gegeven, niet de bedoeling had kredieten te beheren dan wel te voorzien in de geautomatiseerde opvolging van de kredieten beheerd door de mandatarissen.

Pas op het ogenblik waarop de raad van beheer van het Participatiefonds besliste niet langer op exclusieve basis samen te werken met de erkende kredietverenigingen van de NV Beroepskrediet (eind 1998), ontstond de nood aan nieuwe informaticatoepassingen die leidde tot het „Plan 2002”.

De periode van vijf jaar, voorzien voor de uitvoering van het plan, heeft louter tot doel de overname van de ongeveer 18.000 kredieten, die nog worden beheerd door de mandatarissen, vlot te laten verlopen. Er dient immers rekening te worden gehouden met de continuïteit in het beheer van de betrokken leningen alsmede met het volume, de complexiteit en de diversiteit ervan.

Het Participatiefonds stelt echter alles in het werk om die periode in te korten. Teneinde een snel en efficiënt verloop tot stand te brengen werd aan een consultantsbureau een opdracht gegund om het proces te begeleiden.

6. Evaluatie van het antwoord

De beslissing om het beheer door bemiddeling van mandatarissen terug te dringen en op termijn alle bestaande kredietportefeuilles zelf te beheren, wijst op de intentie van het Participatiefonds om zijn verplichtingen inzake goedkeuring en verzending van de rekeningen na te komen.

L'approche de l'organisme en matière de gestion des systèmes de crédits est cependant trop étroite. En effet, une gestion efficace suppose de pouvoir disposer de données précises sur l'ensemble des crédits et pas seulement sur les prêts en gestion propre. A propos de ces derniers, le Fonds de participation contredit d'ailleurs partiellement sa propre affirmation selon laquelle il dispose d'un système de gestion efficace puisqu'il reconnaît que les rapports comptables ne sont pas établis automatiquement.

En ce qui concerne les crédits gérés par des mandataires, il est nécessaire de recourir à une procédure de contrôle écrite, qui, de l'avis du Fonds de participation, a fait ses preuves. Dans ce cas, il n'est pas opportun d'invoquer la dépendance vis-à-vis des informations des mandataires et les réconciliations fastidieuses qui en résultent pour justifier le retard dans l'établissement, l'approbation et la transmission des comptes.

7. Echange ultérieur de correspondance et suite

Par lettre du 19 décembre 2001 adressée au ministre des Finances, la Cour des comptes a confirmé sa position: lenteur excessive de l'exécution des plans d'automatisation et impossibilité d'établir à temps les comptes annuels en raison d'une gestion déficiente des crédits, conjuguée à la remise tardive de rapports incomplets par les mandataires.

Dans sa lettre du 8 janvier 2002 envoyée au ministre des Finances, le président du conseil d'administration déclare être largement d'accord sur les constatations de la Cour des comptes⁷. Il nuance néanmoins la lenteur de la mise en oeuvre opérationnelle du système de gestion informatisée des crédits: en effet, le délai de cinq ans prévu pour l'exécution du «Plan d'actions 2002» est un délai maximum. Plus ce plan avancera, moins le Fonds de participation sera tributaire de données externes, ce qui lui permettra de clôturer plus rapidement les comptes. En outre, le Fonds fait tout ce qui est en son pouvoir pour abréger le délai fixé. Le ministre a confirmé ce point.

Dans sa lettre au ministre des Finances du 11 février 2002, la Cour s'est félicitée des mesures prises par le Fonds afin d'achever aussi rapidement que possible l'informatisation prévue de la gestion des crédits. Elle a indiqué qu'elle suivrait attentivement l'évolution de la situation.

Aucune réponse des ministres compétents n'est encore parvenue en ce qui concerne les remarques à propos du respect de la législation sur les marchés publics et la mise en place du comité d'audit⁸.

⁷ Copie envoyée par l'organisme à la Cour des comptes le 14 janvier 2002.

⁸ Lettre du 5 juin 2002.

De instelling gaat echter uit van een te enge benadering van het kredietbeheersysteem. Een efficiënt beheer veronderstelt de beschikking over accurate gegevens met betrekking tot alle kredieten en dus niet enkel met betrekking tot de leningen in eigen beheer. Bovendien ontkracht het Participatiefonds deels de eigen bewering dat het over een afdoend kredietbeheersysteem beschikt voor de leningen in eigen beheer, aangezien wordt toegegeven dat de boekhoudkundige rapportering niet automatisch plaatsvindt.

Wat betreft het beheer van de kredieten door bemiddeling van mandatarissen, dient te worden teruggegrepen naar een schriftelijke controleprocedure, die volgens het Participatiefonds haar deugdelijkheid heeft bewezen. In die optiek is het niet opportuun de afhankelijkheid van informatie van de mandaathouders en de daaraan verbonden tijdrovende reconciliaties in te roepen als reden voor het laattijdig opstellen, goedkeuren en verzenden van de rekeningen.

7. Verdere briefwisseling en verder gevolg

Bij brief van 19 december 2001 aan de Minister van Financiën heeft het Rekenhof zijn standpunten bevestigd: de uitvoering van de automatiseringsplannen verloopt te traag en het gebrekkig kredietbeheer, in combinatie met de laattijdige en onvolledige rapportering door de mandaathouders, belet een tijdige opstelling van de jaarrekening.

In zijn brief van 8 januari 2002 aan de Minister van Financiën stemt de voorzitter van de raad van beheer grotendeels in met de vaststellingen van het Rekenhof⁷. Enkel de trage operationalisering van het geïnformatiseerde kredietbeheersysteem wordt genuanceerd. Vijf jaar is immers de uiterste termijn voor uitvoering van het „Plan 2002”. Naarmate het plan echter vordert, zal het Participatiefonds steeds minder afhankelijk worden van externe gegevens en dus in staat zijn de rekeningen sneller af te sluiten. Bovendien doet het fonds al het mogelijke om het plan eerder te voltooien. Dit werd door de minister bevestigd.

In zijn brief aan de Minister van Financiën van 11 februari 2002 heeft het Rekenhof zijn waardering uitgesproken voor de acties die het fonds onderneemt om de geplande informatisering van het kredietbeheer zo snel mogelijk te voltooien en aangegeven dat het de vooruitgang ervan nauwlettend zal volgen.

Met betrekking tot de opmerkingen over de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten en de samenstelling van het auditcomité⁸ werd tot op heden nog geen antwoord van de bevoegde ministers ontvangen.

⁷ Kopie door de instelling aan het Rekenhof toegezonden op 14 januari 2002.

⁸ Brief van 5 juni 2002.

14. OFFICE NATIONAL DES PENSIONS

– STABILISATION DES AVANTAGES DE PENSION DU RÉGIME BELGE, CUMULÉS AVEC UNE OU PLUSIEURS PENSIONS ÉTRANGÈRES

N-1.803.364

La Cour des comptes a constaté que, depuis quelque temps, le paiement de certains avantages de pension du régime belge n'était plus adapté en fonction de certaines modifications apportées aux avantages de pension étrangers cumulés. Il a, dès lors, été demandé au ministre de préciser le fondement juridique de cette « stabilisation » des avantages de pension du régime belge. Il ressort de la justification fournie qu'aucun fondement juridique clair ne peut être indiqué pour ces stabilisations. Cette problématique avait déjà fait l'objet d'un article au 158^e Cahier d'observations. Etant donné que la Cour ne pouvait se satisfaire de la réponse reçue, elle a de nouveau fait part de ses objections et arguments au ministre. Celui-ci a répondu que l'Office national des pensions (O.N.P.) donnerait suite aux observations de la Cour.

1. Constatations et observations de la Cour des comptes au ministre des Affaires sociales et des Pensions

L'O.N.P. a « stabilisé » les avantages de pension du régime belge cumulés avec une ou plusieurs pensions étrangères. La stabilisation se fonde sur l'article 51, 1^{er} alinéa, du règlement (CE) n° 1408/71 du 14 juin 1971¹. Elle a essentiellement pour effet de neutraliser l'incidence sur le taux de pension belge d'une modification de l'avantage de pension étranger, que celle-ci résulte d'une réévaluation, d'une adaptation au coût de la vie, d'une adaptation des montants minimum, des fluctuations des taux de change, ou encore d'autres causes. Lorsque le règlement est applicable, seule une modification du mode de calcul ou des conditions d'octroi justifie un nouveau calcul de l'avantage dans le régime belge². Pareilles modifications entraînent alors une nouvelle décision du service d'attribution.

Toutefois, outre les stabilisations justifiées³, l'O.N.P. a aussi stabilisé le complément de pension des ouvriers frontaliers et saisonniers (à partir du 1^{er} janvier 1998). L'O.N.P. a également étendu la stabilisation à tous les avantages de pension belges et avantages résiduels cumulés avec une ou plusieurs pensions étrangères, ainsi qu'au calcul des retenues sociales (à partir du 1^{er} janvier 2000).

La Cour a demandé au ministre de préciser le fondement juridique de ces extensions. La réponse du ministre⁴ a été examinée dans le 158^e Cahier d'observations⁵. La Cour ne pouvait se satisfaire de la réponse et a de nouveau fait part au ministre de ses arguments⁶.

¹ Règlement (CE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

² Par exemple, une adaptation de l'avantage de pension résultant de la prise en considération d'une année de prestations supplémentaire, une modification de la situation du ménage, etc.

³ En principe, lorsqu'une pension du régime belge est cumulée avec un avantage de pension étranger octroyé en application du règlement.

⁴ Lettre du 5 avril 2001.

⁵ 158^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule I^{er}, pp. 362-369.

⁶ Lettre du 27 juin 2001, rappelée le 9 janvier 2002.

14. RIJKSDIENST VOOR PENSIOENEN

– STABILISATIE VAN DE BELGISCHE PENSIOENVOORDELEN, GECUMULEERD MET ÉÉN OF MEERDERE BUITENLANDSE PENSIOENEN

N-1.803.364

Het Rekenhof stelde vast dat de betaling van sommige Belgische pensioenvoordelen sinds enige tijd niet meer wordt aangepast aan bepaalde wijzigingen in gecumuleerde buitenlandse pensioenvoordelen. De minister werd daarom gevraagd naar de rechtsgrond van deze „stabilisatie” van Belgische pensioenvoordelen. Uit de verstrekte verantwoording bleek dat geen duidelijke rechtsgrond kan worden aangewezen. Hierover werd gerapporteerd in het 158^e Boek van het Rekenhof. Aangezien het Rekenhof geen genoegen kon nemen met het antwoord, bracht het zijn opwerpingen en argumenten opnieuw ter kennis van de minister. De minister heeft ondertussen geantwoord dat de Rijksdienst voor Pensioenen zal tegemoetkomen aan de opmerkingen van het Rekenhof.

1. Vaststellingen van het Rekenhof en opmerkingen aan de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen

De Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) heeft de Belgische pensioenvoordelen, gecumuleerd met één of meerdere buitenlandse pensioenen, „gestabiliseerd”. De stabilisatie vindt haar grondslag in artikel 51, 1e lid, van de verordening (EG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971¹. De stabilisatie komt er in essentie op neer dat een wijziging van het buitenlands pensioenvoordeel, die voortvloeit uit een herwaardering, een aanpassing aan de kosten van levensonderhoud, een aanpassing van de minimumbedragen, schommelingen van de wisselkoersen, enz., het Belgisch pensioenbedrag niet langer beïnvloedt. Wanneer de verordening van toepassing is, rechtvaardigen enkel een wijziging van de berekeningswijze of van de toekenningsvoorwaarden² een nieuwe berekening van het Belgische voordeel. Dergelijke wijzigingen geven dan aanleiding tot een nieuwe beslissing van de toekenningsdienst.

Naast de gerechtvaardigde stabilisaties³, stabiliseerde de RVP echter tevens de pensioenaanvulling aan de grens- of seizoenarbeiders (vanaf 1 januari 1998). De stabilisatie werd verder uitgebreid tot alle pensioen- en residuaire voordelen die worden gecumuleerd met één of meerdere buitenlandse pensioenen, alsook tot de berekening van de sociale inhoudingen (vanaf 1 januari 2000).

Het Rekenhof heeft aan de minister gevraagd de rechtsgrond van die uitbreidingen te verduidelijken. Het antwoord van de minister⁴ werd besproken in het 158^e Boek van het Rekenhof⁵. Het Rekenhof kon geen genoegen nemen met het antwoord en confronteerde de minister opnieuw met zijn argumenten⁶.

¹ Verordening (EG) nr. 1408/71 van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

² Bijvoorbeeld een aanpassing van het buitenlands pensioenvoordeel als gevolg van het in aanmerking nemen van een bijkomend jaar dat is gepresteerd, een verandering in de gezinstoestand, enz.

³ In principe wanneer een Belgisch pensioen wordt gecumuleerd met een buitenlands pensioenvoordeel dat werd toegekend met toepassing van de verordening.

⁴ Brief van 5 april 2001.

⁵ 158^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 362-369.

⁶ Brief van 27 juni 2001, herinnerd op 9 januari 2002.

2. Réponse du ministre⁷

L'O.N.P. donnera suite aux observations de la Cour. Il n'appliquera plus la stabilisation aux compléments à charge du régime belge des travailleurs salariés qui sont octroyés aux ouvriers frontaliers et saisonniers, au cumul du revenu garanti aux personnes âgées (ou de la garantie de revenu pour les personnes âgées) avec un avantage étranger, au cumul de pensions du régime belge avec une pension provenant d'un pays non-membre de l'Union européenne et à la fixation des retenues sociales (retenue pour assurance maladie-invalidité et cotisation de solidarité).

Si la correction aboutit au paiement d'un avantage de pension belge inférieur, l'O.N.P. paiera ce nouveau montant à partir du premier mois suivant la correction⁸. Pour les pensionnés qui ont perçu trop peu en raison de l'instauration de la stabilisation, la situation sera rectifiée avec effet rétroactif. Les bénéficiaires concernés seront informés de la modification de leurs droits à pension.

3. Evaluation de la réponse

Le ministre donne entière satisfaction à la Cour. L'O.N.P. ne pourra cependant pas arrêter immédiatement la stabilisation dans les cas cités plus haut, parce qu'une adaptation du nouveau programme de paiement est requise à cet effet. La question sera suivie sur place par la Cour.

⁷ Lettre du 13 mars 2002.

⁸ En vertu d'une décision de principe du Conseil pour le paiement des prestations de l'O.N.P., il est renoncé d'office à la récupération de la dette résultant de l'application tardive de la réduction des prestations belges à la suite d'une mesure générale visant à octroyer ou à augmenter des prestations étrangères.

2. Antwoord van de minister⁷

De Rijksdienst voor Pensioenen zal tegemoetkomen aan de opmerkingen van het Rekenhof. De RVP zal de stabilisatie niet meer toepassen voor de aanvullingen ten laste van het Belgisch werknemersstelsel die aan grens- en seizoenarbeiders worden toegekend, voor de cumulatie van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden en inkomensgarantie voor ouderen met een buitenlands voordeel, voor de cumulatie van Belgische pensioenen met een niet-EG-pensioen en voor de vaststelling van de sociale bijdragen (inhouding voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en solidariteitsbijdrage).

Wanneer de rechtzetting uitmondt in de betaling van een kleiner Belgisch pensioenvoordeel, zal de RVP dit nieuwe bedrag betalen vanaf de eerste maand na de rechtzetting⁸. Voor de gepensioneerden die door de stabilisatie te weinig kregen, zal de toestand worden rechtgezet met terugwerkende kracht. De betrokken gerechtigden zullen in kennis worden gesteld van hun gewijzigde pensioenrechten.

3. Evaluatie van het antwoord

De minister komt volledig tegemoet aan de opmerkingen van het Rekenhof. De RVP kan echter de stabilisatie van de hierboven opgesomde gevallen niet onmiddellijk stopzetten omdat hiervoor een aanpassing van het nieuwe betalingsprogramma is vereist. De kwestie zal door het Rekenhof ter plaatse verder worden opgevolgd.

⁷ Brief van 13 maart 2002.

⁸ Ingevolge een principiële beslissing van de Raad voor uitbetaling van de voordelen van de RVP wordt ambtshalve verzaakt aan de terugvordering van schuld die voortvloeit uit het laattijdig toepassen van de vermindering van de Belgische prestaties ten gevolge van een algemene maatregel strekkende tot toekenning of verhoging van buitenlandse prestaties.

15. OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM)

– COMPTABILISATION DES FRAIS D'ADMINISTRATION DUS PAR L'OFFICE AUX ORGANISMES DE PAIEMENT

N-1.969.733

Les organismes chargés du paiement des allocations de chômage ont droit annuellement à une intervention dans les frais d'administration de la part de l'Office national de l'emploi (ONEM). La comptabilisation de ces frais par l'ONEM présente d'importantes lacunes.

1. Cadre légal et réglementaire

L'ONEM est soumis aux dispositions de l'arrêté royal du 5 août 1986 portant règlement général du budget et de la comptabilité des organismes d'intérêt public appartenant à la catégorie D, visés par la loi du 16 mars 1954. Dès lors, les règles du plan comptable général de la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale lui sont applicables.

L'arrêté royal du 16 septembre 1991 portant fixation des indemnités pour les frais d'administration des organismes de paiement des allocations de chômage dispose que ceux-ci ont droit annuellement à une intervention dans les frais d'administration.

En vertu de l'article 29, § 2, deuxième alinéa, de l'arrêté ministériel du 22 décembre 1995 portant réglementation générale de la comptabilité de gestion des organismes de paiement agréés, les organismes de paiement doivent comptabiliser les frais d'administration comme produit dans le compte économique.

2. Constatations

La comptabilisation par l'ONEM des frais d'administration dus aux organismes de paiement présente d'importantes lacunes.

Ainsi, les comptes de la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC) pour l'année 1999 montrent que le solde du compte courant «ONEM – frais d'administration» s'élève à zéro franc (zéro euro), alors que, dans la comptabilité de l'ONEM, un solde de 2,472 milliards de francs (61.279.279,32 euros) figure au compte.

Une analyse plus poussée montre que les versements des avances faites par l'ONEM à la CAPAC et aux organismes de paiement agréés sont certes imputés au budget, mais qu'ils ne sont pas comptabilisés sur un compte de charges.

Trois lacunes ont été constatées.

En ce qui concerne les avances payées, la comptabilité de l'ONEM ne donne pas une image correcte des charges de l'année en cours. D'après le plan comptable général de la Commission de normalisation de la comptabilité des organismes d'intérêt public de la sécurité sociale, la classe 6 «Charges de la sécurité sociale» reprend «(...) l'ensemble des charges constatées, pour une année déterminée, par les gestionnaires de la sécurité sociale au profit de tiers ainsi que d'organismes de sécurité sociale et de branches ou sous-branches de l'organisme». Les avances de frais d'administration ne sont pas seulement des droits constatés, mais peuvent également être considérées comme définitives. En effet, lors du décompte définitif des frais d'administration, l'ONEM ne porte en compte que le solde.

15. RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING

– BOEKING VAN DE ADMINISTRATIEKOSTEN VERSCHULDIGD AAN DE UITBETALINGSINSTELLINGEN

N-1.969.733

De instellingen, belast met de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen, hebben jaarlijks recht op een tegemoetkoming in de administratiekosten vanwege de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). De boeking van die kosten door de RVA vertoont belangrijke tekortkomingen.

1. Wettelijk en reglementair kader

De RVA is onderworpen aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 augustus 1986 houdende algemeen reglement op de begroting en de boekhouding van de instellingen van openbaar nut behorend tot categorie D, beoogd bij de wet van 16 maart 1954. Bijgevolg zijn de regels van het algemeen boekhoudplan van de Commissie voor Normalisatie van de Boekhouding der Instellingen van Openbaar Nut van de Sociale Zekerheid van toepassing.

Het koninklijk besluit van 16 september 1991 tot vaststelling van de vergoedingen voor administratiekosten van de uitbetalingsinstellingen, belast met de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen, bepaalt dat de uitbetalingsinstellingen jaarlijks recht hebben op een tegemoetkoming in de administratiekosten.

Luidens artikel 29, § 2, tweede lid, van het ministerieel besluit van 22 december 1995 houdende het algemeen reglement op de beheersboekhouding der erkende uitbetalingsinstellingen, dienen de administratiekosten door de uitbetalingsinstellingen te worden geboekt als opbrengst in de economische rekening.

2. Vaststellingen

De boeking door de RVA van de administratiekosten, verschuldigd aan de uitbetalingsinstellingen, vertoont belangrijke tekortkomingen.

Zo blijkt dat in de rekeningen 1999 van de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW) het saldo van de rekening-courant „RVA- administratiekosten” 0 BEF (0 EUR) bedraagt, terwijl in de boekhouding van de RVA een saldo van 2,472 miljard BEF (61.279.279,32 EUR) is ingeschreven.

Verdere analyse wijst uit dat de stortingen van de voorschotten aan de HVW en aan de erkende uitbetalingsinstellingen door de RVA weliswaar budgettair worden aangerekend, doch niet op een kostenrekening worden geboekt.

De vastgestelde tekortkomingen zijn drieledig.

Wat betreft de betaalde voorschotten geeft de boekhouding van de RVA geen correct beeld van de kosten van het lopende jaar. Volgens het algemeen boekhoudplan van de Commissie voor Normalisatie van de Boekhouding der Instellingen van Openbaar Nut van de Sociale Zekerheid worden in de klasse 6 „lasten van de sociale zekerheid” geboekt: „(...) het geheel van de rechten die voor een bepaald jaar door de beheerders van de sociale zekerheid worden vastgesteld ten voordele van derden, ten voordele van andere sociale zekerheidsinstellingen en ten voordele van de takken en ondertakken van de instelling”. De voorschotten van de administratiekosten zijn niet enkel vastgestelde rechten, doch kunnen tevens als definitief worden beschouwd. Immers, bij de definitieve afrekening van de administratiekosten wordt door de RVA enkel het saldo in rekening gebracht.

Conformément au principe d'exhaustivité, toutes les charges de l'année doivent être reprises dans la comptabilité. Le mode de comptabilisation actuel de l'ONEm ne donne pas une image complète des charges de l'année durant laquelle les avances sont payées, étant donné que celles-ci ne sont pas enregistrées dans un compte de charges.

Il n'existe pas de correspondance entre la dette comptabilisée à l'ONEm (compte bilantaire «Avances frais d'administration») et les créances des organismes de paiement (comptes courants de la CAPAC et des organismes de paiement agréés). Cette situation porte préjudice à la valeur de la comptabilité et des comptes de l'ONEm, en tant qu'instrument de politique.

3. Observations de la Cour des comptes à la Vice-Première Ministre et ministre de l'Emploi

Par lettre du 30 mai 2001, la Cour a communiqué les constatations susmentionnées à la Vice-Première Ministre et a demandé que, dans la comptabilité économique, les avances «Frais d'administration organismes de paiement» faites par l'ONEm soient imputées à l'année à laquelle elles ont trait, de sorte que le compte bilantaire de l'ONEm et les comptes courants correspondants de la CAPAC et des organismes de paiement agréés correspondent.

4. Réponse de la Vice-Première Ministre

Dans sa réponse du 27 août 2001, la ministre signale que les comptes économiques ne peuvent pas comprendre de dépenses qui ont un caractère provisoire. La ministre fait une distinction entre les frais d'administration dus à l'organisme de paiement public – c'est-à-dire la CAPAC – et ceux dus aux autres organismes de paiement. Alors que les avances de la CAPAC créent, selon la ministre, un droit réel, et donc définitif, le droit définitif à l'égard des organismes de paiement privés n'apparaît qu'après que l'autorité de tutelle a approuvé le décompte. Les montants définitifs à payer peuvent être très différents des avances versées, en raison de facteurs économiques imprévus, lesquels peuvent entraîner une importante variation du volume de travail des organismes concernés.

Enfin, la ministre signale que les avances faites sur les frais d'administration de l'organisme de paiement public seront, cette année encore, comptabilisées dans le compte économique. En ce qui concerne les organismes de paiement privés, le mode de comptabilisation actuel sera maintenu.

5. Evaluation de la réponse de la Vice-Première Ministre

L'ONEm tient partiellement compte des observations formulées par la Cour.

L'organisme adaptera le mode de comptabilisation des avances de frais d'administration faites à la CAPAC, de sorte qu'au cours de l'année, celles-ci ne soient plus uniquement imputées sur le plan budgétaire, mais qu'elles le soient aussi sur le plan économique.

Toutefois, l'argumentation de la ministre se base sur le montant des frais d'administration, alors que l'observation de la Cour concerne la présentation comptable correcte des paiements réels.

Overeenkomstig het principe van de volledigheid moeten in de boekhouding alle kosten van het jaar worden opgenomen. De huidige boekingswijze van de RVA geeft geen volledig beeld van de kosten van het jaar waarin de voorschotten worden betaald, aangezien de betaalde voorschotten niet op een kostenrekening worden geboekt.

Er bestaat geen overeenstemming tussen de bij de RVA geboekte schuld (balansrekening „voorschotten bestuurskosten”) en de vorderingen van de uitbetalingsinstellingen (rekeningen-courant van de HVW en de erkende uitbetalingsinstellingen). Hierdoor wordt afbreuk gedaan aan de waarde van de boekhouding en de rekening van de RVA als beleidsinstrument.

3. Opmerkingen van het Rekenhof aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid

Bij brief van 30 mei 2001 heeft het Rekenhof de bovenstaande vaststellingen aan de Vice-Eerste Minister meegedeeld en gevraagd dat de voorschotten „bestuurskosten uitbetalingsinstellingen” door de RVA economisch zouden worden aangerekend op het jaar waarop ze betrekking hebben, zodat de balansrekening van de RVA en de corresponderende rekeningen-courant van de HVW en van de erkende uitbetalingsinstellingen op elkaar zouden zijn afgestemd.

4. Antwoord van de Vice-Eerste Minister

In zijn antwoord van 27 augustus 2001 wijst de minister erop dat in de economische rekeningen geen uitgaven kunnen worden geboekt die een voorlopig karakter hebben. De minister maakt een onderscheid tussen de administratiekosten verschuldigd aan de openbare uitbetalingsinstelling – met name de HVW – en die verschuldigd aan de overige uitbetalingsinstellingen. Terwijl de voorschotten van de HVW volgens de minister een feitelijk, derhalve definitief recht creëren, ontstaat het definitief recht ten aanzien van de private uitbetalingsinstellingen pas na goedkeuring van de afrekening door de voogdijoverheid. De af te rekenen bedragen kunnen in belangrijke mate afwijken van de voorschotten ingevolge onverwachte economische factoren, waardoor een belangrijke variatie van het werkvolume van bedoelde instellingen kan optreden.

Tenslotte stelt de minister dat de voorschotten op de administratiekosten van de openbare uitbetalingsinstelling nog tijdens het boekjaar op de economische rekening zullen worden geboekt. Wat betreft de private uitbetalingsinstellingen blijft de huidige boekingswijze behouden.

5. Evaluatie van het antwoord van de Vice-Eerste Minister

De RVA komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen van het Rekenhof.

De instelling zal de boekingswijze van de voorschotten op de administratiekosten aan de HVW aanpassen, zodat de voorschotten in de loop van het jaar niet enkel budgettair, maar ook economisch zullen worden aangerekend.

Terwijl echter de argumentatie van de minister uitgaat van het bedrag van de administratiekosten, is de opmerking van het Rekenhof gericht op de correcte boekhoudkundige voorstelling van de feitelijke betalingen.

Le fait que l'ONEm enregistre les avances payées au budget implique un droit acquis dans le chef de l'organisme de paiement. La comptabilisation correcte dans les comptes économiques n'a rien à voir avec la création ou non d'un droit et reflète uniquement les charges que l'ONEm a supportées durant l'année budgétaire considérée.

Par conséquent, la Cour a répété que l'enregistrement comptable des avances faites sur les frais d'administration des organismes de paiement privés est indépendant du droit aux frais d'administration et du calcul de leur montant, et a insisté pour que, dans la comptabilité économique, les avances faites aux organismes de paiement privés soient, elles aussi, imputées à l'année à laquelle elles ont trait.

Par lettre du 17 janvier 2002, la Vice-Première Ministre a fait savoir que la problématique serait réexaminée en profondeur.

Aangezien de RVA de betaalde voorschotten budgettair aanreken, impliceert dit een verworven recht in hoofde van de uitbetalingsinstelling. De correcte boeking op de economische rekeningen staat los van het ontstaan van een recht en geeft enkel de „kosten” weer van de RVA in het beschouwde begrotingsjaar.

Bijgevolg heeft het Rekenhof herhaald dat de boekhoudkundige registratie van de voorschotten op de administratiekosten van de private uitbetalingsinstellingen losstaat van het recht op en de berekening van het bedrag van die administratiekosten, en erop aangedrongen ook de voorschotten op de administratiekosten aan de private uitbetalingsinstellingen economisch aan te rekenen op het jaar waarop zij betrekking hebben.

Bij brief van 17 januari 2002 heeft de Vice-Eerste Minister meegedeeld dat de problematiek opnieuw en grondig zal worden onderzocht.

16. OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI ET OFFICE NATIONAL DES VACANCES ANNUELLES
– L'ASSIMILATION DES JOURNÉES DE CHÔMAGE TEMPORAIRE POUR RAISONS ÉCONOMIQUES

F-1.944.308

La notion de chômage économique n'est pas légalement définie. Cette lacune a entraîné des divergences d'interprétation de la portée de ce concept par l'Office national de l'emploi et l'Office national des vacances annuelles. Le second organisme ne reconnaît pas certaines des journées de chômage économique, indemnisées par le premier, en vue de leur assimilation à des journées de travail donnant droit au pécule de vacances.

Cette situation s'accommode mal de la mise en œuvre, au sein de la Sécurité sociale, de la déclaration multifonctionnelle qui postule, en matière d'établissement des droits, un accord sur l'identité d'interprétation de telles notions.

Il apparaît que chacun des organismes souhaite conserver sa liberté d'appréciation tout en laissant à l'autre son autonomie dans les matières qu'il est appelé à gérer. Le 26 juin 2002, la Cour a adressé un rapport à ce sujet au ministre de l'Emploi, des Affaires sociales et des Pensions.

Le législateur n'a jamais défini la notion de chômage économique. En effet, l'article 51, § 1^{er}, de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail se borne à énoncer que «sur avis de la commission paritaire ou du Conseil national du Travail, le Roi peut déterminer les conditions dans lesquelles le manque de travail pour raisons économiques permet la suspension totale de l'exécution du contrat ou l'instauration d'un régime de travail à temps réduit».

Les travaux préparatoires de cette loi sont également muets sur ce point.

En 1962 cependant, dans l'exposé des motifs du projet de loi modifiant, entre autres, la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, il a été déclaré que «la notion de «causes économiques» était extrêmement malaisée à définir, tant ces causes étaient multiples et variables dans la pratique. On peut affirmer que les causes économiques dont peut se prévaloir l'employeur, sont celles qui rendent impossible le maintien du rythme de travail existant dans l'entreprise. Elles ne peuvent être invoquées, lorsque le manque de travail est la conséquence d'une organisation déficiente de l'entreprise ou d'une mauvaise gestion de l'employeur. Les causes économiques peuvent être évoquées en période de haute conjoncture et de basse conjoncture économique¹.»

Ce concept fut et reste interprété différemment par l'Office national de l'emploi (ONEm) et l'Office national des vacances annuelles (O.N.V.A.), chacun pour ses missions statutaires spécifiques. L'ONEm fournit aux travailleurs touchés par le chômage économique un revenu de remplacement dans le cadre de la sécurité sociale tandis que l'O.N.V.A. paie le pécule de vacances des ouvriers dans le cadre du contrat de travail, avec l'obligation réglementaire d'assimiler certains jours à des journées de travail. C'est la mise en œuvre de réglementations différentes par les deux organismes qui a abouti à des interprétations propres du concept de chômage économique.

¹ Doc. parl., Chambre des Représentants 369 (1961-1962) – 1, page 5.

16. RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVORZIENING EN RIJKSDIENST VOOR JAARLIJKSE VAKANTIE
– GELIJKSTELLING VAN DE DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID WEGENS ECONOMISCHE REDENEN

F-1.944.308

Het begrip economische werkloosheid is niet in de wet gedefinieerd. Deze leemte heeft geleid tot interpretatieverschillen tussen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie met betrekking tot de draagwijdte van dat begrip. Aldus worden bepaalde dagen van economische werkloosheid, die door de eerstgenoemde instelling worden vergoed, door de laatstgenoemde instelling niet erkend met het oog op de gelijkstelling ervan met dagen die recht geven op vakantie-geld.

Deze toestand is moeilijk te verzoenen met de invoering, binnen de sociale zekerheid, van de multifunctionele aangifte die, inzake de vaststelling van rechten, een akkoord over de eensluidende interpretatie van dergelijke begrippen vooropstelt.

Het blijkt dat elke instelling haar eigen beoordelingsbevoegdheid wenst te behouden, maar tevens de autonomie aanvaardt van de andere instellingen inzake de materies die zij beheren. Op 26 juni 2002 heeft het Rekenhof hierover gerapporteerd aan de Ministers van Tewerkstelling en van Sociale Zaken en Pensioenen.

De wetgever heeft nooit het begrip economische werkloosheid gedefinieerd. Artikel 51, § 1, van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten beperkt zich ertoe te stellen dat „op voorstel van het paritair comité of van de Nationale Arbeidsraad de Koning de voorwaarden kan bepalen waaronder bij gebrek aan werk wegens economische oorzaken de uitvoering van de overeenkomst geheel wordt geschorst of een regeling van gedeeltelijke arbeid wordt ingevoerd”.

De voorbereidende werkzaamheden van die wet behouden hierover eveneens het stilzwijgen.

In 1962 werd echter in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van o.a. de wet van 10 maart 1900 op het arbeidscontract aangegeven dat „het begrip „economische oorzaken” uitermate moeilijk te bepalen was, omdat de oorzaken ervan in de praktijk talrijk en verscheiden waren. Men mag evenwel zeggen dat de economische oorzaken, waarop de werkgever zich kan beroepen, diegene zijn waardoor het in de onderneming bestaande arbeidsritme onmogelijk kan worden gehandhaafd. Men mag er zich niet op beroepen, wanneer het gebrek aan werk voortvloeit uit een gebrekkige organisatie van de onderneming of uit het wanbeheer van de werkgever. De economische oorzaken kunnen worden ingeroepen in een periode van economische hoogconjunctuur of laagconjunctuur”¹.

Het begrip economische werkloosheid wordt door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en door de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV), elk voor zijn specifieke statutaire opdrachten, verschillend geïnterpreteerd. De RVA verstrekt de werknemers die worden getroffen door economische werkloosheid een vervangingsinkomen in het raam van de sociale zekerheid. De RJV betaalt het vakantiegeld van de werknemers in het raam van de arbeidsovereenkomst, met de reglementaire verplichting sommige dagen met werkdagen gelijk te stellen. Precies de toepassing van een verschillende reglementering door de twee instellingen heeft geleid tot verschillende interpretaties van het begrip economische werkloosheid.

¹ Parl. St., Kamer, nr. 369 (1961-1962) – 1, p. 5.

En effet, certaines journées de chômage économique indemnisées par l'ONEm ne sont pas reconnues par l'O.N.V.A. en vue de l'assimilation à des journées de travail donnant droit au payement du pécule de vacances.

La controverse dure depuis des décennies sans que le législateur, les autorités de tutelle ou la jurisprudence n'apportent de solution définitive. Les juridictions reconnaissent en général le pouvoir d'appréciation de l'O.N.V.A. et indépendamment de l'interprétation de l'ONEm. La Cour de Cassation n'a jamais été saisie de la question. Les organismes ont réglé le problème par le biais d'instructions internes (ONEm) ou de circulaires destinées aux employeurs (O.N.V.A.).

Cette situation s'accommode mal de la mise en œuvre, au sein de la Sécurité sociale, de la déclaration multifonctionnelle qui postule, en matière d'établissement des droits, un accord sur l'identité d'interprétation de ces notions.

Dans le cadre de l'harmonisation de la notion de chômage économique prévue par l'accord interprofessionnel de 2001-2002, 50 dossiers pour lesquels l'O.N.V.A. a refusé d'assimiler des jours de chômage économique reconnus comme tels par l'ONEm ont été transmis à cet organisme.

Le processus d'harmonisation se poursuit encore actuellement au sein de l'ONEm. Son comité de gestion a défini le cadre dans lequel le travail sur les dossiers soumis par l'O.N.V.A. devra s'effectuer. Il a souligné que l'intention du législateur n'était pas de faire contrôler systématiquement le chômage pour cause économique par un organisme public.

Dans ce contexte, la Cour a adressé aux organismes concernés, en vue de la tenue d'une phase contradictoire, un rapport provisoire établi par son auditorat. Les deux organismes reconnaissent leurs divergences et insistent sur les différences entre leurs missions respectives. L'ONEm verse un revenu de remplacement dans le cadre de la sécurité sociale, financé par la Gestion financière globale, tandis que l'O.N.V.A. paye un complément de revenu (les pécules de vacances des ouvriers) financé par les employeurs.

Les partenaires sociaux, membres des deux comités de gestion, adoptent par ailleurs des positions différentes selon les spécificités de l'organisme. Pour l'ONEm, le chômage économique doit favoriser la flexibilité du marché de l'emploi, alors que pour l'O.N.V.A. il doit se limiter au chômage résultant des aléas de la conjoncture.

L'ONEm souligne la difficulté de contrôler les motifs du chômage économique et reconnaît le chômage saisonnier comme du chômage économique à part entière. L'O.N.V.A. considère par contre que ce type de chômage est structurel et ne peut donc donner lieu à une assimilation.

Chacun des organismes souhaite par conséquent conserver sa liberté d'appréciation tout en laissant à l'autre son autonomie dans les matières qu'il est appelé à gérer.

En date du 26 juin 2002, le rapport définitif approuvé par la Cour a été adressé au ministre de l'Emploi et au Ministre des Affaires sociales et des Pensions.

Le ministre a pris connaissance de ce rapport² et s'est engagé à chercher une solution aux problèmes qui y sont abordés.

La Cour des comptes suivra attentivement l'évolution du dossier.

² Lettre du 23 juillet 2002.

Sommige door de RVA vergoede dagen economische werkloosheid worden immers niet door de RJV erkend met het oog op de gelijkstelling met werkdagen die recht geven op de betaling van het vakantiegeld.

De controverse duurt al ettelijke decennia zonder dat de wetgever, de toezichhoudende overheid of de rechtspraak een definitieve oplossing aanreiken. In het algemeen erkennen de rechtscolleges dat zowel de RJV als de RVA ter zake over een onafhankelijke beoordelingsbevoegdheid beschikken. De betwisting werd nooit voorgelegd aan het Hof van Cassatie. De instellingen hebben het probleem geregeld via interne instructies (RVA) of omzendbrieven aan de werkgevers (RJV).

Die situatie valt moeilijk te rijmen met de invoering, binnen de sociale zekerheid, van de multifunctionele aangifte die, inzake de vestiging van de rechten, een akkoord over de eensluidende interpretatie van dergelijke begrippen vooropstelt.

In het raam van de harmonisering van het begrip economische werkloosheid waarin het interprofessioneel akkoord van 2001-2002 voorzag, werden 50 dossiers waarvoor de RJV weigerde de door de RVA als economische werkloosheid erkende dagen gelijk te schakelen, aan de RVA overgezonden.

Het harmoniseringsproces is bij de RVA momenteel nog aan de gang. Het beheerscomité heeft het kader gedefinieerd binnen hetwelk de door de RJV voorgelegde dossiers zullen worden onderzocht. De RVA geeft hierbij aan dat de wetgever niet de bedoeling had de werkloosheid wegens economische redenen systematisch door een openbare instelling te laten controleren.

In die context heeft het Rekenhof aan de betrokken instellingen, met het oog op het organiseren van een tegensprekelijke fase, een door zijn auditeurs geredigeerd voorlopig verslag toegezonden. De twee instellingen geven toe dat zij er divergente standpunten op nahouden en zij benadrukken de verschillen tussen hun respectieve opdrachten. De RVA stort een vervangingsinkomen in het raam van de sociale zekerheid, gefinancierd door het globaal financieel beheer, terwijl de RJV een inkomencomplement (het vakantiegeld van de werknemers) betaalt dat door de werkgevers wordt gefinancierd.

De sociale partners die lid zijn van de twee beheerscomités, nemen bovendien verschillende standpunten in naargelang van de specifieke doelstellingen van de instelling. Voor de RVA moet de economische werkloosheid de flexibiliteit van de arbeidsmarkt bevorderen, terwijl zij voor de RJV beperkt moet blijven tot de werkloosheid als gevolg van conjunctuurschommelingen.

De RVA onderstreept hoe moeilijk het is de redenen van de economische werkloosheid te controleren en erkent de seizoenswerkloosheid als echte economische werkloosheid. De RJV is daarentegen van oordeel dat die vorm van werkloosheid van structurele aard is en geen aanleiding kan geven tot gelijkstelling.

Het blijkt dat elke instelling haar eigen beoordelingsbevoegdheid wenst te behouden, maar tevens de autonomie aanvaardt van de andere instelling inzake de materies die zij beheert.

Het definitief verslag dat door het Rekenhof werd goedgekeurd, werd op 26 juni 2002 aan de Minister van Tewerkstelling en aan de Minister van Sociale Zaken en Pensioenen toegezonden.

De minister heeft kennis genomen van dat verslag² en heeft zich ertoe verbonden een oplossing te zoeken voor de daarin aangevoerde problemen.

Het Rekenhof zal de verdere evolutie van het dossier nauwlettend opvolgen.

² Brief van 23 juli 2002.

17. OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI ET RÉGIE DES BÂTIMENTS

– OCTROI ET EXERCICE DE FONCTIONS SUPÉRIEURES

La Cour des comptes a effectué un contrôle de l'octroi et de l'exercice de fonctions supérieures à l'Office national de l'emploi et à la Régie des bâtiments. A cette occasion, elle a constaté qu'un avantage financier est accordé à un certain nombre de membres du personnel par le biais d'une désignation à une fonction supérieure, ce qui est contraire à la lettre et aux objectifs de la réglementation.

N-2.014.184
N-2.094.309

1. Cadre réglementaire

L'arrêté royal du 8 août 1983 régit l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat¹. L'objectif de cet arrêté était d'éliminer un certain nombre d'abus et de situations intolérables constatées auparavant.

Pour l'application de l'arrêté, il faut entendre par fonction supérieure toute fonction correspondant à un emploi prévu au cadre, d'un grade au moins équivalent à celui dont l'agent est revêtu, et auquel est attachée une échelle de traitement plus avantageuse (article 1^{er}).

Les désignations à des fonctions supérieures doivent avoir un caractère exceptionnel (préambule). En outre, ces désignations ne peuvent être que momentanées: elles doivent cesser lorsque le titulaire de l'emploi reprend ses fonctions ou, en cas d'emploi définitivement vacant, lorsqu'un nouveau titulaire est nommé par le biais d'un recrutement, d'une promotion ou de la mobilité (article 4).

En principe, seul un agent remplissant les conditions statutaires pour être nommé au grade correspondant à la fonction à exercer peut être désigné pour l'exercice d'une fonction supérieure. A défaut, un autre agent peut, à certaines conditions strictement énumérées, être désigné pour l'exercice de cette fonction (article 3).

Une fonction définitivement vacante ou momentanément non occupée par son titulaire est confiée à l'agent jugé le plus apte. Toute désignation est précédée par une procédure déterminée et un processus décisionnel hiérarchique (articles 6 et 7).

L'agent chargé d'une fonction supérieure pendant un certain temps reçoit une allocation dont le montant est au maximum égal à la différence entre le traitement dont il bénéficierait dans le grade de la fonction assumée provisoirement et le traitement dont il bénéficie dans son grade effectif (article 13, § 3).

2. Constatations et observations de la Cour des comptes

A l'Office national de l'emploi, des fonctions supérieures ont été octroyées en méconnaissance des conditions de grade et d'échelle minimales prévues à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 8 août 1983. En outre, la détermination de l'allocation n'est pas réglementaire, parce que l'ancienneté utile est mal calculée, eu égard à l'article 13, § 3, de cet arrêté.

A la Régie des bâtiments, il a été constaté que presque 8% des membres du personnel effectivement en service exercent une fonction supérieure. Qui plus est, dans 78%

¹ Arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat.

17. RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING EN REGIE DER GEBOUWEN – TOEKENNING EN UITOEFENING VAN HOGERE FUNCTIES

N-2.014.184
N-2.094.309

Het Rekenhof heeft een onderzoek gevoerd naar de toekenning en uitoefening van hogere functies bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening en de Regie der Gebouwen. Naar aanleiding daarvan heeft het vastgesteld dat aan een aantal personeelsleden een financieel voordeel wordt toegekend via een aanstelling tot het uitoefenen van een hoger ambt, in strijd met de letter en de geest van de reglementering.

1. Reglementair kader

Het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 regelt de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen¹. Het kwam tot stand met de bedoeling een aantal eerder aan het licht gebrachte misbruiken en wantoestanden weg te werken.

Voor de toepassing van het besluit moet worden verstaan onder hoger ambt elk ambt dat overeenstemt met de in de personeelsformatie voorkomende betrekking van een graad die ten minste gelijkwaardig is aan die waarmee de ambtenaar is bekleed en waaraan een voordeliger weddenschaal is verbonden (artikel 1).

Aanstellingen tot het uitoefenen van een hoger ambt dienen uitzonderlijk te blijven (aanhef). Bovendien kunnen die aanstellingen slechts tijdelijk gebeuren, totdat de titularis de betrekking terug inneemt, of bij definitief vacante betrekking tot het ogenblik dat bij wege van werving, bevordering of mobiliteit, een nieuwe titularis is benoemd (artikel 4).

Hogere functies kunnen in principe enkel worden waargenomen door ambtenaren die voldoen aan de statutaire voorwaarden om tot de graad van het hoger ambt te worden benoemd. Slechts bij gebrek aan zulke ambtenaren kan, onder bepaalde precies voorgeschreven minimumvoorwaarden, het hoger ambt ook aan een ander ambtenaar worden toegekend (artikel 3).

Definitief of tijdelijk openstaande betrekkingen kunnen worden toegewezen bij wijze van hoger ambt aan de meest geschikt bevonden vastbenoemde ambtenaar. Aan elke toewijzing gaat een bepaalde procedure en hiërarchische besluitvorming vooraf (artikelen 6 en 7).

De ambtenaar die gedurende een zekere tijd met een hoger ambt wordt belast, ontvangt een toelage waarvan het bedrag maximaal gelijk is aan het verschil tussen de bezoldiging welke de betrokken ambtenaar zou genieten in de graad van het uitgeoefend hoger ambt en die welke hij geniet in zijn werkelijke graad (artikel 13, § 3).

2. Vaststellingen en opmerkingen van het Rekenhof

Bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening werden hogere functies toegekend met miskennis van de minimale graad- en schaalvereisten voorzien in artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983. Bovendien is de vaststelling van de toelage niet reglementair vermits de nuttige anciënniteit, gelet op artikel 13, § 3, van genoemd besluit, verkeerd wordt berekend.

Bij de Regie der Gebouwen werd vastgesteld dat bijna 8% van de personeelsleden die effectief in dienst zijn een hogere functie uitoefenen. Daarenboven werd in 78%

¹ Koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen.

des cas, la fonction supérieure est octroyée à des fonctionnaires qui ne satisfont pas aux exigences statutaires en matière de désignation, ce qui peut difficilement correspondre à l'objectif et aux dispositions de l'arrêté royal du 8 août 1983.

Par ailleurs, les actes de désignation ne sont pas établis conformément aux dispositions de l'arrêté royal, ce qui, par exemple, ne permet pas de localiser l'emploi vacant. Il a également été constaté que, dans la plupart des cas, différentes fonctions supérieures sont octroyées successivement à la même personne, de sorte que, pendant la majeure partie de leur carrière, ces agents sont en service en étant revêtus d'un grade et en bénéficiant d'une rémunération auxquels ils n'ont pas droit statutairement. Des fonctions supérieures ont aussi été octroyées avant le début de l'absence de la personne à remplacer et, dans plusieurs cas, des fonctions supérieures ont été octroyées dans un autre grade que celui de la fonction vacante. Dans un autre cas, le paiement de l'allocation n'a pas été suspendu, malgré l'absence de la personne désignée pendant plus de trente jours.

En outre, tant à l'Office national de l'emploi qu'à la Régie des bâtiments, un certain nombre de fonctions supérieures sont contraires à la réglementation, pour une ou plusieurs des raisons suivantes :

- la durée de désignation maximale de deux ans dans une fonction définitivement vacante est dépassée;
- des fonctionnaires sont désignés dans des emplois temporairement vacants sans réellement remplacer le fonctionnaire absent, ce qui signifie que la fonction supérieure est exercée dans un autre service que celui où le titulaire absent travaillait. Dans de nombreux cas, l'intéressé continue même à travailler dans son service d'origine;
- des fonctions supérieures sont octroyées dans des emplois non vacants par dépassement du cadre;
- lorsque, dans des désignations en cascade, l'une des indications relatives à la fonction supérieure n'est pas valable, les désignations qui s'appuient sur elle perdent ainsi leur fondement juridique;
- les décisions de désignation ou de prorogation sont prises avec effet rétroactif. L'avis obligatoire du conseil de direction, du chef de service ou de l'Inspection des finances est donné tardivement, n'est pas daté ou fait défaut. En outre, la justification de l'attribution de la fonction supérieure à un membre du personnel bien déterminé est souvent insuffisante et, dès lors, la nécessité d'octroyer les fonctions supérieures n'est pas démontrée.

Les irrégularités constatées ont été communiquées à la Vice-Première Ministre et ministre de l'Emploi, compétente pour l'Office national de l'emploi, et au ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, compétent pour la Régie des bâtiments. La Cour a demandé que soient prises les mesures adéquates en vue de mettre fin aux infractions à la réglementation et de récupérer les allocations non dues².

Les ministres n'ont, jusqu'à présent, pas répondu aux observations de la Cour.

² Lettres des 1^{er} mars et 22 mai 2002.

van de gevallen de hogere functie verleend aan ambtenaren die niet aan de statutaire benoemingsvereisten voldoen. Dit kan bezwaarlijk in overeenstemming worden gebracht met de bedoeling en de bepalingen van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983.

Bovendien zijn de aanstellingsakten niet opgesteld conform de bepalingen van het koninklijk besluit, waardoor het bijvoorbeeld niet mogelijk is de openstaande betrekking te lokaliseren. Er werd ook vastgesteld dat in de meeste gevallen aan dezelfde persoon verschillende hogere functies na elkaar worden verleend, zodat deze ambtenaren gedurende een groot deel van hun loopbaan in dienst zijn met een graad en bezoldiging waar zij statutair geen recht op hebben. Eveneens werden hogere functies vroeger toegekend dan de begindatum van de afwezigheid van de te vervangen persoon en werden een aantal hogere functies verleend in een andere graad dan die van de openstaande betrekking. Daarenboven werd, bij een afwezigheid van de aangestelde van meer dan 30 dagen, de betaling van de toelage niet stopgezet.

Zowel bij de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening als bij de Regie der Gebouwen bleken een aantal hogere functies bovendien strijdig te zijn met de reglementering om één of meer van de hiernavolgende redenen.

- De maximale aanstellingsduur van twee jaar in een definitief openstaande betrekking wordt overschreden.
- Ambtenaren worden aangesteld in tijdelijk openstaande betrekkingen zonder dat zij daadwerkelijk de plaats van de afwezige ambtenaar innemen. Dit betekent dat het hoger ambt wordt waargenomen in een andere dienst dan die waarin de afwezige titularis was tewerkgesteld. In veel gevallen blijft de betrokkene zelfs tewerkgesteld in zijn dienst van oorsprong.
- Hogere functies worden verleend in niet-vacante betrekkingen door overschrijding van de personeelsformatie.
- Wanneer in trapsgewijze opgebouwde aanstellingen één van de aanwijzingen ongeldig blijkt, vervalt daardoor eveneens de rechtsgrond van de daarop gesteunde aanstellingen van de vervangers.
- Beslissingen tot aanstelling of verlenging worden retroactief opgemaakt. De vereiste adviezen van de directieraad, het diensthoofd of de Inspectie van Financiën worden laattijdig verleend, zijn niet gedateerd of ontbreken. Bovendien is de motivering om het hoger ambt toe te wijzen aan een bepaald personeelslid dikwijls onvoldoende, en wordt bijgevolg de noodzaak tot het verlenen van de hogere functies niet aangetoond.

De vastgestelde onregelmatigheden werden medegedeeld aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid, bevoegd voor de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, en aan de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, bevoegd voor de Regie der Gebouwen. Het Rekenhof verzocht de passende maatregelen te treffen om een einde te stellen aan de inbreuken op de regelgeving en de niet-verschuldigde toelagen te recupereren².

De ministers hebben tot op heden de opmerkingen van het Rekenhof niet beantwoord.

² Brieven van 1 maart en 22 mei 2002.

CHAPITRE 5

CONTRÔLE DU BON EMPLOI DES DENIERS PUBLICS

– PUBLICATION SPÉCIALE

La loi du 10 mars 1998 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. Au niveau fédéral, ces analyses de gestion peuvent être menées d'initiative ou sur demande de la Chambre des représentants¹.

Les principales phases de l'exécution de ce type de contrôle sont les suivantes: l'annonce de la mission, l'échange de vues contradictoire avec l'administration contrôlée et, ensuite, le débat avec le ministre compétent, et ce préalablement à toute communication au Parlement des résultats d'un contrôle, et, enfin, la communication des résultats du contrôle à la Chambre des représentants – le plus souvent sous la forme d'un rapport séparé.

Durant la période s'étendant du 1^{er} octobre 2001 au 30 septembre 2002, la Cour, en exécution de la loi du 10 mars 1998, a, pour les matières fédérales, adressé d'initiative à la Chambre des représentants le rapport de contrôle résumé ci-dessous.

L'utilisation d'assurances par dix organismes de sécurité sociale

La Cour des comptes a effectué une étude des conditions dans lesquelles dix organismes d'intérêt public, responsables des paiements d'interventions sociales, couvrent leur responsabilité envers les tiers et s'assurent contre les risques de sinistres touchant leur patrimoine propre.

Diverses recommandations ont été formulées à la suite de ce contrôle, qui devraient contribuer à la mise en place d'une évaluation critique permanente des besoins en matière d'assurance, une gestion d'assurance active et cohérente et un recours systématique à la mise en concurrence sur le marché des assurances.

Après discussion des constatations et recommandations avec les administrations concernées, le rapport de contrôle a été porté à la connaissance des ministres compétents le 24 janvier 2002. Des programmes spécifiques ont d'ores et déjà été mis sur pied en vue de mettre en application les recommandations de la Cour.

Le rapport d'audit a été transmis le 6 mai 2002 à la Chambre des représentants.

¹ 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, *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 618/7).

HOOFDSTUK 5

DOELMATIGHEIDSONDERZOEK

– BIJZONDERE PUBLICATIE

De wet van 10 maart 1998 kent aan het Rekenhof een controlebevoegdheid a posteriori toe op de goede besteding van de overheidsgelden in het licht van de criteria van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Op het federale niveau kunnen die onderzoeken van het beheer worden uitgevoerd op eigen initiatief of op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹.

De belangrijkste fasen in de uitvoering van dat controletype zijn: de aankondiging van de opdracht, de tegensprekelijke procedure met de geauditeerde administratie en vervolgens met de bevoegde minister, zulks voorafgaand aan elke mededeling van het resultaat van een controle aan het Parlement en ten slotte de mededeling – doorgaans onder de vorm van een afzonderlijk verslag – van de resultaten van de controle aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

In uitvoering van de wet van 10 maart 1998 heeft het Rekenhof voor de federale materies tijdens de periode van 1 oktober 2001 tot 30 september 2002 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers één auditverslag toegezonden, dat hierna bondig wordt samengevat.

De aanwending van verzekeringen door tien sociale zekerheidsinstellingen

Het Rekenhof heeft een onderzoek verricht naar de wijze waarop tien openbare instellingen, die instaan voor de betaling van sociale uitkeringen, zich verzekeren tegen risico's inzake aansprakelijkheid of schade aan het eigen patrimonium.

Op grond van dat onderzoek werden diverse aanbevelingen geformuleerd, die moeten bijdragen tot een permanente kritische evaluatie van de verzekeringsbehoeften, een coherent en actief verzekeringenbeheer en een systematische raadpleging van de verzekeringsmarkt.

Na bespreking van de bevindingen en aanbevelingen met de betrokken instellingen, werden de bevoegde ministers op 24 januari 2002 in kennis gesteld van het onderzoeksverslag. Specifieke programma's werden reeds opgezet om de aanbevelingen van het Rekenhof te implementeren.

Het auditverslag werd op 6 mei 2002 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers toegezonden.

¹ De Kamer van Volksvertegenwoordigers was van oordeel dat die opdracht van controle op de goede besteding van de overheidsgelden de wetgevende assemblees in de gelegenheid zal stellen een meer rechtstreekse controle uit te oefenen op de werking van de diensten en de instellingen die aan de controle van het Rekenhof zijn onderworpen (Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting, *Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, nr. 618/7).

Adopté en assemblée générale
du 21 août 2002

Aangenomen in algemene vergadering
van 21 augustus 2002

Le Premier Président:
De Eerste Voorzitter: W. Dumazy;

Le Président:
De Voorzitter: F. Vanstapel;

Les Conseillers:
De Raadsheren: J. Beckers,
M. de Fays,
G. Hubert,
P. Rion,
R. Lesage,
I. Desomer,
J. Debucquoy,
D. Claisse;

Le Greffier en chef:
De Hoofdgriffier: F. Van Den Heede;

Le Greffier:
De Griffier: F. Wascotte.

