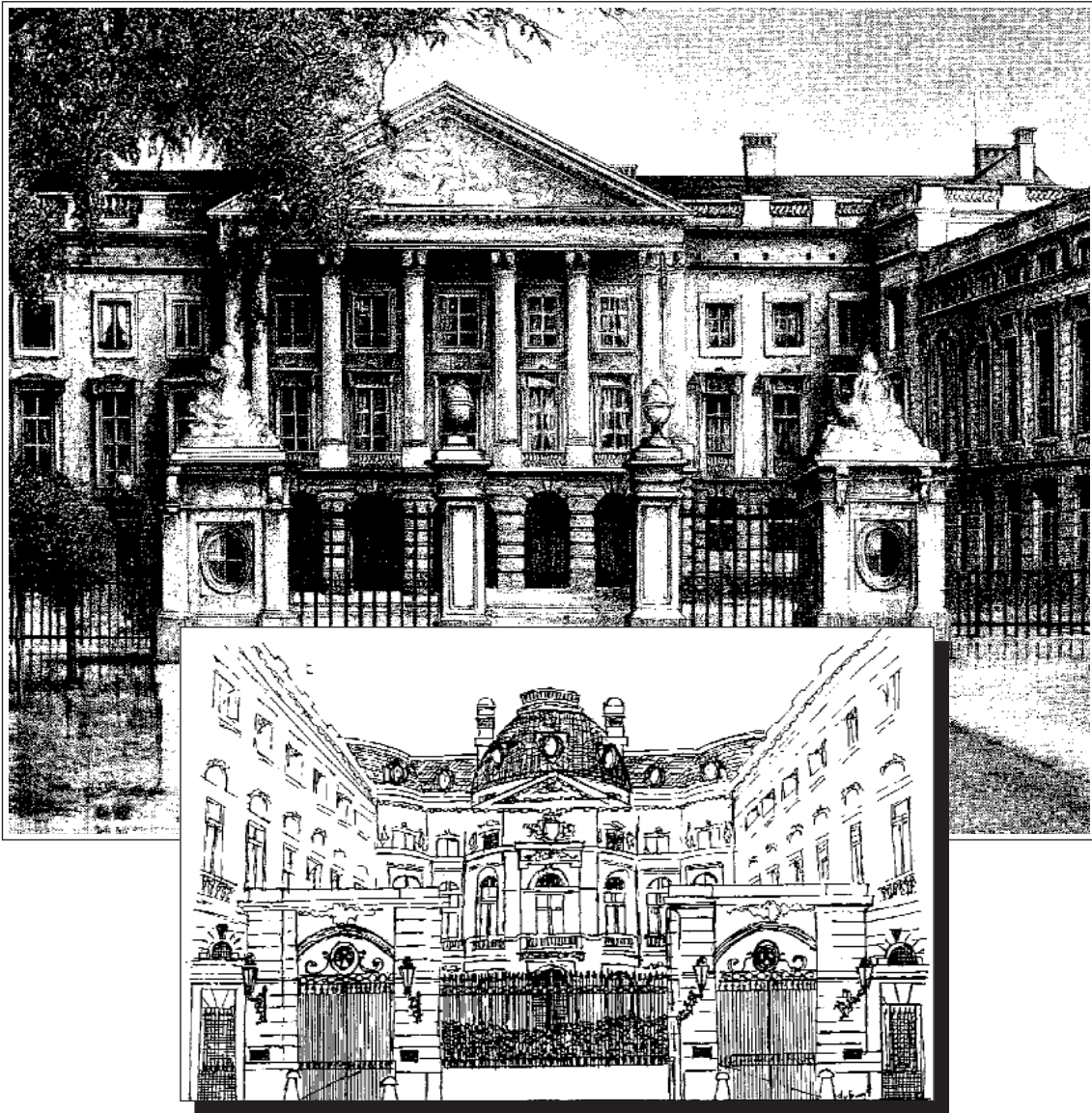


CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS — SESSION 2004-2005

161^e CAHIER DE LA COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

FASCICULE I^{er}



KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS — ZITTING 2004-2005

161^e BOEK VAN HET REKENHOF

OPMERKINGEN EN DOCUMENTEN AAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS VOORGELEGD

DEEL I

161^e CAHIER
DE LA
COUR DES COMPTES

Observations et documents
soumis à la Chambre des représentants

FASCICULE I^{er}

161^e BOEK
VAN HET
REKENHOF

Opmerkingen en documenten
aan de
Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd

DEEL I

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

SESSION 2004-2005

161^e CAHIER
DE LA
COUR DES COMPTES

OBSERVATIONS ET DOCUMENTS SOUMIS À LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

FASCICULE I^{er}

KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

ZITTING 2004-2005

161^e BOEK
VAN HET
REKENHOF

OPMERKINGEN EN DOCUMENTEN AAN DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS VOORGELEGD

DEEL I

TABLE DES MATIÈRES DU FASCICULE I^{er}

Introduction

1 Une nouvelle mission pour la Cour des comptes: la surveillance de l'introduction de listes de mandats et de déclarations de patrimoine	14
---	----

2 Mission juridictionnelle

• Première phase - Arrêt administratif des comptes en débet	64
• Deuxième phase - Détermination de la responsabilité du comptable dont le compte a été arrêté avec un déficit	66

3 Budget et comptes

– Examen du budget en 2003	68
– Délibérations du Conseil des ministres ayant autorisé en 2003 des dépenses au-delà des crédits budgétaires	72
– Compte général de l'Etat	74
– Evolution de la législation en matière de comptabilité publique	76
– Retard dans la transmission des comptes des comptables et des comptes des services de l'Etat à gestion séparée	78
• SPP Politique scientifique: comptes des comptables et des services d'Etat à gestion séparée	78
• SPF Justice: comptes des comptables et comptes de la Régie du travail pénitentiaire	86
• SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement: autonomie financière et reddition des comptes au sein des postes diplomatiques et consulaires	90

4 Recettes fiscales

– Les accises sur les huiles minérales*	102
– La mesure de l'arriéré fiscal*	108
– L'utilisation des déclarations fiscales en vue de la taxation des tiers*	110
– Le traitement administratif des réclamations en matière de contributions directes*	114

INHOUDSTAFEL VAN DEEL I

Inleiding

1 Een nieuwe opdracht voor het Rekenhof: het toezicht op de indiening van mandatenlijsten en vermogensaangiften	15
2 Jurisdictionele opdracht	
• Eerste fase - Administratieve afsluiting van de rekeningen met een tekort	65
• Tweede fase - Beoordeling van de aansprakelijkheid van de rekenplichtige van wie de rekening met een tekort werd afgesloten	67
3 Begroting en rekeningen	
– Onderzoek van de begroting in 2003	69
– Beslissingen van de Ministerraad waarbij in 2003 uitgaven werden gemachtigd boven de begrotingskredieten	73
– Algemene rekening van de Staat	75
– Evolutie van de wetgeving rijkscomptabiliteit	77
– Vertraging bij de overlegging van de rekeningen van rekenplichtigen en van staatsdiensten met afzonderlijk beheer	79
• POD Wetenschapsbeleid: rekeningen van de rekenplichtigen en van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer	79
• FOD Justitie: rekeningen van de rekenplichtigen en van de Regie van de Gevangenisarbeid	87
• FOD Buitenlandse zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: financiële verzelfstandiging en aflegging van rekeningen bij de diplomatieke en consulaire posten	91
4 Fiscale ontvangsten	
– Accijnzen op minerale oliën*	103
– Het meten van de fiscale achterstand*	109
– Het gebruik van de belastingaangiften bij de taxatie van derden*	111
– De administratieve behandeling van bezwaarschriften inzake directe belastingen*	115

5 Services publics fédéraux

- L'évolution des réformes des services publics fédéraux - Article de suivi 120
- Contrôle des dépenses soumises au visa préalable de la Cour des comptes - Article de suivi 128

6 Justice

- Politique d'achat à destination de la magistrature et des maisons de justice 134
- La gestion par les comptables des établissements pénitentiaires des recettes pour compte de l'Etat et des avoirs financiers des détenus 160

7 Intérieur

- La garantie d'un service minimum de police de base* 172

8 Economie et politique scientifique

- Remboursement des avances à des entreprises belges dans le cadre du programme Airbus 182

9 Santé publique

- Octroi et contrôle des interventions financières pour le régime de fin de carrière dans le secteur de la santé 192
- Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur (ISSP): statut administratif et pécuniaire du personnel 200

10 Sécurité sociale et organismes de sécurité sociale

- Prévention et répression du phénomène des faux-indépendants* 208
- Le recouvrement par voie judiciaire des cotisations sociales dues à l'ONSS* 214
- Office national des pensions (ONP): désamiantage et rénovation intérieure de la Tour du Midi 218

11 Intégration sociale

- L'octroi du minimum de moyens d'existence* 236

5 Federale overheidsdiensten

- Evolutie van de hervormingen van de federale overheidsdiensten - Vervolgartikel 121
- Onderzoek van de uitgaven onderworpen aan het voorafgaand visum van het Rekenhof - Vervolgartikel 129

6 Justitie

- Aankoopbeleid voor de magistratuur en de justitiehuzen 135
- Het beheer, door de rekenplichtigen van de strafinrichtingen, van de ontvangsten voor rekening van de Staat en van de gelden van de gedetineerden 161

7 Binnenlandse zaken

- Het waarborgen van een minimale dienstverlening inzake basis-politiezorg* 173

8 Economie en wetenschapsbeleid

- Terugbetaling van staatssteun toegekend aan Belgische ondernemingen in het kader van het Airbusprogramma 183

9 Volksgezondheid

- Toekenning en controle van de financiële tegemoetkomingen voor de eindeloopbaanregeling in de gezondheidssector 193
- Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid – Louis Pasteur (WIV): administratief en geldelijk statuut van het personeel 201

10 Sociale zekerheid en socialezekerheidsinstellingen

- Voorkoming en bestrijding van schijnzelfstandigheid* 209
- Gerechtelijke navordering van de RSZ-bijdragen* 215
- Rijksdienst voor Pensioenen (RVP): asbestverwijdering en binnenrenovatie van de Zuidertoren 219

11 Maatschappelijke integratie

- De toekenning van het bestaansminimum* 237

12 Régie des bâtiments

- Aménagement du centre fermé pour jeunes délinquants «De Grubbe»
à Everberg 240
- Opération de «sale and lease back» réalisée dans le cadre de
la liquidation de la Régie des transports maritimes (RTM)
– Article de suivi 244

* Résumé d'une publication spéciale.

12 Regie der gebouwen

- Verbouwing van de gesloten jeugdinstelling *De Grubbe* te Everberg 241
- Sale and lease back-operatie in het kader van de vereffening van de Regie voor Maritiem Transport (RMT) – Vervolgartikel 245

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

INTRODUCTION

Au cours des dix dernières années, les compétences de la Cour des comptes ont été élargies de manière considérable.

Outre son rôle de conseiller budgétaire du Parlement et de contrôleur de la légalité et de la régularité des dépenses de l'Etat, la Cour des comptes vérifie également, depuis 1995, la fixation et la perception des recettes fiscales et, depuis 1998, le bon emploi des deniers publics.

Par ailleurs, la Cour des comptes s'est également vu attribuer un certain nombre de nouvelles missions particulières. La plus récente prévoit qu'à partir de 2005, la Cour veillera à ce que les mandataires publics et les hauts fonctionnaires déposent une liste de mandats et une déclaration de patrimoine. Ce sujet est abordé au premier chapitre du présent Cahier.

L'élargissement des compétences de la Cour des comptes s'inscrit dans un contexte national et international de promotion d'une administration publique intègre, efficace et transparente.

En outre, les réformes administratives réalisées au sein des services publics fédéraux et l'adoption de nouvelles règles en matière de comptabilité publique ont également donné lieu à une réorientation du rôle de la Cour des comptes en tant que contrôleur externe¹.

Au cours de l'année écoulée, la Cour des comptes a modifié en profondeur ses méthodes de contrôle et la structure de son organisation en vue de pouvoir remplir de manière optimale ses nouvelles missions et son rôle de contrôleur externe².

Les évolutions évoquées ont naturellement aussi une incidence sur la politique menée par la Cour en matière de publications.

La première tendance est, de manière globale, le glissement d'observations ponctuelles découlant de contrôles liés à un dossier déterminé et publiées dans un *Cahier de la Cour des comptes* vers des audits conçus de manière plus large et fondés sur l'analyse de systèmes, dont les rapports contenant des recommandations font l'objet d'une publication distincte depuis environ trois ans.

Les audits de la Cour des comptes sont effectués dans le respect des normes émanant de l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle, et ce tant en ce qui concerne l'organisation et la planification des contrôles que la communication de leurs résultats. L'application de ces normes implique que les rapports d'audit doivent préciser les méthodes de contrôle utilisées et mentionner l'opinion des services et des ministres concernés au sujet des résultats du contrôle. Ce n'est qu'à ces conditions que le rapport d'audit est complet et peut être transmis au Parlement et publié.

En raison de leur taille, de tels rapports d'audit ne peuvent plus être repris intégralement dans le Cahier. De même, afin de conserver au maximum leur caractère d'actualité, ils font l'objet d'une publication distincte immédiatement après la clôture de l'audit.

¹ 160^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule 1^{er}, pp. 59-85.

² Voir le rapport annuel 2003 de la Cour des comptes, dans lequel, outre la déclaration de mission, la nouvelle structure administrative et les méthodes de contrôle sont brièvement commentées. Bruxelles, juin 2004.

INLEIDING

In de voorbije tien jaar werden de bevoegdheden van het Rekenhof in belangrijke mate uitgebreid.

Naast zijn rol als budgettair raadgever van het parlement en als controleur van de wettigheid en regelmatigheid van de staatsuitgaven ziet het Rekenhof sedert 1995 ook toe op de vaststelling en de invordering van de fiscale ontvangsten en sedert 1998 op de goede besteding van de overheidsmiddelen.

Daarnaast kreeg het Rekenhof een aantal nieuwe bijzondere opdrachten toegewezen. De meest recente bestaat erin dat het Rekenhof er vanaf 2005 over zal waken dat de openbare mandatarissen en hoge ambtenaren een lijst van hun mandaten en een vermogensaangifte voorleggen. Dit onderwerp komt aan bod in het eerste hoofdstuk van dit 161^e Boek.

De uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof past binnen een nationale en internationale context van bevordering van een integere, efficiënte en transparante overheidsadministratie.

Daarnaast hebben ook de administratieve hervormingen binnen de federale overheidsdiensten en de goedkeuring van de nieuwe regels inzake rijkscomptabiliteit geleid tot een heroriëntering van de rol van het Rekenhof als extern controleur¹.

In de loop van het voorbije jaar heeft het Rekenhof zijn controlemethoden en organisatiestructuur grondig aangepast om zijn nieuwe opdrachten en zijn rol van extern controleur optimaal te kunnen vervullen².

De geschetste ontwikkelingen hebben uiteraard ook gevolgen voor het publicatiebeleid van het Rekenhof.

De eerste tendens is een globale verschuiving van punctuele opmerkingen die voortvloeien uit dossiermatige controles gepubliceerd in een *Boek van het Rekenhof* naar ruimer opgevatte, systeemgerichte audits, waarvan de verslagen met aanbevelingen sedert een drietal jaren apart worden gepubliceerd.

De audits van het Rekenhof worden uitgevoerd in overeenstemming met de normen van de internationale organisatie van rekenkamers en dit zowel op het vlak van de onderzoeksplanning en controleaanpak als op het vlak van rapportering. Dit impliceert dat in de auditverslagen de gehanteerde onderzoeksmethoden moeten worden toegelicht en het standpunt van de betrokken diensten en ministers over de controle-resultaten erin aan bod moet komen. Pas dan is het onderzoeksverslag volledig en kan het worden voorgelegd aan het parlement en gepubliceerd.

Omwille van hun omvang kunnen dergelijke auditverslagen niet meer integraal in het Boek worden opgenomen. Ook opdat ze zo actueel mogelijk zouden zijn, worden ze direct na de beëindiging van het onderzoek apart gepubliceerd.

Het 161^e Boek bevat van de reeds gepubliceerde auditrapporten slechts een samenvatting. Deze artikelen worden aangeduid met een asterisk (*) bij de titel en in de inhoudstafel. De volledige auditrapporten zijn verkrijgbaar bij het Rekenhof en kunnen worden geraadpleegd op de website www.rekenhof.be.

¹ 160^e Boek van het Rekenhof, deel 1, pp. 58-84.

² Zie jaarverslag 2003 van het Rekenhof, waarin naast de missieverklaring de nieuwe administratieve structuur en de controlemethoden bondig worden toegelicht. Brussel, juni 2004.

Le 161^e Cahier ne contient qu'une synthèse des rapports d'audit déjà publiés. Ces articles sont désignés au moyen d'un astérisque (*) placé à côté du titre et dans la table des matières. Les rapports d'audit complets sont disponibles auprès de la Cour des comptes et peuvent être consultés sur le site internet www.courdescomptes.be.

Une deuxième tendance résulte du rythme auquel le compte général de l'Etat est transmis à la Cour. La législation relative à la comptabilité de l'Etat prévoit que le compte général doit être transmis à la Cour des comptes avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle il se rapporte. Grâce à un calendrier convenu entre la Cour des comptes et le ministre des Finances, les diverses parties du compte général ont, ces dernières années, été transmises avec un retard sans cesse décroissant³. Ainsi, la Cour des comptes sera, à l'avenir, en mesure de publier en fin d'année un Cahier contenant ses commentaires relatifs au compte général de l'année budgétaire qui précède⁴.

La Cour des comptes a, dès lors, l'intention de se concentrer surtout sur le compte général 2004 dans son 162^e Cahier (2005).

La publication d'un tel cahier permettra à la Cour de remplir sa mission constitutionnelle consistant à informer la Chambre des représentants de ses observations au sujet du compte général de l'Etat. Le cahier sera complété avec les résultats des audits financiers ayant trait aux opérations de l'année budgétaire (précédente). Le concept sera élargi aux rapports relatifs à l'application de la nouvelle législation en matière de comptabilité dès qu'elle entrera en vigueur.

³ Voir chapitre 3.

⁴ Jusqu'à présent, les observations de la Cour des comptes au sujet des diverses parties du compte général étaient transmises au Parlement par le biais de plusieurs fascicules du Cahier publiés en complément du fascicule I^{er}.

Een tweede tendens is het gevolg van het ritme waarmee de algemene staatsrekening wordt voorgelegd aan het Rekenhof. De wetgeving rijkscomptabiliteit bepaalt dat de algemene rekening vóór 30 juni van het jaar dat volgt op het jaar waarop ze betrekking heeft, moet worden overgezonden aan het Rekenhof. Ingevolge een tijdschema afgesproken tussen het Rekenhof en de Minister van Financiën worden de diverse bestanddelen van de algemene rekening de laatste jaren met een steeds kleinere vertraging ingediend³. Hierdoor zal het Rekenhof in de toekomst in staat zijn in het najaar een Boek te publiceren dat zijn commentaar over de algemene rekening van het voorbije begrotingsjaar bevat⁴.

Het Rekenhof neemt zich dan ook voor zijn 162^e Boek (2005) vooral toe te spitsen op de algemene rekening 2004.

Met de publicatie van een dergelijk boek zal het Rekenhof tegemoetkomen aan zijn grondwettelijke opdracht om de Kamer van Volksvertegenwoordigers in kennis te stellen van zijn opmerkingen over de algemene staatsrekening. Het boek zal worden aangevuld met de resultaten van de financiële audits die betrekking hebben op de verrichtingen van het (voorbije) begrotingsjaar. Het concept zal worden uitgebreid met rapportering over de toepassing van de nieuwe comptabiliteitswetgeving van zodra deze in werking treedt.

³ Zie hoofdstuk 3.

⁴ Tot nu toe werden de opmerkingen van het Rekenhof over de diverse bestanddelen van de algemene rekening overgemaakt aan het parlement in delen van het Boek publiceerd in aanvulling op het deel I.

1 UNE NOUVELLE MISSION POUR LA COUR DES COMPTES: LA SURVEILLANCE DE L'INTRODUCTION DE LISTES DE MANDATS ET DE DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE

Introduction

Le 1^{er} janvier 2005 entrera en vigueur une nouvelle législation qui imposera à toute une série de mandataires publics et de hauts fonctionnaires l'obligation d'établir une liste de leurs mandats, fonctions et professions, ainsi qu'une déclaration de patrimoine.

La nouvelle législation confère à cet égard une mission importante à la Cour des comptes.

Les listes de mandats et les déclarations de patrimoine doivent être déposées au greffe de la Cour des comptes. Celle-ci devra en outre veiller à ce que tous les assujettis aient bien déposé leur liste de mandats et leur déclaration de patrimoine aux dates déterminées. Elle devra également vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des listes de mandats déposées. Enfin, la Cour sera également chargée des publications au *Moniteur belge* imposées par la loi, ainsi que de la gestion et de la conservation, tant des listes de mandats que des déclarations de patrimoine.

Le texte ci-après donne un aperçu et une description de toutes les nouvelles dispositions légales et des tâches qui en découlent pour la Cour des comptes. Cet aperçu est commenté, dans la mesure du possible, à l'aide des travaux parlementaires relatifs à l'élaboration de la nouvelle législation.

Le règlement de principe de ces nouvelles obligations est contenu dans les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995¹. Les modalités de la présentation, du dépôt et du contrôle des listes de mandats et des déclarations de patrimoine sont définies dans une loi spéciale et une loi ordinaire d'exécution du 26 juin 2004². Ces dernières apportent également quelques modifications et additions aux lois du 2 mai 1995.

1 Objectifs, structure et composantes de la réglementation

1.1 Objectifs de la réglementation

L'obligation faite aux mandataires publics de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine est basée sur la considération qu'une démocratie ne peut exister que dans la transparence et qu'elle suppose le respect du principe de l'égalité de traitement. Ceci signifie que l'exercice d'une fonction ne peut, en aucun cas, injustement profiter à la personne qui l'exerce³. Selon le législateur, quiconque participe,

¹ Lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

² Lois spéciale et ordinaire du 26 juin 2004 exécutant et complétant les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine.

³ *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1994-1995, n° 1697/1, p. 1.

1 EEN NIEUWE OPDRACHT VOOR HET REKENHOF: HET TOEZICHT OP DE INDIENING VAN MANDATENLIJSTEN EN VERMogensAANGIFTEN

Inleiding

Op 1 januari 2005 treedt een nieuwe wetgeving in werking waarbij aan een hele reeks openbare mandatarissen en hoge ambtenaren de verplichting wordt opgelegd een lijst van hun mandaten, ambten en beroepen alsmede een vermogensaangifte op te stellen.

De nieuwe wetgeving voorziet hierbij in een belangrijke taak voor het Rekenhof.

De mandatenlijsten en de vermogensaangiften moeten op de griffie van het Rekenhof worden ingediend. Het Rekenhof zal er voorts moeten op toezien dat alle aangifteplichtigen hun mandatenlijst en hun vermogensaangifte op de gestelde tijdstippen hebben ingediend. Het zal eveneens moeten nagaan of de ingediende mandatenlijsten volledig en juist zijn. Tenslotte zal het Rekenhof ook instaan voor de wettelijk voorgeschreven bekendmakingen in het Belgisch Staatsblad en voor het beheer en de bewaring van zowel de mandatenlijsten als de vermogensaangiften.

Hierna volgt een overzicht en een beschrijving van alle nieuwe wettelijke bepalingen en van de hieruit voor het Rekenhof voortvloeiende taken. Dit overzicht wordt waar mogelijk becommentarieerd aan de hand van de parlementaire werkzaamheden bij de totstandkoming van de nieuwe wetgeving.

De nieuwe verplichtingen worden principieel geregeld in de bijzondere en de gewone wet van 2 mei 1995¹. De wijze waarop de mandatenlijsten en de vermogensaangiften moeten worden opgesteld, ingediend en gecontroleerd wordt bepaald in een bijzondere en gewone uitvoeringswet van 26 juni 2004². Laatstgenoemde wetten brengen tevens enkele wijzigingen en aanvullingen aan in de wetten van 2 mei 1995.

1 Doelstellingen, structuur en componenten van de regelgeving

1.1 Doelstellingen van de regelgeving

De verplichting voor openbare mandatarissen om een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen vertrekt van de overweging dat een democratie niet kan bestaan zonder doorzichtigheid en dat een democratisch bestel veronderstelt dat het beginsel van de gelijke behandeling in acht wordt genomen. Dit alles betekent dat de uitoefening van een functie in geen geval onterechte voordelen mag opleveren aan degene die ze uitoefent³. Volgens de wetgever moest ieder die op een of andere

¹ Bijzondere en gewone wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen.

² Bijzondere en gewone wet van 26 juni 2004 tot uitvoering en aanvulling van de bijzondere en de gewone wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen.

³ *Parl. St. Kamer, 1994-1995, nr. 1697/1, p. 1.*

de quelque manière que ce soit, à l'exercice du pouvoir public ou qui, en quelque qualité que ce soit, a la possibilité d'abuser du pouvoir ou des deniers publics est soumis à l'obligation de dépôt d'une liste de mandats et d'une déclaration de patrimoine⁴.

Les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine concrétisent le souci de rendre la démocratie plus transparente et obligent certaines personnes investies d'un mandat public de premier plan à faire connaître régulièrement les mandats, fonctions et professions qu'elles exercent. Le grand public peut, ainsi, se rendre compte de la sphère d'influence que les mandataires ont au sein de la société. Par ailleurs, la déclaration est, pour les mandataires concernés, un moyen d'éviter de susciter l'impression qu'il y a confusion d'intérêts⁵.

Ces mêmes mandataires publics et fonctionnaires doivent aussi déposer une déclaration de patrimoine. La déclaration de patrimoine doit permettre de garantir que le mandataire en question n'a tiré aucun avantage illicite de l'exercice d'un mandat. Si le mandataire est accusé à tort de s'être enrichi de manière irrégulière, la déclaration de patrimoine peut être un moyen de prouver son innocence⁶.

Les lois du 2 mai 1995 confèrent à la Cour des comptes un rôle important dans l'exécution des obligations qu'elles imposent en matière de dépôt des listes de mandats et de déclarations de patrimoine et de leur contrôle. Les lois spéciale et ordinaire d'exécution du 26 juin 2004 explicitent plus en détail les missions de la Cour.

1.2 Structure et composantes de la réglementation

Toutes les obligations et les modalités d'exécution figurent aussi bien dans deux lois ordinaires que dans deux lois spéciales.

Les lois ordinaires sont applicables à un certain nombre de mandataires publics et de fonctionnaires qui exercent leurs fonctions au niveau fédéral ou local et les lois spéciales à des personnes qui exercent leurs fonctions au niveau régional ou communal. En effet, le législateur a, en la matière, suivi l'avis du Conseil d'Etat, qui a préconisé le recours à une loi spéciale pour les communautés et régions (à l'exception de la Communauté germanophone).

Vu l'imminence à l'époque d'une dissolution des Chambres parlementaires, les lois du 2 mai 1995 se limitent à fixer les principes généraux de l'obligation de déposer des listes de mandats et des déclarations de patrimoine. Elles définissent principalement le champ d'application *ratione personae*, le contenu des listes de mandats et des déclarations de patrimoine et les sanctions⁷.

Ces deux lois disposent que leur mise en œuvre doit être réglée de manière plus détaillée dans deux «lois d'exécution», une loi ordinaire et une loi spéciale. Les lois d'exécution du 26 juin 2004 déterminent les modalités de la présentation, du dépôt et du contrôle des listes de mandats et des déclarations de patrimoine, les modalités de publication des listes de mandats par la Cour des comptes et les modalités de restitution des déclarations de patrimoine⁸. L'exécution des lois du 2 mai 1995 a notamment été confiée au législateur parce que, dans son avis, le Conseil d'Etat a estimé que seul le législateur est habilité à intervenir dans un domaine auquel s'applique la protection de la vie privée⁹.

⁴ *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1994-1995, n° 1697/4, p. 5.

⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 16.

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 16.

⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 8.

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 8.

⁹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1994-1995, n° 1334/2, p. 3.

wijze deelneemt aan de uitoefening van de openbare macht of die in een of andere hoedanigheid de mogelijkheid heeft misbruik te maken van overheidsgegeld of –macht, verplicht worden een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen⁴.

De gewone en de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen, concretiseren het streven naar een grotere doorzichtigheid van de democratie en verplichten een aantal openbare gezagsdragers regelmatig kenbaar te maken welke mandaten, ambten en beroepen zij uitoefenen. Op die manier kan het brede publiek nagaan welke plaats de mandatarissen innemen in het maatschappelijke krachtenveld. Voor de betrokken mandatarissen vormt de aangifte dan weer een middel om een schijn van belangenverstremgeling te voorkomen⁵.

Dezelfde openbare mandatarissen en ambtenaren moeten ook een vermogensaangifte indienen. De vermogensaangifte vormt een waarborg dat de uitoefening van een mandaat geen onterechte voordelen opleverde voor de betrokken mandataris. Wanneer de mandataris het slachtoffer is van ongegronde aantijgingen over onrechtmatige verrijking, kan de vermogensaangifte een aanwijzing van zijn onschuld zijn⁶.

De wetten van 2 mei 1995 kennen aan het Rekenhof een belangrijke rol toe bij de uitvoering van en de controle op de verplichting een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen. De gewone en de bijzondere uitvoeringswet van 26 juni 2004 bevatten een verdere explicitering van de taken van het Rekenhof.

1.2 Structuur en componenten van de regelgeving

Alle verplichtingen en uitvoeringsbepalingen zijn in twee gewone en twee bijzondere wetten opgenomen.

De gewone wetten zijn van toepassing op een aantal openbare mandatarissen en ambtenaren verbonden aan het federale of lokale bestuursniveau, de bijzondere wetten op personen verbonden aan het niveau van de gemeenschappen en de gewesten. De wetgever heeft immers het advies van de Raad van State gevolgd, dat pleitte voor een regeling bij bijzondere wet voor het niveau van de gemeenschappen en gewesten (met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap).

Gelet op de toen nakende ontbinding van de wetgevende kamers, beperken de wetten van 2 mei 1995 zich tot de algemene principes van de verplichting om een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen. Ze bepalen in hoofdzaak het toepassingsgebied *ratione personae*, de inhoud van de mandatenlijsten en van de vermogensaangiften en de sancties⁷.

Beide wetten bepalen dat hun uitvoering meer gedetailleerd moet worden geregeld in twee "uitvoeringswetten", een gewone en een bijzondere wet. De uitvoeringswetten van 26 juni 2004 bepalen hoe de mandatenlijsten en de vermogensaangiften moeten worden opgesteld, en gecontroleerd, hoe het Rekenhof de mandatenlijsten bekendmaakt en hoe de vermogensaangiften worden gerestitueerd⁸. De uitvoering van de wetten van 2 mei 1995 werd mee aan de wetgever overgelaten, omdat de Raad van State van oordeel was dat in een aangelegenheid waarop de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toepasselijk is, het alleen aan de wetgever toekomt een regeling uit te werken⁹.

⁴ *Parl. St. Kamer*, 1994-1995, nr. 1697/4, p. 5.

⁵ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 16.

⁶ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 16.

⁷ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 8.

⁸ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 8.

⁹ *Parl. St. Senaat*, 1994-1995, nr. 1334/2, p. 3.

Le législateur a estimé que les lois du 2 mai 1995 et leurs lois d'exécution traitent d'une matière autonome qui ne se rattache à aucune réglementation existante dans l'ordre judiciaire belge. Des questions peuvent, dès lors, se poser sur la manière d'interpréter certaines notions qui figurent dans cette réglementation, comme celles de «mandat» et de «rémunération». Par souci de sécurité juridique, le législateur a toutefois choisi de ne pas s'écarter du sens habituellement donné à ces notions dans les autres branches du droit¹⁰.

Enfin, le législateur a estimé que l'application de la nouvelle réglementation exigerait encore l'édition de directives concrètes, comme l'établissement de formulaires de déclaration et d'un vade-mecum, que la Chambre et le Sénat rédigeraient en concertation avec la Cour des comptes¹¹.

2 Champ d'application *ratione personae* de la nouvelle législation

2.1 Généralités

Les lois ordinaire et spéciale du 2 mai 1995 déterminent qui doit déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine. Les lois d'exécution ont quelque peu modifié ce champ d'application. Les modifications ont trait, notamment, à la poursuite de la réforme de l'Etat et à celle de l'administration fédérale (Copernic). En outre, à l'issue de longs débats parlementaires et à la demande du Gouvernement, les dirigeants des entreprises publiques économiques et des sociétés commerciales dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire ont été soustraits au champ d'application de la réglementation.

Le législateur est parti du principe qu'il a clairement délimité le champ d'application *ratione personae*¹². Etant donné le caractère particulier des obligations, les publications imposées par la loi et les dispositions pénales légales, le champ d'application *ratione personae* doit être interprété strictement et, par voie de conséquence, reste limité aux personnes nommées *expressis verbis* dans les lois. Il semble donc qu'il faille éviter toute extension du champ d'application par voie d'analogie ou en raison de la *ratio legis*.

En outre, le champ d'application *ratione personae* de la nouvelle réglementation indique en même temps au titre desquels emplois et mandats une personne est tenue de déposer une déclaration.

2.2 Catégories d'assujettis

Dans l'état actuel des choses, les catégories de personnes suivantes sont tenues de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine:

- 1) les ministres et secrétaires d'Etat du Gouvernement fédéral, ainsi que les commissaires du Gouvernement;

Dans les travaux préparatoires, il est signalé qu'on entend par «commissaires du Gouvernement» les personnes qui occupent une fonction quasi ministérielle et non pas les personnes qui sont désignées par le Gouvernement fédéral, par

¹⁰ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 16.

¹¹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 52.

¹² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 27.

De wetgever was van oordeel dat de wetten van 2 mei 1995 en hun uitvoeringswetten een autonome aangelegenheid vormen, die niet aansluit bij een bestaande regeling in de Belgische rechtsorde. Daardoor kunnen vragen rijzen over de interpretatie van begrippen die in deze regelgeving worden gebruikt, zoals "mandaat" en "bezoldiging". Omwille van de rechtszekerheid heeft de wetgever er echter veelal voor geopteerd niet af te wijken van de gangbare betekenis die in andere rechtsakten aan deze begrippen wordt verleend¹⁰.

Tenslotte oordeelde de wetgever dat de toepassing van de nieuwe regelgeving nog concrete richtlijnen zal vereisen, zoals aangifteformulieren en een vademecum, dat de Kamer en de Senaat in overleg met het Rekenhof zouden opstellen¹¹.

2 Toepassingsgebied ratione personae van de nieuwe wetgeving

2.1 Algemeen

De gewone en de bijzondere wet van 2 mei 1995 bepalen wie een mandatenlijst en een vermogensaangifte moet indienen. De uitvoeringswetten hebben dit toepassingsgebied enigszins gewijzigd. De wijzigingen houden onder meer verband met de verdere Staatshervorming en met de hervorming van de federale administratie (Copernicus). Bovendien werden na lange parlementaire discussies en op vraag van de regering de bestuurders van de economische overheidsbedrijven en van de handelsvennootschappen waarin de overheid een meerderheidsparticipatie bezit, uit het toepassingsgebied van de regelgeving geweerd.

De wetgever is ervan uitgegaan dat hij het toepassingsgebied ratione personae duidelijk heeft afgebakend¹². Gelet op het bijzondere karakter van de verplichtingen, de voorgeschreven bekendmakingen en de wettelijke strafbepalingen, moet het toepassingsgebied ratione personae dan ook strikt worden geïnterpreteerd en blijft het bijgevolg beperkt tot de personen die in de wetten uitdrukkelijk worden genoemd. Een uitbreiding van het toepassingsgebied bij wege van analogie of vanwege de ratio legis lijkt dan ook te vermijden.

Het toepassingsgebied ratione personae van de nieuwe regelgeving duidt tegelijk ook aan uit hoofde van welke ambten en mandaten een persoon aangifteplichtig is.

2.2 Categorieën aangifteplichtigen

In de huidige stand van zaken zijn de hiernavolgende categorieën van personen verplicht een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen:

- 1) de ministers en staatssecretarissen van de federale regering, alsmede de regeringscommissarissen bij de federale regering;

In de voorbereidende werkzaamheden wordt aangegeven dat met "regeringscommissarissen" de personen worden bedoeld die een quasi-ministeriële func-

¹⁰ Parl. St. Senaat, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 16.

¹¹ Parl. St. Senaat, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 52.

¹² Parl. St. Senaat, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 27.

*exemple en tant que commissaires du Gouvernement dans une institution parastatale*¹³.

- 2) les membres de la Chambre des représentants et du Sénat;

*Les trois princes de Belgique qui sont sénateurs (de plein droit) sont tenus de déposer une déclaration de patrimoine et de mandats*¹⁴.

- 3) les membres du Gouvernement de la Communauté germanophone;

- 4) les membres du Conseil de la Communauté germanophone;

- 5) les membres belges du Parlement européen;

*Le Conseil d'Etat avait, pourtant, estimé dans son avis relatif aux lois du 2 mai 1995 que le législateur national est incompétent pour imposer de semblables obligations*¹⁵. *Le législateur n'a, toutefois, pas été enclin à suivre cet avis, parce que l'essentiel du statut des intéressés est réglé par la législation belge*¹⁶. *C'est ainsi que le législateur belge a toujours le droit d'imposer des règles aux membres belges du Parlement européen, notamment en matière fiscale ou en ce qui concerne leur patrimoine*¹⁷.

- 6) les gouverneurs de province, y compris le gouverneur adjoint de la province du Brabant flamand et commissaires du Gouvernement fédéral portant les titres de gouverneur et de vice-gouverneur, institués dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;

- 7) les membres des députations permanentes;

- 8) les bourgmestres, échevins et présidents des centres publics d'aide sociale;

- 9) les membres des conseils d'administration et des comités de direction des associations intercommunales et interprovinciales qui dépendent de l'Etat fédéral;

*En effet, en vertu de l'article 162, dernier alinéa, de la Constitution et, corrélativement, de l'article 6, § 1, VIII, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour la législation organique relative aux intercommunales, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie; l'autorité fédérale est, toutefois, restée compétente pour ce qui est des intercommunales transrégionales*¹⁸. *En ce qui concerne les interprovinciales, le ministre compétent a estimé que l'hypothèse est tout à fait théorique.*

- 10) les fonctionnaires dirigeants des ministères (fédéraux) et des services publics fédéraux;

Vu l'article 96, § 1, de la loi-programme du 30 décembre 2001 et l'article 2, § 1, de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux, la Cour des comptes estime que les fonctions suivantes doivent être considérées comme «dirigeantes»:

- *le président du Comité de direction;*
- *les titulaires d'une fonction de management N-1 qui portent le titre de directeur-général, à l'exception du SPF Finances et du SELOR où ces*

¹³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2002-2003, n° 2-289/7, p. 6.

¹⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2002-2003, n° 2-289/7, p. 6.

¹⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1994-1995, n° 1334/2, p. 2.

¹⁶ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1994-1995, n° 1334/3, p. 16.

¹⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1994-1995, n° 1334/3, p. 22.

¹⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2002-2003, n° 2-289/3, pp. 1 et 2-289/7, p. 5.

tie bekleeden en niet de personen die de federale regering bijvoorbeeld aanwijst als regeringscommissarissen bij een openbare instelling¹³.

- 2) de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat;

De drie prinsen van België die (van rechtswege) senator zijn, zijn ertoe gehouden een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen¹⁴.

- 3) de leden van de regering van de Duitstalige Gemeenschap;

- 4) de leden van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap;

- 5) de Belgische leden van het Europees Parlement;

De Raad van State had nochtans in zijn advies bij de wetten van 2 mei 1995 gesteld dat de nationale wetgever niet bevoegd is om hen dergelijke verplichtingen op te leggen¹⁵. De wetgever bleek evenwel niet geneigd op dat advies in te gaan, omdat de essentie van hun statuut door de Belgische wetgeving wordt geregeld¹⁶. Zo heeft de Belgische wetgever nog steeds de bevoegdheid om regels uit te vaardigen ten aanzien van de Belgische leden van het Europees Parlement, nl. regels met betrekking tot de fiscaliteit of het vermogen van die leden¹⁷.

- 6) de provinciegouverneurs, daarin begrepen de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant en de commissarissen van de federale regering die de titel van gouverneur en vice-gouverneur voeren, aangesteld in het administratieve arrondissement Brussel-Hoofdstad;

- 7) de leden van de bestendige deputaties;

- 8) de burgemeesters, de schepenen en de voorzitters van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

- 9) de leden van de raden van bestuur en de directiecomités van de intercommunale en interprovinciale verenigingen die afhangen van de federale Staat;

Luidens artikel 162, laatste lid, van de Grondwet, samengelezen met artikel 6, § 1, VIII, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijn de gewesten immers bevoegd voor de organieke wetgeving inzake de intercommunales, met uitzondering van het door de wet georganiseerd specifiek toezicht inzake brandbestrijding; de federale overheid is evenwel bevoegd gebleven voor de transregionale intercommunales¹⁸. Wat betreft de interprovinciale verenigingen was de bevoegde minister van oordeel dat het een zeer theoretische hypothese betreft.

- 10) de leidinggevenden van de (federale) ministeries en de federale overheidsdiensten;

Gelet op artikel 96, § 1, van de programmawet van 30 december 2001 en artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten, meent het Rekenhof dat als leidinggevenden moeten worden beschouwd:

- de voorzitter van het Directiecomité;

¹³ Parl. St. Senaat, 2002-2003, nr. 2-289/7, p. 6.

¹⁴ Parl. St. Senaat, 2002-2003, nr. 2-289/7, p. 6.

¹⁵ Parl. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1334/2, p. 2.

¹⁶ Parl. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1334/3, p. 16.

¹⁷ Parl. St. Senaat, 1994-1995, nr. 1334/3, p. 22.

¹⁸ Parl. St. Senaat, 2002-2003, nrs. 2-289/3, p. 1 en 2-289/7, p. 5.

derniers portent, respectivement, le titre d'administrateur-général et d'administrateur délégué;

- les titulaires d'une fonction de management N-2, qui portent le titre de directeur, à l'exception du SPF Finances où ils portent le titre d'administrateur;
- les titulaires d'une fonction de management N-3, qui portent le titre de directeur de centre.

Eu égard à la structure particulière du ministère de la Défense nationale, la Cour estime que les personnes suivantes sont visées par la loi:

- chef de la Défense;
- vice-chef de la Défense;
- sous-chef d'état-major d'un département;
- directeur-général d'une direction générale.

En attendant la réforme, le secrétaire général fera suivre, le cas échéant, les données pour ses dirigeants, à savoir les rangs 16 du ministère¹⁹.

- 11) Les dirigeants des organismes d'intérêt public (fédéraux) auxquels s'applique la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ou des organismes publics sur lesquels la Communauté germanophone exerce la tutelle;

La notion de «dirigeants» n'est pas précisée dans la loi²⁰.

- 12) Les dirigeants des institutions publiques de sécurité sociale visées à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions (voir aussi note 19);
- 13) Les fonctionnaires généraux du ministère de la Communauté germanophone;
La notion de «fonctionnaires généraux» n'est pas précisée dans la loi²¹.
- 14) Les membres du conseil de régence et du collège de censeurs de la Banque nationale de Belgique;
- 15) Les membres du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale, institué par la loi du 27 juin 1961;
- 16) Les membres du comité général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, institué par la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994;
- 17) Les chefs de cabinet, chefs de cabinet adjoints et chefs des organes de gestion des membres du Gouvernement fédéral, y compris les commissaires de Gouvernement et du Gouvernement de la Communauté germanophone;
- 18) Le responsable de la Cellule stratégique d'un service public fédéral;

Conformément aux dispositions et dénominations figurant à l'article 7, § 1, de l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral et à l'article 2, § 1, de l'arrêté royal

¹⁹ Doc. parl., Sénat, 2002-2003, n° 2-289/4, p. 2.

²⁰ Doc. parl., Ch. représ., Doc 50, n° 2305/002, p. 10.

²¹ Doc. parl., Ch. représ., Doc 50, n° 2305/002, p. 10.

- de titularissen van een managementfunctie N-1 die de titel van directeur-generaal dragen, behalve bij de FOD Financiën en Selor, waar deze titularissen respectievelijk de titel van administrateur-generaal en afgevaardigd bestuurder dragen;
- de titularissen van een managementfunctie N-2, die de titel van directeur dragen, behalve bij de FOD Financiën waar zij de titel van administrateur dragen;
- de titularissen van een managementfunctie N-3, die de titel van Centrum Directeur dragen.

In het Ministerie van Defensie geldt evenwel een eenheidsstructuur en gaat het volgens het Rekenhof om volgende personen:

- Chef Defensie;
- Vice-Chef Defensie;
- Onderstafchef van een stafdepartement;
- Directeur-generaal van een algemene directie.

In voorkomend geval zal, in afwachting van de omvorming, de secretaris-generaal voor zijn leidinggevenden, namelijk de rangen 16 van het ministerie, de gegevens doorsturen¹⁹.

- 11) de leidinggevenden van de (federale) instellingen van openbaar nut waarop de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van toepassing is of van de openbare instellingen waarover de Duitstalige Gemeenschap het toezicht uitoefent;

De notie "leidinggevende" wordt in de wet niet gepreciseerd²⁰.

- 12) de leidinggevenden van de openbare instellingen van sociale zekerheid bedoeld in artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (zie ook voetnoot 19);

- 13) de ambtenaren-generaal van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap;

De notie "ambtenaar-generaal" wordt in de wet niet gepreciseerd²¹.

- 14) de leden van de Regentenraad en van het College van Censoren van de Nationale Bank van België;

- 15) de leden van het Beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid ingesteld bij de wet van 27 juni 1961;

- 16) de leden van het Algemeen Comité van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering ingesteld door de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994;

- 17) de kabinetschefs, de adjunct-kabinetschefs en de hoofden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering, met inbegrip van de regeringscommissarissen, en van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap;

¹⁹ Parl. St. Senaat, 2002-2003, nr.2-289/4, p. 2.

²⁰ Parl. St. Kamer, Doc 50, nr. 2305/002, p. 10.

²¹ Parl. St. Kamer, Doc 50, nr. 2305/002, p. 10.

du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une communauté ou d'une région (modifié par l'arrêté royal du 19 juillet 2003), il s'agit in casu du directeur de la cellule stratégique (nouvelle dénomination).

- 19) les membres du Gouvernement flamand, du Gouvernement de la Communauté française, du Gouvernement de la Région wallonne ainsi que les membres et les secrétaires d'Etat du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- 20) les membres du Conseil flamand, du Conseil de la Région wallonne, du Conseil de la Communauté française et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale;
- 21) les fonctionnaires généraux des ministères de communautés et de régions et administrateurs généraux des organismes d'intérêt public sur lesquels les communautés ou les régions exercent la tutelle; pour l'application de la loi, on entend par «fonctionnaires généraux», les agents revêtus de l'un des grades des rangs 16 et 17 ou d'un grade y assimilé; dans les organismes d'intérêt public soumis à la tutelle des communautés ou des régions et dans lesquels personne n'est revêtu du titre d'administrateur général, la loi s'applique au fonctionnaire dirigeant;
- 22) les membres des conseils d'administration et des comités de direction des intercommunales et des interprovinciales dépendant de la Région flamande, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale;
- 23) les chefs de cabinet et chefs de cabinet adjoints des cabinets ministériels des Gouvernements de Région et de Communauté, y compris le Gouvernement et les secrétaires d'Etat de la Région de Bruxelles-Capitale et y compris les commissaires de Gouvernement.

3 Obligation de déposer une liste de mandats

3.1 Généralités

Les personnes qui, au cours d'une année, exercent une des fonctions ou un des mandats énumérés au point 2 sont tenues de déposer avant le 1^{er} avril de l'année suivante une déclaration écrite mentionnant tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions, quelle qu'en soit la nature, qu'elles ont exercés au cours de l'année antérieure, tant dans le secteur public que pour le compte de toute personne physique ou morale, de tout organisme ou association de fait, établis en Belgique ou à l'étranger.

La déclaration, qui doit être certifiée sur l'honneur exacte et sincère, doit préciser pour chaque mandat, fonction ou profession, s'il est rémunéré ou non.

La déclaration doit être déposée au greffe de la Cour des comptes, qui veille à ce que les listes de mandats soient publiées au *Moniteur belge*.

- 18) het hoofd van de Cel Beleidsvoorbereiding van een federale overheidsdienst;
- Conform de bepalingen van en de titulatuur aangewend door artikel 7, §1 van het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende de oprichting van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst en artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en betreffende de personeelsleden aangewezen om deel uit te maken van een kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest (gewijzigd door het koninklijk besluit van 19 juli 2003) betreft het in casu de directeur van de beleidscel (nieuwe benaming).*
- 19) de leden van de Vlaamse Regering, van de Regering van de Franse Gemeenschap, van de Regering van het Waalse Gewest alsmede de leden en staatssecretarissen van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- 20) de leden van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, de Raad van de Franse Gemeenschap en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad;
- 21) de ambtenaren-generaal van de gemeenschaps- en gewestministeries en de administrateurs-generaal van de openbare instellingen waarover de gemeenschappen of de gewesten voogdij uitoefenen; voor de toepassing van de wet wordt onder ambtenaren-generaal verstaan de ambtenaren bekleed met een van de graden van de rangen 16 en 17 of een daarmee gelijkwaardige rang; in de instellingen waarover de gemeenschappen of de gewesten het toezicht uitoefenen en waarin geen enkele persoon de titel van administrateur-generaal voert, is de wet van toepassing op de leidend ambtenaar;
- 22) de leden van de raden van bestuur en de directiecomités van de intercommunale en interprovinciale verenigingen die afhangen van het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;
- 23) de kabinetschefs en adjunct-kabinetschefs van de ministeriële kabinetten van de gewest- en gemeenschapsregeringen, met inbegrip van de Regering en de staatssecretarissen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en met inbegrip van de regeringscommissarissen.

3 Verplichting om een mandatenlijst in te dienen

3.1 Algemeen

Personen die in de loop van een jaar één van de in punt 2 opgesomde mandaten of ambten uitoefenen, moeten vóór 1 april van het daaropvolgende jaar een schriftelijke aangifte indienen met alle mandaten, leidende ambten of beroepen, van welke aard ook, die ze tijdens het vorige jaar hebben uitgeoefend, zowel in de overheidssector als voor rekening van enige andere natuurlijke persoon of rechtspersoon, feitelijke instelling of vereniging die in België of in het buitenland gevestigd is.

De aangifte moet op erewoord juist en oprecht worden verklaard en voor elk mandaat, ambt of beroep vermelden of het bezoldigd is of niet.

De aangifte moet worden ingediend op de griffie van het Rekenhof, dat er op toeziet dat ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Par conséquent, toutes les personnes qui exercent à quelque moment que ce soit, au cours d'une année déterminée, une des fonctions ou un des mandats visés au point 2 sont tenues de déposer une liste de mandats auprès de la Cour des comptes avant le 1^{er} avril de l'année suivante²².

Selon le législateur, il suffit que la liste de mandats soit déposée au titre d'une seule qualité parce qu'il n'y a guère de sens à ce que quelqu'un dépose des listes de mandats au titre de plusieurs qualités²³. Par conséquent, quiconque doit déposer une déclaration au titre de plusieurs mandats ou fonctions ne doit introduire, chaque année, qu'une seule liste de mandats.

3.2 Contenu de la liste de mandats

La liste de mandats doit mentionner tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions exercées *au cours de l'année précédente, c'est-à-dire entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre*. La liste de mandats est une photographie instantanée, qui est toujours clôturée au 31 décembre. Les modifications postérieures apportées aux mandats, fonctions ou professions ne sont plus prises en compte, même au cas où elles sont intervenues avant le 1^{er} avril de l'année suivante. Il en découle que quiconque devient sénateur avant le 31 décembre 2004 doit, en 2005, faire la déclaration de tous les mandats, fonctions ou professions qu'il a exercés en 2004. La même règle s'applique à un sénateur qui a renoncé à son mandat le 5 janvier 2004²⁴.

Les lois du 2 mai 1995 ne donnent aucune définition de la notion de «mandat». Pendant les travaux préparatoires de ces lois, le contenu de cette notion n'a pas davantage été approfondi. Les propositions de loi antérieures ne contiennent pas non plus de définition. Il semble inopportun de définir la notion de «mandat», car, ce faisant, on risquerait de nuire à la sécurité juridique²⁵.

Il ressort des travaux préparatoires²⁶ que tous les mandats publics doivent être déclarés et que les mandats exercés dans des associations de droit privé ne doivent être déclarés que s'ils sont considérés comme tels en droit privé.

Les conventions de mandat établies sur la base du Code civil (par exemple, les mandats que reçoivent de leurs clients les agents immobiliers, les courtiers d'assurance, les courtiers de crédit, les avocats, les notaires, les architectes, les agents de change, les huissiers de justice et les intermédiaires de voyage), ne doivent pas être déclarés – fût-ce aussi en raison de la violation du secret professionnel. Par contre, les mandats d'administrateur dans une société ou association doivent être déclarés.

La simple qualité de membre d'une association, qu'elle soit de droit public ou de droit privé, n'est pas soumise à l'obligation de déclaration. De même, les titres et fonctions honorifiques qui ne procurent aucun pouvoir à leur titulaire, les mandats pour lesquels l'intéressé paie une cotisation, mais qui ne sont assortis d'aucun droit, et la participation à un jury décernant un prix académique sont des fonctions qui ne sont pas soumises à déclaration.

Les lois du 2 mai 1995 sont rédigées en termes généraux. Par suite de cette approche extensive, les listes de mandats seront, sans doute, souvent assez longues: c'est ainsi que les mandats détenus à la compagnie communale d'art dramatique, au cercle folklorique et au comité de parents d'élèves de l'école primaire locale devront

²² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 27.

²³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1994-1995, n° 1334/3, p. 34.

²⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 28-30.

²⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 30.

²⁶ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 30-31.

Bijgevolg moeten alle personen die in de loop van een bepaald jaar op enig ogenblik een ambt of een mandaat bedoeld in hoofdstuk 2 uitoefenen, vóór 1 april van het daaropvolgende jaar een mandatenlijst bij het Rekenhof indienen²².

Volgens de wetgever volstaat het dat de mandatenlijst wordt ingediend uit hoofde van één hoedanigheid. Het heeft immers weinig zin heeft dat iemand (identieke) mandatenlijsten indient uit hoofde van verscheidene hoedanigheden²³. Bijgevolg moet iemand die uit hoofde van meerdere mandaten of ambten aangifteplichtig is, elk jaar slechts één mandatenlijst indienen.

3.2 Inhoud van de mandatenlijst

De mandatenlijst moet melding maken van alle mandaten, leidende ambten en beroepen die *tijdens het voorgaande jaar, dit is tussen 1 januari en 31 december*, werden uitgeoefend. De mandatenlijst is een tijdsopname, die steeds op 31 december wordt afgesloten. Latere wijzigingen in de mandaten, ambten of beroepen worden niet meer in de lijst verwerkt, ook niet indien zij zich voordoen vóór 1 april van het daaropvolgende jaar. Dit houdt in dat wie op 20 december 2004 senator wordt, in 2005 aangifte moet doen van alle mandaten, ambten en beroepen die hij in 2004 heeft uitgeoefend. Hetzelfde geldt voor iemand die op 5 januari 2004 ontslag nam als senator²⁴.

De wetten van 2 mei 1995 bevatten geen omschrijving van het begrip “mandaat”. Ook in de voorbereidende werkzaamheden bij die wetten wordt niet nader ingegaan op de inhoud van dit begrip. Oudere wetsvoorstellen bevatten evenmin een definitie. De definiëring van het begrip “mandaat” wordt niet wenselijk geacht, omdat dat de rechtsonzekerheid in de hand zou werken²⁵.

Uit de voorbereidende werkzaamheden²⁶ blijkt dat alle publieke mandaten moeten worden aangegeven en dat mandaten in privaatrechtelijke verenigingen slechts moeten worden aangegeven indien ze overeenkomstig het privaatrecht als mandaten worden beschouwd.

Lastgevingsovereenkomsten, gesloten op grond van het Burgerlijk Wetboek (bv. mandaten van vastgoedmakelaars, verzekeringstussenpersonen, kredietbemiddelaars, advocaten, notarissen, architecten, wisselagenten, gerechtsdeurwaarders en reisbemiddelaars met hun cliënten), hoeven – ook al wegens de schending van het beroepsgeheim – niet te worden aangegeven. Anderzijds moeten de mandaten van bestuurder in een vennootschap of vereniging wel worden aangegeven.

Het eenvoudige lidmaatschap van een vereniging hoeft niet te worden aangegeven, ongeacht of het gaat om een publieke dan wel een privaatrechtelijke vereniging. Ook titels en erefuncties, waaraan de titularis geen macht ontleent, mandaten waarvoor de betrokkene een bijdrage betaalt doch waaraan geen rechten verbonden zijn en het lidmaatschap van een jury die een academische prijs uitreikt, hoeven niet te worden aangegeven.

²² *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 27.

²³ *Parl. St. Senaat*, 1994-1995, nr. 1334/3, p. 34.

²⁴ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 28-30.

²⁵ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 30.

²⁶ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 30-31.

également être mentionnés. La *ratio legis* de la réglementation est, en effet, de dresser l'inventaire de la répartition du pouvoir et, dans cette perspective, il est difficile d'échapper à la nécessité de mentionner tous les mandats; bien que nombre de mandats non rémunérés ne procurent que peu ou presque pas de pouvoir à leur titulaire, tel n'est, toutefois, pas toujours le cas (par exemple, être membre d'un bureau de parti). Sans mention des mandats non rémunérés, on ne pourrait, dès lors, plus être sûr d'avoir une image fidèle du pouvoir et de l'influence de l'intéressé. En outre, il deviendrait possible de contourner le critère déterminant pour déclarer ou non un mandat, à savoir s'il donne lieu ou non à rémunération.

Eu égard aux termes généraux dans lesquels la législation est rédigée, les mandats privés non rémunérés doivent, par conséquent, également être déclarés, de même que les mandats dont la déclaration pourrait constituer une atteinte à la protection des données personnelles²⁷.

En matière de déclaration de mandats, fonctions ou professions, la législation n'opère aucune distinction selon qu'ils sont rémunérés ou non.

Par contre, les lois d'exécution disposent que, dans la liste de mandats, pour chaque mandat, fonction ou profession, il doit être précisé s'il est rémunéré ou non (voir aussi point 5). La Commission sénatoriale des affaires institutionnelles a estimé qu'en ce qui concerne la définition du contenu de la notion de «rémunération», il y a lieu de se référer aux normes en vigueur en droit fiscal. Si les revenus sont imposables, il s'agit d'une rémunération. Si, par contre, les revenus sont exonérés ou ne sont pas imposables pour toute autre raison, il s'agit d'un mandat non rémunéré. Selon la Commission sénatoriale, il n'appartient cependant pas à la Cour des comptes de contrôler si l'assujetti qualifie à bon escient ses mandats de rémunérés ou de non rémunérés, le but n'étant pas de créer une nouvelle administration fiscale. Rien n'empêche, toutefois, un service fiscal de formuler des observations à la suite de la publication d'une déclaration²⁸.

La Commission sénatoriale a, en outre, estimé que le montant de la rémunération ne doit pas être mentionné dans la déclaration. En effet, l'objectif de la liste de mandats n'est pas de permettre au grand public de connaître la structure des revenus des assujettis. Certes, le législateur a voulu, dans le cadre de la nouvelle réglementation, exercer un contrôle sur les finances des intéressés, mais il a choisi de le faire par la déclaration de patrimoine et non par la liste de mandats. Enfin, le droit à la protection de la vie privée s'oppose à ce qu'on publie les montants des rémunérations qui sont le fruit d'une profession ou de mandats privés²⁹.

3.3 Publication de la liste de mandats

Les lois du 2 mai 1995 disposent que la liste des personnes qui n'ont pas déposé leur liste de mandats sera publiée au *Moniteur belge* (voir points 8, 9 et 10).

²⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess.ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 31-36.

²⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess.ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 36-37.

²⁹ *Doc. parl.*, Sénat, sess.ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 37-40.

De wetten van 2 mei 1995 zijn in ruime bewoordingen opgesteld. Deze extensieve formulering heeft wellicht tot gevolg dat de lijsten met mandaten in vele gevallen behoorlijk uitgebreid zullen zijn: ook mandaten in de gemeentelijke toneelvereniging, de heemkundige kring en het oudercomité van de lokale basisschool moeten worden aangegeven. De ratio legis van de regelgeving is immers de concrete machtsverdeling in kaart te brengen en hierbij kan moeilijk voorbij worden gegaan aan de noodzaak om alle mandaten te vermelden. Hoewel veel onbezoldigde mandaten de mandataris weinig of geen macht bezorgen, is dit evenwel niet altijd het geval (bv. lidmaatschap van een partijbureau). Zonder vermelding van de onbezoldigde mandaten kan men er bijgevolg niet meer op vertrouwen dat het beeld van iemands macht en invloed nog waarheidsgetrouw is. Het bezoldigd zijn van het mandaat als decisief criterium voor aangifte of niet, zou bovendien kunnen worden omzeild.

Gelet op de ruime bewoordingen van de wetgeving moeten bijgevolg ook onbezoldigde private mandaten worden aangegeven, en ook mandaten waarvan de aangifte een inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens zou kunnen uitmaken²⁷.

De wetgeving maakt inzake de aangifte van mandaten, ambten en beroepen geen onderscheid naargelang ze al dan niet bezoldigd zijn.

Wel bepalen de uitvoeringswetten dat in de mandatenlijst voor elk aangegeven mandaat, ambt en beroep moet worden vermeld of het al dan niet bezoldigd is (zie ook punt 5). De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden was van oordeel dat men zich voor de inhoudelijke bepaling van het begrip "bezoldiging" moet richten naar de normen van het fiscale recht. Indien de inkomsten belastbaar zijn, betreft het een bezoldiging. Indien de inkomsten daarentegen vrijgesteld zijn of om een andere reden niet belastbaar zijn, gaat het om een onbezoldigd mandaat. Volgens de Senaatscommissie komt het evenwel niet aan het Rekenhof toe te controleren of de aangifteplichtige zijn mandaten terecht als bezoldigd of onbezoldigd bestempelt. Het is immers niet de bedoeling is een nieuwe fiscale administratie te creëren. Niets belet echter dat een fiscale dienst opmerkingen zou formuleren naar aanleiding van een gepubliceerde aangifte²⁸.

De Senaatscommissie was voorts van oordeel dat het bedrag van de bezoldiging niet hoeft te worden vermeld. De mandatenlijst is immers niet bedoeld om het brede publiek inzage te geven in de inkomensstructuur van de aangifteplichtigen. De wetgever had weliswaar naar aanleiding van de nieuwe regelgeving de bedoeling een controle op de financiën van de betrokken personen te organiseren, maar daartoe heeft hij de vermogensaangifte en niet de mandatenlijst als geëigend middel bestemd. Tenslotte verzet het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zich tegen een publicatie van de bedragen die iemand in zijn privé-beroep of naar aanleiding van private mandaten verwerft²⁹.

3.3 Publicatie van de mandatenlijst

De wetten van 2 mei 1995 bepalen dat de lijst van de personen die hun mandatenlijst niet hebben ingediend, in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt (zie punten 8, 9 en 10).

²⁷ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 31-36.

²⁸ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12., pp. 36-37.

²⁹ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 37-40.

3.4 Conservation et destruction des listes de mandats

Les lois d'exécution prévoient que les listes de mandats sont conservées par la Cour des comptes pendant trois ans à dater de leur publication au *Moniteur belge*. Ces listes sont ensuite détruites par la Cour des comptes.

4 Obligation de déposer une déclaration de patrimoine

4.1 Généralités

Les personnes mentionnées au point 2 sont également tenues, dans le mois qui suit leur première entrée en fonction ou leur première nomination, de déposer, sous pli fermé, une déclaration de patrimoine au greffe de la Cour des comptes. Elles doivent également certifier leur déclaration de patrimoine sur l'honneur exacte et sincère. Cette déclaration de patrimoine reflète l'état de leur patrimoine au moment de leur entrée en fonction.

Ces mêmes personnes doivent, au plus tard un mois après chaque démission ou un mois après l'expiration de chaque mandat ou fonction, déposer au greffe de la Cour des comptes une deuxième déclaration de patrimoine, qui doit satisfaire aux mêmes conditions. Cette déclaration a trait à l'état de leur patrimoine au jour de l'expiration du mandat ou à celui de la démission.

En outre, les personnes soumises aux lois, nommées pour une période indéterminée ou excédant six ans, doivent déposer au greffe de la Cour des comptes une nouvelle déclaration de patrimoine au plus tard dans le mois qui suit l'expiration de chaque période de cinq ans écoulée depuis leur nomination. Cette déclaration a trait à l'état de leur patrimoine au jour de l'expiration de la période de cinq ans.

Il ressort des travaux parlementaires que le législateur a estimé nécessaire, pour des mandats électifs, d'introduire une déclaration de patrimoine lors de chaque réélection, étant entendu que, pour les détenteurs de mandats électifs qui sont réélus, la déclaration de patrimoine introduite à l'expiration du mandat vaut également comme déclaration de patrimoine pour la nouvelle entrée en fonction³⁰.

La triple obligation de déclaration doit permettre de vérifier si l'assujetti s'est, ou non, enrichi illicitement durant l'exercice de sa fonction ou de son mandat.

4.2 Aspects de la déclaration du patrimoine relatifs au contenu

La déclaration de patrimoine fait état de toutes les créances (telles que les comptes bancaires, les actions et les obligations), de tous les immeubles ainsi que de tous les biens meubles de valeur, tels que les antiquités et les oeuvres d'art. Elle décrit le patrimoine propre de l'assujetti, ainsi que sa part dans le patrimoine commun éventuel. Quoique les lois du 2 mai 1995 n'en fassent pas expressément mention, le législateur a estimé, lors de l'élaboration de ces lois, que la déclaration de patrimoine peut également mentionner les dettes de l'intéressé, et ce pour éviter des malentendus ultérieurs³¹.

Les biens que l'assujetti détient en communauté ou en indivision avec son partenaire ou avec d'autres personnes devront donc figurer dans la déclaration de patrimoine.

³⁰ *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1994-1995, n° 1697/4, pp. 13-14.

³¹ *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1994-1995, n° 1697/4, p. 7.

3.4 Bewaring en vernietiging van de mandatenlijsten

De uitvoeringswetten bepalen dat de ingediende mandatenlijsten door het Rekenhof worden bewaard gedurende drie jaar te rekenen vanaf hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Daarna worden ze door het Rekenhof vernietigd.

4 Verplichting om een vermogensaangifte in te dienen

4.1 Algemeen

De in punt 2 genoemde personen moeten eveneens, in de loop van de maand volgend op hun eerste ambtsaanvaarding of hun eerste benoeming, onder gesloten omslag een vermogensaangifte indienen op de griffie van het Rekenhof. Zij moeten die ook op hun erewoord juist en oprecht verklaren. Deze vermogensaangifte geeft de staat weer van hun vermogen op de dag van hun ambtsaanvaarding.

Dezelfde personen moeten, uiterlijk één maand na elk ontslag of één maand na het verstrijken van elk mandaat of van elk ambt, een tweede vermogensaangifte op de griffie van het Rekenhof indienen, die aan dezelfde voorwaarden moet voldoen. Die aangifte heeft betrekking op de staat van hun vermogen op de dag van het verstrijken van het mandaat of op de dag van het ontslag.

Daarenboven moeten de aan de wetten onderworpen personen die benoemd zijn voor een onbepaalde periode of voor een periode van meer dan zes jaar, uiterlijk in de loop van de maand na het verstrijken van iedere periode van vijf jaar sinds hun benoeming, op de griffie van het Rekenhof een nieuwe vermogensaangifte indienen. Deze aangifte heeft betrekking op de staat van hun vermogen op de dag waarop de periode van vijf jaar is verstreken.

Uit de voorbereidende werkzaamheden blijkt dat de wetgever van oordeel was dat voor verkozen mandaten bij elke herverkiezing opnieuw een vermogensaangifte moet worden ingediend, met dien verstande dat voor herverkozen mandatarissen de vermogensaangifte ingediend bij het verstrijken van het mandaat, ook geldt als vermogensaangifte ter gelegenheid van de hernieuwde ambtsaanvaarding³⁰.

De drievoudige aangifteverplichting moet doen blijken of de aangifteplichtige zich al dan niet onrechtmatig heeft verrijkt tijdens de uitoefening van zijn ambt of mandaat.

4.2 Inhoudelijke aspecten van de vermogensaangifte

De vermogensaangifte bevat alle schuldvorderingen (zoals bankrekeningen, aandelen of obligaties), alle onroerende goederen en alle waardevolle goederen zoals antiquiteiten en kunstwerken. Ze beschrijft het eigen vermogen van de aangifteplichtige en ook zijn aandeel in het eventuele gemeenschappelijke vermogen. Hoewel dat niet uitdrukkelijk in de wetten van 2 mei 1995 werd opgenomen, was de wetgever bij de totstandkoming van die wetten van oordeel dat men in zijn vermogensaangifte ook kan vermelden welke schulden men heeft, om latere misverstanden te vermijden³¹.

Ook goederen die de aangifteplichtige in gemeenschap of in onverdeeldheid met zijn partner of met andere personen bezit, moeten dus in de vermogensaangifte worden

³⁰ *Parl. St. Kamer*, 1994-1995, nr. 1697/4, pp. 13-14.

³¹ *Parl. St. Kamer*, 1994-1995, nr. 1697/4, p. 7.

Le fait que la déclaration au greffe de la Cour des comptes est sous pli fermé et que cette institution se porte garante de l'absolue confidentialité de la déclaration de patrimoine est de nature à fournir une garantie suffisante que la déclaration de patrimoine ne peut porter atteinte à la vie privée du conjoint, notamment lorsque l'assujetti est marié sous un régime de communauté de biens³². Selon la Commission de la protection de la vie privée, une déclaration de patrimoine pourrait également contenir des données concernant d'autres personnes, par exemple, dans le cas d'une copropriété ou d'un compte commun; dans ces cas, la déclaration de patrimoine pourrait constituer une atteinte à la protection des données personnelles relatives à ces personnes ou au conjoint du déclarant. Selon la Commission, toutefois, en ce qui concerne la déclaration de patrimoine, on ne peut parler de traitement au sens de la loi du 8 décembre 1992; en outre, d'après la Commission, l'atteinte à la vie privée est légitime pour autant qu'elle sert un objectif d'intérêt général, à savoir dévoiler les abus éventuels qu'auraient commis certains mandataires publics ou certains fonctionnaires³³.

Un assujetti marié sous un régime de communauté n'est, toutefois, tenu de déclarer sa part dans le patrimoine commun que *pour autant qu'il en a connaissance*. Le conjoint peut donner son accord pour une description et une évaluation contradictoires des avoirs et des dettes communs, mais il n'y est pas obligé. Si le conjoint refuse, l'assujetti décrira sa part du patrimoine commun en âme et conscience³⁴. La Commission sénatoriale des affaires institutionnelles a, toutefois, estimé que, dans sa déclaration de patrimoine, un assujetti marié devra signaler quel est son régime matrimonial; le cas échéant, il devra aussi indiquer si un bien donné appartient ou non au patrimoine commun (ou qu'il n'est que copropriétaire d'un bien donné)³⁵.

Le législateur n'a pas jugé nécessaire de spécifier dans la loi qu'il faut déclarer tant les biens situés en Belgique que ceux sis à l'étranger³⁶.

La loi est muette au sujet de la fixation de la valeur, par exemple, de biens immobiliers et de biens (mobiliers) de haute valeur. Cette problématique a, certes, été évoquée durant les travaux préparatoires des lois du 2 mai 1995, mais les débats n'ont pas donné lieu à l'adoption d'une disposition légale univoque³⁷.

4.3 Conservation et consultation de la déclaration de patrimoine

La Cour des comptes est chargée de conserver les déclarations de patrimoine en question sous pli fermé et est garante de la confidentialité de ces documents.

Seul un juge d'instruction est habilité à consulter une déclaration de patrimoine dans le cadre d'une instruction pénale menée à l'encontre d'une personne en raison de son mandat ou de sa fonction. Les lois d'exécution confirment une nouvelle fois que les déclarations de patrimoine ne peuvent servir que dans le cadre de pareille instruction pénale.

³² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 44-45.

³³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 46.

³⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 47.

³⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 47.

³⁶ *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1994-1995, n° 1697/4, p. 13.

³⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1994-1995, n° 1334/3, pp. 4-5.

opgenomen. Het feit dat de aangifte onder gesloten omslag op de griffie van het Rekenhof wordt ingediend en deze instelling borg staat voor de absolute vertrouwelijkheid van de vermogensaangifte, lijkt een voldoende waarborg te bieden dat de vermogensaangifte geen inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer van de huwelijkspartner, inzonderheid wanneer de aangifteplichtige gehuwd is onder een stelsel met een gemeenschap van goederen³². Volgens de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer kan een vermogensaangifte ook gegevens bevatten die betrekking hebben op andere personen, bijvoorbeeld in het geval van mede-eigendom of van een gezamenlijke rekening. In die gevallen kan de vermogensaangifte een inbreuk vormen op de bescherming van de persoonsgegevens van deze personen of van de echtgenoot van de aangifteplichtige. Volgens de Commissie kan men echter, voor wat de vermogensaangifte betreft, niet spreken van een verwerking in de zin van de wet van 8 december 1992; bovendien is de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer volgens de Commissie gewettigd voor zover zij een doelstelling van algemeen belang dient, namelijk het onthullen van eventuele misbruiken door publieke mandatarissen of ambtenaren³³.

Een aangifteplichtige die gehuwd is onder een stelsel waarin een gemeenschappelijk vermogen bestaat, is er evenwel slechts toe gehouden zijn aandeel in het gemeenschappelijke vermogen aan te geven *voor zover hij hiervan kennis heeft*. De partner kan instemmen met een tegensprekelijke beschrijving en schatting van de gemeenschappelijke bezittingen en schulden, maar hij is daartoe niet verplicht. Indien de partner weigert, beschrijft de aangifteplichtige zijn aandeel in het gemeenschappelijke vermogen naar eer en geweten³⁴. De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden was wel van mening dat een gehuwde aangifteplichtige in zijn vermogensaangifte moet vermelden onder welk huwelijksstelsel hij gehuwd is; hij zal in voorkomend geval ook moeten aangeven of een bepaald goed tot het gemeenschappelijke vermogen behoort (of wanneer hij slechts mede-eigenaar van een bepaald goed is)³⁵.

De wetgever achtte het niet nodig in de wet te speciëren dat zowel de goederen in België als die in het buitenland moeten worden aangegeven³⁶.

De wet zegt niets over de waardebepaling van bijvoorbeeld onroerende goederen en waardevolle (roerende) goederen. De problematiek werd wel aangeraakt tijdens de voorbereidende werkzaamheden bij de wetten van 2 mei 1995, maar de discussie leidde niet tot het goedkeuren van een eenduidige wetsbepaling³⁷.

4.3 Bewaring van en inzage in de vermogensaangifte

Het Rekenhof wordt ermee belast de vermogensaangiften onder gesloten omslag te bewaren en staat borg voor de vertrouwelijkheid van die documenten.

Alleen een onderzoeksrechter is gemachtigd een vermogensaangifte in te zien in het kader van een strafrechtelijk onderzoek dat tegen de indiener uit hoofde van zijn mandaat of van zijn ambt wordt gevoerd. De uitvoeringswetten bevestigen nogmaals dat de vermogensaangiften alleen mogen worden gebruikt in het kader van een dergelijk strafrechtelijk onderzoek.

³² *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 44-45.

³³ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 46.

³⁴ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 47.

³⁵ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 47.

³⁶ *Parl. St. Kamer*, 1994-1995, nr. 1697/4, p. 13.

³⁷ *Parl. St. Senaat*, 1994-1995, nr. 1334/3, pp. 4-5.

4.4 Publication dans le *Moniteur belge* - restitution et destruction de la déclaration de patrimoine

Les lois du 2 mai 1995 disposent, en outre, que la liste des personnes n'ayant pas déposé la déclaration de patrimoine sera publiée au *Moniteur belge*.

Après leur dépôt, la Cour des comptes assure la conservation des déclarations de patrimoine et doit, à cet égard, être garante de la confidentialité de ces documents.

Cinq ans après la fin de la dernière fonction ou du dernier mandat, les déclarations de patrimoine sont restituées. Celles relatives à des personnes décédées sont détruites à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date du décès.

5 Formalités et modes de dépôts des listes de mandats

5.1 Généralités

Hormis les dispositions figurant ci-après, (le dépôt de) la liste de mandats n'est pas soumis(e) à une quelconque formalité.

La liste de mandats doit toutefois, selon la réglementation, contenir impérativement les mentions suivantes:

- les nom, prénoms, domicile, lieu et date de naissance du déclarant (l'objectif de cette mention est de récolter un maximum de données permettant d'identifier leurs auteurs)³⁸;
- la liste de tous les mandats, fonctions et professions que l'auteur doit mentionner conformément à la loi;
- la date de début et de fin d'exercice de ces mandats, fonctions et professions, pour autant que ces dates relèvent de l'année à laquelle la déclaration se rapporte;
- la mention pour tout mandat, fonction ou profession indiquée de son caractère rémunéré ou non;
- la mention que la déclaration sur l'honneur est exacte et est déclarée sincère;
- la date à laquelle la déclaration est établie;
- la signature du déclarant.

5.2 Formalités de dépôt

Les listes de mandats sont déposées auprès du greffe de la Cour des comptes, de la main à la main ou par lettre recommandée avec accusé de réception. La législation ne prévoit pas d'autres modes de dépôt (par exemple, pas de courriel).

La Cour des comptes doit désigner parmi les membres de son personnel les agents habilités à accuser réception des listes de mandats établies à la main et envoyées par lettre recommandée. Cette tâche incombe, en principe, personnellement aux deux greffiers de la Cour des comptes, mais comme il est pratiquement impossible de les en charger, cette tâche devra être déléguée à des membres du personnel de la Cour des comptes désignés à cet effet.

La remise de la main à la main est effectuée par le déclarant personnellement ou par un porteur d'une procuration désigné par lui. Ce dernier devra produire la preuve de sa procuration.

³⁸ *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1995-1996, n° 457/1, p. 2 et 458/1, p. 2.

4.4 Publicatie in het Belgisch Staatsblad - restitutie en vernietiging van de vermogensaangiften

De wetten van 2 mei 1995 bepalen dat de lijst van de personen die geen vermogensaangifte hebben ingediend, in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Na de indiening bewaart het Rekenhof de vermogensaangiften, waarbij het borg moet staan voor de vertrouwelijkheid van die documenten.

Vijf jaar na het verstrijken van het laatst uitgeoefende mandaat of ambt worden de vermogensaangiften gerestitueerd. De vermogensaangiften van overleden personen worden evenwel vernietigd na verloop van één maand te rekenen van de dag van het overlijden.

5 Vormvereisten en wijze van indiening van de mandatenlijsten

5.1 Algemeen

Buiten wat volgt, is de (indiening van de) mandatenlijst aan geen enkele vormvereiste onderworpen.

De mandatenlijst moet volgens de regelgeving wel de volgende vermeldingen bevatten:

- de naam, voornamen, woonplaats, plaats en datum van geboorte van de indiener (de bedoeling is een maximum aan gegevens te verzamelen die de identificatie van de indiener mogelijk maken)³⁸;
- de lijst van alle mandaten, ambten en beroepen die de indiener overeenkomstig de wet moet vermelden;
- de begin- en einddatum van de uitoefening van die mandaten, ambten en beroepen, voor zover die vallen in het jaar waarop de aangifte betrekking heeft;
- de vermelding voor elk aangegeven mandaat, ambt of beroep of dit al dan niet bezoldigd is;
- de vermelding dat de aangifte op erewoord juist en oprecht wordt verklaard;
- de datum waarop de aangifte wordt opgesteld;
- de handtekening van de indiener.

5.2 Wijze van indiening

De mandatenlijsten worden bij de griffie van het Rekenhof ingediend, van hand tot hand of bij aangetekende brief met ontvangstmelding. De wetgeving voorziet niet in andere indieningswijzen (bv. geen e-mail).

Het Rekenhof moet onder zijn personeelsleden de ambtenaren aanwijzen die gemachtigd zijn de ontvangst van de overhandigde en de aangetekend toegezonden mandatenlijsten te bevestigen. Deze opdracht komt in principe aan de twee griffiers van het Rekenhof persoonlijk toe, maar vermits het praktisch onmogelijk is hen daarmee te belasten, zal die opdracht moeten worden gedelegeerd.

De afgifte van hand tot hand gebeurt door de indiener persoonlijk of door een door hem aangestelde volmachtdrager. Deze laatste moet het bewijs van zijn volmacht voorleggen.

³⁸ Parl. St. Kamer, 1995-1996, nrs. 457/1, p. 2 en 458/1, p. 2.

Le fonctionnaire de la Cour des comptes désigné à cet effet délivre immédiatement un reçu daté et signé qui, le cas échéant, mentionne l'identité du porteur de la procuration.

5.3 Emploi des langues

Les lois d'exécution ne règlent pas l'emploi des langues pour ce qui est des listes de mandats. En effet, le législateur fédéral n'est pas compétent pour régler l'emploi des langues pour toutes les catégories de personnes visées dans les lois ordinaire et spéciale du 2 mai 1995. C'est ainsi que le législateur communautaire est, notamment, compétent pour les agents d'une communauté ou d'une région. La commission sénatoriale des affaires institutionnelles s'est penchée sur le problème et, selon certains membres de la commission, l'absence de dispositions en matière d'emploi des langues implique que tous les assujettis, mandataires publics compris, se voient accordés de facto une liberté de choix de la langue. Toutefois, la Commission sénatoriale était d'avis que les membres du Parlement remplissent logiquement leur liste de mandats dans la langue du groupe linguistique dont ils font partie³⁹.

6 Formalités et mode de dépôt des déclarations de patrimoine

6.1 Généralités

La déclaration de patrimoine doit, en vertu de la loi, en tout état de cause, être déposée sous pli fermé au greffe de la Cour des comptes.

En outre, la déclaration de patrimoine même contient impérativement les mentions suivantes:

- les nom, prénoms, domicile, lieu et date de naissance du déclarant (l'objectif de cette mention est de récolter un maximum de données permettant l'identification des déclarants)⁴⁰;
- les mandats et fonctions qui font relever le déclarant de l'application de la loi;
- l'ensemble des créances (comme les comptes bancaires, actions ou obligations), l'ensemble des biens immobiliers, ainsi que l'ensemble des biens de valeur comme les antiquités et les œuvres d'art;
- la mention déclarant exacte et sincère la déclaration de patrimoine sur l'honneur;
- la date à laquelle la déclaration de patrimoine a été établie;
- la signature du déclarant.

6.2 Formalités de dépôt

La déclaration de patrimoine peut être déposée selon des modalités identiques à celle de la liste de mandats.

Elle est, dès lors, remise de la main à la main ou par lettre recommandée avec accusé de réception au greffe de la Cour des comptes.

³⁹ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 48-50.

⁴⁰ *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1995-1996, n° 457/1, p. 2 et 458/1, p. 2.

De daartoe aangewezen ambtenaar van het Rekenhof geeft onmiddellijk een geda-teerd en ondertekend ontvangstbewijs af dat, in voorkomend geval, de identiteit van de houder van de volmacht vermeldt.

5.3 Gebruik der talen

De uitvoeringswetten regelen het gebruik der talen voor wat betreft de mandatenlijsten niet. De federale wetgever is immers niet bevoegd om het taalgebruik te regelen voor alle categorieën van personen bedoeld in de gewone en bijzondere wet van 2 mei 1995. Zo is de gemeenschapswetgever o.m. bevoegd voor de ambtenaren van een gemeenschap of een gewest. De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft zich over de problematiek gebogen en volgens sommige commissieleden impliceert de afwezigheid van bepalingen inzake het taalgebruik dat aan alle aangifteplichtigen, publieke mandatarissen inbegrepen, de facto een vrije taalkeuze wordt toegekend. Wel was de Senaatscommissie van oordeel dat parlementsleden logischerwijze hun mandatenlijst invullen in de taal van de taalgroep waarvan zij deel uitmaken³⁹.

6 Vormvereisten en wijze van indiening van de vermogens-aangiften

6.1 Algemeen

De vermogensaangifte moet luidens de wet in ieder geval onder gesloten omslag op de griffie van het Rekenhof worden ingediend.

Bovendien bevat de vermogensaangifte zelf verplicht de volgende vermeldingen:

- de naam, voornamen, woonplaats, plaats en datum van geboorte van de indiener (de bedoeling is een maximum aan gegevens te verzamelen die de identificatie van de indiener mogelijk maken)⁴⁰;
- de mandaten en ambten die de indiener onder de toepassing van de wet doen vallen;
- alle schuldvorderingen (zoals bankrekeningen, aandelen of obligaties), alle onroerende goederen, alsmede alle waardevolle goederen zoals antiquiteiten en kunstwerken;
- de vermelding waarbij de vermogensaangifte op erewoord juist en oprecht wordt verklaard;
- de datum waarop de vermogensaangifte is opgesteld;
- de handtekening van de indiener.

6.2 Wijze van indiening

De vermogensaangifte kan op dezelfde wijze als de mandatenlijst worden ingediend.

Ze wordt bijgevolg van hand tot hand of bij aangetekende brief met ontvangstmelding op de griffie van het Rekenhof ingediend.

³⁹ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 48-50.

⁴⁰ *Parl. St. Kamer*, 1995-1996, nrs. 457/1, p. 2 en 458/1, p. 2.

La Cour des comptes désigne parmi son personnel les agents habilités à accuser réception des déclarations de patrimoine remises et envoyées par lettre recommandée.

La remise de la main à la main est opérée par le déclarant personnellement ou par le porteur d'une procuration.

Le fonctionnaire de la Cour des comptes désigné à cet effet délivre immédiatement un reçu daté et signé qui mentionne, le cas échéant, l'identité du porteur de la procuration.

6.3 Formalités complémentaires

Le fait que la déclaration de patrimoine doit être déposée sous pli fermé donne, en outre, lieu à une série de formalités complémentaires.

Tout d'abord, la déclaration de patrimoine (le pli) doit mentionner à l'extérieur le nom, prénoms et domicile du déclarant et mentionner le fait qu'il s'agit d'une déclaration de patrimoine.

En outre, le fonctionnaire de la Cour des comptes, à qui est remis en main une déclaration de patrimoine sous un pli non fermé, doit prier le déposant de fermer l'enveloppe.

Lorsqu'une déclaration de patrimoine est envoyée par voie recommandée, la lettre recommandée doit contenir un pli fermé avec cette déclaration, sur laquelle sont mentionnés à l'extérieur le nom, les prénoms et le domicile du déclarant, ainsi que le fait qu'il s'agit d'une déclaration de patrimoine. Si le fonctionnaire de la Cour des comptes constate qu'un pli contenant une déclaration de patrimoine n'est pas fermé, il procède immédiatement à la fermeture et en fait mention au verso de l'enveloppe.

6.4 Emploi des langues

Les lois d'exécution ne règlent pas davantage l'emploi des langues en ce qui concerne les déclarations de patrimoine. Comme déjà indiqué au point 5, le législateur fédéral n'est en effet pas compétent pour régler l'emploi des langues pour toutes les catégories de personnes visées dans la loi ordinaire et la loi spéciale du 2 mai 1995. C'est ainsi que le législateur communautaire est notamment compétent pour les fonctionnaires d'une communauté ou d'une région. La Commission sénatoriale des affaires institutionnelles s'est penchée sur le problème et, d'après certains de ses membres, il résulte de l'absence de dispositions en matière d'emploi des langues que tous les assujettis, mandataires publics y compris, ont de facto la possibilité de choisir librement la langue. Toutefois, la Commission sénatoriale était d'avis que, logiquement, les membres du Parlement remplissent leur déclaration de patrimoine dans la langue du groupe linguistique dont ils font partie⁴¹.

⁴¹ *Doc. parl.*, Sénat, sess.ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 48-50.

Het Rekenhof wijst onder zijn personeelsleden de ambtenaren aan die gemachtigd zijn de ontvangst van de overhandigde en van de aangetekend toegezonden vermogensaangiften te bevestigen.

De afgifte van hand tot hand gebeurt door de indiener persoonlijk of door een houder van een volmacht.

De daartoe aangewezen ambtenaar van het Rekenhof geeft onmiddellijk een geda-teerd en ondertekend ontvangstbewijs af dat, in voorkomend geval, de identiteit van de houder van de volmacht vermeldt.

6.3 Bijkomende formaliteiten

Het feit dat de vermogensaangifte onder gesloten omslag moet worden ingediend, geeft bovendien aanleiding tot een aantal bijkomende formaliteiten.

Ten eerste moet de vermogensaangifte (de omslag) aan de buitenzijde de naam, voornamen en woonplaats van de indiener en het feit dat het een vermogensaangifte betreft, vermelden.

Voorts moet de ambtenaar van het Rekenhof aan wie een vermogensaangifte in een niet-gesloten omslag wordt ter hand gesteld, de indiener verzoeken de omslag te sluiten.

Wanneer een vermogensaangifte aangetekend wordt toegezonden, moet de aange-tekende brief een gesloten omslag met die aangifte bevatten, waarop aan de bui-tenzijde de naam, voornamen en woonplaats van de indiener worden vermeld, als-mede het feit dat het een vermogensaangifte betreft. Indien de ambtenaar van het Rekenhof vaststelt dat de omslag met de vermogensaangifte niet is gesloten, gaat hij onmiddellijk tot sluiting over en maakt daarvan melding op de keerzijde van de omslag.

6.4 Gebruik der talen

De uitvoeringswetten regelen evenmin het gebruik der talen voor wat betreft de ver-mogensaangiften. Zoals in punt 5 reeds aangegeven, is de federale wetgever immers niet bevoegd om het taalgebruik te regelen voor alle categorieën van personen bedoeld in de gewone en bijzondere wet van 2 mei 1995. Zo is de gemeenschaps-wetgever o.m. bevoegd voor de ambtenaren van een gemeenschap of een gewest. De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft zich over de problematiek gebogen en volgens sommige commissieleden impliceert de afwezig-heid van bepalingen inzake het taalgebruik dat aan alle aangifteplichtigen, publieke mandatarissen inbegrepen, de facto een vrije taalkeuze wordt toegekend. Wel was de Senaatscommissie van oordeel dat parlementsleden logischerwijze hun ver-mogensaangifte invullen in de taal van de taalgroep waarvan zij deel uitmaken⁴¹.

⁴¹ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 48-50.

7 Assujettis

7.1 Généralités

Comme il apparaîtra ci-après, la Cour des comptes est, en ce qui concerne les listes de mandats et déclarations de patrimoine déposées, chargée de toute une série de tâches en matière de réception et de traitement de ces documents, de contrôle du respect des obligations figurant dans la réglementation et du caractère exact et complet des listes de mandats déposées ainsi que de la publication des listes de mandats et de la liste de personnes qui n'ont pas procédé au dépôt d'une liste de mandats et/ou une déclaration de patrimoine et la gestion et la conservation tant des listes de mandats que des déclarations de patrimoine.

Toutefois, pour permettre à la Cour des comptes de remplir convenablement ses tâches, les banques de données internes et externes déjà existantes ne suffisent en aucune manière. Il est absolument indispensable que la Cour des comptes se voit périodiquement fournir des informations complètes, exactes et actuelles en ce qui concerne l'identité des personnes qui sont soumises à l'obligation de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine.

Selon le législateur, il n'était pas réaliste d'exiger de la Cour des comptes qu'elle établisse elle-même et tienne à jour les listes des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995. En effet, une telle solution entraînerait la mobilisation d'un nombre important de membres du personnel et risquerait, dès lors, de porter atteinte à l'exercice des autres missions de la Cour des comptes. Pour cette raison, le législateur a opté pour un autre système dans lequel chaque organisme concerné a l'obligation de transmettre chaque année à la Cour des comptes la liste des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995. Cette obligation est faite non à l'organisme de façon abstraite, mais au titulaire d'une fonction déterminée⁴².

Les lois d'exécution obligent dès lors toute une série de personnes, qu'elles désignent précisément, à fournir à la Cour des comptes les informations nécessaires en la matière. Les informations transmises doivent, suivant le cas, intervenir au cours du mois de janvier ou de février de chaque année.

7.2 Informations fournies au cours du mois de janvier de chaque année

- Au cours du mois de janvier de chaque année, l'agent désigné à cet effet par le Premier ministre fournit la liste des associations intercommunales et interprovinciales à la Cour des comptes. Le Premier ministre informe la Cour des comptes de cette désignation. Pour établir la liste, il est tenu compte de la situation de l'année précédente. Par conséquent, il s'agit d'associations intercommunales et interprovinciales qui existaient au cours de l'année précédente⁴³.
- Au cours du mois de janvier de chaque année, la liste des associations intercommunales et interprovinciales et des organismes publics sur lesquelles une communauté ou une région exerce la tutelle, est envoyée à la Cour des comptes par l'agent désigné à cet effet par le président du Gouvernement communal ou régional. Le président informe la Cour des comptes de cette désignation. Pour établir la liste précitée, il est tenu compte de la situation de l'année précédente. Par conséquent, il s'agit d'associations intercommunales et

⁴² *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 1995-1996, n° 457/1, p. 5 et 458/1, p. 5.

⁴³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 56.

7 Personen verplicht om informatie aan het Rekenhof te verstrekken

7.1 Algemeen

Hierna zal blijken dat het Rekenhof met betrekking tot de ingediende mandatenlijsten en vermogensaangiften belast is met een hele reeks van taken inzake de inontvangstneming en de verwerking van deze documenten, de controle op de naleving van de wettelijke verplichtingen en op de juistheid en de volledigheid van de ingediende mandatenlijsten, de bekendmaking van de mandatenlijsten en van de lijst van personen die geen mandatenlijst en/of een vermogensaangifte hebben ingediend en het beheer en de bewaring van zowel de mandatenlijsten als de vermogensaangiften.

Om het Rekenhof in staat te stellen zijn taken behoorlijk te vervullen, volstaan de interne en reeds bestaande externe gegevensbanken echter geenszins. Het is volstrekt onontbeerlijk dat aan het Rekenhof op gezette tijdstippen volledige, accurate en actuele informatie wordt verschaft over de identiteit van de personen die verplicht zijn een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen.

Volgens de wetgever was het onrealistisch van het Rekenhof te eisen dat het zelf de lijsten van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen zou opstellen en bijhouden. Dat zou de inzet van een groot aantal personeelsleden vergen en, bijgevolg, de uitvoering van de andere taken van het Rekenhof in het gedrang kunnen brengen. Om die reden heeft de wetgever geopteerd voor een ander systeem, waarbij elke betrokken instelling verplicht wordt jaarlijks aan het Rekenhof de lijst van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen over te zenden. Die verplichting wordt niet op abstracte wijze aan de instelling zelf opgelegd, maar wel aan de titularis van een welbepaald ambt⁴².

De uitvoeringswetten verplichten dan ook een hele reeks personen, die zij nauwkeurig aanwijzen, om aan het Rekenhof de noodzakelijke informatie te bezorgen. De informatieverstrekking moet, naargelang van het geval, gebeuren in de loop van de maand januari of de maand februari van elk jaar.

7.2 Informatieverstrekking in de loop van de maand januari van elk jaar

- In de loop van de maand januari van ieder jaar zendt de ambtenaar die daartoe door de eerste minister wordt aangewezen, de lijst van de intercommunale en interprovinciale verenigingen aan het Rekenhof. De eerste minister brengt het Rekenhof van die aanwijzing op de hoogte. Voor het opstellen van de lijst wordt rekening gehouden met de toestand van het voorgaande jaar. Bijgevolg betreft het de intercommunale en interprovinciale verenigingen die bestonden tijdens het voorgaande jaar⁴³.
- In de loop van de maand januari van ieder jaar wordt de lijst van de intercommunale en interprovinciale verenigingen en van de openbare instellingen waarover een gemeenschap of een gewest het toezicht uitoefent, aan het Rekenhof toegezonden door de ambtenaar die daartoe door de voorzitter van de betrokken gemeenschaps- of gewestregering wordt aangewezen. De voorzitter brengt het Rekenhof van die aanwijzing op de hoogte. Voor het opstellen van de voormelde lijst wordt rekening gehouden met de toestand van het voorgaande jaar.

⁴² *Parl. St. Kamer*, 1995-1996, nrs. 457/1, p. 5 en 458/1, p. 5.

⁴³ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 56.

interprovinciales et d'organismes publics qui existaient au cours de l'année précédente⁴⁴.

Comme déjà indiqué dans les travaux préparatoires, la loi d'exécution ordinaire ne dispose pas qu'une liste doit être envoyée pour les organismes fédéraux d'intérêt public auxquels s'applique la loi du 16 mars 1954 ni pour les organismes publics sur lesquels la Communauté germanophone exerce sa tutelle⁴⁵. La fixation de la première liste ne soulèvera toutefois aucun problème, parce que l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 apporte un critère univoque. En ce qui concerne les organismes publics sur lesquels la Communauté germanophone exerce une tutelle, la Cour des comptes devra établir elle-même cette liste.

7.3 Informations fournies au cours du mois de février de chaque année

7.3.1 Nature de l'information

La loi d'exécution ordinaire et la loi d'exécution spéciale désignent toute une série de personnes tenues de communiquer au cours du mois de février de chaque année les informations suivantes à la Cour des comptes:

- les nom, prénoms, lieu et date de naissance, domicile et fonction des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995;
- la date de l'entrée en fonction et de la cessation de fonction;
- la date de l'expiration de chaque période de cinq ans depuis nomination, pour les personnes qui ont été désignées pour une période indéterminée ou excédant six ans (et qui doivent déposer une nouvelle déclaration de patrimoine à l'expiration de cette période de cinq ans).

Ces deux dernières mentions visent à permettre à la Cour des comptes de déterminer lorsqu'une personne est tenue à introduire une déclaration de patrimoine⁴⁶.

7.3.2 Personnes tenues de fournir les informations

Les personnes tenues de fournir ces informations à la Cour des comptes sont les suivantes:

- 1) le secrétaire du Conseil des ministres, pour les ministres, secrétaires d'Etat et commissaires du Gouvernement, ainsi que pour les chefs de cabinet, les chefs de cabinet adjoints et les chefs des organes stratégiques des membres du Gouvernement fédéral, en ce compris les commissaires du Gouvernement et, pour les commissaires du Gouvernement fédéral qui portent le titre de gouverneur et de vice-gouverneur, désignés dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale;
- 2) le greffier de la Chambre des représentants, pour les membres de cette assemblée et pour les membres belges du Parlement européen;
- 3) le greffier du Sénat, pour les membres de cette assemblée;
- 4) le secrétaire du Gouvernement de la Communauté germanophone, pour les membres de ce Gouvernement ainsi que pour les chefs de cabinet et les chefs de cabinet adjoints des cabinets ministériels de ce Gouvernement;

⁴⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 56.

⁴⁵ *Doc. parl.*, Ch. représ., Doc 50, n° 2305/002, p. 9.

⁴⁶ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 53.

Bijgevolg betreft het de intercommunale en interprovinciale verenigingen en de openbare instellingen die bestonden tijdens het voorgaande jaar⁴⁴.

Zoals in de voorbereidende werkzaamheden reeds wordt aangegeven, bepaalt de gewone uitvoeringswet niet dat voor de federale instellingen van openbaar nut waarvoor de wet van 16 maart 1954 geldt, noch voor de openbare instellingen waarover de Duitstalige Gemeenschap toezicht uitoefent, een lijst aan het Rekenhof moet worden toegezonden⁴⁵. De vaststelling van de eerste lijst zal evenwel geen problemen opleveren, omdat artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 een eenduidig criterium levert. Wat betreft de openbare instellingen waarover de Duitstalige Gemeenschap toezicht uitoefent, zal het Rekenhof zelf die lijst moeten vaststellen.

7.3 Informatieverstrekking in de loop van de maand februari van elk jaar

7.3.1 Aard van de informatie

De gewone en de bijzondere uitvoeringswet wijzen een hele reeks personen aan die in de loop van de maand februari van elk jaar de volgende informatie aan het Rekenhof moeten meedelen:

- de naam, voornamen, plaats en datum van geboorte, woonplaats en het ambt van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen;
- de datum van de ambtsaanvaarding en van de ambtsbeëindiging;
- de datum van het verstrijken van iedere periode van vijf jaar sinds hun benoeming, voor de personen die benoemd zijn voor een onbepaalde periode of een periode van meer dan zes jaar (en die bij het verstrijken van die periode van vijf jaar een nieuwe vermogensaangifte moeten indienen).

Beide laatstgenoemde vermeldingen zijn bedoeld om het Rekenhof toe te laten vast te stellen wanneer een persoon een vermogensaangifte moet indienen⁴⁶.

7.3.2 Informatieverstrekkers

De personen die deze informatie aan het Rekenhof moeten verstrekken zijn de volgende:

- 1) de secretaris van de Ministerraad, voor de ministers, staatssecretarissen en regeringscommissarissen, alsmede voor de kabinetschefs, de adjunct-kabinetschefs en de hoofden van de beleidsorganen van de leden van de federale regering, met inbegrip van de regeringscommissarissen, en voor de commissarissen van de federale regering die de titel van gouverneur en vice-gouverneur voeren, aangesteld in het administratieve arrondissement Brussel-Hoofdstad;
- 2) de griffier van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, voor de leden van die vergadering en voor de Belgische leden van het Europees Parlement;
- 3) de griffier van de Senaat, voor de leden van die vergadering;
- 4) de secretaris van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, voor de leden van die regering alsmede voor de kabinetschefs en de adjunct-kabinetschefs van de ministeriële kabinetten van die regering;

⁴⁴ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 56.

⁴⁵ *Parl. St. Kamer*, Doc 50, nr. 2305/002, p. 9.

⁴⁶ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 53.

- 5) le greffier du Conseil de la Communauté germanophone, pour les membres de ce conseil;
- 6) le greffier provincial, pour le gouverneur et les membres de la députation permanente;
- 7) le secrétaire communal, pour les bourgmestre, échevins et président du centre public d'aide sociale;
- 8) le président du conseil d'administration de chaque association intercommunale et interprovinciale qui dépend des pouvoirs fédéraux, pour les membres du conseil d'administration et du comité de direction;
- 9) le président du comité de direction de chaque service public fédéral ou, jusqu'à la désignation de ce dernier, le secrétaire général du ministère concerné, pour ses dirigeants et le responsable de la Cellule stratégique;
- 10) le fonctionnaire dirigeant du ministère de la Communauté germanophone, pour ses fonctionnaires généraux;
- 11) le dirigeant de l'institution, pour les dirigeants des organismes (fédéraux) d'intérêt public auxquels s'applique la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ou sur lesquels la Communauté germanophone exerce la tutelle;
- 12) le dirigeant de l'institution, pour les dirigeants des institutions publiques de sécurité sociale visées à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions;
- 13) le gouverneur de la Banque nationale de Belgique, pour les membres du conseil de régence et du collège de censeurs de cette institution;
- 14) le président du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale, pour les membres de ce comité;
- 15) le président du comité général de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité, pour les membres de ce comité;
- 16) le secrétaire du Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, pour les membres et les commissaires du Gouvernement de ces Gouvernements, pour les secrétaires d'Etat du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que pour les chefs de cabinet et les chefs de cabinet adjoints des cabinets ministériels de ces Gouvernements et des commissaires de Gouvernement;
- 17) le greffier du Conseil flamand, du Conseil de la Région wallonne, du Conseil de la Communauté française et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, pour les membres de chacun de ces conseils;
- 18) selon le cas et chacun pour son département, le secrétaire général ou les secrétaires généraux des ministères des communautés et des régions, pour les fonctionnaires généraux de ces ministères;
- 19) l'administrateur général de l'organisme, pour les organismes publics sur lesquels les communautés ou les régions exercent la tutelle;

- 5) de griffier van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, voor de leden van die raad;
- 6) de griffier van de provincie, voor de gouverneur en de leden van de bestendige deputatie;
- 7) de gemeentesecretaris, voor de burgemeester, schepenen en voorzitter van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn;
- 8) de voorzitter van de raad van bestuur van iedere intercommunale en interprovinciale vereniging die van de federale overheid afhangt, voor de leden van de raad van bestuur en van het directiecomité;
- 9) de voorzitter van het directiecomité van elke federale overheidsdienst of, tot de aanstelling van laatstgenoemde, de secretaris-generaal van het betrokken ministerie, voor zijn leidinggevenden en het hoofd van de Cel Beleidsvoorbereiding;
- 10) de leidend ambtenaar van het Ministerie van de Duitstalige Gemeenschap, voor zijn ambtenaren-generaal;
- 11) de leidinggevende van de instelling, voor de leidinggevenden van de (federale) instellingen van openbaar nut waarop de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut van toepassing is of waarover de Duitstalige Gemeenschap het toezicht uitoefent;
- 12) de leidinggevende van de instelling, voor de leidinggevenden van de openbare instellingen van sociale zekerheid bedoeld in artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van de sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels;
- 13) de gouverneur van de Nationale Bank van België, voor de leden van de Regentenraad en van het College van Censoren van die instelling;
- 14) de voorzitter van het beheerscomité van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, voor de leden van dat comité;
- 15) de voorzitter van het algemeen comité van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, voor de leden van dat comité;
- 16) de secretaris van de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap, de Regering van het Waalse Gewest en de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, voor de leden en de regeringscommissarissen van die regeringen, voor de staatssecretarissen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, alsmede voor de kabinetschefs en de adjunct-kabinetschefs van de ministeriële kabinetten van die regeringen en van de regeringscommissarissen;
- 17) de griffier van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, de Raad van de Franse Gemeenschap en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, voor de leden van elk van die raden;
- 18) naargelang van het geval en ieder voor zijn departement, de secretaris-generaal of de secretarissen-generaal van de gemeenschaps- en gewestministeries, voor de ambtenaren-generaal van die ministeries;
- 19) de administrateur-generaal van de instelling, voor de openbare instellingen waarover de gemeenschappen of de gewesten het toezicht uitoefenen;

- 20) le président du conseil d'administration de chaque association intercommunale et interprovinciale relevant des Régions, pour les membres du conseil d'administration et du comité de direction.

7.4 Obligation de communication complémentaire

Toutes les personnes mentionnées ci-dessus sont, en outre, tenues de signaler à la Cour des comptes le décès des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995 desquelles elles ont communiqué l'identité auparavant (au cours du mois de février) à la Cour des comptes. Sur la base de cette information, la Cour des comptes pourra satisfaire à son obligation légale de détruire la (les) déclaration(s) de patrimoine du défunt. En effet, le législateur était d'avis que le décès d'un assujetti doit donner lieu à la destruction de sa déclaration de patrimoine. La possibilité que la déclaration soit encore être utilisée dans l'une ou l'autre procédure doit être inexistante. La non-communication du décès de l'assujetti n'est toutefois pas sanctionnée en droit pénal⁴⁷.

8 Traitement et contrôle par la Cour des comptes des listes de mandats et déclarations de patrimoine déposées

8.1 Généralités

Les considérations précédentes font apparaître que toutes les personnes qui sont soumises aux lois du 2 mai 1995, sont tenues de déposer, avant le 1^{er} avril de chaque année, une liste de mandats au greffe de la Cour des comptes.

Ces mêmes personnes doivent déposer au greffe de la Cour des comptes une déclaration de patrimoine, à des époques déterminées (au cours du mois qui suit leur première entrée en fonction ou leur première nomination, un mois après chaque démission ou un mois après l'expiration relative à tout mandat ou à toute fonction, tous les cinq ans pour les personnes nommées pour une période indéterminée ou une période de plus de six ans).

Au cours du mois d'avril, la Cour des comptes devra effectuer un certain nombre d'examens, à savoir:

- vérifier si toutes les personnes soumises aux lois ont déposé une liste de mandats avant le 1^{er} avril;
- vérifier si les listes de mandats déposées sont complètes et exactes;
- constater si toutes les personnes soumises aux lois ont déposé une déclaration de patrimoine aux périodes fixées. Il est évident que la déclaration de patrimoine, qui est remise et envoyée sous pli fermé et devra être conservée sous pli fermé par la Cour des comptes, ne devra pas être contrôlée quant à son caractère complet et exact.

Lors de l'exécution de ses contrôles, la Cour des comptes respectera toujours une procédure contradictoire avec l'assujetti.

⁴⁷ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 53-54.

- 20) de voorzitter van de raad van bestuur van iedere intercommunale en interprovinciale vereniging afhankelijk van de gewesten, voor de leden van de raad van bestuur en van het directiecomité.

7.4 Bijkomende mededelingsplicht

Al de hierboven genoemde personen moeten bovendien aan het Rekenhof het overlijden melden van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen van wie zij de identiteit voordien (in de loop van de maand februari) aan het Rekenhof hebben meegedeeld. Aan de hand van deze informatie zal het Rekenhof kunnen voldoen aan zijn wettelijke verplichting om de vermogensaangifte(n) van de overledene te vernietigen. De wetgever was immers van oordeel dat het overlijden van een aangifteplichtige zo snel mogelijk moet leiden tot de vernietiging van zijn vermogensaangifte. De mogelijkheid dat de aangifte nog in een of andere procedure wordt aangewend, moet onbestaande zijn. Het niet-mededelen van het overlijden van de aangifteplichtige wordt evenwel niet strafrechtelijk gesanctioneerd⁴⁷.

8 Verwerking en controle door het Rekenhof van de ingediende mandatenlijsten en vermogensaangiften

8.1 Algemeen

Uit wat voorafgaat blijkt dat alle personen die onderworpen zijn aan de wetten van 2 mei 1995, vóór 1 april van ieder jaar, een mandatenlijst op de griffie van het Rekenhof moeten indienen.

Dezelfde personen moeten op welbepaalde tijdstippen (in de loop van de maand volgend op hun eerste ambtsaanvaarding of hun eerste benoeming, een maand na elk ontslag of een maand na het verstrijken van elk mandaat of elk ambt, om de vijf jaar voor personen benoemd voor een onbepaalde periode of een periode van meer dan zes jaar) op de griffie van het Rekenhof een vermogensaangifte indienen.

In de loop van de maand april zal het Rekenhof een aantal onderzoeken moeten doen, nl.:

- nagaan of alle aan de wetten onderworpen personen vóór 1 april een mandatenlijst hebben ingediend;
- nagaan of de ingediende mandatenlijsten volledig en juist zijn;
- vaststellen of alle aan de wetten onderworpen personen op de gestelde tijdstippen een vermogensaangifte hebben ingediend. Het is evident dat de vermogensaangifte, die onder gesloten omslag wordt overhandigd of toegezonden en onder gesloten omslag door het Rekenhof wordt bewaard, niet op haar volledigheid en juistheid hoeft te worden gecontroleerd.

Bij zijn controles zal het Rekenhof steeds een tegensprekelijke procedure met de aangifteplichtige in acht nemen.

⁴⁷ Parl. St. Senaat, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 53-54.

8.2 Portée et importance du contrôle de la Cour des comptes

En ce qui concerne le contrôle du caractère complet et exact des listes de mandats, des discussions intenses ont été menées au sein de la Commission sénatoriale des affaires institutionnelles⁴⁸.

Des arguments ont été avancés tant en faveur d'un contrôle sommaire que d'un contrôle approfondi, voire même illimité. Les partisans d'un contrôle sommaire ont invoqué les arguments suivants: un contrôle généralisé est matériellement impossible, irréalisable et toujours incomplet; le contrôle sera finalement effectué essentiellement par le public et le contrôle par l'opinion publique et les médias sera beaucoup plus détaillé et beaucoup plus précis que celui effectué par la Cour des comptes. Les partisans d'un contrôle approfondi ont d'abord indiqué qu'un simple contrôle de conformité limité aux informations à fournir à la Cour des comptes par les personnes désignées par la loi n'a pas de sens. En outre, ils étaient d'avis qu'un contrôle maximal par la Cour des comptes s'imposait, parce que la marge d'erreur des listes de mandats publiées doit être réduite autant que possible. Enfin, les partisans d'un contrôle étendu étaient d'avis que seule la Cour des comptes est garante d'un contrôle systématique et impartial et que cet organisme doit investir dans le personnel et les moyens pour améliorer la qualité du contrôle.

La Commission sénatoriale a toutefois conclu que la Cour des comptes ne disposait d'aucun moyen efficace lui permettant d'effectuer un contrôle étendu. On pourrait, par exemple, demander à la Cour des comptes de relever les noms des administrateurs de société dans les annexes du *Moniteur belge*. Par ailleurs, ce travail exigerait toutefois, selon la Commission, des efforts importants disproportionnés; la Commission a cependant adapté le texte de la législation de telle sorte qu'il donne à la Cour des comptes la marge de manœuvre nécessaire pour qu'elle puisse soumettre les listes de mandats à un contrôle plus étendu. D'après la Commission, la Cour des comptes doit pouvoir comparer les listes à toute information et au contenu de toute banque de données. Le texte même de la loi amène la Cour à tenir compte tant des informations communiquées à l'organisme sur la base de la loi que de toute autre information qu'elle recevrait.

Tous ces points permettent de déduire que, vu le bref délai imparti à la Cour des comptes pour effectuer son contrôle, celui-ci restera essentiellement limité à une vérification des renseignements qui seront fournis à la Cour des comptes par certaines personnes en vertu de la loi (point 7). Si c'est matériellement possible, la Cour des comptes pourrait effectuer un contrôle plus étendu, et ce à l'aide de toutes les banques de données possibles, internes et externes, dont elle disposerait et dont le caractère exact et complet et la valeur actuelle sont garanties.

8.3 Procédure de contrôle relative au dépôt d'une liste de mandats et/ou d'une déclaration de patrimoine

Le 30 avril de chaque année, la Cour des comptes doit établir une *liste provisoire* des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995, dont aucune liste de mandats et/ou déclaration de patrimoine n'a été reçue. La Cour des comptes adresse immédiatement une lettre de rappel recommandée à ces personnes.

La personne qui est d'avis qu'elle n'est pas soumise aux lois du 2 mai 1995 doit en informer la Cour au plus tard le 15 mai par lettre recommandée. L'objectif est que la personne en question motive son point de vue. Ensuite, la Cour des comptes procède à un examen des motifs et communique sa position définitive au sujet de

⁴⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 65-70.

8.2 Draagwijdte en omvang van de controle van het Rekenhof

Over de controle op de volledigheid en juistheid van de mandatenlijsten werden uitvoerige discussies gevoerd in de Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden⁴⁸.

Er werden zowel voor een summiere als voor een uitgebreide, ja zelfs onbeperkte controle, argumenten aangehaald. Voorstanders van een summiere controle haalden aan als argumenten: een algemene controle is materieel onmogelijk, onuitvoerbaar en steeds onvolkomen; de controle zal uiteindelijk voornamelijk door het publiek worden verricht en de controle door de publieke opinie en de media zal veel uitgebreider en preciezer zijn dan de controle door het Rekenhof. De voorstanders voor een ruime controle stelden allereerst dat een beperkte toetsing aan de inlichtingen die de door de wet aangegeven personen aan het Rekenhof moeten verstrekken, geen zin heeft. Zij waren bovendien van oordeel dat een maximale controle door het Rekenhof was geboden, omdat de foutenmarge van de gepubliceerde mandatenlijsten zo ver mogelijk moet worden teruggedrongen. Tenslotte waren de voorstanders van een ruime controle van oordeel dat alleen het Rekenhof borg staat voor een systematische en onpartijdige controle en dat deze instelling moet investeren in personeel en middelen om de deugdelijkheid van de controle te bevorderen.

De Senaatscommissie heeft echter tot besluit vastgesteld dat er geen probate middelen voorhanden zijn om het Rekenhof een extensieve controle te laten doorvoeren. Men zou het Rekenhof bijvoorbeeld wel kunnen opdragen de bijlagen van het Belgisch Staatsblad na te slaan op de namen van bestuurders van vennootschappen. Dat zou echter volgens de commissie onevenredig grote inspanningen vergen. De commissie heeft evenwel de tekst van de wetgeving zodanig aangepast dat aan het Rekenhof de nodige ruimte wordt gelaten om de mandatenlijsten aan een bredere controle te onderwerpen. Volgens de commissie moet het Rekenhof de vrijheid hebben de lijsten te toetsen aan om het even welke gegevensbank of inlichting. De tekst van de wet zelf doet het Rekenhof bij zijn controle rekening houden zowel met de inlichtingen die op grond van de wet aan deze instelling worden medegedeeld als met enige andere inlichting die het zou ontvangen.

Uit dit alles kan worden afgeleid dat de controle door het Rekenhof, gelet op de korte termijn waarbinnen zij moet worden verricht, in essentie beperkt zal blijven tot een toetsing aan de inlichtingen die bepaalde personen krachtens de wet aan het Rekenhof zullen verstrekken (punt 7). Indien materieel mogelijk kan het Rekenhof een ruimere controle doorvoeren, aan de hand van alle mogelijke interne en externe gegevensbanken waarover het zou kunnen beschikken en waarvan de juistheid, volledigheid en actuele waarde is gegarandeerd.

8.3 Controleprocedure voor de indiening van een mandatenlijst en/of een vermogensaangifte

Het Rekenhof moet op 30 april van ieder jaar een *voorlopige lijst* opstellen van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen, van wie het geen mandatenlijst en/of geen vermogensaangifte heeft ontvangen. Het Rekenhof richt onmiddellijk aan die personen een aangetekende herinneringsbrief.

Als iemand meent dat hij niet onderworpen is aan de wetten van 2 mei 1995, moet hij het Rekenhof hiervan uiterlijk op 15 mei bij aangetekende brief op de hoogte brengen. Het is hierbij de bedoeling dat hij zijn standpunt motiveert. Het Rekenhof onderzoekt vervolgens de motieven en deelt zijn definitief standpunt over de

⁴⁸ Parl. St. Senaat, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 65-70.

l'assujettissement aux lois du 2 mai 1995 de cette personne par lettre recommandée et au plus tard le 31 mai à l'intéressé.

Au cas où la Cour des comptes conclut qu'une personne est soumise aux lois du 2 mai 1995, celle-ci peut s'adresser, au plus tard le 15 juin, par lettre recommandée, suivant le cas, à la Chambre des représentants, au Sénat ou au Conseil communautaire ou régional intéressé pour une décision définitive. Au niveau fédéral, seul le Sénat est compétent pour les sénateurs (à l'exception des sénateurs communautaires) et la Chambre des représentants pour tous les autres mandataires publics et agents de l'autorité fédérale. Toutefois, selon les dispositions explicites de la loi, le Conseil de la Communauté germanophone est seulement compétent pour les membres de ce Conseil et de ce Gouvernement. Pour toutes les autres personnes d'organismes et de services qui relèvent de la Communauté germanophone, la Chambre des représentants serait par conséquent compétente. Cette incohérence a été signalée au cours des travaux préparatoires, mais sans donner lieu à un amendement⁴⁹.

Au sein de l'assemblée législative concernée, l'affaire est ensuite examinée par une commission de suivi, composée de membres de cette assemblée. La Commission se prononce sans possibilité d'un quelconque moyen juridique (recours) contre sa décision. Une copie de la décision est communiquée par les services de l'assemblée législative concernée au plus tard le 30 juin à la Cour des comptes et aux intéressés.

Le 15 juillet au plus tard, la Cour des comptes établit la *liste définitive* des personnes qui n'ont introduit aucune liste de mandats et/ou de déclaration de patrimoine à son greffe. L'absence de dépôt de l'un des deux types, la liste de mandats ou la déclaration de patrimoine, suffit pour figurer sur la liste⁵⁰. Cette liste est immédiatement communiquée aux services du *Moniteur belge* et est publiée le 15 août au plus tard.

8.4 Procédure de contrôle relative au caractère exact et complet des listes de mandats

Si, au vu des informations qui lui sont communiquées conformément à la loi ou sur la base de tout autre renseignement qu'elle recevrait, la Cour des comptes constate au cours du mois d'avril (et au plus tard le 30 avril), que la liste de mandats envoyée par une personne est incomplète ou inexacte, elle en fait part à l'intéressé par recommandé. Il semble approprié que la Cour des comptes indique à cette occasion pourquoi elle estime que la liste de mandats est incomplète ou inexacte.

Si l'intéressé estime que la liste de mandats qu'il envoie ne contient aucun élément incomplet ou inexact, il en informe la Cour des comptes au plus tard le 15 mai par lettre recommandée.

La Cour des comptes communique son point de vue définitif au sujet du caractère complet et exact de la liste de mandats par lettre recommandée à l'intéressé, et ce, au plus tard, le 31 mai.

Au cas où la Cour des comptes en conclurait que la personne intéressée a introduit une déclaration incomplète ou inexacte, cette dernière peut s'adresser au plus tard le 15 juin par lettre recommandée, suivant le cas, à la Chambre des représentants, au Sénat ou au Conseil communautaire ou régional intéressé pour une décision définitive.

⁴⁹ *Doc. parl.*, Ch. représ., Doc 50, n° 2305/002, p. 10.

⁵⁰ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 64.

onderworpenheid aan de wetten van 2 mei 1995 uiterlijk op 31 mei bij aangetekende brief mee.

Indien het Rekenhof besluit dat de persoon toch onderworpen is aan de wetten van 2 mei 1995, kan die zich uiterlijk op 15 juni bij aangetekende brief wenden, naargelang van het geval, tot de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat of de betrokken gemeenschaps- of gewestraad voor een definitieve uitspraak. Op het federale niveau is de Senaat bevoegd voor de senatoren (met uitzondering van de gemeenschapsenatoren) en de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor alle andere openbare mandatarissen en ambtenaren binnen de federale overheid. Luidens de uitdrukkelijke bepalingen van de wet is de Raad van de Duitstalige Gemeenschap enkel bevoegd voor de leden van die raad en van die regering. Voor alle andere personen van instellingen en diensten die ressorteren onder de Duitstalige Gemeenschap zou de Kamer van Volksvertegenwoordigers bijgevolg bevoegd zijn. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden werd gewezen op die inconsistentie, maar dit gaf geen aanleiding tot amendering⁴⁹.

Binnen de betrokken wetgevende vergadering wordt de zaak vervolgens onderzocht door een opvolgingscommissie, samengesteld uit leden van die vergadering. De commissie doet uitspraak zonder dat tegen haar beslissing enig rechtsmiddel (beroep) kan worden aangewend. Een afschrift van de beslissing wordt door de diensten van de betrokken wetgevende vergadering uiterlijk op 30 juni aan het Rekenhof en aan de belanghebbende bezorgd.

Uiterlijk op 15 juli stelt het Rekenhof de *definitieve lijst* vast van de personen die geen mandatenlijst en/of vermogensaangifte op de griffie van het Rekenhof hebben ingediend. Het niet-indienen van één van beide, de mandatenlijst of de vermogensaangifte, is voldoende om op de lijst voor te komen⁵⁰. Die lijst wordt onmiddellijk aan de diensten van het Belgisch Staatsblad medegedeeld en wordt uiterlijk op 15 augustus bekendgemaakt.

8.4 Controleprocedure voor de juistheid en de volledigheid van de mandatenlijsten

Als het Rekenhof in de loop van de maand april (en uiterlijk op 30 april), op grond van de inlichtingen die hem overeenkomstig de wet zijn medegedeeld of op grond van enige andere inlichting die het zou ontvangen, vaststelt dat een mandatenlijst onvolledig of onjuist is, meldt het dat bij aangetekende brief aan de belanghebbende. Het lijkt aangewezen dat het Rekenhof hierbij aangeeft waarom het van mening is dat de mandatenlijst onvolledig of onjuist is.

Als de betrokkene meent dat zijn mandatenlijst geen onvolledigheid of onjuistheid bevat, brengt hij het Rekenhof hiervan uiterlijk op 15 mei bij aangetekende brief op de hoogte.

Het Rekenhof deelt zijn definitief standpunt over de volledigheid en de juistheid van de mandatenlijst bij aangetekende brief en uiterlijk op 31 mei aan de belanghebbende mee.

Indien het Rekenhof hierbij tot het besluit komt dat de betrokken persoon een onvolledige of onjuiste aangifte heeft ingediend, kan die zich uiterlijk op 15 juni bij aangetekende brief wenden, naargelang van het geval, tot de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat of de betrokken gemeenschaps- of gewestraad voor een definitieve uitspraak. Op het federale niveau betreft het de Senaat wanneer de

⁴⁹ *Parl. St. Kamer*, Doc 50, nr. 2305/002, p. 10.

⁵⁰ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 64.

Au niveau fédéral, seul le Sénat est compétent pour les sénateurs (à l'exception des sénateurs communautaires) et la Chambre des représentants pour tous les autres mandataires publics et fonctionnaires au sein de l'autorité fédérale. Toutefois, selon les dispositions explicites de la loi, le Conseil de la Communauté germanophone est seulement compétent pour les membres de ce Conseil et de ce Gouvernement. Pour toutes les autres personnes d'organismes et de services qui relèvent de la Communauté germanophone, la Chambre des représentants serait par conséquent compétente. Cette incohérence a été signalée dans les travaux préparatoires, sans donner lieu à un amendement⁵¹.

Au sein de l'assemblée législative, l'affaire est ensuite examinée par une commission de suivi. La commission se prononce sans possibilité d'un quelconque moyen juridique (recours) contre sa décision. Une copie de la décision est communiquée par les services de l'assemblée législative concernée au plus tard le 30 juin à la Cour des comptes et aux intéressés.

Le 15 juillet au plus tard, la Cour des comptes établit la *liste définitive* des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995. Cette liste est immédiatement notifiée aux services du *Moniteur belge*, qui la publie au plus tard le 15 août.

Les listes de mandats doivent être conservées par la Cour des comptes pendant trois ans à compter de la date de leur publication dans le *Moniteur belge*. A l'expiration de ce délai, elles sont détruites par la Cour des comptes.

9 Publication corrigée à la demande d'un intéressé

9.1 Généralités

La Commission sénatoriale des affaires institutionnelles était d'ailleurs d'avis qu'à tout moment, des corrections doivent pouvoir être apportées par l'assujetti même à la liste de mandats, fonctions et professions publiée dans le *Moniteur belge*⁵². L'assujetti ne doit pas s'en remettre au contrôle de la Cour des comptes ou à la perspicacité d'un lecteur du *Moniteur belge* pour corriger une liste de mandats.

La Commission sénatoriale est cependant partie du principe à cet égard que le droit d'apporter des corrections ne saurait pas être illimité, parce qu'un exercice illimité de ce droit pourrait nuire gravement à la clarté des listes publiées et à la possibilité de les comparer.

C'est pourquoi la commission a estimé souhaitable que le droit d'apporter des corrections ne soit exercé que suivant une procédure précise, définie par la loi et analogue à la procédure à suivre par la Cour des comptes lors de son contrôle. Selon la Commission, l'assujetti qui abuse du droit de correction pour tourner les objectifs des lois du 2 mai 1995 peut également être poursuivi sur la base des dispositions pénales de ces lois.

9.2 Procédure relative à l'exercice du droit de correction

La procédure établit une distinction suivant que l'assujetti constate une différence entre la liste de mandats qu'il a déposée et celle publiée au *Moniteur belge* ou constate après la publication au *Moniteur belge* que la liste des mandats déposée est incomplète ou inexacte.

⁵¹ *Doc. parl.*, Ch. représ., Doc 50, n° 2305/002, p. 10.

⁵² *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, pp. 71-73.

persoon een senator is (met uitzondering van de gemeenschapssenatoren) en de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor alle andere openbare mandatarissen en ambtenaren binnen de federale overheid. Luidens de uitdrukkelijke bepalingen van de wet is de Raad van de Duitstalige Gemeenschap evenwel enkel bevoegd voor de leden van die raad en die regering. Voor alle andere personen van instellingen en diensten die ressorteren onder de Duitstalige Gemeenschap zou de Kamer van Volksvertegenwoordigers bevoegd zijn. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden werd gewezen op die inconsistentie, maar dit gaf geen aanleiding tot amendering⁵¹.

Binnen de betrokken wetgevende vergadering wordt de kwestie onderzocht door een opvolgingscommissie. De commissie doet uitspraak zonder dat tegen haar beslissing enig rechtsmiddel (beroep) kan worden aangewend. Een afschrift van de beslissing wordt door de diensten van de betrokken vergadering uiterlijk op 30 juni aan het Rekenhof en aan de belanghebbende bezorgd.

Het Rekenhof stelt uiterlijk op 15 juli de *definitieve lijst* van mandaten, ambten en beroepen van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen vast. Die lijst wordt onmiddellijk aan de diensten van het Belgisch Staatsblad medegedeeld en wordt uiterlijk op 15 augustus bekendgemaakt.

De ingediende mandatenlijsten moeten door het Rekenhof worden bewaard gedurende drie jaar na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Daarna worden ze door het Rekenhof vernietigd.

9 Verbeterende publicatie op verzoek van een belanghebbende

9.1 Algemeen

De Senaatscommissie voor de Institutionele Aangelegenheden was van oordeel dat de aangifteplichtigen te allen tijde de in het Staatsblad gepubliceerde lijst van mandaten, ambten en beroepen moeten kunnen corrigeren⁵². De aangifteplichtige hoeft de controle van het Rekenhof of de alertheid van een lezer van het Belgisch Staatsblad niet af te wachten om een mandatenlijst te verbeteren.

De Senaatscommissie ging er daarbij wel van uit dat het recht van verbetering niet onbegrensd kan zijn, omdat een ongelimiteerde uitoefening van dat recht de overzichtelijkheid en de vergelijkbaarheid van de gepubliceerde lijsten ernstig zou kunnen aantasten.

Daarom achtte de commissie het raadzaam dat het recht van verbetering slechts wordt uitgeoefend middels een vaste, wettelijk omschreven procedure, die analoog is aan de procedure die het Rekenhof bij zijn controle moet volgen. Volgens de commissie kan de aangifteplichtige, die het recht van verbetering misbruikt om de doelstellingen van de wetten van 2 mei 1995 te omzeilen, op grond van de strafbepalingen van die wetten ook worden vervolgd.

9.2 Procedure voor de uitoefening van het recht van verbetering

De procedure maakt een onderscheid naargelang de aangifteplichtige een verschil vaststelt tussen de ingediende en de gepubliceerde mandatenlijst of na publicatie in het Staatsblad vaststelt dat de door hem ingediende mandatenlijst onvolledig of onjuist is.

⁵¹ *Parl. St. Kamer*, Doc 50, nr. 2305/002, p. 10.

⁵² *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 71-73.

Elle est fixée comme suit dans les lois d'exécution.

9.2.1 Procédure en cas de différence entre la liste déposée et la liste publiée

Si, après la publication des listes de mandats, fonctions et professions au *Moniteur belge*, un assujetti constate une différence entre la liste publiée et celle qu'il a communiquée à la Cour des comptes qui ne résulte pas de l'exécution du contrôle contradictoire de la Cour des comptes, il adresse un rectificatif écrit à la Cour des comptes, qui veille à la publication de la correction au *Moniteur belge*.

9.2.2 Procédure lorsque l'assujetti constate que sa liste de mandats est incomplète ou inexacte

Si un assujetti constate, après la publication des listes de mandats, fonctions et professions au *Moniteur belge*, que la liste qu'il a communiquée à la Cour des comptes est incomplète ou inexacte, il adresse un rectificatif écrit à la Cour des comptes.

Si la Cour des comptes conteste la correction proposée sur la base des renseignements qui lui ont été communiqués en vertu de la loi (point 7) ou sur celle de toute autre information qu'elle recevrait, elle en avise l'intéressé par lettre recommandée.

Si l'intéressé estime que sa correction est exacte, il peut prier, dans un délai de quatorze jours à compter de l'expédition de la lettre recommandée de la Cour des comptes, l'assemblée législative compétente pour ce qui la concerne (commission de suivi) de se prononcer sur le caractère exact de la correction. Une copie de la décision de la commission de suivi est communiquée, au plus tard un mois à dater de la réception de la lettre recommandée de l'auteur de la correction, à la Cour des comptes et à l'intéressé par les services de l'assemblée législative concernée. Ces délais sont suspendus au cours des vacances parlementaires.

A la fin de la procédure, la Cour des comptes veille, le cas échéant, à la publication de la correction au *Moniteur belge*.

10 Publication rectificative à la suite des remarques formulées par des tiers

10.1 Généralités

La Commission sénatoriale des affaires institutionnelles a également estimé opportun que le public puisse contrôler l'obligation de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine et le caractère complet et exact des listes de mandats publiées⁵³.

Les lois d'exécution prévoient dès lors que le litige opposant un tiers et l'assujetti peut être réglé selon une procédure analogue à celle que la Cour des comptes doit suivre dans le cadre de son contrôle contradictoire.

Les remarques de tiers peuvent être de deux natures:

- un tiers peut signaler qu'une liste de mandats, fonctions et professions publiée est inexacte ou incomplète;

⁵³ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord.1997-1998, n° 1-621/12, pp. 60-62.

Zij is in de uitvoeringswetten als volgt vastgelegd.

9.2.1 Procedure in geval van een verschil tussen de ingediende en de gepubliceerde mandatenlijst

Als een aangifteplichtige tussen de in het Belgisch Staatsblad gepubliceerde lijst en de lijst die hij aan het Rekenhof heeft medegedeeld, een verschil vaststelt dat niet het gevolg is van de uitvoering van de tegensprekelijke controle van het Rekenhof, richt hij een schriftelijke verbetering aan het Rekenhof. Dat zorgt er dan voor dat de verbetering in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

9.2.2 Procedure wanneer de aangifteplichtige vaststelt dat zijn mandatenlijst onvolledig of onjuist is

Als een aangifteplichtige na de bekendmaking van de lijsten van mandaten, ambten en beroepen in het Belgisch Staatsblad vaststelt dat de lijst die hij aan het Rekenhof heeft medegedeeld onvolledig of onjuist is, richt hij een schriftelijke verbetering aan het Rekenhof.

Indien het Rekenhof, op basis van de inlichtingen die hem krachtens de wet zijn medegedeeld (punt 7) of op basis van enige andere informatie die het zou ontvangen, de voorgestelde verbetering betwist, deelt het dat bij aangetekende brief mee aan de belanghebbende.

Indien de belanghebbende van mening is dat zijn verbetering juist is, kan hij binnen vijftien dagen na de verzending van de aangetekende brief van het Rekenhof de voor hem bevoegde wetgevende vergadering (opvolgingscommissie) bij aangetekende brief verzoeken zich uit te spreken over de juistheid van de verbetering. Een afschrift van de beslissing van de opvolgingscommissie wordt, uiterlijk één maand na ontvangst van de aangetekende brief van de auteur van de correctie, door de diensten van de betrokken wetgevende vergadering aan het Rekenhof en aan de belanghebbende bezorgd. Deze termijnen worden tijdens het parlementair reces geschorst.

Op het einde van de procedure zorgt het Rekenhof, in voorkomend geval, voor de bekendmaking van de verbetering in het Belgisch Staatsblad.

10 Verbeterende publicatie ingevolge opmerkingen van derden

10.1 Algemeen

De Senaatscommissie voor Institutionele Aangelegenheden achtte het ook aangewezen dat het publiek de verplichting om een mandatenlijst en een vermogensaangifte in te dienen en de volledigheid en juistheid van de gepubliceerde mandatenlijsten zou kunnen controleren⁵³.

De uitvoeringswetten bepalen dan ook dat een geschil tussen een derde en een aangifteplichtige kan worden geregeld volgens een procedure die analoog is met de procedure die het Rekenhof bij zijn tegensprekelijke controle moet volgen.

De opmerkingen van derden kunnen van tweeërlei aard zijn:

- een derde kan opmerken dat een gepubliceerde lijst van mandaten, ambten en beroepen onjuist of onvolledig is;

⁵³ Parl. St. Senaat, 1997-1998, nr. 1-621/12, pp. 60-62.

- un tiers peut signaler que l'on a omis, à tort, d'inscrire une personne donnée sur la liste de personnes assujetties aux lois du 2 mai 1995, mais n'a pas déposé les déclarations voulues.

Dans son rapport, la Commission sénatoriale a ajouté qu'un tiers peut également adresser directement ses remarques au parquet, qui, conformément au principe d'opportunité, est libre d'engager ou non l'action publique. Certains membres de la commission étaient toutefois d'avis qu'il serait opportun que le ministère public poursuive lorsque la procédure devant la Cour des comptes et la commission de suivi est entièrement terminée⁵⁴. Cette recommandation n'est toutefois pas reprise explicitement dans les lois d'exécution mêmes.

10.2 Procédure

La procédure de rectification de la publication à la suite des remarques de tiers est précisée comme suit dans les lois d'exécution.

Si, après la publication des listes de mandats, fonctions et professions dans le *Moniteur belge*, la Cour des comptes reçoit une information signalant qu'une liste de mandats est incomplète ou inexacte, ou qu'une personne soumise aux lois du 2 mai 1995 ne figure pas sur les listes, elle examine si cette information est exacte.

Si la Cour des comptes estime l'information fondée, elle signale à l'intéressé par lettre recommandée qu'une correction des listes sera publiée.

Au cas où l'intéressé estimerait que la liste publiée est complète et exacte ou s'il estime ne pas être soumis aux lois du 2 mai 1995, il peut prier, dans les quatorze jours de l'envoi de la lettre recommandée de la Cour des comptes, l'assemblée législative compétente pour ce qui le concerne (commission de suivi) de déclarer par lettre recommandée, soit que sa déclaration est complète et exacte, soit qu'il n'est pas soumis aux lois du 2 mai 1995. Une copie de la décision de la commission de suivi est communiquée, au plus tard un mois après la réception de la lettre recommandée de l'intéressé à la Cour des comptes et à l'intéressé par les services de l'assemblée législative concernée. Ces délais sont suspendus pendant les vacances parlementaires.

A la fin de la procédure, la Cour des comptes veille, le cas échéant, à la publication de la correction au *Moniteur belge*.

11 La restitution des déclarations de patrimoine

11.1 Règle

Les lois du 2 mai 1995 disposent qu'après un délai de cinq ans, prenant cours à la fin du dernier mandat ou fonction exercé par une personne soumise aux lois, les déclarations de patrimoine sont restituées selon les modalités fixées dans les lois d'exécution.

11.2 Modalités

Selon les lois d'exécution, la Cour des comptes renvoie, à l'expiration de la période de cinq ans susvisée, les déclarations de patrimoine par lettre recommandée avec

⁵⁴ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1997-1998, n° 1-621/12, p. 61.

- een derde kan opmerken dat een aangifteplichtige ten onrechte niet voorkomt op de lijst van personen die onderworpen zijn aan de wetten van 2 mei 1995, maar niet de nodige aangiften hebben ingediend.

De Senaatscommissie heeft er in zijn verslag wel aan toegevoegd dat een derde zich met zijn opmerkingen ook rechtstreeks tot het parket kan wenden, dat overeenkomstig het opportuniteitsbeginsel vrij beslist of het de strafvordering instelt. Sommige commissieleden waren wel van mening dat het aangewezen zou zijn dat het Openbaar Ministerie pas vervolgt wanneer de procedure voor het Rekenhof en de opvolgingscommissie volledig is afgesloten⁵⁴. Deze aanbeveling is evenwel in de uitvoeringswetten zelf niet uitdrukkelijk opgenomen.

10.2 Procedure

De procedure voor een verbeterende publicatie ingevolge opmerkingen van derden is in de uitvoeringswetten als volgt neergeschreven.

Indien het Rekenhof, na de bekendmaking van de lijsten van mandaten, ambten en beroepen in het Belgisch Staatsblad, informatie ontvangt waarin erop wordt gewezen dat een mandatenlijst onvolledig of onjuist is of dat een persoon die onderworpen is aan de wetten van 2 mei 1995, niet op die lijsten voorkomt, onderzoekt het of die informatie juist is.

Acht het Rekenhof de informatie gegrond, dan deelt het aan de belanghebbende bij aangetekende brief mee dat een verbetering op de lijsten zal worden bekendgemaakt.

Indien de belanghebbende meent dat de bekendgemaakte lijst volledig en juist is of indien hij meent niet te zijn onderworpen aan de wetten van 2 mei 1995, kan hij binnen vijftien dagen na de verzending van de aangetekende brief van het Rekenhof de voor hem bevoegde wetgevende vergadering (opvolgingscommissie) bij aangetekende brief verzoeken te verklaren, hetzij dat zijn aangifte volledig en juist is, hetzij dat hij niet onderworpen is aan de wetten van 2 mei 1995. Een afschrift van de beslissing van de opvolgingscommissie wordt, uiterlijk een maand na ontvangst van de aangetekende brief van de belanghebbende, aan het Rekenhof en aan de belanghebbende door de diensten van de betrokken wetgevende vergadering bezorgd. Deze termijnen worden tijdens het parlementair reces geschorst.

Op het einde van de procedure zorgt het Rekenhof, in voorkomend geval, voor de bekendmaking van de verbetering in het Belgisch Staatsblad.

11 Teruggave van de vermogensaangiften

11.1 Regel

De wetten van 2 mei 1995 bepalen dat na een periode van vijf jaar, die een aanvang neemt bij het verstrijken van het laatste mandaat of ambt dat een aan de wetten onderworpen persoon uitoefent, de vermogensaangiften worden gerestitueerd op de wijze zoals in de uitvoeringswetten wordt bepaald.

11.2 Nadere bepalingen

Luidens de uitvoeringswetten zendt het Rekenhof, bij het verstrijken van de hierboven bedoelde periode van vijf jaar, de vermogensaangiften bij aangetekende brief

⁵⁴ *Parl. St. Senaat*, 1997-1998, nr. 1-621/12, p. 61.

accusé de réception aux personnes concernées. Dans le cas d'une apparente impossibilité de restitution dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle le délai précité de cinq ans expire, la Cour des comptes détruit les déclarations de patrimoine concernées dans le respect de la confidentialité absolue de ces documents. Tant au moyen des mentions obligatoires dans la liste de mandats que par le biais de renseignements fournis par les personnes désignées au point 7, la Cour des comptes est informée de l'expiration des mandats et fonctions.

11.3 Cas particulier: le décès

Les déclarations de patrimoine de personnes décédées doivent, en revanche, être détruites par la Cour des comptes à l'expiration d'un délai d'un mois à compter du jour du décès; à cet effet, les personnes mentionnées au point 7 signalent à la Cour des comptes le décès des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995.

12 Dispositions pénales

12.1 Généralités

Le législateur a jugé nécessaire d'assortir de sanctions le non-respect et l'inexécution de la réglementation en matière d'obligation de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine.

Tant les lois de base du 2 mai 1995 que les lois d'exécution du 26 juin 2004 prévoient à cet effet des dispositions pénales à différents niveaux, dont un aperçu figure ci-après.

12.2 Dispositions pénales figurant dans les lois du 2 mai 1995

Les dispositions pénales figurant dans ces lois ne visent que les assujettis qui n'ont pas introduit de liste de mandats ou de déclaration de patrimoine ou ont introduit une liste ou déclaration incomplète ou inexacte.

Les sanctions frappant le faux et l'usage de faux en vertu de l'article 194 du Code pénal sont applicables aux listes de mandats et aux déclarations de patrimoine.

Est punie d'une amende de 100 à 1.000 euros toute personne qui omet de déposer la liste de mandats ou la déclaration de patrimoine.

12.3 Dispositions pénales figurant dans les lois d'exécution du 26 juin 2004

Les dispositions pénales figurant dans les lois d'exécution visent tant les personnes qui sont tenues par la réglementation de fournir certains renseignements à la Cour des comptes que les membres du personnel de la Cour des comptes même et aussi éventuellement des tiers.

Les fonctionnaires qui doivent envoyer à la Cour des comptes, dans le courant du mois de janvier de chaque année, la liste des associations intercommunales et inter-provinciales et des organismes publics sur lesquels une communauté ou une région exerce la tutelle et qui ne remplissent pas cette obligation ou le font tardivement sont punissables d'une amende de 100 à 1.000 euros.

met ontvangstmelding terug aan de betrokken personen. In het geval de restitutie binnen een jaar te rekenen van de datum waarop de voormelde termijn van vijf jaar verstrijkt, onmogelijk blijkt, vernietigt het Rekenhof, met inachtneming van de absolute vertrouwelijkheid van deze documenten, de betrokken vermogensaangiften. Zowel via de verplichte vermeldingen in de mandatenlijst als via de inlichtingen bezorgd door de in punt 7 vermelde personen, wordt het Rekenhof van het verstrijken van de mandaten en ambten op de hoogte gebracht.

11.3 Bijzonder geval: overlijden

De vermogensaangiften van overleden personen moeten door het Rekenhof worden vernietigd na verloop van één maand te rekenen van de dag van het overlijden. Daartoe melden de in punt 7 vermelde personen aan het Rekenhof het overlijden van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen.

12 Strafbepalingen

12.1 Algemeen

De wetgever heeft het nodig geoordeeld de naleving en uitvoering van de regelgeving inzake de indiening van een mandatenlijst en een vermogensaangifte strafrechtelijk te sanctioneren.

Zowel de basiswetten van 2 mei 1995 als de uitvoeringswetten van 26 juni 2004 voorzien daartoe op verschillende vlakken in strafbepalingen, waarvan hierna een overzicht volgt.

12.2 Strafbepalingen opgenomen in de wetten van 2 mei 1995

De strafbepalingen in deze wetten viseren enkel de aangifteplichtigen die geen mandatenlijst of vermogensaangifte hebben ingediend of een onvolledige of onjuiste lijst of aangifte hebben ingediend.

De krachtens artikel 194 van het Strafwetboek geldende straffen op valsheid in geschrifte en het gebruik van valse stukken, zijn van toepassing op de mandatenlijsten en de vermogensaangiften.

Met een geldboete van 100 tot 1000 euro wordt gestraft, eenieder die heeft nagelaten zijn mandatenlijst of vermogensaangifte in te dienen.

12.3 Strafbepalingen opgenomen in de uitvoeringswetten van 26 juni 2004

De strafbepalingen in de uitvoeringswetten viseren zowel de personen die door de regelgeving gehouden zijn bepaalde inlichtingen aan het Rekenhof te verstrekken als de personeelsleden van het Rekenhof zelf en ook eventueel derden.

De ambtenaren die jaarlijks in de maand januari het Rekenhof de lijst van de intercommunale en interprovinciale verenigingen en van de openbare instellingen waarover een gemeenschap of gewest het toezicht uitoefent, moeten toezenden en deze verplichting niet of laattijdig vervullen, zijn strafbaar met een geldboete van 100 tot 1.000 euro.

Les personnes qui doivent communiquer à la Cour des comptes, dans le courant du mois de février de chaque année, l'identité des personnes soumises aux lois du 2 mai 1995 et ne remplissent pas cette obligation ou ne le font que tardivement sont punissables d'une amende de 100 à 1.000 euros.

Cette sanction pénale ne s'appliquera toutefois pas en ce qui concerne la communication que ces personnes doivent adresser à la Cour des comptes en cas de décès d'une personne soumise aux lois du 2 mai 1995.

Les membres du personnel de la Cour des comptes et tout conservateur ou détenteur de la déclaration de patrimoine sont tenus au secret professionnel, comme prévu à l'article 458 du Code pénal.

13 Entrée en vigueur de la législation

Les lois ordinaire et spéciale du 2 mai 1995 ne contiennent aucune disposition particulière concernant leur entrée en vigueur. Il en résulte que, conformément à la législation générale, elles sont entrées en vigueur le dixième jour qui a suivi leur publication au *Moniteur belge*.

Ces lois ne contiennent toutefois que le règlement de principe de l'obligation de déposer les listes de mandats et déclarations de patrimoine. Ce règlement de principe ne pouvait être mis en œuvre qu'après qu'une loi ordinaire et une loi particulière auraient fixé les modalités relatives à l'exécution de ces obligations.

Les lois d'exécution du 26 juin 2004 disposent que ces lois entrent en vigueur le premier jour du septième mois suivant leur publication au *Moniteur belge*. La publication des lois d'exécution au *Moniteur belge* datant du 30 juin 2004, ces lois entreront donc en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

14 Considérations finales

Le présent article ne vise qu'à donner une analyse structurelle, juridique de la législation relative à l'obligation de déposer une liste de mandats et une déclaration de patrimoine ainsi qu'à donner un premier commentaire. Toutes les dispositions qui figurent dans la législation ont été prises en compte. L'objectif est d'indiquer avec précision ce que dispose la législation, mais aussi ce qu'elle ne règle pas. Cette dernière précision est importante dans la mesure où il a été considéré que la législation est de stricte interprétation, notamment en raison de l'obligation de publication qui y est reprise et des sanctions particulières dont elle est assortie et que des obligations telles ne sont imposées à personne lorsque la législation même ne le prévoit pas explicitement.

Les commentaires en annexe sont presque entièrement empruntés aux travaux préparatoires de la législation. Le cas échéant, ces commentaires ont été vérifiés autant que possible à la lumière du texte même de la législation. La mise en œuvre pratique de la législation et des décisions prises dans ce cadre par la Cour des comptes donneront sans doute naissance à des commentaires complémentaires.

Le présent article entend tout d'abord inventorier les tâches qui sont assignées à la Cour des comptes par la nouvelle législation. Il peut toutefois également s'avérer utile pour tous ceux qui sont soumis aux obligations imposées par la législation ou qui, d'une manière ou d'une autre, sont concernés par son application.

De personen die jaarlijks in de maand februari het Rekenhof de identiteit van de aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen personen moeten mededelen en die deze verplichting niet of laattijdig vervullen, zijn strafbaar met een geldboete van 100 tot 1.000 euro.

Deze strafrechtelijke sanctie geldt echter niet voor de mededeling die deze personen aan het Rekenhof moeten richten als een aan de wetten van 2 mei 1995 onderworpen persoon overlijdt.

De personeelsleden van het Rekenhof en elke bewaarder of houder van de vermogensaangifte zijn gehouden tot het beroepsgeheim, zoals bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.

13 Inwerkingtreding van de regelgeving

De gewone en de bijzondere wet van 2 mei 1995 bevatten geen bijzondere bepaling die de inwerkingtreding ervan regelt. Dit betekent dat zij overeenkomstig de algemene regeling in werking zijn getreden de tiende dag na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Deze wetten bevatten echter slechts de principiële regeling van de verplichting tot het indienen van mandatenlijsten en vermogensaangiften. Deze principiële regeling kon slechts ten uitvoer worden gebracht nadat een gewone en een bijzondere wet de nadere regels van de uitvoering van die verplichtingen hebben vastgesteld.

De uitvoeringswetten van 26 juni 2004 bepalen dat zij in werking treden op de eerste dag van de zevende maand na die waarin zij in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt. Zij zijn gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 30 juni 2004. Bijgevolg treden die wetten in werking op 1 januari 2005.

14 Slotbedenkingen

Met dit artikel wordt enkel een structurele, juridische analyse van en een eerste commentaar bij de regelgeving inzake de verplichting tot het indienen van een mandatenlijst en een vermogensaangifte beoogd. Alle bepalingen uit de regelgeving komen hierbij aan bod. Het is daarbij de bedoeling precies aan te geven wat de regelgeving bepaalt, maar ook wat zij niet bepaalt. Dat laatste is belangrijk, in de mate dat ervan wordt uitgegaan dat de regelgeving, mede door de erin opgenomen publicatieverplichting en bijzondere sanctionering, strikt moet worden geïnterpreteerd en dat bijgevolg aan niemand welke verplichting ook worden opgelegd wanneer die niet uitdrukkelijk in de regelgeving zelf wordt bepaald.

De bijgevoegde commentaar is nagenoeg volledig ontleend aan de voorbereidende werkzaamheden bij de regelgeving. Waar nodig werd deze commentaar zoveel mogelijk getoetst aan de tekst zelf van de wetgeving. De toepassing in de praktijk van de regelgeving en de in dat kader door het Rekenhof genomen beslissingen zullen wellicht bron vormen voor aanvullende commentaar.

Dit artikel wil in de eerste plaats de taken die de nieuwe wetgeving aan het Rekenhof oplegt, in kaart brengen. Ze kan evenwel ook nuttig zijn voor iedereen die aan de regelgeving onderworpen is of die op enige manier bij de toepassing ervan betrokken is.

Het artikel is echter niet te beschouwen als het vademecum waarvan sprake in de voorbereidende werkzaamheden bij de regelgeving. Het bevat immers niet de

Il ne doit toutefois pas être considérée comme le vade-mecum dont il est question dans les travaux préparatoires à la réglementation. En effet, il ne contient pas les instructions pratiques ni les renseignements concrets qui sont ordinairement repris dans un vade-mecum. Entre-temps, les services du Parlement et ceux de la Cour des comptes ont d'ailleurs entamé une concertation en vue de rédiger un vade-mecum à l'usage des personnes soumises à ces lois et un autre destiné aux personnes qui seront tenues de fournir à la Cour des comptes les informations imposées par la loi. Ces vade-mecum devront être diffusés parmi tous les destinataires.

La Cour des comptes même se prépare également de manière intensive à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. A l'occasion de la restructuration de ses services, elle a créé un nouveau service «greffe des listes de mandats et des déclarations de patrimoine», qui sera entièrement opérationnel, au plus tard, le 1^{er} décembre 2004. Le service informatique de la Cour élabore actuellement les logiciels nécessaires pour que l'exécution des tâches dévolues à la Cour des comptes soit autant que possible automatisée. En effet, l'ampleur matérielle de ces tâches est énorme – selon des calculs très provisoires, quelque 8.500 personnes seraient soumises à l'obligation de déclaration –, ce qui oblige dès lors la Cour des comptes à investir en personnel ainsi qu'en moyens matériels. En dépit de sa préparation approfondie – dans un délai relativement court – la Cour aura probablement besoin d'une période de rodage pour pouvoir accomplir ses tâches de la manière la plus adéquate possible. Dans ce contexte, il peut être fait référence, en particulier, au délai très bref (un mois, soit le mois d'avril) dans lequel la Cour des comptes devra réaliser une de ses tâches essentielles, à savoir le contrôle du dépôt ainsi que de l'exhaustivité et de l'exactitude des listes de mandats.

praktische en concrete richtlijnen en inlichtingen die van een vademecum mogen worden verwacht. Inmiddels is trouwens tussen de diensten van het parlement en de diensten van het Rekenhof het overleg opgestart om vademecums op te stellen ten behoeve van de aangifteplichtigen en de personen die aan het Rekenhof de wettelijk bepaalde informatie moeten verstrekken. Die vademecums zullen onder alle betrokkenen worden verspreid.

Het Rekenhof zelf bereidt zich ook intens voor op de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving. Naar aanleiding van de herstructurering van zijn diensten heeft het een nieuwe dienst *griffie van de mandatenlijsten en de vermogensaangiften* opgericht, die uiterlijk op 1 december 2004 volledig operationeel zal zijn. De informaticadienst van het Rekenhof werkt momenteel de nodige programmatuur uit om de uitvoering van de aan het Rekenhof opgedragen taken zoveel mogelijk geautomatiseerd te laten verlopen. De materiële omvang van die taken is immers enorm – volgens zeer voorlopige berekeningen zouden er ongeveer 8500 aangifteplichtigen zijn – en verplicht het Rekenhof dan ook in personeel en materiële middelen te investeren. Ondanks de grondige voorbereiding – binnen een relatief korte tijdspanne – zal het Rekenhof wellicht een inrijperiode nodig hebben om zijn taken op de meest adequate wijze te kunnen uitvoeren. Hierbij kan inzonderheid worden verwezen naar de korte termijn (één maand, m.n. april) waarbinnen het Rekenhof één van zijn kerntaken, nl. de controle op de indiening en op de volledigheid en juistheid van de mandatenlijsten, zal dienen uit te voeren.

2 MISSION JURIDICTIONNELLE

Les comptes des comptables sont contrôlés 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 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.

Dans la phase juridictionnelle, la Cour des comptes apprécie la responsabilité du comptable à l'égard des débetés qu'elle a constatés dans son compte. L'autorité compétente doit citer à comparaître devant la Cour le comptable dans le compte duquel un débet a été constaté, sauf lorsqu'elle est d'avis que celui-ci peut se prévaloir de la force majeure ou lorsque le déficit n'excède pas 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 2003.

- Première phase – Arrêt administratif des comptes en débet

En 2003, la Cour a arrêté 20 comptes présentant des débetés. Le tableau suivant reprend les montants de ces débetés.

SPF, SPP, ministère	Nombre	Montant total
SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	3	1.466,49 EUR et 386, 83 PEN
SPF Finances	5	29.941,25 EUR et 4.056.762 BEF
SPF Mobilité et Transports	1	500,00 EUR
SPF Justice	1	6.081,99 EUR
SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie	1	74,36 EUR
Ministère de la Défense nationale	8	17.301 BEF, 2.000 DEM, 607.340,51 ESP, 25.000 PTE et 10.440 USD
SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Economie sociale	1	2.975,35 EUR

2 JURISDICTIONELE OPDRACHT

De rekeningen van de rekenplichtigen worden gecontroleerd in twee opeenvolgende, van elkaar onderscheiden fasen.

In de administratieve fase worden de rekeningen van de rekenplichtigen door het Rekenhof afgesloten. Daartoe leggen de rekenplichtigen jaarlijks of op wettelijk bepaalde tijdstippen of in geval van tekort of 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 overheid.

In de juridictionele fase wordt de aansprakelijkheid van de rekenplichtige beoordeeld voor tekorten die in zijn rekening werden vastgesteld door het Rekenhof. De bevoegde overheid moet de rekenplichtige in wiens rekening een tekort werd vastgesteld, dagvaarden voor het Rekenhof, tenzij die bevoegde overheid van oordeel is dat de rekenplichtige zich kan beroepen op overmacht of het bedrag van het tekort niet hoger is dan 1.250 euro. Ingeval 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 2003.

- **Eerste fase – Administratieve afsluiting van rekeningen met een tekort**

In 2003 heeft het Rekenhof 20 rekeningen met een tekort afgesloten. In de hiernavolgende tabel worden de bedragen weergegeven.

FOD, POD, ministerie	Aantal	Totaal bedrag
FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	3	1.466,49 EUR en 386, 83 PEN
FOD Financiën	5	29.941,25 EUR en 4.056.762 BEF
FOD Mobiliteit en Vervoer	1	500,00 EUR
FOD Justitie	1	6.081,99 EUR
FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	1	74,36 EUR
Ministerie van Landsverdediging	8	17.301 BEF, 2.000 DEM, 607.340,51 ESP, 25.000 PTE en 10.440 USD
POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie	1	2.975,35 EUR

- **Deuxième phase – Détermination de la responsabilité du comptable dont le compte a été arrêté avec un déficit**

– En 2003, la Cour a reçu des autorités compétentes neuf décisions de non-citation à comparaître d'un comptable dans le compte duquel un débet avait été constaté. Les montants des débet sont repris dans le tableau ci-dessous.

SPF	Montant total (en EUR)
SPF Finances	26.100,71
SPF Mobilité et Transports	500,00
SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie	74,36

Toutes les décisions transmises à la Cour se réfèrent à la force majeure pour ne pas citer le comptable. Pour une de ces décisions, émanant du ministre des Finances, la Cour a toutefois souligné que, conformément à l'article 8, alinéa 6, de sa loi organique, les pièces justificatives de la décision de non-citation doivent, en principe, être envoyées, à l'avenir, à son Collège en même temps que la décision motivée.

En revanche, la Cour a reçu, au début de l'année 2004, une décision, émanant du ministre des Finances de ne pas citer un comptable pour lequel la Cour avait constaté en 1999 un déficit de 7.969.630,86 euros dans le compte du comptable. Le comptable avait laissé prescrire des droits constatés pour le montant cité. Cette décision ministérielle n'était pas motivée conformément aux dispositions de la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846.

– En 2003, aucun comptable fédéral n'a été cité devant la Cour. En 2003, les Chambres française et néerlandaise n'ont pas davantage rendu d'arrêts concernant la responsabilité de comptables fédéraux à l'issue d'une procédure publique et contradictoire.

- Tweede fase – Beoordeling van de aansprakelijkheid van de rekenplichtige van wie de rekening met een tekort werd afgesloten

– In 2003 ontving het Rekenhof van de bevoegde overheden negen beslissingen om de rekenplichtige in wiens rekening een tekort werd vastgesteld, niet te dagvaarden. De bedragen van de tekorten worden in de hiernavolgende tabel weergegeven.

FOD	Totaal bedrag (in EUR)
FOD Financiën	26.100,71
FOD Mobiliteit en Vervoer	500,00
FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie	74,36

Voor alle aan het Rekenhof voorgelegde beslissingen werd verwezen naar een situatie van overmacht om de rekenplichtige niet te dagvaarden. Voor één van deze beslissingen, die uitging van de Minister van Financiën, heeft het Rekenhof er voor de toekomst wel op gewezen dat de bewijsstukken van de beslissing om niet te dagvaarden overeenkomstig artikel 8, zesde lid, van zijn inrichtingswet, in beginsel samen met de gemotiveerde beslissing aan zijn college moeten worden toegestuurd.

Overigens ontving het Rekenhof begin 2004 een beslissing van de Minister van Financiën tot niet-dagvaarding van een rekenplichtige in wiens rekening het Rekenhof in 1999 een tekort van 7.969.630,86 euro had vastgesteld. De rekenplichtige had vastgestelde rechten ter waarde van dit bedrag laten verjaren. Deze ministeriële beslissing was niet gemotiveerd conform de bepalingen van de inrichtingswet van het Rekenhof van 29 oktober 1846.

– In 2003 werden geen federale rekenplichtigen gedagvaard voor het Rekenhof. In 2003 hebben de Franse of de Nederlandse Kamer van het Rekenhof evenmin arresten inzake de aansprakelijkheid van federale rekenplichtigen gewezen na afloop van een openbare en tegensprekelijke procedure.

3 BUDGET ET COMPTES

– EXAMEN DU BUDGET EN 2003

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 a communiqué à la Chambre des représentants ses commentaires et observations sur les projets de budgets de l'Etat.

Des élections législatives ayant eu lieu en mai 2003, le Gouvernement a décidé de déposer le projet d'ajustement du budget de l'année budgétaire 2003 en même temps que le projet de budget pour l'année 2004. Les commentaires et observations sur ces projets de budgets ont fait l'objet d'un rapport transmis à la Chambre des représentants le 18 novembre 2003. Ce document, ainsi que les réponses du ministre du Budget, sont repris dans le rapport fait au nom de la commission des Finances et du Budget de la Chambre¹.

1 EXAMEN DU PROJET D'AJUSTEMENT DU BUDGET DE L'ÉTAT POUR 2003

En ce qui concerne les parties d'impôts attribuées aux communautés et aux régions, la Cour des comptes a fait observer que l'application des paramètres les plus récents, décidée par le Comité de concertation Gouvernement fédéral – Gouvernements des communautés et régions, entraîne une diminution des montants attribués aux entités fédérées à concurrence de 43 millions d'euros. Ces montants ont été toutefois revus lors de la fixation définitive des moyens alloués pour l'année 2003, à l'occasion de l'ajustement du budget 2004. De plus, la Cour a formulé des remarques concernant l'estimation du «terme négatif», mécanisme mis en place afin que l'extension des impôts régionaux constitue une opération neutre pour l'Etat fédéral.

A propos du projet d'ajustement du budget général des dépenses, la Cour a souligné que la diminution de certains crédits prévue dans le projet de troisième ajustement du budget général des dépenses, a pour conséquence d'accroître des dépassements de crédits qui existaient dans différentes sections du budget ou d'en créer de nouveaux. Elle a également constaté que les crédits, prévus en 2003, pour les dépenses relatives au parcours d'insertion, destinés aux régions et communautés, étaient sous-évalués. La Cour s'est en outre interrogée sur les raisons de l'imputation de la participation de la Belgique à un fonds d'investissement belgo-chinois à charge de la section dette publique du budget.

2 EXAMEN DU PROJET DE BUDGET DE L'ÉTAT POUR 2004

La Cour des comptes a examiné le calcul des parties du produit d'impôts attribuées aux communautés et aux régions et plus particulièrement la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral – Gouvernements des communautés et régions de cliquer les taux de croissance du RNB des années antérieures (jusqu'en 2002

¹ Budget des voies et moyens pour l'année budgétaire 2004, *Doc. Parl.*, Ch. représ., sess. ord. 2003-2004, n° 0324/004.

3 BEGROTING EN REKENINGEN

– ONDERZOEK VAN DE BEGROTING IN 2003

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

Ingevolge de parlementsverkiezingen van mei 2003, besliste de regering het ontwerp van aanpassing van de begroting voor het begrotingsjaar 2003 samen in te dienen met de ontwerpbegroting voor het jaar 2004. De commentaar en opmerkingen bij die ontwerpen werden opgenomen in een verslag dat op 18 november 2003 aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd overgezonden. Dat document en de antwoorden erop van de Minister van Begroting werden verwerkt in het verslag dat namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer is uitgebracht¹.

1 ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN AANPASSING VAN DE RIJKBEGROTING VOOR 2003

Wat de aan de gemeenschappen en de gewesten toegewezen belastinggedeelten betreft, leidt de toepassing van de meest recente parameters, waartoe het Overlegcomité Federale Regering – Gemeenschaps- en Gewestregeringen had beslist, tot een vermindering met 43 miljoen euro van de bedragen toegekend aan de gedefedereerde entiteiten. Die bedragen werden echter herzien bij de definitieve vastlegging van de middelen voor het jaar 2003, naar aanleiding van de aanpassing van de begroting 2004. Het Rekenhof heeft daarenboven opmerkingen geformuleerd over de raming van de *negatieve term*, een mechanisme ingesteld om van de uitbreiding van de gewestbelastingen een neutrale operatie voor de federale Staat te maken.

Bij het ontwerp van aanpassing van de algemene uitgavenbegroting heeft het Rekenhof onderstreept dat de vermindering van bepaalde kredieten die vastgelegd was in het ontwerp van derde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting, tot gevolg heeft dat de bestaande kredietoverschrijdingen in verschillende begrotingssecties toenemen of dat nieuwe kredietoverschrijdingen ontstaan. Bovendien waren de in 2003 ingeschreven kredieten voor de uitgaven voor de inschakelingsparcours, bestemd voor de gewesten en de gemeenschappen, te laag geschat. Het Rekenhof heeft zich bovendien afgevraagd waarom de participatie van België in een Belgisch-Chinees investeringsfonds werd aangerekend ten laste van de sectie rijksschuld van de begroting.

2 ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN RIJKBEGROTING VOOR 2004

Het Rekenhof heeft de berekening van de aan de gemeenschappen en de gewesten toegewezen gedeelten van de belastingopbrengst onderzocht. Meer in het bijzonder is de beslissing van het Overlegcomité Federale Regering – Gemeenschaps- en Gewestregeringen onderzocht om de groeipercentages van het

¹ Rijksmiddelenbegroting voor het begrotingsjaar 2004, *Parl. St.* Kamer 2003-2004, nr. 0324/004.

inclus). Cette décision a pour but d'éviter que les révisions du paramètre de la croissance réelle du RNB, pour les années écoulées, influencent les moyens à transférer aux entités fédérées. La Cour a signalé que cette décision risque de provoquer, à l'avenir, une évolution des recettes qui s'écarterait, de manière non négligeable, de la liaison à la croissance réelle du RNB voulue par la loi.

Dans le cadre de l'examen du projet de budget général des dépenses, la Cour a relevé l'existence de certaines mesures qui pourraient rendre moins aisé le contrôle parlementaire. Il s'agit, tout d'abord, de la suppression, dans le budget 2004, des crédits pour «créances d'années antérieures», dont l'objet est de permettre le paiement de dépenses engagées au cours d'une année révolue et pour laquelle les crédits sont tombés en annulation en vertu des lois sur la comptabilité de l'Etat. Il s'agit ensuite du regroupement sous un seul crédit provisionnel de moyens nécessaires à la réalisation d'objectifs forts différents ainsi que du retard dans l'approbation de la tranche annuelle du plan d'investissement pour la défense et la sécurité.

La Cour a par ailleurs identifié des sous-estimations pour certaines dépenses, dont notamment les dépenses générées par:

- les indemnités accordées par la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence;
- le renforcement de la réserve générale de la police fédérale;
- le Fonds pour les risques d'accidents majeurs;
- le Fonds social européen;
- la Direction générale du contrôle des lois sociales;
- le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de plus de 55 ans.

Elle a également relevé l'insuffisance des crédits inscrits pour la mise en place de la nouvelle comptabilité publique.

Dans le cadre de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, la Cour a souligné que les aliénations réalisées ces dernières années ont pour effet d'augmenter sensiblement les loyers dus par la Régie des Bâtiments pour le compte de l'Etat.

En ce qui concerne plus spécifiquement la sécurité sociale, la Cour a souligné la croissance des dépenses pharmaceutiques et le recours important au financement alternatif. Ce dernier a de moins en moins vocation à ne compenser que les réductions de cotisations et devient davantage un mode de financement ordinaire pour des interventions telle que la part de l'Etat dans le financement des journées d'hospitalisation.

BNI van de voorgaande jaren (tot en met 2002) in kaart te brengen. Deze beslissing heeft tot doel te vermijden dat de herzieningen van de werkelijke groei van het BNI tijdens de voorbije jaren nog een invloed zouden hebben op de middelen die naar de gedefedereerde entiteiten overgedragen worden. Ze kan echter in de toekomst leiden tot een evolutie van de ontvangsten die beduidend afwijkt van de door de wet gewilde koppeling aan de werkelijke groei van het BNI.

Bij het onderzoek van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting heeft het Rekenhof erop gewezen dat er bepaalde maatregelen bestaan waardoor de parlementaire controle minder gemakkelijk zou kunnen verlopen. Allereerst zijn in de begroting 2004 de kredieten voor *schuldvorderingen voor voorgaande jaren* afgeschaft. Die moeten toelaten uitgaven te betalen die tijdens een voorgaand jaar werden vastgelegd maar waarvoor de kredieten zijn geannuleerd krachtens de wetten op de rijkscomptabiliteit. Vervolgens zijn onder één enkel provisioneel krediet middelen gegroepeerd die nodig zijn voor de verwezenlijking van sterk uiteenlopende doelstellingen. Er is ook de achterstand bij de goedkeuring van de jaarlijkse schijf van het investeringsplan voor defensie en veiligheid.

Het Rekenhof heeft bovendien voor bepaalde uitgaven onderschattingen vastgesteld, inzonderheid voor de uitgaven veroorzaakt door:

- de vergoedingen toegekend door de Commissie voor de Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden;
- de versterking van de algemene reserve van de federale politie;
- het Fonds voor de Risico's van Zware Ongevallen;
- het Europees Sociaal Fonds;
- de Algemene Directie Toezicht op de sociale wetten;
- het Fonds voor de Verbetering van de Arbeidsomstandigheden van de Werknemers van 55 jaar en ouder.

Het heeft er eveneens op gewezen dat de kredieten ingeschreven met het oog op de invoering van de nieuwe rijkscomptabiliteit, ontoereikend zijn.

Bij het beheer van het onroerend vermogen van de Staat heeft het Rekenhof onderstreept dat door de vervreemdingen van de jongste jaren, de huurgelden die de Regie der Gebouwen voor rekening van de Staat moet betalen, fors zijn gestegen.

Meer specifiek in verband met de sociale zekerheid heeft het Rekenhof erop gewezen dat de uitgaven voor geneesmiddelen zijn toegenomen en dat vaak gebruik is gemaakt van alternatieve financiering. Die alternatieve financiering is steeds minder bedoeld om enkel de bijdrageverminderingen te compenseren en groeit meer en meer uit tot een gewone financieringswijze voor tegemoetkomingen zoals het aandeel van de Staat in de financiering van de ligdagprijzen voor ziekenhuizen.

– DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL DES MINISTRES AYANT AUTORISÉ EN 2003 DES DÉPENSES AU-DELÀ DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

L'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat autorise le Gouvernement à faire des dépenses au-delà des crédits inscrits dans le budget général des dépenses, moyennant le respect de certaines conditions de fond (dépense urgente en raison de circonstances imprévisibles ou exceptionnelles) et de forme (dépôt d'un projet de loi en vue de régulariser le dépassement budgétaire découlant de la délibération).

Conformément à cet article, la Cour des comptes fait part à la Chambre des représentants, dans les meilleurs délais, de son avis sur le respect de ce prescrit légal.

Au cours de l'année 2003, le Conseil des ministres a adopté cinq délibérations (nos 3191 à 3195).

Pour deux d'entre elles, la Cour des comptes n'a formulé aucune observation. Ces délibérations se rapportaient, d'une part, au fonctionnement des cabinets du nouveau ministre adjoint au ministre de la Recherche scientifique et du nouveau secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, adjoint au ministre des Finances (délibération n° 3191, pour un montant de 0,9 million d'euros) et, d'autre part, au fonctionnement des organes stratégiques ministériels (délibération n° 3192, pour un montant de 10,1 millions d'euros).

Concernant la délibération relative à la dotation à l'Agence fédérale d'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil), à la restructuration et la réhabilitation de l'Irak et au Fonds européen de développement (délibération n° 3193, pour un montant de 89,4 millions d'euros), la Cour des comptes a constaté que, pour la dotation Fedasil, des crédits suffisants, permettant d'effectuer la dépense, étaient inscrits au budget. Elle n'a pas formulé d'observations concernant les deux autres objets de cette délibération.

A propos de la délibération consacrée à diverses dépenses de la Défense nationale (délibération n° 3194, pour un montant de 62,1 millions d'euros en crédits d'engagement et 46 millions d'euros en crédits d'ordonnancement), la Cour des comptes a estimé que la délibération ne comportait pas d'élément permettant d'apprécier le degré d'urgence des dépenses, ni le caractère exceptionnel ou imprévisible des circonstances qui les ont occasionnées.

Enfin pour la délibération concernant le versement des dotations à la SNCB (délibération n° 3195, pour un montant d'1 milliard d'euros), la Cour a signalé que le caractère urgent de la dépense n'était pas fondé sur des circonstances qui lui étaient propres, mais sur la volonté du Gouvernement de conserver les grands équilibres prévus dans le budget. Le Gouvernement a ainsi réalisé en 2003 des dépenses initialement prévues pour 2004, pour compenser l'enregistrement, non prévu au moment du dépôt du budget, d'une recette exceptionnelle d'1,4 milliard d'euros. Cette recette trouvait son origine dans le refus d'Eurostat qu'une partie de la recette consécutive à la reprise par l'Etat du fonds de pensions de Belgacom soit enregistrée en 2004.

Ces délibérations ont été régularisées par les troisième et quatrième ajustements du budget général des dépenses pour l'année budgétaire 2003².

² Respectivement adoptés le 18 décembre 2003 et le 22 janvier 2004.

– **BESLISSINGEN VAN DE MINISTERRAAD WAARBIJ IN 2003
UITGAVEN WERDEN GEMACHTIGD BOVEN DE
BEGROTINGSKREDIETEN**

Artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit machtigt de regering uitgaven boven de in de algemene uitgavenbegroting ingeschreven kredieten te doen als bepaalde voorwaarden van inhoud (dringende uitgave wegens onvoorzienbare of uitzonderlijke omstandigheden) en vorm (indiening van een wetsontwerp om de begrotingsoverschrijding die uit de beslissing voortvloeit te regulariseren) nageleefd worden.

Het Rekenhof deelt overeenkomstig dat artikel zijn advies over de inachtneming van die wettelijke bepaling zo vlug mogelijk mee aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

In de loop van het jaar 2003 heeft de Ministerraad vijf van dergelijke beslissingen genomen (nr. 3191 tot 3195).

Bij twee daarvan heeft het Rekenhof geen enkele opmerking geformuleerd. Ze hadden enerzijds betrekking op de werking van de kabinetten van de nieuwe minister toegevoegd aan de Minister van Wetenschappelijk Onderzoek en van de nieuwe Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, toegevoegd aan de Minister van Financiën (beslissing nr. 3191, voor een bedrag van 0,9 miljoen euro) en anderzijds op de werking van de ministeriële beleidsorganen (beslissing nr. 3192, voor een bedrag van 10,1 miljoen euro).

In verband met de beslissing over de dotatie aan de Federaal Agentschap voor de Opvang van Asielzoekers (Fedasil), de wederopbouw en de rehabilitatie van Irak en het Europees Ontwikkelingsfonds (beslissing nr. 3193, voor een bedrag van 89,4 miljoen euro), heeft het Rekenhof vastgesteld dat voor de dotatie aan Fedasil voldoende kredieten op de begroting waren ingeschreven om de uitgave te kunnen doen. Het heeft geen opmerkingen geformuleerd bij de twee andere voorwerpen van die beslissing.

Met betrekking tot de beslissing over verscheidene uitgaven van Landsverdediging (beslissing nr. 3194, voor een bedrag van 62,1 miljoen euro vastleggingskredieten en 46 miljoen euro ordonnanceringskredieten), was het Rekenhof van oordeel dat de beslissing geen elementen bevatte waarmee de dringendheid van de uitgaven of de uitzonderlijke of onvoorzienbare aard van de omstandigheden die aan die uitgaven ten grondslag lagen, konden worden beoordeeld.

Bij de beslissing over de storting van dotaties aan de NMBS (beslissing nr. 3195, voor een bedrag van 1 miljard euro) heeft het Rekenhof erop gewezen dat de dringendheid van de uitgave niet gebaseerd was op specifieke omstandigheden bij de NMBS, maar wel op de wil van de regering om de geplande grote evenwichten in de begroting te behouden. De regering heeft op die manier in 2003 uitgaven verricht die aanvankelijk waren gepland voor 2004, om de boeking van een uitzonderlijke ontvangst van 1,4 miljard euro, die bij de indiening van de begroting niet voorzien was, te compenseren. Die ontvangst kwam er omdat Eurostat niet toestond dat een deel van de ontvangst uit de overname van het pensioenfonds van Belgacom door de Staat in 2004 zou worden geboekt.

Die beslissingen werden geregulariseerd door de derde en vierde aanpassing van de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2003².

² Respectievelijk goedgekeurd op 18 december 2003 en 22 januari 2004.

– COMPTE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Conformément à 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.

Le compte général se compose du compte synthétique des opérations de l'Etat et de trois comptes de développement (le compte d'exécution du budget, le compte des variations du patrimoine et le compte de la Trésorerie).

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.

En vue de remédier au retard important constaté dans la reddition du compte général de l'Etat, le ministre des Finances et la Cour des comptes ont convenu en 1998 d'un calendrier précis déterminant les dates limites à respecter pour la transmission et le contrôle des divers éléments des comptes généraux³.

Ce calendrier a été respecté, si bien que le compte d'exécution du budget pour l'année budgétaire 2002 a pu être remis dans le délai légal, du moins en ce qui concerne le compte des dépenses, le compte des recettes ayant été déposé à la Cour des comptes en septembre 2003. La Cour a approuvé, en décembre 2003, le fascicule II A de son 160^e Cahier, contenant ses constatations et observations relatives au compte d'exécution du budget 2002.

A la différence des années antérieures, ce fascicule comprend également les commentaires qui, auparavant, étaient repris dans la «Préfiguration des résultats de l'exécution du budget», envoyée par la Cour des comptes chaque année à la Chambre des représentants dans le courant du mois de mai suivant l'année budgétaire, en application de l'article 77 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

Le 3 septembre 2004, la Cour des comptes a reçu tous les documents concernant le compte d'exécution du budget 2003. L'examen est en cours.

Par ailleurs, des efforts particuliers ont été fournis par l'administration de la Trésorerie et la Cour des comptes au cours de ces dernières années afin de réduire le délai d'un an, prévu dans le calendrier précité, entre la remise du compte d'exécution du budget et celle du compte de la Trésorerie. Ainsi, le compte de la Trésorerie 2002 a été transmis à la Cour avec 6 mois d'avance sur le délai prévu dans le calendrier.

La Cour des comptes a également contrôlé le compte de la Trésorerie ainsi que le compte des variations du patrimoine pour les années budgétaires 2000, 2001 et 2002 (fascicule II A, complément des 158^e, 159^e et 160^e Cahiers de la Cour des comptes).

Le dernier compte général de l'Etat reconnu conforme par la Cour est celui de 2002. Un compte général ne peut être reconnu conforme que lorsque la Cour a reçu et contrôlé tous les éléments qui le composent.

Enfin, la Chambre des représentants a voté en 2004 les projets de lois de règlement définitif des budgets relatifs aux années 2000, 2001 et 2002.

³ Voir le 155^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule I^{er}, pp. 60-66.

– ALGEMENE REKENING VAN DE STAAT

Overeenkomstig 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 vóór 30 juni van het jaar dat volgt op het jaar waarop ze betrekking heeft over aan het Rekenhof.

De algemene rekening bestaat uit de samenvattende rekening van de verrichtingen van de Staat alsook de drie toelichtende rekeningen (rekening van uitvoering van de begroting, rekeningen van de vermogenswijzigingen en rekening van de Thesaurie).

Krachtens artikel 92 van diezelfde wetten zendt het Rekenhof de algemene rekening van de Staat met zijn opmerkingen over aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de loop van oktober van datzelfde jaar.

Om de aanzienlijke achterstand bij de aflegging van de algemene rekening van de Staat weg te werken, hebben de Minister van Financiën en het Rekenhof in 1998 een gedetailleerd tijdschema afgesproken met strikte limietdata voor de overzending en de controle van de diverse onderdelen van de algemene rekeningen³.

Dat tijdschema werd in acht genomen, zodat de rekening van uitvoering van de begroting voor het begrotingsjaar 2002 binnen de wettelijke termijn kon worden ingediend, althans wat de uitgavenrekening betreft, terwijl de ontvangstenrekening in september 2003 bij het Rekenhof werd ingediend. Het Rekenhof heeft in december 2003 deel II A van zijn 160^e boek goedgekeurd met zijn commentaar en opmerkingen bij de rekening van uitvoering van de begroting 2002.

In tegenstelling tot voorgaande jaren, omvat dit deel van het boek ook de commentaar die voordien werd opgenomen in de *Voorafbeelding van de resultaten van de uitvoering van de begroting*, die het Rekenhof jaarlijks aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers toezendt in de loop van de maand mei die volgt op het begrotingsjaar, met toepassing van artikel 77 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

Op 3 september 2004 ontving het Rekenhof alle documenten met betrekking tot de uitvoeringsrekening van de begroting 2003. Het onderzoek hiervan is aan de gang.

De Administratie van de Thesaurie en het Rekenhof hebben bovendien in de voorbije jaren bijzondere inspanningen geleverd om de in het tijdschema vastgelegde termijn van één jaar tussen de indiening van de rekening van uitvoering van de begroting en de indiening van de rekening van de Thesaurie, te verminderen. Zo werd de rekening van de Thesaurie van 2002 met zes maanden voorsprong op het tijdschema aan het Rekenhof toegezonden.

Het Rekenhof heeft eveneens de rekening van de Thesaurie en de rekening van de vermogenswijzigingen voor de begrotingsjaren 2000, 2001 en 2002 gecontroleerd (deel II A, aanvulling van het 158^e, 159^e en 160^e Boek van het Rekenhof).

De laatste algemene rekening van de Staat die het Rekenhof conform heeft verklaard, is die van 2002. Een algemene rekening kan slechts conform worden verklaard als het Rekenhof alle elementen waaruit ze bestaat heeft ontvangen en gecontroleerd.

Tot slot heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers in 2004 de wetsontwerpen houdende eindregeling van de begrotingen voor de jaren 2000, 2001 en 2002 goedgekeurd.

³ Zie het 155^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 60-66.

– ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE

En 2003, trois lois importantes ont été votées qui visent à réformer la comptabilité de l'Etat fédéral et des entités fédérées.

Il s'agit de:

- la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes;
- la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral;
- la loi du 22 mai 2003 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes⁴.

La date d'entrée en vigueur prévue dans le dispositif de chacune de ces lois était le 1^{er} janvier 2004. Il est cependant apparu que cette date ne pourrait être respectée. En effet, un arrêté royal fixant le plan comptable applicable à l'Etat fédéral, aux communautés, aux régions et à la Commission communautaire commune, ainsi qu'organisant la Commission de la comptabilité publique n'a pu être pris en 2003, de même que des arrêtés royaux réglant le statut des comptables justiciables de la Cour des comptes, et portant le règlement général de la comptabilité de l'Etat. De plus, le projet FEDCOM, concernant l'informatisation du système comptable intégré de l'Etat fédéral, était insuffisamment avancé. Enfin, l'instauration des systèmes de contrôle et d'audit internes, indispensables dans le nouveau cadre législatif, n'a pas non plus progressé au rythme prévu.

Dans ces conditions sont parus au *Moniteur belge* du 22 janvier 2004 deux arrêtés royaux du 23 décembre 2003 reportant au 1^{er} janvier 2005 l'entrée en vigueur des deux lois précitées du 22 mai 2003. La possibilité de report par le Roi, au plus tard le 1^{er} janvier 2005 était prévue par ces lois. Un nouveau report exigerait une modification législative.

De même, le *Moniteur belge* du 30 mars 2004 a publié des arrêtés royaux reportant l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, au 1^{er} janvier 2006 en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune et au 1^{er} janvier 2007 pour la Communauté flamande et la Région flamande, la Communauté française, la Région wallonne et la Communauté germanophone.

⁴ Voir aussi le 160^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule I^{er}, pp. 41-51.

– EVOLUTIE VAN DE WETGEVING RIJKSCOMPTABILITEIT

In 2003 werden drie belangrijke wetten goedgekeurd die de comptabiliteit van de federale Staat en de gedefedereerde entiteiten willen hervormen.

Het gaat om:

- de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof;
- de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat;
- de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof⁴.

In al die wetten was 1 januari 2004 vooropgesteld als datum van inwerkingtreding. Die datum kon echter niet worden gehaald. In 2003 kon immers geen koninklijk besluit worden goedgekeurd dat het rekeningstelsel vastlegt dat van toepassing is op de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en dat de Commissie voor de Rijkscomptabiliteit organiseert. Evenmin konden er koninklijke besluiten worden genomen die het statuut van de aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtigen zouden regelen en het algemeen reglement inzake de rijkscomptabiliteit zouden vaststellen. Het project FEDCOM voor de informatisering van het geïntegreerde comptabiliteitsstelsel van de federale Staat was daarenboven onvoldoende gevorderd. Dit geldt ook voor de invoering van de systemen voor interne controle en interne audit die onontbeerlijk zijn in het nieuw wetgevend kader.

Dat verklaart waarom in het Belgisch Staatsblad van 22 januari 2004 twee koninklijke besluiten van 23 december 2003 verschenen die de inwerkingtreding van de twee bovenvermelde wetten van 22 mei 2003 uitstellen tot 1 januari 2005. In die wetten is in de mogelijkheid voorzien dat de Koning de inwerkingtreding ervan tot uiterlijk 1 januari 2005 kon uitstellen. Voor een nieuw uitstel zou de wet echter moeten worden gewijzigd.

In het Belgisch Staatsblad van 30 maart 2004 worden ook koninklijke besluiten gepubliceerd die de inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof uitstellen tot 1 januari 2006 voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en tot 1 januari 2007 voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

⁴ Zie ook het 160^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 40-50.

– RETARD DANS LA TRANSMISSION DES COMPTES DES COMPTABLES ET DES COMPTES DES SERVICES DE L'ÉTAT À GESTION SÉPARÉE

L'article 1 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat dispose que les comptes des services d'administration générale de l'Etat ainsi que les comptes des entreprises d'Etat et des services de l'Etat à gestion séparée constituent le compte général de l'Etat. Afin de pouvoir exercer correctement sa mission de contrôle, la Cour doit pouvoir disposer, en temps opportun, des comptes des comptables et des comptes des services de l'Etat à gestion séparée. Comme mentionné précédemment, la Cour doit en effet transmettre à la Chambre des représentants le budget général de l'Etat, accompagné de ses observations, pendant le mois d'octobre qui suit la fin de l'année budgétaire.

Une transmission ponctuelle des comptes des comptables est du reste requise pour permettre à la Cour de mener à bien l'ensemble de ses missions.

Un certain nombre de comptes font encore l'objet d'une transmission tardive. Ce retard trouve parfois son origine dans des problèmes structurels. Dans certains SPF, soit la nomination des ordonnateurs ou des comptables fait défaut, soit la mise en place des services d'Etat à gestion séparée a pris du retard. Depuis la publication de son Cahier précédent, la Cour des comptes a surtout constaté des problèmes pour les SPF suivants.

SPP POLITIQUE SCIENTIFIQUE: COMPTES DES COMPTABLES ET DES SERVICES DE L'ÉTAT À GESTION SÉPARÉE

De nombreux établissements scientifiques ont été organisés en services de l'Etat à gestion séparée¹.

Par lettre du 31 mars 2004, la Cour des comptes a attiré l'attention de la ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, ainsi que celle du ministre des Finances, sur un certain nombre de problèmes récurrents. L'un d'entre eux concerne le retard dans la transmission des comptes à la Cour. D'autres problèmes résultent de l'inobservation des obligations suivantes: distinction entre le compte du ou des comptable(s) et celui du service de l'Etat proprement dit, inclusion de tous les budgets des services de l'Etat dans le budget général des dépenses, reddition des comptes du (des) comptable(s) conformément aux dispositions des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Cette lettre est restée sans réponse et, à la mi-2004, il s'avère que certains comptes relatifs aux années 2002 et 2003 n'ont toujours pas été transmis.

N-2.339.881

¹ Il s'agit des établissements scientifiques mentionnés à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000 fixant les règles organiques de la gestion financière et matérielle des établissements scientifiques de l'Etat relevant du ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, en tant que services de l'Etat à gestion séparée: les Archives générales du Royaume et les Archives de l'Etat dans les provinces, la Bibliothèque royale de Belgique, l'Institut d'aéronomie spatiale de Belgique, l'Institut royal météorologique de Belgique, l'Observatoire royal de Belgique, le Musée royal de l'Afrique centrale, l'Institut royal des Sciences naturelles de Belgique, les Musées royaux d'Art et d'Histoire, les Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique et l'Institut royal du Patrimoine artistique; de la structure administrative créée par l'arrêté ministériel du 3 mars 2000 fixant le statut, les missions et les modalités de la gestion du Centre d'études et de documentation "Guerre et Sociétés contemporaines"; du service de l'Etat dénommé Service national de congrès, créé par l'arrêté royal n° 544 du 31 mars 1987; du service de l'Etat dénommé Service d'information scientifique et technique, créé par l'arrêté royal du 19 août 1997; du service de l'Etat dénommé Réseau télématique belge de la recherche (BELNET), créé par la loi du 7 mai 1999.

– VERTRAGING BIJ DE OVERLEGGING VAN DE REKENINGEN VAN REKENPLICHTIGEN EN VAN STAATSDIENSTEN MET AFZONDERLIJK BEHEER

Artikel 1 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit bepaalt dat de rekeningen van de diensten van algemeen bestuur van de Staat, van de staatsbedrijven en van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer de algemene rekening van de Staat uitmaken. Om zijn controleopdracht naar behoren te kunnen vervullen moet het Rekenhof tijdig over de rekeningen van de rekenplichtigen en van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer kunnen beschikken. Zoals hoger vermeld moet het immers de algemene rekening van de Staat en zijn opmerkingen daarop in de loop van de maand oktober volgend op het einde van het begrotingsjaar toezenden aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Een tijdige voorlegging van de rekeningen van de rekenplichtigen is overigens vereist om het Rekenhof toe te laten het geheel van zijn opdrachten te vervullen.

Een aantal rekeningen wordt nog steeds met vertraging voorgelegd. Soms zijn structurele problemen de oorzaak. Bij sommige FOD's bleef de aanstelling van ordonnateurs of rekenplichtigen achterwege of liep de operationalisering van staatsdiensten met afzonderlijk beheer vertraging op. Sedert de publicatie van zijn vorige Boek heeft het Rekenhof vooral bij volgende FOD's problemen vastgesteld.

POD WETENSCHAPSBELEID: REKENINGEN VAN DE REKENPLICHTIGEN EN VAN DE STAATSDIENSTEN MET AFZONDERLIJK BEHEER

Tal van wetenschappelijke instellingen zijn ingericht als staatsdiensten met afzonderlijk beheer¹.

Bij brief van 31 maart 2004 heeft het Rekenhof de Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid, evenals de Minister van Financiën gewezen op enkele aanslepende problemen. Eén daarvan betreft de vertraging waarmee de rekeningen aan het Rekenhof worden overgelegd. Andere knelpunten zijn het noodzakelijke onderscheid tussen de rekening van de rekenplichtige(n) en de rekening van de staatsdienst zelf, het niet-opnemen van sommige begrotingen van de staatsdiensten in de algemene uitgavenbegroting en het niet-voorleggen van de rekeningen van de rekenplichtige(n) conform de bepalingen van de gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken.

Deze brief bleef onbeantwoord en midden 2004 blijken een aantal rekeningen met betrekking tot de jaren 2002 en 2003 nog steeds niet te zijn voorgelegd.

N-2.339.881

¹ Het betreft de wetenschappelijke instellingen vermeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000 tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het financieel en materieel beheer van de wetenschappelijke instellingen van de Staat die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer: het Algemeen Rijksarchief en de Rijksarchieven in de Provinciën, de Koninklijke Bibliotheek van België, het Belgisch Instituut voor Ruimte-Aëronomie, het Koninklijk Meteorologisch Instituut van België, de Koninklijke Sterrenwacht van België, het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen, de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België en het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium; de administratieve structuur opgericht bij ministerieel besluit van 6 maart 2000 tot vaststelling van het statuut, de opdrachten en de wijze van beheer van het Studie- en Documentatiecentrum Oorlog en Hedendaagse Maatschappij; de staatsdienst Nationale Dienst voor Congressen opgericht bij koninklijk besluit nr. 544 van 31 maart 1987; de staatsdienst Dienst voor wetenschappelijke en technische informatie opgericht bij koninklijk besluit van 19 augustus 1997; de staatsdienst Belgisch telematica-onderzoeksnetwerk (BELNET) opgericht bij wet van 7 mei 1999.

1 Délai de transmission des comptes

Dans son 154^e Cahier, la Cour avait déjà signalé que les comptes des services de l'Etat à gestion séparée ne lui sont pas toujours transmis conformément aux règles et délais prescrits par la loi et la réglementation².

En application de l'article 74 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, les comptes des comptables doivent être transmis à la Cour des comptes avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle pour laquelle ils sont formés.

Le compte de gestion du service de l'Etat même, accompagné du compte d'exécution du budget et d'un état du patrimoine, doit parvenir avant le 30 mai au ministre des Finances, en vue de sa transmission à la Cour des comptes. Ce délai doit permettre d'intégrer les opérations des services de l'Etat à gestion séparée dans le compte général de l'Etat, qui doit être adressé à la Cour des comptes, conformément au dernier alinéa de l'article 80 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, avant le 30 juin de l'année qui suit celle à laquelle elles se rapportent. L'article 1^{er} des mêmes lois coordonnées dispose expressément que le budget et le compte général de l'Etat sont constitués, en plus des budget et comptes des services d'administration générale de l'Etat et de ceux des entreprises d'Etat, des budget et comptes des services de l'Etat à gestion séparée. La Cour des comptes doit adresser à la Chambre des représentants le compte général de l'Etat, assorti de ses commentaires, au cours du mois d'octobre qui suit la fin de l'année budgétaire concernée. La Cour se verra dès lors contrainte, le cas échéant, d'attirer l'attention dans son Cahier d'observations annuel sur le caractère incomplet dudit compte général de l'Etat et d'y énumérer in extenso les comptes qui ne lui ont pas été transmis en temps voulu, voire pas du tout.

Des mesures structurelles permettant de résorber le retard se font encore attendre. Les comptes parviennent toujours à la Cour avec un retard considérable. Fin mars 2004, elle ne disposait que de quatre comptes relatifs à l'année budgétaire 2002 pour les quatorze services de l'Etat, à savoir, ceux de la *Bibliothèque royale de Belgique*, des *Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces*, de l'*Institut royal météorologique de Belgique* et du *Musée royal de l'Afrique centrale*. En ce qui concerne les autres services de l'Etat, seuls les comptes relatifs à 2001 avaient été transmis. Fin juillet 2004, les comptes pour l'année 2002 des *Musées royaux d'Art et d'Histoire* et des *Musées royaux des Beaux-Arts de Belgique* faisaient toujours défaut. Sept services de l'Etat sur quatorze n'ont pas encore transmis de comptes pour l'année budgétaire 2003.

La Cour des comptes fait observer qu'à l'avenir, le délai de transmission des comptes des services de l'Etat va être raccourci. Dès que l'article 82 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral entrera en vigueur, le ministre du Budget devra transmettre à la Cour les comptes généraux des services administratifs à comptabilité autonome avant le 31 mars de l'année qui suit celle à laquelle ils se rapportent.

² 154^e Cahier d'observations de la Cour des comptes, fascicule 1^{er}, pp. 194-224.

1 Termijn voor de aflegging van de rekeningen

In zijn 154^e Boek had het Rekenhof al gemeld dat de rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer niet steeds conform de wettelijk en reglementair voorgeschreven regels en termijnen aan het Rekenhof worden voorgelegd².

De rekeningen van de rekenplichtigen moeten, in toepassing van artikel 74 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, vóór 1 maart van het jaar na dat waarvoor ze worden opgemaakt, aan het Rekenhof worden overgelegd.

De beheersrekening van de staatsdienst zelf moet samen met de rekening van uitvoering van de begroting en een vermogensstaat, met het oog op verzending naar het Rekenhof vóór 30 mei aan de Minister van Financiën worden overgelegd. Deze termijn moet toelaten de verrichtingen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer te integreren in de algemene rekening van de Staat, die overeenkomstig het laatste lid van artikel 80 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, vóór 30 juni van het jaar na dat waarop ze betrekking heeft, aan het Rekenhof dient te worden toegezonden. Artikel 1 van dezelfde coördinatie bepaalt uitdrukkelijk dat de rekeningen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer, samen met die van de diensten van algemeen bestuur van de Staat en van de staatsbedrijven, de algemene rekening van de Staat uitmaken. Het Rekenhof dient de algemene rekening van de Staat met zijn opmerkingen in de loop van de maand oktober volgend op het einde van het begrotingsjaar aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers toe te zenden. Het Rekenhof zal zich daarom genoodzaakt zien, in voorkomend geval, in zijn jaarlijkse Boek te wijzen op de onvolledigheid van die algemene rekening van de Staat en er in extenso die rekeningen in op te sommen die niet of te laat werden overgelegd.

Structurele maatregelen om de vertraging weg te werken bij het overleggen van de rekeningen zijn uitgebleven. Nog altijd ontvangt het Rekenhof de rekeningen met aanzienlijke achterstand.

Einde maart 2004 was het Rekenhof slechts in het bezit van de rekeningen 2002 van vier op de veertien staatsdiensten, namelijk die van de *Koninklijke Bibliotheek van België*, het *Algemeen Rijksarchief en de Rijksarchieven in de Provinciën*, het *Koninklijk Meteorologisch Instituut van België* en het *Koninklijk Museum voor Midden-Afrika*. Voor de andere staatsdiensten waren enkel de rekeningen voor 2001 voorgelegd. Einde juli 2004 ontbraken nog altijd de rekeningen 2002 van de *Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis* en de *Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België*. Zeven van de veertien staatsdiensten hebben nog geen rekeningen voor het begrotingsjaar 2003 voorgelegd.

Het Rekenhof wijst erop dat in de toekomst de termijn voor overlegging van de rekeningen van de staatsdiensten nog zal worden ingekort. Zodra artikel 82 van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat van kracht wordt, zullen de algemene rekeningen van de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie door de Minister van Begroting aan het Rekenhof moeten worden toegezonden uiterlijk op 31 maart van het jaar na dat waarop ze betrekking hebben.

² 154^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 194-224.

2 Modalités de reddition des comptes

Dans l'article consacré à ce sujet dans son 154^e Cahier, la Cour avait insisté pour qu'à l'avenir, à l'occasion de la reddition des comptes, les services de l'Etat opèrent une distinction nette entre, d'une part, le compte du comptable, par lequel celui-ci rend compte à la Cour de sa gestion, à titre personnel, en exécution de l'article 74 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et, d'autre part, le compte relatif au service de l'Etat même (comprenant un compte de gestion, un compte d'exécution du budget, un compte de variations du patrimoine et un état de l'actif et du passif). Ces comptes doivent être établis séparément et approuvés par les diverses instances compétentes.

En fait, bien qu'elle ait été reprise, entre-temps, dans les divers arrêtés, entrés en vigueur depuis 2000, relatifs à la gestion financière et matérielle des services de l'Etat, la distinction entre ces deux types de comptes n'est encore qu'insuffisamment opérée dans les comptes présentés par les services de l'Etat.

3 Approbation des budgets des services de l'Etat

Par le passé, il est déjà apparu à plusieurs reprises que tous les budgets des services de l'Etat à gestion séparée ne figurent pas dans le budget général des dépenses de l'Etat fédéral. La Cour avait également attiré l'attention sur ce point dans son 154^e Cahier.

Ce problème se pose encore actuellement. C'est ainsi que, dans le budget général des dépenses 2004, les budgets des *Musées royaux d'Art et d'Histoire* et du *Service national de congrès* font toujours défaut.

4 Langue d'établissement du compte du comptable

Les services de l'Etat à gestion séparée relèvent de la personne morale *Etat* et, par conséquent, les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative leur sont applicables. Celles-ci disposent que les services centralisés doivent utiliser la langue du rôle linguistique du fonctionnaire en vue de l'établissement de son compte, de sa transmission et de son arrêt par le conseiller désigné à cet effet. La Cour des comptes a déjà statué en ce sens à maintes reprises dans le passé³.

L'article 10, alinéa 3, de sa loi organique du 29 octobre 1846 prévoit d'ailleurs qu'en application des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, la citation d'un comptable est donnée devant la Chambre française ou la Chambre néerlandaise, selon la langue utilisée à l'intérieur du service auquel le comptable appartient, ou selon le rôle linguistique du comptable, si le cité appartient à un service amené à faire usage de plus d'une langue dans ses services intérieurs (tels que les services centralisés).

Sont nuls tous les actes administratifs contraires, quant à la forme ou quant au fond, aux dispositions des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. La nullité de ces actes est constatée à la requête de toute personne

³ La Cour avait déjà statué, en 1973, qu'un comptable ne peut lui rendre compte que dans la langue de son rôle linguistique.

2 Wijze van aflegging van de rekeningen

In het artikel in het 154^e Boek had het Rekenhof erop aangedrongen dat de staatsdiensten in de toekomst bij de rekeningaflegging een duidelijk onderscheid zouden maken tussen eensdeels de rekening afgelegd door de rekenplichtige waarmee deze in uitvoering van artikel 74 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit persoonlijk verantwoording aflegt over zijn beheer aan het Rekenhof en anderdeels de rekening van de staatsdienst zelf (bestaande uit een beheersrekening, een rekening van uitvoering van de begroting, een rekening van de vermogenswijzigingen en een staat van activa en passiva). Deze rekeningen behoren elk afzonderlijk te worden opgesteld en goedgekeurd door de respectievelijke bevoegde instanties.

Hoewel het onderscheid tussen beide rekeningen inmiddels werd opgenomen in de diverse besluiten inzake het financieel en materieel beheer van de staatsdiensten die sinds 2000 van kracht zijn geworden, komt het in de praktijk nog onvoldoende tot uiting in de door de staatsdiensten voorgelegde rekeningen.

3 Goedkeuring van de begrotingen van de staatsdiensten

In het verleden bleek reeds herhaaldelijk dat niet alle begrotingen van de staatsdiensten met afzonderlijk beheer jaarlijks voorkomen in de uitgavenbegroting van de Staat. Ook in het artikel in het 154^e Boek werd hieraan aandacht besteed.

Dit probleem stelt zich tot op heden. Zo ontbreken in de algemene uitgavenbegroting 2004 de begrotingen van de *Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis* en van de *Nationale Dienst voor Congressen*.

4 Taal van de rekening van de rekenplichtige

De staatsdiensten met afzonderlijk beheer maken deel uit van de rechtspersoon *Staat* en zijn daardoor onderworpen aan het toepassingsgebied van de gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken. Deze wetten bepalen dat de centrale diensten de taal van de taalrol van de ambtenaar moeten gebruiken bij het opstellen van zijn rekening, het verzenden ervan aan het Rekenhof, en het afsluiten van de rekening door de daartoe aangeduide raadsheer. Het Rekenhof heeft in het verleden al meermaals in die zin beslist³.

Artikel 10, derde lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof bepaalt trouwens dat met toepassing van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, de dagvaarding van een rekenplichtige voor de Nederlandse of de Franse Kamer plaatsvindt naargelang van de taal van de dienst gebruikt in de binnendienst waartoe de rekenplichtige behoort, of naargelang van het taalstelsel van de rekenplichtige indien de gedaagde deel uitmaakt van een dienst die meer dan één taal moet gebruiken in zijn interne diensten (zoals de centrale diensten).

Alle administratieve akten die naar vorm of inhoud strijdig zijn met de bepalingen van de gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken, zijn nietig. De nietigheid van deze akten wordt vastgesteld, hetzij op verzoek van iedere belanghebbende,

³ In de loop van 1973 besliste het Rekenhof reeds dat een rekenplichtige slechts rekening kan afleggen in de taal van zijn taalrol.

intéressée soit par l'autorité de tutelle, soit par les cours et tribunaux ou le Conseil d'Etat⁴.

Dans l'éventualité où la reddition d'un compte de comptable ou ce compte même seraient frappés de nullité parce que le rôle linguistique du comptable n'aurait pas été respecté, la Cour des comptes, en la personne du conseiller désigné à cet effet, ne pourrait arrêter ce compte, en vertu de l'article 8 de sa loi organique.

Conformément aux lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, le compte d'un comptable ne peut, dès lors, être arrêté que si ce compte est établi et transmis à la Cour des comptes dans la langue correspondant au rôle linguistique de l'intéressé. Il suffit, à cet effet, que l'état des dépenses et recettes du comptable et le procès-verbal éventuel de remise/reprise de comptes qui est établi à l'entrée en fonction d'un nouveau comptable, soient rédigés dans la langue prescrite.

⁴ Article 58 des lois coordonnées sur l'emploi des langues.

hetzij door de toezichhoudende overheid, door hoven en rechtbanken of door de Raad van State⁴.

Indien de voorlegging van een rekening van een rekenplichtige of de rekening zelf van de rekenplichtige als nietig moeten worden beschouwd omdat de taalrol van de rekenplichtige niet werd gerespecteerd, dan kan het Rekenhof, in de persoon van de daartoe aangeduide raadsheer, deze rekening niet afsluiten in uitvoering van artikel 8 van zijn inrichtingswet.

De rekening van een rekenplichtige kan overeenkomstig de gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken bijgevolg slechts worden afgesloten indien die rekening is opgesteld en aan het Rekenhof overgelegd in de taal van de toepasselijke taalrol. Daartoe volstaat het dat de staat van ontvangsten en uitgaven van de rekenplichtige en het eventuele proces-verbaal van overgave/overname van rekeningen dat wordt opgemaakt bij het aantreden van een nieuwe rekenplichtige, in de correcte taal worden opgesteld.

⁴ Artikel 58 van de gecoördineerde taalwetten.

SPF JUSTICE: COMPTES DES COMPTABLES ET DE LA RÉGIE DU TRAVAIL PÉNITENTIAIRE

Au sein du SPF Justice, l'arriéré résultant de la transmission tardive, depuis de nombreuses années, des comptes des comptables ordinaires et extraordinaires a été en grande partie résorbé au cours de l'année 2004, bien qu'un certain nombre de comptes relatifs aux années 2002 et 2003 n'aient toujours pas été transmis. La Régie du travail pénitentiaire a été transformée par la loi-programme de 2001 en un service de l'Etat à gestion séparée, qui n'est toutefois pas encore opérationnel, à défaut d'arrêtés d'exécution. Les derniers bilan et compte d'exploitation transmis par la Régie sont ceux relatifs à l'exercice 1990.

1 Comptes des comptables

N-2.329.443

La Cour des comptes a constaté des retards considérables dans la transmission de certains comptes de comptables, tant ordinaires qu'extraordinaires, du SPF Justice. Par le biais d'une lettre du 7 janvier 2004, elle a attiré l'attention de la ministre de la Justice sur cette question, tout en insistant pour que des mesures structurelles soient prises afin de transmettre le plus vite possible les comptes en retard et d'assurer à l'avenir le respect des délais en vigueur en la matière. Il n'a pas encore été répondu à cette lettre.

Des justifications, qui concernaient des avances de fonds octroyées à des *comptables extraordinaires* pour un montant de plus de 11 millions d'euros, ont été fournies à la Cour avec de nombreuses années de retard. En ce qui concerne 11 services (principalement des maisons de justice), les dépenses effectuées entre 2000 et 2003 n'ont été justifiées qu'en 2004, ce qui constitue une infraction à l'article 15, 2°, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, qui dispose que l'emploi des avances de fonds doit être justifié au moins tous les quatre mois.

En réponse à une lettre de rappel de la Cour (18 juillet 2003), la direction générale Exécution des peines et mesures a estimé, le 14 août 2003, que cette absence de justification résultait du retard avec lequel le contrôle des comptes avait été effectué par les services centraux. L'administration promettait que tous les comptes manquants seraient transmis à la Cour le plus vite possible (et au plus tard, le 1^{er} octobre 2003). Or, en janvier 2004, ces comptes n'avaient toujours pas été transmis.

De même, les comptes des 37 comptables ordinaires des établissements pénitentiaires pour les années 2001 et 2002, ainsi que ceux des 38 comptables ordinaires de la Régie du travail pénitentiaire et des exploitations agricoles autonomes n'avaient, en janvier 2004, pas encore été transmis à la Cour des comptes. Or, l'article 74 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat prévoit que les comptes doivent être transmis avant le 1^{er} mars de l'année qui suit celle pour laquelle ils ont été formés. Dans sa réponse du 2 août 2002 à la lettre de rappel de la Cour concernant les comptes 2001, la direction générale Exécution des peines et mesures avait pourtant annoncé des améliorations.

Le total des opérations effectuées en 2001 (recettes et dépenses confondues) par les comptables visés au paragraphe précédent atteint environ 74 millions d'euros.

Ce n'est qu'au cours de l'année 2004 que le retard dans la transmission des comptes d'avances de fonds des comptables extraordinaires a été presque entièrement résorbé.

Toutefois, les comptes des comptables ordinaires des établissements pénitentiaires et de la Régie du travail pénitentiaire pour les années 2002 et 2003, ainsi que ceux

FOD JUSTITIE: REKENINGEN VAN DE REKENPLICHTIGEN EN VAN DE REGIE VAN DE GEVANGENISARBEID

Bij de FOD Justitie werd de jarenlange achterstand waarmee de rekeningen van de gewone en van de buitengewone rekenplichtigen werden ingediend in de loop van 2004 grotendeels ingehaald, hoewel een aantal rekeningen met betrekking tot de jaren 2002 en 2003 nog steeds niet werden voorgelegd. De Regie van de Gevangenisarbeid werd door de programmawet van 2001 omgevormd tot een staatsdienst met afzonderlijk beheer, die bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten echter nog steeds niet operationeel is. De laatste balans en exploitatierekening die door de Regie werden voorgelegd betreffen het jaar 1990.

N-2.329.443

1 Rekeningen van rekenplichtigen

Het Rekenhof heeft aanzienlijke vertragingen vastgesteld bij het overleggen van sommige rekeningen van zowel gewone als buitengewone rekenplichtigen van de FOD Justitie. Het heeft de Minister van Justitie daar op 7 januari 2004 in een brief op gewezen en tegelijk aangedrongen op structurele maatregelen opdat de achterstallige rekeningen zo vlug mogelijk zouden worden overgelegd en opdat in de toekomst de wettelijke termijnen nauwgezet zouden worden gerespecteerd. Op deze brief werd nog niet geantwoord.

Voor ruim 11 miljoen euro aan geldvoorschotten die aan *buitengewone rekenplichtigen* werden verstrekt, werd met vele jaren vertraging verantwoording aan het Rekenhof afgelegd. Voor 11 diensten (overwegend justitiehuisen) werden de uitgaven verricht van 2000 tot en met 2003 pas in 2004 verantwoord. Dit vormt een overtreding van artikel 15, 2°, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, waarin is voorgeschreven dat het gebruik van geldvoorschotten binnen een termijn van vier maanden moet worden verantwoord.

In antwoord op een herinneringsbrief van het Rekenhof van 18 juli 2003, stelde het directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen op 14 augustus 2003 dat dit het gevolg was van vertragingen bij de controle van de rekeningen door de centrale diensten. De administratie beloofde alle achterstallige rekeningen zo vlug mogelijk, d.w.z. uiterlijk op 1 oktober 2003 aan het Rekenhof over te leggen. In januari 2004 was dat echter nog steeds niet gebeurd.

Ook de rekeningen over de jaren 2001 en 2002 van de 37 gewone rekenplichtigen van de strafinrichtingen en van de 38 gewone rekenplichtigen van de Regie van de Gevangenisarbeid en van de zelfstandige landbouwexploitaties, waren in januari 2004 nog niet aan het Rekenhof overgelegd. Artikel 74 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit schrijft echter voor dat de rekeningen aan het Rekenhof moeten worden overgelegd vóór 1 maart van het jaar na dat waarvoor ze worden opgemaakt. In zijn antwoord van 28 augustus 2002 op de herinneringsbrief van het Rekenhof inzake de rekeningen 2001, had het directoraat-generaal Uitvoering van Straffen en Maatregelen nochtans beterschap beloofd.

Het totaal van zowel de ontvangsten als de uitgaven in 2001 van de in vorige paragraaf bedoelde rekenplichtigen bedroeg ongeveer 74 miljoen euro.

Pas in de loop van 2004 werd de achterstand in de voorlegging van de geldvoorschottenrekeningen van de buitengewone rekenplichtigen nagenoeg geheel weggewerkt.

De rekeningen van de gewone rekenplichtigen van de strafinrichtingen en van de Regie van de Gevangenisarbeid over 2002 en 2003 en die van de rekenplichtigen van

des comptables des exploitations agricoles autonomes pour 2003 sont toujours manquants. En outre, le compte Prêts et le compte Masse des délinquants juvéniles font toujours défaut pour 2003.

2 Comptes de la Régie du travail pénitentiaire

L'article 141 de la loi-programme du 30 décembre 2001 prévoit la création, au sein du ministère de la Justice, d'un service de l'Etat à gestion séparée *Régie du travail pénitentiaire*¹.

Ce service de l'Etat n'est toujours pas opérationnel.

En effet, en application de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, l'autonomie financière (limitée) dont jouit un service de l'Etat à gestion séparée doit être réglée par arrêté royal. Il s'agit, en particulier, d'établir des règles concernant la présentation et la publication d'un budget et de comptes, le contrôle des comptes par la Cour, le maintien des dépenses dans les limites des recettes et des crédits limitatifs approuvés, le report de crédits à une année budgétaire ultérieure, etc. Ces arrêtés d'exécution n'ont toujours pas été pris.

Quant à l'article 142 de la loi-programme susmentionnée, qui dispose que le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les activités du service de l'Etat à gestion séparée, il n'a pas davantage été rendu exécutoire.

Tant que le service de l'Etat à gestion séparée ne sera pas opérationnel, il y a lieu de se conformer à l'article 17 de l'arrêté royal du 3 novembre 1931 relatif à la Régie du travail pénitentiaire, qui prévoit qu'un bilan, un compte de profits et pertes et un rapport sur l'activité de la Régie seront dressés et transmis, au plus tard le 30 avril de l'année suivante, notamment au ministre des Finances et à la Cour des comptes. Les derniers bilan et compte d'exploitation de la Régie transmis à la Cour sont ceux relatifs à l'exercice 1990.

¹ L'article 143 de la même loi abroge la loi du 30 avril 1931 relative à l'organisation autonome de la Régie du travail pénitentiaire et l'article 2 de la loi du 30 décembre 1922 contenant, notamment, des dispositions relatives à l'autonomie des exploitations agricoles dépendant des établissements d'éducation, de bienfaisance et pénitentiaire ressortissant au ministère de la Justice.

de zelfstandige landbouwexploitaties over 2003 ontbreken evenwel nog. Voor 2003 ontbreken ook nog de rekening Leningen en de rekening Massagelden jeugd-delinquenten.

2 Rekeningen van de Regie van de Gevangenisarbeid

Met artikel 141 van de programmawet van 30 december 2001 werd bij het Ministerie van Justitie een staatsdienst met afzonderlijk beheer *Regie van de Gevangenisarbeid* opgericht¹.

Deze staatsdienst is nog steeds niet operationeel.

In uitvoering van artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit moet de (beperkte) financiële autonomie waarover een staatsdienst met afzonderlijk beheer beschikt immers bij koninklijk besluit worden geregeld. Meer bepaald moeten regels worden opgesteld inzake de voorlegging en bekendmaking van een begroting en rekeningen, de controle door het Rekenhof, het houden van de uitgaven binnen de perken van de ontvangsten en de goedgekeurde limitatieve kredieten, de overdracht van kredieten naar een volgend begrotingsjaar enz. Deze uitvoeringsbesluiten werden nog steeds niet getroffen.

Bovendien werd al evenmin uitvoering gegeven aan artikel 142 van voornoemde programmawet, dat bepaalt dat de activiteiten van de staatsdienst met afzonderlijk beheer bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit moeten worden omschreven.

Zolang de staatsdienst met afzonderlijk beheer niet operationeel is, moet worden voldaan aan artikel 17 van het koninklijk besluit van 3 november 1931 betreffende de Regie van de Gevangenisarbeid, dat bepaalt dat een balans, een winst- en verliesrekening en een verslag over de bedrijvigheid der Regie vóór 30 april van het volgende jaar aan onder meer de Minister van Financiën en het Rekenhof moeten worden toegezonden. De laatste balans en exploitatierekening van de Regie die aan het Rekenhof werden gestuurd, zijn die van het boekjaar 1990.

¹ Bij artikel 143 van dezelfde wet worden opgeheven de wet van 30 april 1931 tot inrichting van de Regie van de gevangenisarbeid en artikel 2 van de wet van 30 december 1922 houdende onder meer bepalingen betreffende de zelfstandigheid der landbouwexploitaties afhangende van de gestichten voor opvoeding en weldadigheid en van de strafkolonie geplaatst onder het gezag van het Ministerie van Justitie.

SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT: AUTONOMIE FINANCIÈRE ET REDDITION DES COMPTES AU SEIN DES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

En 1999, le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement a décidé de réformer la gestion financière des postes diplomatiques et consulaires en vue de leur accorder une autonomie financière. Dès le début de cette réforme, la Cour des comptes a signalé qu'en application de la législation relative à la comptabilité de l'Etat, des ordonnateurs devaient être désignés dans tous les postes à l'étranger, ainsi que des comptables qui doivent justifier leurs opérations financières par le biais d'un compte de gestion. L'absence de telles désignations entrave le contrôle de la Cour des comptes, qui a pour mission d'arrêter les comptes des comptables et de constater les déficits éventuels. C'est plus spécifiquement le contrôle des recettes qui est entravé, parce qu'aucun état des recettes et aucun état des droits constatés n'est établi. Jusqu'à présent, l'administration n'a donné suite qu'à un certain nombre d'observations de la Cour des comptes relatives à l'organisation pratique de la nouvelle gestion financière au sein des postes diplomatiques et consulaires.

1 Cadre légal et réglementaire

N-1.777.975

1.1 Cadre budgétaire réglementaire

Les crédits prévus dans le budget général des dépenses de l'année 2004 destinés au fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires ont principalement été inscrits sous la division organique 42 – Postes diplomatiques et consulaires et de coopération de la section 14 – SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

Pour l'année budgétaire 2004, un montant de 165.824.000 euros de crédits d'engagement et un montant de 164.591.000 euros de crédits d'ordonnancement ont été inscrits au budget à cet effet.

Dans le budget des voies et moyens 2004 figurent trois catégories de recettes relatives à des transactions effectuées à l'étranger¹. Ces recettes sont comptabilisées et reversées au Trésor par le biais des comptes de comptables du SPF en Belgique.

1.2 Cadre légal

Tout agent qui manipule des deniers publics est considéré comme comptable. Cette gestion des deniers doit être justifiée au moyen de comptes annuels soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Ces principes de droit sont définis dans la Constitution. L'article 180, alinéa 2, de la Constitution coordonnée précise que la Cour des comptes est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le Trésor public. L'article 174, dernier alinéa, dispose que toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes (*principe d'universalité*).

¹ Chapitre 14 – article 16.02 – produits des droits de chancellerie, taxes consulaires et visa des passeports.

Chapitre 14 – article 16.03 – produits de la location d'immeubles à l'étranger.

Chapitre 14 – article 76.01 – produits de la vente de bien immobiliers situés à l'étranger.

FOD BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: FINANCIËLE VERZELFSTANDIGING EN AFLEGGING VAN REKENINGEN BIJ DE DIPLOMATIEKE EN CONSULAIRE POSTEN

In 1999 besloot de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ertoe het financiële beheer van de diplomatieke en consulaire posten te hervormen om ze financiële autonomie te bezorgen. Van bij het begin van deze hervorming heeft het Rekenhof gesteld dat in toepassing van de wetgeving rijkscomptabiliteit in alle buitenlandse posten ordonnateurs moeten worden aangesteld evenals rekenplichtigen die hun financiële verrichtingen door middel van een beheersrekening moeten verantwoorden. Dat dit nog steeds niet gebeurd is, bemoeilijkt de controle van het Rekenhof dat tot opdracht heeft de rekeningen van de rekenplichtigen af te sluiten en eventuele tekorten vast te stellen. De controle van de ontvangsten wordt specifiek bemoeilijkt omdat er geen ontvangstenstaten noch staten van vastgestelde rechten worden opgesteld. Tot hiertoe heeft de administratie alleen gevolg gegeven aan een aantal aanbevelingen van het Rekenhof die betrekking hebben op de praktische organisatie van het nieuwe financiële beheer in de diplomatieke en consulaire posten.

N-1.777.975

1 Wettelijk en reglementair kader

1.1 Begrotingsrechtelijk kader

De kredieten voorzien in de algemene uitgavenbegroting 2004 die bestemd zijn voor de werking van de diplomatieke en consulaire posten zijn hoofdzakelijk ingeschreven onder organisatieafdeling 42 – Diplomatieke en consulaire posten en posten voor samenwerking van sectie 14 – FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Voor het begrotingsjaar 2004 is hiervoor een bedrag van 165.824.000 euro aan vastleggingskredieten en 164.591.000 euro aan ordonnanceringskredieten ingeschreven in de begroting.

In de rijksmiddelenbegroting 2004 zijn drie soorten ontvangsten ingeschreven die betrekking hebben op transacties in het buitenland¹. Deze ontvangsten worden via rekeningen van rekenplichtigen van de FOD in België gecomptabiliseerd en doorgestort aan de Schatkist.

1.2 Wettelijk kader

Elke ambtenaar die omgaat met rijksgelden wordt wettelijk beschouwd als rekenplichtige. Dit geldelijk beheer moet worden verantwoord in jaarlijkse rekeningen die worden gecontroleerd door het Rekenhof.

Deze rechtsbeginselen worden bepaald in de Grondwet. Artikel 180, tweede lid, van de gecoördineerde grondwet stelt dat het Rekenhof belast is met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Artikel 174, laatste lid, bepaalt dat alle staatsontvangsten en -uitgaven op de begroting en in de rekeningen moeten worden gebracht (*universaliteitsbeginsel*).

¹ Hoofdstuk 14 – artikel 16.02 – opbrengst van de kanselarij- en consulaatrechten en visa der paspoorten.

Hoofdstuk 14 – artikel 16.03 – opbrengst van de verhuur van gebouwen in het buitenland.

Hoofdstuk 14 – artikel 76.01 – opbrengst van de verkoop van onroerende goederen gelegen in het buitenland.

Sur le plan comptable, la réalisation de l'autonomie financière des postes diplomatiques et consulaires est soumise aux dispositions budgétaires applicables aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives aux ordonnateurs et aux comptables², et à la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes³.

2 Contexte et objectifs de la réforme

La Belgique dispose de 136 postes diplomatiques et consulaires répartis dans le monde entier⁴. Depuis longtemps, chaque poste dispose d'un «fonds de roulement» pour effectuer ses dépenses. Il s'agit d'un montant qui correspond aux dépenses moyennes pour une période de quatre mois et qui est destiné à couvrir les frais de fonctionnement du poste. Les dépenses effectuées par le poste sont approuvées préalablement par l'administration centrale. Le fonds est reconstitué périodiquement à concurrence des dépenses effectuées, après que celles-ci eussent été contrôlées par l'administration centrale à l'aide des pièces justificatives transmises par le poste. Les dépenses effectuées à la charge des fonds de roulement sont autorisées par le législateur et exonérées du visa préalable de la Cour des comptes. Elles sont contrôlées a posteriori par le biais d'une *ordonnance de régularisation* que l'administration centrale soumet à la Cour des comptes⁵.

En 1999, la gestion financière des postes a été réformée. Un système d'enveloppes budgétaires a été introduit en vue d'accorder une autonomie financière aux postes. Ce système répartit, pour un certain nombre de dépenses de fonctionnement bien définies, les crédits budgétaires entre les postes qui, dans le cadre de leurs missions, peuvent en disposer de manière autonome. Ces dépenses ne requièrent, dorénavant, plus l'autorisation préalable de l'administration centrale. Cette autorisation reste, toutefois, requise pour les autres catégories de dépenses.

En outre, les postes réalisent aussi eux-mêmes, depuis de nombreuses années, certaines recettes qui ne figurent pas dans le budget des voies et moyens⁶. Celles-ci sont néanmoins utilisées pour les dépenses locales. La réforme n'a pas modifié cette situation.

L'autonomie financière s'est accompagnée de la rédaction d'un *Manuel de la gestion financière des postes*, décrivant les principes de la gestion financière. Il ressort de ce manuel, en application des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, qu'au sein des postes diplomatiques et consulaires, des ordonnateurs doivent être désignés ainsi que des comptables qui ont eux l'obligation de rendre compte de leur gestion financière⁷.

Une première version du manuel a été soumise pour avis à la Cour des comptes en 1999. Par la suite, il fut adapté à plusieurs reprises, notamment sur proposition de la Cour des comptes.

² Articles 59 à 74.

³ Articles 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 13bis et 13ter.

⁴ SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, *Rapport annuel 2003*, partie 1, chapitre 2.

⁵ Budget général des dépenses, dispositions particulières des départements, section 14, article 2.14.4.

⁶ Il s'agit de recettes n'appartenant pas aux catégories mentionnées sous la note 1.

⁷ Selon le manuel, les consuls seront désignés en tant que comptables et les chefs de poste (diplomatique ou consulaire) en tant qu'ordonnateurs.

De comptabele uitwerking van de financiële verzelfstandiging van de diplomatieke en consulaire posten is onderworpen aan de toepasselijke begrotingsbepalingen, aan de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit inzonderheid wat betreft de bepalingen inzake ordonnateurs en rekenplichtigen² en aan de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof³.

2 Achtergrond en doelstellingen van de hervorming

België beschikt over 136 diplomatieke en consulaire posten, verspreid over de gehele wereld⁴. Vanouds beschikt elke post voor zijn uitgaven over een zgn. rollend fonds. Dit is een bedrag dat overeenstemt met de gemiddelde uitgavenbehoeften voor een periode van vier maanden en dat bestemd is om de werkingsmiddelen van de post te dekken. De uitgaven van de post worden voorafgaandelijk door het hoofdbestuur goedgekeurd. Het fonds wordt periodiek wedersamengesteld a rato van de gedane uitgaven nadat die door het hoofdbestuur werden gecontroleerd aan de hand van de verantwoordingsstukken voorgelegd door de post. Uitgaven op rollende fondsen worden gemachtigd door de wetgever en zijn vrijgesteld van het voorafgaand visum van het Rekenhof. Ze worden achteraf gecontroleerd door middel van een zgn. regularisatieordonnantie die het hoofdbestuur voorlegt aan het Rekenhof⁵.

In 1999 werd het financiële beheer van de posten hervormd. Om de posten financiële autonomie te verlenen werd een systeem van budgettaire enveloppen ingevoerd. Dit bestaat erin dat de begrotingskredieten voor een aantal welbepaalde werkingsuitgaven worden verdeeld onder de posten die er binnen het kader van hun opdrachten autonoom over mogen beschikken. Voor deze uitgaven is voortaan geen voorafgaande toelating van het hoofdbestuur meer nodig. Die blijft nog wel gelden voor de andere uitgavencategorieën.

Daarnaast verrichten de posten sedert vele jaren zelf ook bepaalde ontvangsten die niet zijn opgenomen in de rijksmiddelenbegroting⁶, maar gebruikt worden voor plaatselijke uitgaven. De hervorming liet deze toestand ongewijzigd.

De financiële autonomie ging gepaard met het opstellen van een *Handboek voor financieel beheer in de posten*, waarin de principes van het financieel beheer worden beschreven. Daaruit blijkt dat in toepassing van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, in de diplomatieke en consulaire posten ordonnateurs moeten worden aangesteld evenals rekenplichtigen die rekening dienen af te leggen over hun financieel beheer⁷.

Een eerste versie van het handboek werd in 1999 voor advies aan het Rekenhof overgelegd. Het werd nadien nog herhaaldelijk aangepast, o.m. op voorstel van het Rekenhof.

In de loop van 2000 werd de vernieuwing van het financieel beheer uitgetest in een aantal pilootprojecten.

² Artikelen 59-74.

³ Artikelen 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 13bis en 13ter.

⁴ FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, *Jaarverslag 2003*, deel 1, hoofdstuk 2.

⁵ Algemene uitgavenbegroting, bijzondere bepalingen van de departementen, sectie 14, artikel 2.14.4.

⁶ Dit zijn ontvangsten die niet behoren tot de categorieën vermeld in noot 1.

⁷ Volgens het handboek zullen de consuls worden aangesteld als rekenplichtigen en de (diplomatieke of consulaire) posthoofden als ordonnateurs.

Dans le courant de l'année 2000, la réforme de la gestion financière a été testée dans un certain nombre de projets pilotes.

Bien que la dernière version (actuelle) du manuel se conforme, sur un certain nombre de points importants, aux observations de la Cour des comptes, la désignation d'ordonnateurs et de comptables ainsi que la soumission de comptes de gestion à la Cour des comptes n'ont pas lieu dans la pratique. De plus, pour certaines des opérations effectuées par ces comptables, les autorisations légales requises font défaut. Ces points critiques sont traités ci-dessous.

2.1 Constatations et observations

2.1.1 Responsabilité comptable

Il ressort du manuel relatif à la gestion financière que les tâches du chancelier ou du consul en matière de gestion financière correspondent à celles du *comptable public*, telles que définies à l'article 60, alinéa 2, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Depuis plusieurs années, la Cour des comptes insiste auprès du ministre sur la nécessité de désigner des ordonnateurs et des comptables dans tous les postes à l'étranger, de la tenir informée de ces désignations et d'imposer aux comptables de lui rendre compte chaque année⁸.

En 2000, une dizaine de comptables ont été désignés dans le cadre des projets pilotes. Cependant, aucun compte n'a été remis à la Cour des comptes.

Dans la version de mars 2003 du manuel, il est mentionné explicitement qu'à partir du 1^{er} janvier 2004, les comptables en poste à l'étranger sont tenus d'établir des comptes de gestion et de les soumettre à la Cour des comptes.

En août 2003, la Cour des comptes a demandé un relevé détaillé de tous les ordonnateurs et comptables qui avaient déjà été désignés au sein des postes diplomatiques et consulaires. Elle a également demandé à pouvoir prendre connaissance des mesures et du calendrier devant garantir que les désignations nécessaires seront effectuées en temps voulu et pour l'ensemble des postes. La Cour des comptes a, par ailleurs, souligné le fait qu'elle n'avait toujours pas reçu de comptes de la part des comptables désignés dans les postes pilotes.

En juin 2004, la Cour des comptes a constaté qu'il ne pouvait toujours pas être garanti qu'à court terme, des ordonnateurs et des comptables devant lui rendre compte seraient désignés, dans tous les postes. Si la dernière version du manuel de gestion financière (janvier 2004) prévoit toujours la désignation de comptables et l'établissement de comptes, il n'est, toutefois, plus question d'un quelconque calendrier.

2.1.2 Recettes

En ce qui concerne les dépenses, le manuel de gestion financière offre suffisamment de garanties qu'elles seront effectuées et comptabilisées selon les dispositions légales et réglementaires. En revanche, le manuel ne contient aucune prescription spécifique au sujet des recettes. Il existe, dès lors, un risque que les recettes ne soient pas inscrites dans les comptes, ce qui est contraire au *principe d'universalité*⁹. Dans cette optique, la Cour des comptes juge souhaitable qu'en sus des états de dépenses soient également établis des états de recettes. De même, il y a lieu d'établir un

⁸ Lettres des 2 août 2000, 2 mai 2002 et 20 août 2003.

⁹ Voir 1.2.

Hoewel de laatste (huidige) versie van het handboek op een aantal belangrijke punten tegemoetkomt aan de opmerkingen van het Rekenhof, blijven de aanstelling van ordonnateurs en rekenplichtigen en de voorlegging van beheersrekeningen aan het Rekenhof in de praktijk achterwege. Ook ontbreken voor bepaalde verrichtingen van deze rekenplichtigen de vereiste wettelijke machtigingen. Deze knelpunten worden hierna besproken.

2.1 Vaststellingen en opmerkingen

2.1.1 Rekenplichtigheid

Uit het handboek financieel beheer blijkt dat de taken van de kanselier of consul op het vlak van het financieel beheer overeenstemmen met die van de *openbare rekenplichtige* gedefinieerd in artikel 60, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Sedert een aantal jaren dringt het Rekenhof er bij de minister op aan dat in alle buitenlandse posten ordonnateurs en rekenplichtigen zouden worden aangesteld, dat het op de hoogte zou worden gehouden van deze aanstellingen en dat de rekenplichtigen jaarlijks rekening zouden afleggen aan het Rekenhof⁸.

In 2000 werden in het kader van de pilootprojecten een tiental rekenplichtigen aangesteld. Er werden echter geen rekeningen ingediend bij het Rekenhof.

In de versie maart 2003 van het handboek werd uitdrukkelijk bepaald dat vanaf 1 januari 2004 de rekenplichtigen op post beheersrekeningen dienden op te stellen die bij het Rekenhof moesten worden ingediend.

In augustus daaropvolgend vroeg het Rekenhof een gedetailleerd overzicht van alle ordonnateurs en rekenplichtigen die reeds in de diplomatieke en consulaire posten werden aangesteld. Het vroeg ook kennis te kunnen nemen van de maatregelen en de planning die er moeten voor zorgen dat de nodige aanstellingen tijdig in alle posten gebeuren. Ook werd gewezen op het feit dat het Rekenhof nog altijd geen rekeningen had ontvangen van de rekenplichtigen aangesteld in de pilootprojecten.

In juni 2004 stelde het Rekenhof vast dat nog steeds niet kon worden verzekerd dat op korte termijn in alle posten ordonnateurs en rekenplichtigen die rekening afleggen bij het Rekenhof zouden worden aangesteld. In de laatste versie van het handboek financieel beheer (januari 2004) wordt de aanstelling van rekenplichtigen en het opstellen van rekeningen weliswaar nog steeds in het vooruitzicht gesteld, maar van enige kalender is geen sprake meer.

2.1.2 Ontvangsten

Wat betreft de uitgaven biedt het handboek financieel beheer voldoende waarborgen opdat ze zouden worden uitgevoerd en geboekt zoals bepaald in de wet- en regelgeving. Het handboek bevat echter geen specifieke voorschriften voor de ontvangsten. Hierdoor bestaat de kans dat ontvangsten buiten de rekeningen zullen worden gehouden. Dit is in strijd met het *universaliteitsbeginsel*⁹. In deze optiek acht het Rekenhof het wenselijk dat naast de uitgavenstaten ook ontvangstenstaten zouden worden opgesteld. Er dient eveneens een aparte staat te worden opgemaakt van de

⁸ Brieven van 2 augustus 2000, 2 mei 2002 en 20 augustus 2003.

⁹ Zie 1.2.

état distinct des droits constatés, de manière à ce que la Cour puisse en contrôler le recouvrement et la perception. Le manuel doit être adapté en ce sens¹⁰.

2.1.3 Autorisations légales

Comme mentionné ci-dessus, une autorisation légale est exigée pour que les comptables puissent effectuer des dépenses par le biais des fonds de roulement, sans visa préalable de la Cour des comptes. De plus, une telle autorisation légale est nécessaire pour la reconstitution des fonds de roulement où les comptables puisent pour leurs dépenses de fonctionnement ainsi qu'en cas d'utilisation de ces fonds pour des dépenses d'investissement¹¹. Il a été donné suite aux observations formulées par la Cour des comptes uniquement en ce qui concerne les dépenses d'investissement.

3 Position du ministre des Affaires étrangères

Le ministre des Affaires étrangères souligne, qu'après la période de test menée dans quelques postes pilotes, le principe d'autonomie financière a été appliqué dans tous les postes depuis le 1^{er} janvier 2003.

Selon le ministre, l'objectif était d'appliquer le système, au 1^{er} janvier 2004, conformément à la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité générale de l'Etat fédéral. Etant donné que l'entrée en vigueur de cette loi a été reportée et qu'aucun arrêté d'exécution réglant, notamment, le statut des comptables n'a encore été publié, l'application de l'autonomie financière sera également reportée en ce qui concerne certains aspects.

En outre, le système sera simplifié: le nombre d'enveloppes sera ramené de 14 à 7, le manuel sera réécrit et une version du programme comptable plus facile d'utilisation sera développée.

Le ministre précise qu'en 2004, des efforts sérieux seront fournis afin d'apurer la comptabilité de l'ensemble des postes. Ce qui devrait permettre la désignation de comptables par le biais d'une procédure de remise et reprise après la publication de l'arrêté royal portant exécution de l'article 37 de la loi précitée.

Le service d'encadrement Budget et Gestion du SPF Affaires étrangères a été chargé de prendre contact avec la Cour des comptes afin que la désignation des ordonnateurs et des comptables se déroule correctement.

Le ministre a également transmis à la Cour des comptes une liste de neuf postes où des comptables ont d'ores et déjà été désignés par arrêté ministériel.

4 Evaluation de la position du ministre

Bien qu'elle ait insisté sur ce point dès 2000, la Cour des comptes constate qu'il ne peut toujours pas être garanti que des comptables devant lui rendre compte selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur seront désignés à court terme dans tous les postes à l'étranger.

¹⁰ Lettres des 2 août 2000 et 20 août 2003.

¹¹ Lettres des 2 août 2000, 2 mai 2002, 20 août 2003 et 16 juin 2004.

vastgestelde rechten zodat de invordering en de inning ervan door het Rekenhof kunnen worden gecontroleerd. De handleiding moet in die zin worden aangepast¹⁰.

2.1.3 Wettelijke machtigingen

Zoals hoger vermeld is een machtiging van de wetgever vereist om rekenplichtigen toe te staan via de rollende fondsen uitgaven te verrichten die vrijgesteld zijn van het voorafgaand visum van het Rekenhof. Een dergelijke machtiging is eveneens noodzakelijk voor de wedersamenstelling van de rollende fondsen waaruit de rekenplichtigen putten voor hun werkingsuitgaven en om die rollende fondsen te mogen gebruiken voor investeringsuitgaven¹¹. Alleen wat betreft de investeringsuitgaven werd aan de opmerkingen van het Rekenhof tegemoet gekomen.

3 Standpunt van de Minister van Buitenlandse Zaken

De Minister van Buitenlandse Zaken wijst erop dat het principe van financiële autonomie, na een testperiode met enkele pilootprojecten, sinds 1 januari 2003 in alle posten wordt toegepast.

Het was de bedoeling, aldus de minister, op 1 januari 2004 het systeem toe te passen in overeenstemming met de wet houdende organisatie van de begroting en de comptabiliteit van de federale Staat van 22 mei 2003. Vermits de inwerkingtreding van deze wet werd uitgesteld en er nog geen enkel uitvoeringsbesluit is gepubliceerd waarin o.m. het statuut van de rekenplichtigen wordt geregeld, zal ook de toepassing van de financiële autonomie, wat bepaalde aspecten betreft, worden uitgesteld.

Het systeem zou ook worden vereenvoudigd: het aantal enveloppen zou worden teruggebracht van 14 naar 7, de handleiding zou worden herschreven en er zou een gebruiksvriendelijkere versie van het boekhoudingsprogramma opgesteld worden.

In 2004 zou een ernstige inspanning worden gedaan om de boekhoudingen van alle posten aan te zuiveren. Dit zou moeten toelaten rekenplichtigen aan te stellen via een procedure van overname en overgave, nadat het koninklijk besluit ter uitvoering van artikel 37 van voornoemde wet zal zijn gepubliceerd.

De stafdienst Budget en Beheer van de FOD Buitenlandse Zaken kreeg de opdracht contact op te nemen met het Rekenhof opdat de aanstelling van de ordonnateurs en rekenplichtigen correct zou verlopen.

De minister heeft ook een lijst aan het Rekenhof voorgelegd van negen posten waar momenteel reeds rekenplichtigen bij ministerieel besluit werden aangesteld.

4 Evaluatie van het standpunt van de minister

Hoewel het daar al sedert 2000 op aandringt, stelt het Rekenhof vast dat nog steeds niet kan worden verzekerd dat op korte termijn in alle buitenlandse posten rekenplichtigen zullen worden aangesteld die volgens de geldende wettelijke en reglementaire voorschriften rekening afleggen bij het Rekenhof.

¹⁰ Brieven van 2 augustus 2000 en 20 augustus 2003.

¹¹ Brieven van 2 augustus 2000, 2 mei 2002, 20 augustus 2003 en 16 juni 2004.

La Cour des comptes comprend que l'administration souhaite aligner autant que possible la gestion comptable et financière des postes sur les nouvelles législation et réglementation, qui entreront probablement en vigueur prochainement. Cependant, il ne fait aucun doute que des comptables devront également être désignés sous l'empire de la nouvelle législation. Cette obligation a, d'ailleurs, été soulignée lors des réunions de travail avec les responsables du service Budget et Gestion du SPF. De plus, le manuel de gestion financière a été rédigé en tenant compte des nouvelles dispositions légales et réglementaires.

La Cour des comptes estime, dès lors, que la désignation d'ordonnateurs et de comptables, ainsi que la transmission de comptes à la Cour ne peuvent pas être reportées jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation budgétaire et du nouveau statut des comptables. Un calendrier précis doit dès lors être élaboré en la matière.

En outre, les autorisations légales nécessaires doivent être accordées pour permettre aux comptables des postes diplomatiques et consulaires d'effectuer des dépenses sans le visa préalable de la Cour des comptes et pour pouvoir procéder à la reconstitution des fonds de roulement.

Het Rekenhof kan begrip opbrengen voor het feit dat de administratie het boekhoudkundig en financieel beheer in de posten zoveel mogelijk wil afstemmen op de nieuwe wetgeving en reglementering die wellicht in de nabije toekomst van kracht zal worden. Niettemin bestaat er geen twijfel over dat ook volgens de nieuwe wetgeving rekenplichtigen moeten worden aangesteld. Dit werd ook benadrukt op werkvergaderingen met de verantwoordelijken van de dienst Budget en Beheer van de FOD. Bovendien werd het handboek financieel beheer opgesteld rekening houdend met de nieuwe wet- en regelgeving.

Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat de aanstelling van ordonnateurs en rekenplichtigen en de indiening van rekeningen bij het Rekenhof niet mogen worden uitgesteld tot de nieuwe begrotingswetgeving en het nieuwe statuut van de rekenplichtigen van kracht worden. Terzake moet een duidelijke timing worden opgesteld.

Tevens moeten de nodige wettelijke machtigingen worden verleend om de rekenplichtigen in de diplomatieke en consulaire posten toe te staan uitgaven te doen zonder voorafgaand visum van het Rekenhof en voor de wedersamenstelling van de rollende fondsen.

4 RECETTES FISCALES

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'Etat, 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.

Les rapports d'audit de la Cour des comptes concernant les matières fiscales font l'objet de publications distinctes. Ces publications peuvent être obtenues auprès de la Cour des comptes. Elles peuvent aussi être intégralement consultées sur le site www.courdescomptes.be.

Vous trouverez ci-après un résumé des quatre rapports d'audit publiés postérieurement à la parution du 160^e Cahier.

4 FISCALE ONTVANGSTEN

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 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.

De auditrapporten van het Rekenhof inzake de fiscale onderzoeken worden apart gepubliceerd. Deze publicaties kunnen worden besteld bij het Rekenhof. Ze kunnen ook integraal worden geraadpleegd op de website www.rekenhof.be.

Hierna volgt een samenvatting van de vier auditrapporten die sinds het 160^e Boek werden gepubliceerd.

– ACCISES SUR LES HUILES MINÉRALES*

La Cour des comptes, en étroite collaboration avec l'*Algemene Rekenkamer* (Chambre générale des comptes) des Pays-Bas, a, durant la période d'avril 2002 à mai 2003, examiné la manière dont l'administration des Douanes et accises (aux Pays-Bas: *Belastingdienst/Douane*) exerce ses missions dans le domaine des accises sur les huiles minérales.

L'objectif de l'examen conjoint était d'aboutir à une évaluation sur le fonctionnement de l'administration et de contribuer de la sorte à une meilleure approche du contrôle. L'examen visait également à contribuer à l'harmonisation et à la modernisation de la réglementation communautaire en matière d'accises, en vue d'en améliorer l'exécution au niveau national.

Cet examen s'inscrit dans le cadre de la mission de contrôle générale de la Cour des comptes en matière de recettes fiscales et a été exécuté en parallèle aux Pays-Bas et en Belgique.

La question centrale peut être formulée comme suit. L'administration réussit-elle à exécuter et à faire respecter adéquatement la législation et la réglementation en matière d'accises sur les huiles minérales? La Cour des comptes et l'*Algemene Rekenkamer* ont répondu à cette question en procédant à l'examen de l'économie du système d'accises sur les huiles minérales, de la gestion (octroi, maintien et contrôle) des autorisations en matière d'accises et du contrôle exercé par l'administration sur le secteur des huiles minérales dans son ensemble.

L'examen, subdivisé en trois modules correspondants, a été réalisé sur la base d'entretiens menés avec les fonctionnaires et sur un examen des dossiers des titulaires d'autorisation.

Le présent rapport a été rédigé à l'issue d'un débat contradictoire mené tant avec l'administration fiscale qu'avec le ministre des Finances. Il contient notamment les constatations suivantes.

La Cour des comptes et l'*Algemene Rekenkamer* ont constaté que le système d'accises sur les huiles minérales n'est pas un système administratif totalement bouclé, alors qu'il aurait dû être conçu comme tel. Il en résulte que ce système est susceptible de favoriser la fraude aux accises.

Contrairement aux douanes, il est impossible de procéder à un contrôle physique immédiat en matière d'accises. Le contrôle administratif, qui a lieu a posteriori, ne suffit pas. C'est également à cette conclusion qu'ont abouti les instances de contrôle au niveau européen.

L'application de toutes sortes d'exonérations et de réductions ne permet pas une harmonisation de la réglementation de manière générale ni des taux en particulier entre les différents Etats membres de l'Union européenne. Une harmonisation complète éventuelle des taux ne résoudrait pas totalement la problématique de la fraude, car elle ne pourrait pas empêcher, entre autres, la suppression des marquages et les mélanges frauduleux.

La Cour des comptes et l'*Algemene Rekenkamer* appellent dès lors les ministres à soutenir résolument les projets européens tendant à poursuivre l'harmonisation des tarifs en matière d'accises et à mettre en œuvre un système européen de contrôle automatisé des accises.

La Cour des comptes et l'*Algemene Rekenkamer* ont, en outre, effectué les constatations suivantes dans leurs pays respectifs.

* Résumé d'une publication spéciale.

– ACCIJNZEN OP MINERALE OLIËN*

Het Rekenhof heeft in nauwe samenwerking met de Nederlandse Algemene Rekenkamer in de periode april 2002-mei 2003 een onderzoek gevoerd naar de taakuitvoering door de Administratie der Douane en Accijnzen (in Nederland: de *Belastingdienst/Douane*) op het vlak van het heffen van accijnzen op minerale oliën.

Het doel van het gezamenlijke onderzoek was tot een oordeel te komen over het functioneren van de administratie en daarmee bij te dragen tot de versterking van de controleaanpak. Daarnaast werd beoogd bij te dragen tot (verdere) harmonisatie en modernisering van de communautaire accijnsregelgeving, met het oog op de verbetering van de uitvoering ervan op nationaal niveau.

Het onderzoek past in de algemene controleopdracht van het Rekenhof inzake de fiscale ontvangsten. Het werd parallel in Nederland en België uitgevoerd.

De centrale vraag in het onderzoek was of de administratie erin slaagt de wet- en regelgeving op het gebied van de accijnzen op minerale oliën adequaat uit te voeren en te handhaven. Om die vraag te beantwoorden hebben het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer het accijnssysteem voor minerale oliën onderzocht, alsook het beheer (verlenen, onderhouden en controleren) van accijnsvergunningen en de uitvoering van de controle door de administratie op de minerale oliesector in zijn geheel.

Het onderzoek, onderverdeeld in drie overeenkomstige modules, werd uitgevoerd aan de hand van interviews met ambtenaren en aan de hand van een onderzoek van de dossiers van de vergunninghouders.

In dit verslag, opgesteld na een tegensprekelijk debat met zowel de fiscale administratie als de Minister van Financiën, komen onder meer de volgende bevindingen aan bod.

Het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer zijn tot de vaststelling gekomen dat het accijnssysteem voor minerale oliën geen volledig gesloten administratief systeem vormt, hoewel dat in opzet wel de bedoeling was. Het systeem kan accijnsfraude dan ook niet uitsluiten.

In tegenstelling tot de douanewetgeving, laat de Europese regelgeving inzake accijnzen geen onmiddellijke fysieke controle toe bij vertrek of aankomst van de goederen. De administratieve controle, die altijd achteraf plaatsvindt, volstaat niet. Ook de controle-instanties van de Europese Unie kwamen tot dit besluit.

De toepassing van allerlei vrijstellingen en verminderingen laat geen harmonisatie toe tussen de verschillende lidstaten van de Europese Unie op het vlak van de regelgeving in het algemeen en van de tarieven in het bijzonder. Een volledige harmonisatie van de tarieven zou overigens de fraudeproblematiek niet volledig oplossen omdat ze onder meer de frauduleuze mengingen en ontkleuringen niet kan verhinderen.

Het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer roepen de ministers dan ook op de Europese plannen om de accijnstarieven verder te harmoniseren en een Europees geautomatiseerd controlesysteem voor accijnzen in te voeren, daadwerkelijk te steunen.

Het Rekenhof en de Algemene Rekenkamer kwamen in beide landen tot de volgende bevindingen.

Het beheer van de accijnsvergunningen voor minerale oliën is niet in alle opzichten ordelijk en controleerbaar. Het verlenen en onderhouden van vergunningen – de hoeksteen van het communautaire accijnssysteem – verloopt niet altijd op de

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

La gestion des autorisations en matière d'accises sur les huiles minérales n'est pas, à tous égards, ordonnée et contrôlable. L'octroi et le maintien d'autorisations – la pierre angulaire du régime des accises – ne se déroulent pas toujours de la manière prescrite, ôtant ainsi toute garantie d'une exécution uniforme.

En outre, la consignation des activités de contrôle est insuffisante. Dès lors, la fourniture d'informations n'est pas garantie et la rétroaction sur l'analyse de risque n'est guère possible. Le concept de maîtrise des risques en fonction duquel l'administration remplit ses missions est ainsi mis en péril. De surcroît, l'administration ne dispose pas des connaissances suffisantes pour exécuter certains contrôles dans le domaine des huiles minérales. Il est recommandé de procéder à des améliorations sur ces points.

Par ailleurs, la Cour des comptes et l'*Algemene Rekenkamer* ont constaté qu'il n'existe pas de collaboration opérationnelle entre les administrations néerlandaise et belge en matière de contrôles physiques portant sur le transport transfrontalier (d'huiles). Elles recommandent d'instaurer une collaboration plus étroite sur ce point.

Enfin, la Cour des comptes a procédé aux constatations suivantes au niveau national.

La législation et la réglementation belges sont étroitement liées aux législations et réglementations européennes et ont suffisamment été mises en œuvre par le biais de règlements. Afin d'accroître ses facultés de contrôle, la Belgique a, en outre, prévu des autorisations subsidiaires et des procédures complémentaires.

Les compétences et les procédures en matière d'octroi, de maintien et de contrôle des autorisations sont définies de manière claire et par écrit.

Un règlement plus sévère relatif à l'octroi des autorisations a récemment été élaboré. Son exécution a, toutefois, posé un certain nombre de problèmes pratiques et son application uniforme n'est dès lors pas toujours suffisamment garantie. Les délais divergents et souvent trop longs impartis pour l'octroi des autorisations vont à l'encontre des principes d'égalité de traitement des contribuables et de la nécessité économique de disposer d'une autorisation.

En raison d'un manque d'échange d'informations relatives, d'une part, aux infractions concernant les douanes et accises et, d'autre part, aux infractions concernant les impôts sur les revenus, la taxe sur la valeur ajoutée et la législation sociale, pratiquement aucune autorisation n'est retirée à la suite d'infractions répétées.

L'administration s'est récemment employée à élaborer une politique de contrôle des autorisations dans le cadre de laquelle les notions d'analyse de risque, d'audit préalable, de contrôle interne et de cycles de contrôle sont indissociablement liées. Toutefois, la mise en œuvre n'en est pas encore achevée.

Il n'existe aucune définition claire du contenu des notions de contrôle administratif et de contrôle comptable, ce qui donne lieu à des différences d'interprétation et souvent à la non-exécution du contrôle comptable.

Le système de contrôle du transport des biens soumis à accises présente un certain nombre de points faibles. L'obligation de visa administratif ne s'applique pas à tous les pays. Des cachets faux ou volés peuvent être utilisés. Un délai important s'écoule entre le départ des marchandises et l'acquiescement des droits. Enfin, les autorités ne sont pas préalablement avisées du départ des marchandises. Le *Parallel Warning System* instauré par la Belgique constitue toutefois une première étape pour remédier à ce dernier problème.

Les activités de contrôle ne sont pas systématiquement consignées par écrit dans un rapport de contrôle, ce qui entrave la rétroaction sur l'analyse de risque et les plans de contrôle ultérieurs. Dans le cadre de l'analyse de risque, il est en outre nécessaire

voorgeschreven wijze, zodat een eenvormige toepassing van de regelgeving niet gewaarborgd is.

Voorts zijn de controlewerkzaamheden onvoldoende vastgelegd. Daardoor verloopt de informatievoorziening moeizaam, net zoals de terugkoppeling naar de risicoanalyse. Het risicobeheersingsconcept waarmee de administratie haar taken uitvoert, staat hierdoor onder druk. Voorts ontbreekt het bij de administratie aan voldoende kennis voor het uitvoeren van bepaalde controles op het gebied van de minerale oliën. Terzake hebben de rekenkamers voorstellen tot verbetering geformuleerd.

Tevens hebben ze vastgesteld dat er geen operationele samenwerking bestaat tussen de Nederlandse en de Belgische administratie wat betreft fysieke controles bij grensoverschrijdend (olie)vervoer. Op dit punt bevelen ze een nauwere samenwerking aan.

Op nationaal vlak komt het Rekenhof tot volgende bevindingen.

De Belgische wet- en regelgeving sluit nauw aan bij de Europese en is voldoende uitgewerkt in de reglementeringen. Om de controlemogelijkheden te verbeteren heeft België bovendien bijkomende vergunningen en procedures ingevoerd.

De bevoegdheden en procedures inzake het verlenen, onderhouden en controleren van de vergunningen zijn duidelijk en schriftelijk gedefinieerd.

Recent werden de regels voor het verlenen van vergunningen verstrengd. De uitvoering ervan stelt echter een aantal praktische problemen, waardoor de uniforme naleving niet steeds voldoende is gewaarborgd. De uiteenlopende en vaak te lange termijnen voor de vergunningverlening druisen in tegen de principes van gelijke behandeling van de belastingplichtigen en de economische noodzaak over een vergunning te beschikken.

De gebrekkige uitwisseling van gegevens betreffende overtredingen inzake douane en accijnzen en die inzake inkomstenbelastingen, BTW en sociale wetgeving leidt ertoe dat herhaalde overtredingen slechts zelden aanleiding geven tot intrekking van de vergunning.

De administratie heeft recent veel aandacht besteed aan het theoretisch opzet van een controlebeleid van de vergunningen waarin de begrippen risicoanalyse, voorafgaande audit, interne controle en controlecycli onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De praktische uitvoering daarvan is evenwel nog niet voltooid.

Er bestaan geen eenduidige inhoudelijke definities van administratieve en boekhoudkundige controle, wat leidt tot interpretatieverschillen en vaak aanleiding geeft tot het niet-uitvoeren van een boekhoudkundige controle.

Het controlesysteem op het accijnsgoederenverkeer vertoont een aantal zwakke punten. De administratieve visumplicht geldt niet voor alle landen. Er kunnen valse of gestolen stempels worden gebruikt. Er verloopt veel tijd tussen het vertrek van de goederen en het moment van aanzuivering. Er is tenslotte geen voorafgaande kennisgeving van het vertrek van de goederen aan de autoriteiten. Het door België ingevoerde Parallel Warning System (PWS) is een eerste stap om dit laatste te verhelpen.

De controleactiviteiten worden niet stelselmatig opgenomen in een schriftelijk controleverslag. Dit belemmert de terugkoppeling naar de risicoanalyse en de verdere ontwikkeling van de controleplannen. In het kader van de risicoanalyse is er verder nood aan een vlot consulteerbaar en volledig elektronisch bestand van de vastgestelde overtredingen en van de wijze waarop deze worden afgehandeld.

De motorbrigades worden bij hun controleactiviteiten geconfronteerd met de meest diverse overtredingen zodat hun werkaanbod nauwelijks voorspelbaar is en

de créer un fichier électronique facilement consultable et exhaustif des infractions constatées et de la manière dont elles sont réglées.

Dans le cadre de leurs activités de contrôle, les brigades motorisées sont confrontées aux infractions les plus diverses, de sorte que la prévision de leur travail n'est pas chose aisée et que les contrôles peuvent être difficilement planifiés. Or, il importe également pour ces services d'appréhender les risques auxquels ils ont affaire afin de pouvoir se concentrer sur ceux-ci. Mais une analyse de risque spécifique concernant le contrôle motorisé n'existe pas encore actuellement.

La méthode de travail fondée sur les cycles de contrôle n'est pas (encore) utilisée par les brigades motorisées ou ne l'est que sous une forme simplifiée. Elles ne disposent pas non plus, jusqu'à présent, d'un manuel actualisé ou d'un guide d'instructions pratiques contenant la description claire et coordonnée de l'ensemble de leurs missions.

Néanmoins les normes minimales limitées imposées pour le contrôle des documents administratifs d'accompagnement sont apparemment respectées.

Les activités des brigades motorisées sont principalement axées sur le contrôle de l'utilisation réglementaire du carburant diesel sur la voie publique. A cet effet, elles ne disposent pas de réactif permettant d'effectuer les constats nécessaires sur le terrain. En outre, le marqueur utilisé, le *solvent yellow 124*, peut apparemment être éliminé plus aisément que celui utilisé auparavant, le furfurol.

En ce qui concerne par contre le transport des huiles minérales, les brigades motorisées semblent n'effectuer que peu de constats. Elles disposent d'ailleurs de trop peu de personnel suffisamment formé pour pouvoir contrôler en connaissance de cause les documents d'accompagnement en matière de mouvements de marchandises soumises à accises. De même, les brigades n'effectuent pratiquement aucun contrôle sur le transport des huiles minérales par les voies navigables intérieures belges.

Jusqu'à présent, il n'y a pas de feed-back systématique et structuré des résultats des contrôles vers le niveau local des brigades motorisées et les sections de contrôle en matière d'accises. La communication et l'échange d'informations entre les brigades motorisées et les autres services des accises locaux sont plutôt déficientes.

Sur ces points, la Cour a proposé des mesures susceptibles d'apporter des améliorations.

Le fait que l'organisation et le fonctionnement des services de recherche ne sont pas décrits en détail est lié à la difficulté de prévoir leurs activités et au caractère spécifique de ces dernières.

L'administration et les autorités politiques sont conscientes du risque de fraude en la matière; ces dernières années, de nombreuses initiatives ont d'ailleurs été prises en vue de lutter contre la fraude.

Une recherche de la fraude à deux vitesses a ainsi vu le jour. La création des inspections spécialisées Recherches (Huiles minérales) et l'approche multidisciplinaire au sein de la *Task Force* – dont les inspections Recherches Accises ne font pas partie – ont fortement réduit le rôle de ces dernières en matière d'huiles minérales.

hun controles moeilijk kunnen worden gepland. Nochtans is het ook voor deze diensten belangrijk een zicht te hebben op de risico's waarmee ze worden geconfronteerd om gericht te kunnen werken. Een specifieke risicoanalyse voor de gemotoriseerde controle blijkt momenteel echter nog onbestaande.

De werkmethode van de controlecycli wordt (nog) niet of slechts in vereenvoudigde vorm op de motorbrigades toegepast. Ze beschikken tot nog toe evenmin over een geactualiseerd handboek of een praktische leidraad met duidelijke en gecoördineerde beschrijving van hun takenpakket.

De beperkt opgelegde minimumnormen op de controle op de Administratief Geleidedocumenten (AGD) worden blijkbaar wel gehaald.

De activiteiten van de motorbrigades zijn voornamelijk toegespitst op het reglementaire gebruik van gasolie op de openbare weg. De motorbrigades beschikken echter niet over een reagens dat toelaat op de baan de nodige vaststellingen te doen. Bovendien blijkt de gebruikte merker *solvent yellow 124* makkelijker te verwijderen dan het vroeger gebruikte *furfurol*.

Op het vlak van het vervoer van de minerale oliën daarentegen blijken de motorbrigades slechts weinig vaststellingen te doen. Overigens is er te weinig personeel dat voldoende is opgeleid om het gebruik van de geleidedocumenten inzake accijnsgoederenbewegingen met kennis van zaken te controleren. Daarnaast voeren de brigades nagenoeg geen controles uit op het vervoer van minerale oliën over de Belgische binnenwaterwegen.

Van een systematische en gestructureerde terugkoppeling van de controleresultaten naar het lokale niveau van de motorbrigades en de controlesecties accijnzen, is tot dusver geen sprake. De communicatie met en de informatie-uitwisseling tussen de motorbrigades en de andere lokale accijnsdiensten, verloopt veeleer gebrekkig.

Op deze punten heeft het Rekenhof maatregelen tot verbetering voorgesteld.

Dat de organisatie en de werking van de opsporingsdiensten niet in detail zijn uitgewerkt vindt verantwoording in het onvoorspelbare en specifieke karakter van de werkzaamheden van die diensten.

De administratie en de politieke overheid zijn zich bewust van de fraudegevoeligheid van de materie en de laatste jaren werden tal van initiatieven ontwikkeld om fraude te bestrijden.

Men kan stellen dat een fraudeopsporing met twee snelheden is ontstaan. De oprichting van de gespecialiseerde Inspecties Opsporingen Minerale Olie en de multidisciplinaire aanpak van een opgerichte Task Force – waarvan de Inspecties Opsporingen Accijnzen géén deel uitmaken – hebben de rol van de accijnzeninspecties inzake minerale oliën sterk gereduceerd.

– LA MESURE DE L'ARRIÉRÉ FISCAL*

Une mesure de l'arriéré fiscal constitue un instrument indispensable pour les gestionnaires des administrations fiscales et les instances chargées de les contrôler. Pour répondre à cette exigence, la mesure de l'arriéré fiscal doit être fiable et complète et permettre des comparaisons dans le temps, ainsi qu'entre types d'impôt et entre services.

Le rapport annuel de l'administration générale des Impôts est aujourd'hui la principale source d'information rendue publique dans ce domaine. Il contient des statistiques relatives aux droits échus et restés impayés, sans cependant leur donner la qualification d'arriéré. A la fin de l'année 2001, les montants restant à recouvrer, toutes années confondues, dépassaient, 11 milliards d'euros pour les impôts directs et 13 milliards d'euros pour la TVA. Pour l'année 2002, les montants publiés s'élevaient respectivement à 11 et 14 milliards d'euros. Les montants non recouverts des autres impôts n'ont pas été chiffrés.

L'examen par la Cour des comptes de ces données montre qu'elles ne peuvent être considérées comme des indicateurs satisfaisants de l'arriéré fiscal.

En effet, d'une part, ces statistiques sont incomplètes à plus d'un titre: outre le fait qu'elles ne concernent que les impôts directs et la TVA, elles n'enregistrent pas les droits échus impayés dès la limite prévue pour leur acquittement, mais seulement ceux restés impayés après des délais qui s'avèrent variables.

D'autre part, les données enregistrées sont peu homogènes et de nature différente, selon le type d'impôt. Leur source et leur mode d'élaboration ne permettent pas toujours d'en mesurer la fiabilité réelle.

Enfin, les statistiques fournies ne donnent pas d'éléments suffisants permettant de mesurer les chances réelles de recouvrement des montants dus et de les classer en fonction de ce critère. La valeur économique des données communiquées est dès lors très difficile à évaluer. Il faut relever à cet égard que les chiffres cités ci-dessus de 11 et 13 milliards comprennent une proportion très importante de droits faisant l'objet de contentieux (plus de la moitié de l'arriéré en impôts directs) et que seule une petite partie de ces montants correspond à des sommes immédiatement exigibles (de l'ordre de 13% en impôts directs pour les cotisations échues depuis plus d'un an).

Un rapprochement de ces données statistiques avec celles de la comptabilité publique devrait certes permettre de mieux cerner la réalité de l'arriéré fiscal. Tel n'est cependant pas le cas aujourd'hui, en raison des caractéristiques de la comptabilisation des opérations publiques. La réforme de cette comptabilité, qui fait l'objet de trois lois adoptées en 2003, devrait créer à cet égard de nouvelles opportunités.

En conclusion, la Cour des comptes estime qu'il appartient aux administrations fiscales de mettre en place sans tarder les indicateurs permettant de fournir périodiquement une mesure pertinente, fiable, claire, complète et homogène de l'arriéré fiscal.

* Résumé d'une publication spéciale.

– HET METEN VAN DE FISCALE ACHTERSTAND*

Voor het management van de fiscale besturen en voor de controle-instanties vormt de meting van de fiscale achterstand een onontbeerlijk beleidsinstrument. Die meting van de fiscale achterstand moet daarom betrouwbaar en volledig zijn. Ook moet zij toelaten vergelijkingen in de tijd te maken en de verschillende soorten belastingen en diensten onderling met elkaar te vergelijken.

De belangrijkste informatie die op dat vlak wordt gepubliceerd is terug te vinden in het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen. Het bevat statistieken in verband met de vervallen en onbetaald gebleven rechten, zonder dat het daarvoor expliciet de term *achterstand* gebruikt. Eind 2001 beliepen de nog in te vorderen bedragen voor alle jaren samen volgens die gegevens meer dan 11 miljard euro voor de directe belastingen en 13 miljard euro voor de BTW. Voor het jaar 2002 beliepen de gepubliceerde bedragen respectievelijk 11 en 14 miljard euro. Voor de niet-ingevorderde andere belastingen werden geen cijfers gegeven.

Uit het onderzoek van die gegevens door het Rekenhof is gebleken dat ze als indicatoren onvoldoende representatief zijn om de fiscale achterstand juist weer te geven.

De statistieken zijn immers in meer dan één opzicht onvolledig. Ze hebben uitsluitend betrekking op de directe belastingen en de BTW. Bovendien registreren ze de vervallen rechten die onbetaald zijn gebleven, niet onmiddellijk vanaf de datum die voor hun betaling is vastgesteld, maar registreren ze enkel de rechten die onbetaald gebleven zijn na termijnen waarvan de duur in de praktijk varieert.

Anderzijds zijn de geregistreerde gegevens niet erg homogeen en verschilt hun aard naargelang van het type van belasting. Het is op basis van hun oorsprong en de manier waarop ze zijn samengesteld, niet altijd mogelijk de werkelijke betrouwbaarheid ervan na te gaan.

De verstrekte statistieken reiken tot slot onvoldoende elementen aan om de werkelijke kansen op invordering van de verschuldigde bedragen te meten en om ze op basis van dat criterium te rangschikken. Het is bijgevolg heel moeilijk de economische waarde van de meegedeelde gegevens te evalueren. De bovenvermelde cijfers van 11 en 13 miljard euro bevatten een zeer groot percentage rechten waarover betwistingen bestaan (meer dan de helft van de achterstand inzake directe belastingen). Slechts een klein deel van die bedragen vertegenwoordigen dadelijk opeisbare bedragen (nagenoeg 13% voor de directe belastingen voor de aanslagen die sinds meer dan een jaar vervallen zijn).

Door die statistische gegevens te vergelijken met de rijkscomptabiliteit zou het echter mogelijk moeten zijn een beter beeld te krijgen van de werkelijke omvang van de fiscale achterstand. Dat gebeurt momenteel echter niet omwille van de boekingswijze van de openbare verrichtingen. De hervorming van de rijkscomptabiliteit, waarvoor in 2003 drie wetten zijn goedgekeurd, zou in dat opzicht nieuwe kansen moeten scheppen.

Het Rekenhof is tenslotte van oordeel dat de fiscale besturen zonder verwijl de indicatoren moeten invoeren die het mogelijk maken periodiek een relevante, betrouwbare, duidelijke, volledige en homogene meting uit te voeren van de fiscale achterstand.

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

– L'UTILISATION DES DÉCLARATIONS FISCALES EN VUE DE LA TAXATION DES TIERS*

La Cour des comptes a examiné l'utilisation que font les administrations fiscales, pour l'imposition d'un contribuable à l'impôt sur les revenus, des informations qu'elles recueillent à l'occasion du dépouillement et du contrôle de la déclaration des autres contribuables.

Afin qu'un flux financier, qui figure dans le dossier d'un contribuable en déduction de ses revenus, contribue à l'exacte taxation des contribuables qui en ont bénéficié, les administrations fiscales utilisent des fiches «mesures de contrôle», qui transmettent, d'un service de taxation à un autre, les données nécessaires. Ces fiches sont prévues, notamment, dans le cas de versements de rentes alimentaires, de paiements de loyers, etc.

Le contrôle, réalisé en 2002, d'un nombre limité de dossiers, répartis dans plusieurs services de taxation, a montré que seulement 26% des fiches – que la situation de contribuables ayant déduit des sommes de leurs revenus rendait utiles – ont été établies. De plus, près de la moitié des fiches mentionnées comme transmises au service de taxation du tiers bénéficiaire ne figuraient pas dans le dossier de ce dernier. Enfin, près de 18% des fiches présentes dans le dossier n'ont pas été exploitées par le service de taxation lors du contrôle de la déclaration fiscale. Au total, pour les dossiers examinés, environ 10% seulement des informations utiles à la taxation d'un tiers ont donc été effectivement prises en compte, après avoir fait l'objet de fiches correctement élaborées et transmises.

L'analyse de la procédure prévue par l'administration pour la confection, la transmission et la prise en compte des fiches «mesures de contrôle» révèle des déficiences qui nuisent à une exploitation effective et diligente des informations disponibles dans les déclarations des contribuables. Ainsi, les instructions ne définissent pas les flux financiers (et les seuils quantitatifs) qui doivent donner lieu à l'établissement d'une fiche. Il n'est en outre pas prévu d'établir de relevés des fiches faites, des fiches transmises, des fiches réceptionnées ou des fiches réellement exploitées. Enfin, en cette matière, aucun contrôle hiérarchique particulier n'est explicitement prévu et l'administration centrale n'a pas fixé d'objectifs opérationnels.

Cette mauvaise circulation de l'information entraîne une perte de recette fiscale, les revenus ayant donné lieu à une déduction chez certains contribuables n'étant pas nécessairement déclarés par les contribuables qui en ont bénéficié. Dans les dossiers examinés lors du contrôle, 81% des contribuables seulement avaient déclaré spontanément les revenus faisant l'objet d'une fiche les concernant.

L'audit a également mis en évidence que la qualité du travail accompli est fort variable selon les services et selon les taxateurs, ce qui ne garantit pas l'uniformité de traitement des contribuables.

La réforme en cours dans les administrations fiscales prévoit notamment la création d'un dossier fiscal informatique unique par contribuable, dans lequel toutes les informations recueillies sur ce contribuable seraient inscrites. Ce système devrait améliorer la sécurité et la rapidité de la transmission des informations et faciliter un contrôle hiérarchique et un pilotage de la procédure. Sa mise en œuvre n'est cependant prévue par l'administration que dans un délai de cinq à sept ans.

La Cour des comptes estime que la mise en œuvre effective de ce dossier fiscal informatique doit être considérée comme une priorité. Dans l'intervalle, compte tenu

* Résumé d'une publication spéciale.

– HET GEBRUIK VAN DE BELASTINGAANGIFTEN BIJ DE TAXATIE VAN DERDEN*

Het Rekenhof heeft onderzocht wat de belastingadministraties, voor de taxatie van een belastingplichtige in de personenbelasting, doen met de informatie die hen wordt bezorgd naar aanleiding van het onderzoek en de controle van de aangiften van de andere belastingplichtigen.

Opdat een financiële stroom, die een belastingplichtige in zijn dossier als aftrek van zijn inkomsten vermeldt, zou bijdragen tot de juiste taxatie van de belastingplichtigen die deze inkomsten hebben genoten, gebruiken de belastingadministraties fiches *controlemaatregelen* voor het doorsturen van de nodige gegevens tussen taxatiediensten. Die fiches moeten onder andere worden gemaakt als er onderhoudsuitkeringen worden gestort, huurgelden worden betaald, enz.

In 2002 werd een controle uitgevoerd van een beperkt aantal dossiers gespreid over verschillende taxatiediensten. Deze controle heeft aangetoond dat slechts 26% van de fiches – die relevant waren omdat de belastingplichtigen sommen van hun inkomsten hadden afgetrokken – werden opgesteld. Nagenoeg de helft van de fiches waarvoor werd vermeld dat ze waren doorgestuurd naar de taxatiedienst van de derde-belastingplichtige, kwam daarenboven niet voor in het dossier van die derde-belastingplichtige. Tot slot werd nagenoeg 18% van de fiches die in het dossier voorkwamen, niet door de taxatiedienst gebruikt bij de controle van de belastingaangifte. In totaal werd voor de onderzochte dossiers slechts ongeveer 10% van de informatie die nuttig was voor de belasting van een derde, effectief in aanmerking genomen, hoewel daarvoor fiches waren opgesteld en doorgestuurd zoals het hoort.

De analyse van de procedure die de administratie heeft vastgelegd voor het opmaken, verzenden en in aanmerking nemen van de fiches *controlemaatregelen*, brengt tekortkomingen aan het licht die de effectieve en vlotte aanwending van de informatie die in de aangiften van de belastingplichtigen voorkomt, in de weg staan. Zo definiëren de instructies niet voor welke financiële stromen (en vanaf welke drempelbedragen) een fiche moet worden opgemaakt. Er is bovendien nergens bepaald dat er lijsten moeten worden opgesteld van de fiches die werden opgemaakt, overgezonden, ontvangen en werkelijk gebruikt. Tot slot is voor deze materie niet expliciet voorzien in enige bijzondere hiërarchische controle en heeft het hoofdbestuur geen operationele doelstellingen vastgelegd.

Deze slechte informatiedoorstroming leidt tot een verlies aan belastingontvangsten, daar de inkomsten die tot een vermindering hebben geleid bij bepaalde belastingplichtigen niet noodzakelijk werden aangegeven door de belastingplichtigen die deze inkomsten hebben genoten. In de onderzochte dossiers had slechts 81% van de belastingplichtigen spontaan de inkomsten aangegeven waarvoor een fiche was gemaakt.

De audit heeft eveneens aan het licht gebracht dat de kwaliteit van het uitgevoerde werk sterk varieert van dienst tot dienst en van de ene taxatieambtenaar tot de andere, wat de eenvormige behandeling van de belastingplichtigen in het gedrang brengt.

De huidige hervorming van de belastingadministraties houdt inzonderheid in dat per belastingplichtige één elektronisch fiscaal dossier wordt gecreëerd, waarin alle informatie wordt opgeslagen die over de belastingplichtige wordt verzameld. Dat systeem moet de veiligheid en de snelheid van de verzending van de informatie verbeteren en een hiërarchische controle en sturing van de procedure vergemakkelijken. De administratie plant de invoering ervan echter slechts binnen vijf tot zeven jaar.

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

des carences constatées, elle recommande de revoir les instructions transmises aux services de taxation et, en particulier, de dresser un inventaire des renseignements qui doivent donner lieu à l'établissement de fiches «mesures de contrôle», en fixant le cas échéant un seuil en dessous duquel l'élaboration d'une fiche n'est pas nécessaire et d'imposer aux services de taxation la tenue de relevés des fiches établies, envoyées, reçues et prises en compte.

Het Rekenhof is van oordeel dat de effectieve invoering van dat elektronisch fiscaal dossier als een prioriteit moet worden beschouwd. Inmiddels stelt het voor, rekening houdend met de vastgestelde tekortkomingen, de instructies aan de taxatiediensten te herzien en in het bijzonder een inventaris op te stellen van de inlichtingen die aanleiding moeten geven tot het maken van fiches *controlemaatregelen*. Indien nodig, moet daarbij een drempelbedrag worden vastgesteld waaronder geen fiche hoeft te worden opgesteld. Daarnaast moeten de taxatiediensten lijsten bijhouden waarin ze vermelden welke fiches ze hebben opgesteld, verzonden, ontvangen en in aanmerking genomen.

– LE TRAITEMENT ADMINISTRATIF DES RÉCLAMATIONS EN MATIÈRE DE CONTRIBUTIONS DIRECTES*

Au fil des ans, l'arriéré dans le traitement des réclamations en matière de contributions directes n'a cessé de croître. Au 31 décembre 1998, le nombre de réclamations en cours d'examen s'élevait à 189.215.

La loi du 15 mars 1999 relative au contentieux fiscal a transformé la procédure de réclamation en un simple recours administratif. De son côté, la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale a rendu les procédures civiles applicables au traitement judiciaire du contentieux fiscal.

La Cour des comptes a examiné l'efficacité de l'administration dans le traitement des réclamations, sous l'angle de la résorption de l'arriéré d'une part et de la nouvelle procédure contentieuse, d'autre part.

Dans une première phase, le rapport de faisabilité a porté sur l'examen d'un rapport d'audit interne, de la législation et de la réglementation, des documents parlementaires et des directives administratives. Des réunions ont ensuite été tenues avec les fonctionnaires dirigeants de l'administration centrale et avec les fonctionnaires de la *Task force contentieux*.

La réalisation de l'audit s'est poursuivie par les démarches suivantes:

- poursuite des entretiens et de la collecte de documents auprès des services centraux de l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus sur le pilotage de la résorption de l'arriéré et la mise en œuvre de la nouvelle procédure; traitement de ces informations;
- analyse chiffrée et traitement des statistiques 330 A du service Automatisation ainsi que des statistiques de la *Task force contentieux* et des statistiques que les directions régionales compétentes tiennent à leur propre initiative au niveau local;
- examen et discussion sur place de la problématique avec deux directeurs régionaux;
- enquête restreinte menée par écrit auprès de l'ensemble des directeurs concernés;
- actualisation au cours du dernier trimestre de l'année 2002.

L'audit a notamment fait état des constatations suivantes.

En dépit du fait que diverses mesures positives ont été prises (notamment, la mise à disposition de personnel supplémentaire, une amélioration manifeste du rendement et la délégation de la compétence de décision), l'objectif visant à résorber l'ancien stock de réclamations (introduites en 1999 ou antérieurement) n'a pas été atteint à la fin de la période transitoire (31 mars 2001), ni au 31 octobre 2002 ni davantage au 31 mai 2003.

En effet, à la fin de la période transitoire, environ 40.000 anciennes réclamations (procédure approfondie) n'avaient pas encore été traitées. De celles-ci, environ 10.000 n'avaient toujours pas été traitées au 31 octobre 2002 et environ 9.000 ne l'étaient pas encore au 31 mai 2003. La part des réclamations relatives à l'ISI dans ce nombre s'est fortement accrue: sur les 3.133 réclamations relatives à l'ISI encore pendantes au 31 octobre 2002, 2.177 avaient déjà été introduites en 1999 ou antérieurement. Sur les 2.840 réclamations relatives à l'ISI encore pendantes au 31 mai 2003, 2.160 avaient déjà été introduites en 2000 ou antérieurement.

* Résumé d'une publication spéciale.

– DE ADMINISTRATIEVE BEHANDELING VAN BEZWAAR-SCHRIFTEN INZAKE DIRECTE BELASTINGEN*

In de loop der jaren was de achterstand bij de behandeling van de bezwaarschriften inzake directe belastingen steeds toegenomen. Op 31 december 1998 waren er 189.215 bezwaarschriften hangende.

De wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen vormde de bezwaarprocedure om tot een louter administratief beroep. Daarenboven maakte de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in fiscale zaken de procedures van het gemeen recht van toepassing op de gerechtelijke behandeling van de fiscale geschillen.

Het Rekenhof heeft de efficiëntie van de administratie bij de administratieve afhandeling van de bezwaren onderzocht aan de hand van het wegwerken van deze achterstand enerzijds en de organisatie van de nieuwe geschillenprocedure anderzijds.

In het kader van het haalbaarheidsonderzoek werden in een voorbereidende fase een intern auditrapport, de wet- en regelgeving, de parlementaire documenten en de administratieve richtlijnen bestudeerd. Nadien werd vergaderd met de leidinggevende ambtenaren van het hoofdbestuur en met de ambtenaren van de Task Force Geschillen.

De verdere uitvoering van de audit omvatte de volgende onderdelen:

- voortzetting van de interviews en verzameling van documenten bij de centrale diensten van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit over de sturing van het wegwerken van de achterstand en over de implementatie van de nieuwe procedure; verwerking van deze informatie;
- cijferanalyse en verwerking van de statistieken 330 A van de dienst Automatisering alsmede van de statistieken van de Task Force Geschillen en van de statistieken die de bevoegde gewestelijke directies op eigen initiatief lokaal bijhouden;
- onderzoek en bespreking ter plaatse van de problematiek bij twee gewestelijk directeurs;
- beperkte schriftelijke enquête bij alle bevoegde directeurs;
- actualisering in het laatste trimester van 2002.

De audit leidde o.m. tot de volgende vaststellingen.

Hoewel diverse positieve maatregelen werden genomen (bv. de inzet van bijkomend personeel, een duidelijke rendementsverbetering en de delegatie van beslissingsbevoegdheid), werd de doelstelling van het wegwerken van de oude voorraad bezwaarschriften (ingediend in 1999 of vroeger) niet gehaald op het einde van de overgangperiode (31 maart 2001), noch op 31 oktober 2002 en evenmin op 31 mei 2003.

Op het einde van de overgangperiode waren er immers nog circa 40.000 oude bezwaarschriften (grondige procedure) niet afgehandeld. Daarvan bleven er op 31 oktober 2002 nog altijd circa 10.000 en op 31 mei 2003 nog altijd circa 9000 niet afgehandeld. Het aandeel van de BBI-bezwaarschriften nam daarin sterk toe: van de 3.133 BBI-bezwaarschriften die op 31 oktober 2002 nog hangende waren, werden er 2.177 al in 1999 of vroeger ingediend. Van de 2.840 BBI-bezwaarschriften die op 31 mei 2003 nog hangende waren, werden er 2.160 al in 2000 of vroeger ingediend.

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

La Cour estime que l'objectif visant à résorber l'ancien stock de réclamations pour la fin de la période transitoire n'a pas été atteint, et ce pour les motifs suivants:

- l'action a été entreprise tardivement;
- les mesures requises ont été prises avec trop de retard;
- l'absence de statistiques et de support sur le plan du contenu a rendu le pilotage pratiquement impossible;
- le stock accumulé au fil des années était devenu trop important.

Il est toutefois manifeste que, ces dernières années, des efforts importants ont été accomplis en vue de résorber l'ancien stock. A cet égard, il convient certainement de souligner le rôle positif joué par la *Task force contentieux* qui a suivi étroitement la situation sur le terrain au sein de chaque direction et est parvenue à imposer, dans le cadre des structures administratives existantes, diverses mesures organisationnelles contribuant, dans une large mesure à la poursuite de la résorption de l'ancien stock. Si cette résorption n'a pas été réalisée plus rapidement, c'est peut-être aussi parce que des mesures structurelles fondamentales n'ont été envisagées que dans le cadre de la réforme Coperfin et que les mesures qui, précédemment, étaient effectivement possibles ont été prises tardivement.

Le nombre des réclamations en cours reste néanmoins plutôt élevé du point de vue structurel. C'est ainsi qu'au 31 octobre 2002, le stock complet des réclamations était encore de 138.486, dont 87.050 étaient des réclamations introduites depuis plus de six ou neuf mois.

La Cour est d'avis que le droit légal dont jouit le contribuable de connaître le point de vue de l'administration dans un délai de six mois (ou neuf mois en cas d'imposition d'office) n'est en réalité pas respecté. Il ne fait d'ailleurs aucun doute que, dans la pratique, ces délais ne sont pas tenables, et ce en raison de la complexité de certains dossiers (principalement les dossiers relatifs aux sociétés et à l'ISI).

Il s'avère par ailleurs que l'arriéré dans le traitement des réclamations n'a pas entraîné un afflux de procédures judiciaires devant les tribunaux fiscaux et que la plupart des contribuables préfèrent attendre la décision de l'administration avant de s'adresser au tribunal. Il faut néanmoins signaler que les tribunaux fiscaux sont d'ores et déjà confrontés à un lourd arriéré structurel.

Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'un changement des mentalités et un support quant au contenu pourront se traduire, à l'avenir, par une efficacité accrue, la Cour insiste pour que les mesures nécessaires soient prises dans le cadre de la réforme Coperfin.

A cet égard, la maîtrise du stock de réclamations constitue un élément crucial. Elle doit être réalisée d'une part, en prévenant les réclamations superflues et d'autre part, en traitant de manière efficiente les dossiers de contentieux en cours. A ce propos, il y a lieu de souligner qu'un système performant, cohérent, intégré et automatique de suivi des dossiers fait toujours défaut. Il en résulte une charge de travail matériel accrue dans les services d'exécution et une possibilité plus réduite, pour la hiérarchie de suivre l'affaire et d'y apporter, si nécessaire, des corrections en temps opportun.

La Cour recommande dès lors l'adoption des mesures suivantes:

- poursuivre le développement d'un système performant, cohérent, intégré et automatique de suivi des dossiers;
- poursuivre le développement d'une banque de données relative au contenu des réclamations, des décisions administratives et des décisions judiciaires;

Het Rekenhof is van oordeel dat de doelstelling om de oude voorraad bezwaarschriften tegen het einde van de overgangperiode weg te werken, niet werd gehaald omdat:

- de actie te laat werd gestart;
- de vereiste maatregelen te laat werden genomen;
- het gebrek aan inhoudelijke statistieken en aan inhoudelijke ondersteuning de sturing bijna onmogelijk maakte;
- de in de loop der jaren gegroeide voorraad te groot was geworden.

Het is evenwel duidelijk dat de laatste jaren grote inspanningen werden geleverd om de oude voorraad af te bouwen. Daarbij moet zeker de positieve rol van de Task Force Geschillen beklemtoond worden. Die heeft de toestand op het terrein, binnen elke afzonderlijke directie nauwgezet opgevolgd en is erin geslaagd om binnen de bestaande administratieve structuren diverse organisatorische maatregelen door te drukken die in belangrijke mate hebben bijgedragen tot de verdere vermindering van de oude voorraad. Dat die niet sneller werd gerealiseerd komt wellicht ook doordat fundamentele, structurele maatregelen pas in het kader van de Coperfin-hervorming werden overwogen en dat de maatregelen die voordien wel mogelijk waren, te laat werden genomen.

Het aantal hangende bezwaarschriften blijft niettemin structureel aan de hoge kant. Zo bedroeg de volledige voorraad bezwaarschriften op 31 oktober 2002 nog altijd 138.486 dossiers, waarvan er 87.050 meer dan zes/negen maanden tevoren waren ingediend.

Het Rekenhof is van oordeel dat het wettelijke recht van de belastingplichtige om binnen de wettelijke termijn van zes maanden (negen maanden bij aanslag van ambtswege) het administratieve standpunt te kennen in de praktijk niet wordt gewaarborgd. Het lijdt overigens geen twijfel dat deze termijnen in de praktijk vaak onhaalbaar blijken door de complexiteit van bepaalde dossiers (voornamelijk vennootschaps- en BBI-dossiers).

Daarnaast blijkt dat de achterstand in de behandeling van de bezwaarschriften niet heeft geleid tot een toevloed van rechtszaken bij de fiscale rechtbanken en dat de meeste belastingplichtigen liever de administratieve beslissing afwachten alvorens naar de rechtbank te stappen. Toch moet erop gewezen worden dat de fiscale rechtbanken van eerste aanleg nu al met een zware structurele achterstand worden geconfronteerd.

Hoewel een mentaliteitswijziging en een inhoudelijke ondersteuning in de toekomst ongetwijfeld tot meer efficiëntie kunnen leiden in het voorkomen en afhandelen van geschillen, dringt het Rekenhof er toch op aan dat in het kader van de Coperfin-hervorming de nodige maatregelen worden genomen.

Het beheersen van de voorraad bezwaarschriften is daarbij cruciaal. Dat moet gerealiseerd worden door overbodige bezwaren te voorkomen en de hangende bezwaardossiers efficiënt af te handelen. In dat verband dient erop gewezen te worden dat een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem nog altijd ontbreekt. Daardoor ontstaat er een grotere materiële werklast bij de uitvoeringsdiensten en zijn er minder mogelijkheden voor de hiërarchie om de zaak op te volgen en zo nodig tijdig bij te sturen.

Het Rekenhof beveelt dan ook de volgende maatregelen aan:

- de verdere ontwikkeling van een performant, coherent, geïntegreerd en automatisch dossieropvolgingssysteem;
- de verdere ontwikkeling van een database over de inhoud van de bezwaren, van de administratieve beslissingen en van de gerechtelijke beslissingen;

- poursuivre l'activation du changement des mentalités et de la responsabilisation des services de taxation et du contentieux;
- simplifier au maximum les méthodes de travail (principalement pour ce qui concerne les dossiers de l'ISI qui font l'objet de procédures lourdes et fastidieuses) et éviter les doubles emplois et la fragmentation des moyens;
- poursuivre la mise au point et la mise en œuvre de critères et des ratios de mesure des performances afin de pouvoir évaluer adéquatement le rendement des services de taxation et du contentieux.

Même si, la réforme Coperfin maintient strictement la séparation entre les services de taxation et du contentieux d'une part, et les services de recouvrement d'autre part, la Cour insiste pour qu'un lien soit (puisse être) établi entre le montant des droits constatés par service de taxation et le montant qui en est effectivement perçu. Ce lien permettrait d'obtenir des informations très utiles sur le rendement réel des divers services de taxation.

- de verdere stimulering van de mentaliteitsverandering en van de responsabilisering van de taxatiediensten en geschillendiensten;
- de maximale vereenvoudiging van de werkmethodes (voornamelijk voor de BBI-dossiers waarvoor zware en tijdrovende procedures gelden) en het vermijden van dubbel werk en de versnippering van middelen;
- het verder uitbouwen en implementeren van prestatieketingscriteria en -ratio's om het rendement van de taxatie- en geschillendiensten adequaat te kunnen beoordelen.

Ook al blijven in de Coperfin-hervorming de taxatie- en geschillendiensten enerzijds en de invorderingsdiensten anderzijds strikt gescheiden, toch dringt het Rekenhof erop aan dat een link zou (kunnen) worden gelegd tussen het bedrag aan vastgestelde rechten per taxatiedienst en het bedrag dat daarvan effectief wordt geïnd. Aldus kan zeer nuttige informatie worden verkregen over het werkelijke rendement van de diverse taxatiediensten.

5 SERVICES PUBLICS FÉDÉRAUX

– L'ÉVOLUTION DES RÉFORMES DES SERVICES PUBLICS FÉDÉRAUX – ARTICLE DE SUIVI

Cet article fait suite à celui du 160^e Cahier d'observations consacré à la nouvelle approche de contrôle de la Cour à la lumière de la réforme de la comptabilité publique et du plan Copernic¹.

À la fin du mois de mai 2003, la Cour des comptes avait déjà examiné où en était l'instauration d'une nouvelle structure des services publics et d'un nouveau système de contrôle interne au sein de ces services. Cet examen a été actualisé à la fin mai 2004.

Par rapport au mois de mai 2003, les comités de direction ont été complétés et les plans de management et les plans opérationnels manquants ont été établis. En revanche, la constitution d'un conseil stratégique et la rédaction d'un plan stratégique du ministre n'ont guère progressé: deux conseils stratégiques ont été constitués et seuls deux ministres ont établi un plan stratégique.

En ce qui concerne l'instauration d'un système de contrôle interne, des progrès ont été réalisés. C'est ainsi que les objectifs, tant stratégiques qu'opérationnels, ont été définis dans la plupart des SPF et que l'identification et l'analyse des risques internes et externes y ont été entamées ou réalisées. Dans le cadre de sa mission de soutien méthodologique au développement d'un système de contrôle interne au sein des SPF, le SPF Budget et Contrôle de la gestion a déjà entamé ou réalisé plusieurs projets.

Quant à l'organisation d'un audit interne au sein des autres SPF, comme au mois de mai 2003, c'est toujours l'expectative: à la fin du mois de mai 2004, aucun service d'audit interne n'était encore opérationnel, sauf au sein des SPF Finances et Mobilité et Transports.

L'arrêté royal adaptant le contrôle administratif et budgétaire, tel qu'il est réglé actuellement par l'arrêté royal du 16 novembre 1994, à la nouvelle structure organisationnelle et à la philosophie de contrôle fait toujours défaut.

1 Introduction

N-2.110.258

Le présent article fait le point sur l'évolution de la réforme des services publics fédéraux, et plus particulièrement, la mise en place de la nouvelle structure de ces services ainsi que du contrôle interne et de l'audit interne en leur sein.

À la fin du mois de mai 2003, la Cour des comptes avait déjà examiné où en était l'instauration d'une nouvelle structure et d'un nouveau système de contrôle interne. Fin mai 2004, la Cour s'est à nouveau informée de la situation, afin de pouvoir comparer l'état d'avancement des réformes par rapport à mai 2003.

Les normes retenues pour l'examen de la Cour se fondent sur deux arrêtés royaux relatifs au contrôle interne et à l'audit interne² et sur trois arrêtés royaux relatifs à la nouvelle structure des services publics³.

¹ 160^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule 1^{er}, pp. 59-79.

² Arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux et arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux.

³ Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral, arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et arrêté royal du 29 septembre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux.

5 FEDERALE OVERHEIDSDIENSTEN

– EVOLUTIE VAN DE HERVORMINGEN VAN DE FEDERALE OVERHEIDSDIENSTEN – VERVOLGARTIKEL

Dit artikel is een vervolg op het artikel in het 160^e Boek van Opmerkingen over de nieuwe controleaanpak door het Rekenhof in het licht van de hervorming van de comptabiliteitswetgeving en het Copernicusplan¹.

Eind mei 2003 heeft het Rekenhof onderzocht hoe ver het stond met de invoering van de nieuwe structuur van de overheidsdiensten en van een intern controlesysteem bij die diensten. Eind mei 2004 is dit onderzoek geactualiseerd.

Ten opzichte van mei 2003 zijn de directiecomités vervolledigd en zijn de ontbrekende management- en operationele plannen opgemaakt. Wat betreft de samenstelling van een beleidsraad en het opstellen van een strategisch plan door de minister is er echter weinig veranderd: er zijn twee beleidsraden opgericht en slechts twee ministers hebben ondertussen een strategisch plan opgesteld.

De invoering van een intern controlesysteem is gevorderd: zowel de strategische als de operationele doelstellingen zijn bij de meeste FOD's gedefinieerd en een identificatie en analyse van de interne en externe risico's is opgestart of uitgevoerd. De FOD Budget & Beheer heeft, vanuit zijn opdracht een methodologische ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van een intern controlesysteem, verschillende projecten opgestart of beëindigd.

Voor de organisatie van een interne audit bij de andere FOD's wordt, zoals in mei 2003, een afwachtende houding aangenomen: eind mei 2004 waren nog geen interne auditediensten operationeel, behalve bij de FOD Financiën en bij de FOD Mobiliteit en Vervoer.

Het koninklijk besluit om de begrotings- en administratieve controle, zoals die nu is geregeld bij KB van 16 november 1994, aan te passen aan de nieuwe organisatiestructuur en controlefilosofie, ontbreekt nog altijd.

N-2.110.258

1 Inleiding

Dit artikel schetst de evolutie van de hervorming van de federale overheidsdiensten, met name de uitbouw van de nieuwe structuur van die diensten en van de interne controle en interne audit binnen die diensten.

Eind mei 2003 had het Rekenhof reeds onderzocht hoe ver het stond met de invoering van de nieuwe structuur en van een intern controlesysteem. Eind mei 2004 werd opnieuw geïnformeerd naar de stand van zaken om de voortgang van de hervormingen tegenover mei 2003 te kunnen meten.

De normen voor dit onderzoek zijn gebaseerd op twee koninklijke besluiten inzake interne controle en de interne audit² en op drie koninklijke besluiten over de nieuwe structuur van de overheidsdiensten³.

¹ 160^e Boek van het Rekenhof, deel 1, p. 58-78.

² Het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten en het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten.

³ Het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst, het koninklijk besluit van 19 juli 2001 betreffende de invulling van de beleidsorganen van de federale overheidsdiensten en het koninklijk besluit van 29 september 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten.

La Cour des comptes a suivi l'évolution des réformes uniquement en ce qui concerne les services publics fédéraux horizontaux et verticaux. Le ministère de la Défense nationale et la Police fédérale et Fonctionnement intégré n'ont pas été soumis à l'examen, étant donné qu'ils n'ont pas été transformés en service public fédéral. Les services publics fédéraux de programmation (SPP) n'ont pas davantage été inclus dans l'examen.

L'examen a été clôturé à la mi-septembre 2004. Seul le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale n'a pas répondu. Ses résultats n'ont, dès lors, pas été intégrés dans le présent article.

Le rapport de la Cour a été transmis le 15 septembre 2004 à M. le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget et des Entreprises publiques, à M. le Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances, ainsi qu'à M. le Président du SPF Budget et Contrôle de la gestion, dans le cadre du débat contradictoire.

2 Mise en place de la nouvelle structure

2.1 Relation 1-1 entre le ministre et le SPF

L'un des principes des réformes Copernic résidait dans le fait qu'un SPF relève d'un seul ministre. Il a toutefois été dérogé à ce principe lors de la formation du Gouvernement en 2003. Quatre des treize SPF relèvent de deux ou plusieurs ministres.

2.2 Conseils stratégiques

La Cour des comptes a examiné si les conseils stratégiques ont été constitués et quelle est leur composition et la fréquence des réunions, si des experts ont été désignés et si le ministre a établi un plan stratégique.

A l'issue de l'examen, seuls deux conseils stratégiques avaient été constitués, conformément à l'arrêté royal⁴. Il s'agit des conseils stratégiques du SPF Finances et du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Énergie.

Seuls ces deux SPF ont désigné un expert pour faire partie du conseil stratégique.

Deux ministres seulement ont établi un plan stratégique, tel que prévu aux articles 3 et 5 de l'arrêté royal du 7 novembre 2000: le ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale et de la Politique des grandes villes et le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique. Il est renvoyé, par ailleurs, aux notes de politique générale des ministres et aux passages y afférents de l'accord gouvernemental.

2.3 Comités de direction

Les comités de direction ont été composés, simultanément à la nomination des présidents des SPF, des responsables des services opérationnels, des directeurs fonctionnels des services d'encadrement et des directeurs des cellules stratégiques.

⁴ Arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral.

Het Rekenhof heeft alleen de hervorming bij de horizontale en verticale federale overheidsdiensten onderzocht. Het Ministerie van Landsverdediging en de Federale Politie en Geïntegreerde Werking werden niet in het onderzoek opgenomen aangezien ze niet tot een federale overheidsdienst omgevormd zijn. De programmatorische federale overheidsdiensten (POD's) werden evenmin onderzocht.

Het onderzoek is half september 2004 afgesloten. Alleen de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg heeft niet geantwoord. Zijn resultaat is dan ook niet in dit artikel opgenomen.

Het verslag van het Rekenhof werd op 15 september 2004 toegezonden aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting en Overheidsbedrijven, aan de Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, alsook, in het kader van het tegensprekelijk debat, aan de voorzitter van de FOD Budget en Beheerscontrole.

2 Uitbouw van de nieuwe structuur

2.1 Eén – éénrelatie tussen minister en FOD

Een van de principes van de Copernicushervorming was dat voor een FOD slechts één minister bevoegd is. Tijdens de regeringsvorming in 2003 werd echter van dit principe afgeweken. Bij vier van de dertien FOD's zijn twee of meer ministers bevoegd.

2.2 Beleidsraden

Het Rekenhof heeft onderzocht of de beleidsraden opgericht zijn en hoe ze samengesteld zijn, of er experts aanwezig zijn, hoe vaak de raden vergaderen en of de minister een strategisch plan opgesteld heeft.

Bij het einde van het onderzoek waren slechts twee beleidsraden samengesteld conform het koninklijk besluit⁴. Het betreft de beleidsraden bij de FOD Financiën en bij de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie.

Enkel bij de FOD Financiën en bij de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie zijn experts aangewezen die deel uitmaken van de beleidsraad.

Slechts twee ministers hebben een strategisch plan opgesteld zoals bedoeld in de artikelen 3 en 5 van het koninklijk besluit van 7 november 2000: de Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen en de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Er wordt wel verwezen naar de beleidsnota's van de ministers en de desbetreffende passages uit het regeerakkoord.

2.3 Directiecomités

De directiecomités zijn samengesteld gelijktijdig met de aanwijzing van de voorzitters van de federale overheidsdiensten, de hoofden van de operationele diensten, de functionele directeurs van de stafdiensten en de directeurs van de beleidscellen.

⁴ Koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst.

Seul le comité de direction du SPF Economie a été entièrement constitué. Dans neuf des SPF, les comités de directions sont constitués, à l'exception des directeurs des cellules stratégiques.

2.4 Plans de management et plans opérationnels

Presque tous les présidents des comités de direction des SPF ont établi un plan de management ainsi qu'un plan opérationnel et l'ont transmis au ministre pour approbation. Seul le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement n'a pas encore établi un plan opérationnel complet.

Pour établir le plan de management ainsi que le plan opérationnel, il n'a généralement pas été possible de tenir compte du plan stratégique du ministre, étant donné qu'un tel plan faisait défaut. Les administrations font également observer que le plan de management et le plan opérationnel du président ne constituent pas un instrument statique et qu'ils seront adaptés et élaborés dans le cadre des plans de management des directeurs généraux, des directeurs des services d'encadrement et des recommandations des programmes BPR.

3 Contrôle interne et audit interne

3.1 Contrôle interne

Dans le cadre des recommandations formulées par le COSO, la Cour des comptes a examiné si les objectifs du SPF ont été clairement définis et si les risques, tant internes qu'externes, ont été identifiés; il a également été vérifié si la possibilité de survenance de ces risques a été évaluée et si leur impact a été déterminé.

Les risques peuvent mettre en danger la réalisation des objectifs définis par le management. L'analyse de ces risques est déterminante pour instaurer les mesures de contrôle qui doivent réduire la possibilité qu'un risque survienne ou en limiter l'impact, si le risque s'est malgré tout matérialisé. Le niveau de risque acceptable est fixé par le conseil stratégique. Les services d'encadrement Budget et Contrôle de la gestion de chaque service public fédéral doivent organiser un secrétariat central pour la documentation et la mise à jour des normes internes et externes relatives à des domaines déterminés du système de contrôle interne.

Tous les SPF ont formulé des objectifs, tant stratégiques qu'opérationnels, dans leurs plans de management et leurs plans opérationnels.

L'identification et l'analyse des risques internes et externes ont déjà été entamées ou réalisées dans tous les SPF à l'exclusion du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie. Il s'agit d'une avancée par rapport au mois de mai 2003, où ce n'était le cas que pour environ la moitié des SPF.

Le conseil stratégique provisoire n'a déterminé les niveaux de risque admissibles que dans le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement.

Enfin, un secrétariat central chargé de la documentation et de la tenue à jour des normes internes et externes relatives à certains domaines du système de contrôle interne est en cours de création dans tous les SPF.

3.2 Audit interne et comité d'audit

L'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux prévoit qu'un responsable doit être nommé à la tête du service d'audit

Alleen het directiecomité van de FOD Economie is volledig samengesteld. In negen FOD's zijn de directiecomités samengesteld met uitzondering van de directeurs van de beleidscellen.

2.4 Managementplannen en operationele plannen

Bijna alle voorzitters van de directiecomités van de FOD's hebben een management- en operationeel plan opgesteld en aan de ministers ter goedkeuring bezorgd. Enkel bij de FOD Buitenlandse zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is het operationeel plan nog niet volledig opgesteld.

Bij het opstellen van het management- en operationeel plan kon meestal geen rekening gehouden worden met het strategisch plan van de minister omdat een dergelijk plan ontbrak. De administraties merken ook op dat het management- en operationeel plan van de voorzitter geen statisch plan is en dat het zal worden aangepast en uitgewerkt in het kader van de managementplannen van de directeurs-generaal, de directeurs van de stafdiensten en de aanbevelingen van de BPR-programma's.

3 Interne controle en interne audit

3.1 Interne controle

In het kader van de COSO-aanbevelingen heeft het Rekenhof onderzocht of de doelstellingen van de FOD duidelijk werden gedefinieerd en of de interne en externe risico's werden geïdentificeerd, alsook of van deze risico's de waarschijnlijkheid van voorkomen werd ingeschat en de impact ervan bepaald.

Risico's kunnen de realisatie van de door het management gedefinieerde doelstellingen in het gedrang brengen. Analyse van die risico's is bepalend om de controlemaatregelen in te stellen die de kans dat een risico zich voordoet, moeten verkleinen en de impact ervan moeten beperken als het zich toch voordoet. De beleidsraad moet de aanvaardbare risiconiveaus bepalen. De stafdiensten Budget en Beheerscontrole van elke FOD dienen een centraal secretariaat te organiseren voor de documentatie en het bijhouden van de interne en de externe normen in verband met bepaalde domeinen van het interne controlesysteem.

Alle FOD's hebben zowel strategische als operationele doelstellingen geformuleerd in hun management- en operationele plannen.

De identificatie en analyse van de interne en externe risico's is bij alle FOD's opgestart of uitgevoerd, behalve bij de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Dit is een vooruitgang ten opzichte van mei 2003, toen dit slechts het geval was bij ongeveer de helft van de FOD's.

Enkel bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu heeft de voorlopige beleidsraad de aanvaardbare risiconiveaus bepaald.

Alle FOD's zijn tot slot bezig een centraal secretariaat op te richten voor de documentatie en het bijhouden van de interne en externe normen in verband met bepaalde domeinen van het interne controlesysteem.

3.2 Interne audit en auditcomité

Het KB van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten bepaalt dat een hoofd van de interne auditdienst wordt benoemd. Het

interne. Il appartient à ce responsable d'établir une charte d'audit, une planification des travaux d'audit, ainsi qu'un programme de contrôle de la qualité et de suivi de la performance. L'indépendance et l'objectivité du service d'audit interne sont garanties par l'existence d'un comité d'audit, composé d'un président, d'experts externes et d'un représentant de l'Inspection des finances.

Peu de SPF se sont attelés à l'organisation de l'audit interne, à l'exception des SPF Finances et Mobilité et Transports.

Au sein du SPF Mobilité et Transports, une cellule d'audit a été créée et un budget a été établi, comportant une évaluation des effectifs, de l'expertise externe et du support matériel nécessaires. De même, une planification des travaux d'audit a été établie en se fondant partiellement sur une analyse des risques. L'indépendance et l'objectivité de cette cellule d'audit ne sont pas encore garanties étant donné qu'aucun comité d'audit n'a encore été créé.

Au SPF Finances, il existait déjà avant 2002 quatre cellules d'audit disposant d'une charte d'audit et d'une déontologie d'audit⁵. Le président et un membre du comité d'audit ont été désignés.

En raison de la taille restreinte des SPF horizontaux, il a été convenu entre leurs présidents que des services d'encadrement communs seraient créés en matière de personnel et d'organisation, d'information et de communication, de budget et de contrôle de la gestion et d'audit interne. Un seul service d'audit interne sera créé pour les quatre SPF horizontaux. A la fin mai 2004, ce service n'avait toutefois pas encore été mis sur pied.

En outre, l'arrêté royal adaptant le contrôle administratif et budgétaire, tel qu'il est réglé actuellement par l'arrêté royal du 16 novembre 1994, à la nouvelle structure organisationnelle et à la philosophie de contrôle fait toujours défaut.

4 Appui du SPF Budget et Contrôle de la gestion

Il a été demandé aux responsables du service Management Support du SPF Budget et Contrôle de la gestion quelles mesures ils avaient déjà prises ou programmées dans le cadre de l'obligation qui leur est faite d'offrir un soutien méthodologique pour le développement du système de contrôle interne au sein des SPF⁶.

Il ressort de leur réponse que le SPF Budget et Contrôle de la gestion a déjà entamé ou réalisé plusieurs projets: des normes de contrôle interne ont été établies, un cadre a été défini en vue de la mise au point d'un plan de management, la recherche d'un soutien informatique adéquat se poursuit, un réseau de communication a été mis sur pied avec les directeurs des services d'encadrement Budget et contrôle de la gestion et d'autres personnes intéressées, une autoévaluation en matière de système de contrôle interne a été instaurée et devra servir de base à une banque de données du SPF Budget et Contrôle de la gestion.

⁵ Il s'agit des cellules d'audit interne de l'administration de la Trésorerie, de l'administration fiscale, des Douanes et accises et de l'Agence de la dette.

⁶ L'article 6 de l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux prévoit ce qui suit: «Le service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion assure un support méthodologique au système de contrôle interne des différents services publics fédéraux et services publics fédéraux de programmation dans les domaines suivants: opérationnel, systèmes d'information, juridique et concordance avec la législation et la réglementation en vigueur.»

hoofd interne audit stelt een auditcharter, een planning van de auditactiviteiten en een programma voor kwaliteitsbewaking en performantieopvolging op. De onafhankelijkheid en objectiviteit van de interne auditdienst wordt gewaarborgd door een auditcomité, dat samengesteld is uit een voorzitter, externe experts en een vertegenwoordiger van de Inspectie van Financiën.

Bij heel weinig FOD's is er een begin gemaakt van de organisatie van de interne audit. Uitzonderingen zijn de FOD Mobiliteit en Vervoer en de FOD Financiën.

Bij de FOD Mobiliteit en Vervoer is een auditcel opgericht, waarvoor een budget werd opgemaakt met een schatting van de benodigde personeelsbezetting, de benodigde externe expertise en de vereiste materiële ondersteuning. Eveneens werd een auditplanning opgemaakt, deels gebaseerd op een analyse van de risico's. De onafhankelijkheid en objectiviteit van deze auditcel is nog niet gewaarborgd, daar er nog geen auditcomité is opgericht.

Bij de FOD Financiën bestonden, al voor 2002, vier auditcellen met een auditcharter en een auditdeontologie⁵. De voorzitter en een lid van het auditcomité zijn aangewezen.

Vanwege de beperkte omvang van de horizontale FOD's, zijn de voorzitters van deze FOD's overeengekomen gemeenschappelijke stafdiensten op te richten op het gebied van personeel en organisatie, informatie en communicatie, budget en beheer en interne audit. Er komt één interne auditdienst voor de vier horizontale FOD's. Einde mei 2004 was deze dienst echter nog niet opgericht.

Bovendien ontbreekt nog altijd het koninklijk besluit waarmee de begrotings- en administratieve controle, zoals die momenteel is geregeld bij koninklijk besluit van 16 november 1994, wordt aangepast aan de nieuwe organisatiestructuur en aan de controlefilosofie.

4 Ondersteuning door de FOD Budget en Beheerscontrole

Aan de verantwoordelijken van de dienst Management Support van de FOD Budget en Beheerscontrole is gevraagd welke acties ze al hadden ondernomen of gepland vanuit hun opdracht een methodologische ondersteuning te bieden bij de ontwikkeling van het intern controlesysteem binnen de FOD's⁶.

Uit hun antwoord bleek dat de FOD al verscheidene projecten heeft opgestart of beëindigd: interne controlenormen werden opgesteld, een kader voor de opmaak van een managementplan werd aangereikt, de zoektocht naar een passende IT-ondersteuning wordt begeleid, een communicatienetwerk werd opgezet met de directeurs van de stafdiensten Budget & Beheer en andere geïnteresseerden, een zelfevaluatie van het intern controlesysteem werd opgesteld en moet als basis dienen voor een gegevensbank van de FOD Budget en Beheerscontrole.

⁵ Het betreft de interne auditcellen bij de administratie van de Thesaurie, bij de fiscale administratie, de Douane en Accijnzen en het Agentschap van de Schuld.

⁶ Artikel 6 van het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het interne controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten bepaalt: *De federale overheidsdienst Budget en Beheerscontrole verzekert een methodologische ondersteuning voor het intern controlesysteem van de verschillende federale overheidsdiensten en programmatorische federale overheidsdiensten binnen de volgende domeinen: het operationele, de informatiesystemen, het juridische en de overeenstemming met de van kracht zijnde wetgeving en reglementering.*

– CONTRÔLE DES DÉPENSES SOUMISES AU VISA PRÉALABLE EN 2003 – ARTICLE DE SUIVI

Dans son 160^e Cahier, la Cour des comptes a commenté la nouvelle approche du contrôle des dépenses fédérales qui lui sont soumises dans le cadre du visa préalable.

Cet article de suivi présente les résultats de cette approche en ce qui concerne le contrôle des dossiers soumis au visa en 2003.

L'échantillon d'ordonnances utilisé (10 % du total), qui représentait un montant de plus de 4,4 milliards d'euros, montre principalement qu'un certain nombre de dossiers n'étaient pas suffisamment documentés, c'est-à-dire que les pièces justificatives qu'ils contenaient ne permettaient pas à la Cour de conclure avec certitude que seuls les montants effectivement dus ont été payés au moment opportun et au créancier ayant droit.

Un nombre limité d'autres lacunes ont également été notées, telles qu'une erreur d'imputation budgétaire ou de paiement, ou encore l'absence de l'autorisation requise pour effectuer la dépense.

Durant le premier semestre de l'année 2004, les résultats de l'examen ont été communiqués par lettre de management aux présidents des comités de direction des services publics fédéraux et de programmation concernés ainsi qu'au chef de la Défense pour le ministère de la Défense. A ce jour, seuls six d'entre eux y ont répondu.

1 Cadre de l'examen

N-2.426.673

En 2003, la Cour des comptes a modifié ses méthodes de vérification des engagements de crédits et des paiements soumis au visa préalable¹. Il s'agit de remplacer progressivement la vérification traditionnelle des dossiers individuels par une évaluation de la fiabilité des systèmes de contrôle interne des services publics.

Plus les systèmes de contrôle interne et l'audit interne sont correctement développés, plus la Cour peut limiter les vérifications des données budgétaires et comptables individuelles et plus elle peut libérer de temps pour effectuer les contrôles thématiques axés sur les systèmes, qui fournissent davantage d'informations et une valeur ajoutée plus élevée, tant pour la gestion de l'administration que pour le contrôle du Parlement.

La Cour a toutefois constaté que, dans la pratique, une approche purement axée sur les systèmes n'était pas toujours réalisable, parce que le développement de systèmes de contrôle interne exhaustifs est encore en cours d'implémentation dans les services publics fédéraux.

Ainsi, le plus souvent, les services contrôlés ne disposent pas de manuels de procédure décrivant le fonctionnement des diverses composantes de leur organisation.

Dans ces conditions, les auditeurs de la Cour doivent, d'abord, dresser eux-mêmes l'inventaire des processus existants sur la base d'une analyse des circulaires, instructions, descriptions de fonctions et organigrammes disponibles ainsi qu'au moyen d'entretiens complémentaires.

¹ 20 % des dépenses fédérales sont soumises à cette procédure.

– **CONTROLE VAN DE UITGAVEN VOORGELEGD IN HET
KADER VAN HET VOORAFGAAND VISUM IN 2003**
– **VERVOLGARTIKEL**

In het 160^e Boek werd toelichting verschaft bij de nieuwe aanpak van de controle van de federale uitgaven, voorgelegd aan het Rekenhof in het kader van het voorafgaand visum.

In dit vervolgartikel komen de resultaten aan bod van die aanpak wat betreft de controle van de visumdossiers voorgelegd in 2003.

Uit een steekproef van ordonnanties (10% van het totaal), die een bedrag vertegenwoordigden van ruim 4,4 miljard euro, bleek vooral dat een aantal dossiers onvoldoende waren gedocumenteerd, d.w.z. dat de verantwoordingsstukken die ze bevatten het Rekenhof niet toelieten met zekerheid te concluderen dat enkel de werkelijk verschuldigde bedragen, op het juiste moment en aan de rechthebbende schuldeiser werden betaald.

Daarnaast werd een beperkt aantal andere tekortkomingen genoteerd zoals verkeerde budgettaire aanrekening, het ontbreken van de voor de uitgave vereiste autorisatie of foutieve betaling.

De onderzoeksresultaten werden in de eerste helft van 2004 bij management letter aan de voorzitters van de directiecomités van de betrokken federale en programmatorende overheidsdiensten meegedeeld en voor het Ministerie van Landsverdediging aan de Chef Defensie. Tot op heden hebben slechts zes voorzitters gereageerd.

N-2.426.673

1 Onderzoekskader

Het Rekenhof heeft in 2003 zijn controlemethode van de kredietvastleggingen en van de betalingen onderworpen aan het voorafgaand visum bijgestuurd¹. Het is de bedoeling om geleidelijk aan de traditionele controle op individuele dossiers door het Rekenhof te verleggen naar de toetsing van de betrouwbaarheid van de interne controlesystemen van de overheidsdiensten.

Hoe beter de interne controlesystemen en de interne audit zijn uitgebouwd, hoe meer het Rekenhof de controles op individuele boekhoudkundige en begrotingsgegevens kan beperken en hoe meer tijd vrijkomt voor thematische systeemgerichte onderzoeken die meer informatie en een grotere toegevoegde waarde opleveren voor zowel het beheer van de administratie als voor de controle van het parlement.

Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat een louter systeemgerichte aanpak in de praktijk niet altijd realiseerbaar was omdat de ontwikkeling van sluitende interne controlesystemen bij de federale overheidsdiensten nog volop aan de gang is.

Zo beschikken de gecontroleerde diensten zelf meestal niet over procedurehandleidingen waarin de werking van de diverse geledingen van hun organisatie zijn beschreven.

In die omstandigheden moeten de auditeurs van het Rekenhof eerst zelf de bestaande processen in kaart brengen aan de hand van een analyse van de bestaande omzendbrieven, instructies, functiebeschrijvingen, organogrammen en aanvullende interviews.

¹ 20% van de federale betalingen wordt onderworpen aan deze procedure.

Lorsque les systèmes de contrôle interne ne sont pas suffisamment développés pour que la Cour des comptes puisse effectuer des audits de systèmes, elle est tenue de continuer à fonder son contrôle sur la vérification de données individuelles.

Dans l'état actuel, la Cour octroie son visa sur la base d'une première vérification des données figurant dans les dossiers de paiement et des pièces justificatives y afférentes. En l'occurrence, elle vérifie si la dépense a été approuvée par les instances compétentes (*autorisation*) et si les traces de contrôle interne présentes dans ces dossiers offrent une garantie minimale que les montants dus sont payés aux ayant droits au moment voulu et sont enregistrés correctement dans les comptes de l'Etat. Il s'agit d'une vérification formelle qui fournit une première indication quant à la fiabilité du contrôle interne. Un bon système de contrôle interne ne peut, en effet, autoriser des paiements que sur la base de pièces suffisamment probantes tant au point de vue de l'obligation de paiement que de l'accord des ordonnateurs et contrôleurs concernés.

Après le paiement, la Cour des comptes effectue par sondage une nouvelle vérification de dossiers auprès de l'administration. L'ensemble des lacunes sont notées sur des listes de contrôle normalisées et communiquées, pour chaque SPF (SPP), au président du comité de direction par le biais d'une lettre de management comprenant des propositions pour améliorer le contrôle interne du cycle de paiement. Pour le ministère de la Défense, cette procédure passe par le chef de la Défense.

2 Méthode d'examen

Les ordonnances qui ont fait l'objet cette année d'une vérification par sondage au sein de l'administration concernaient des dépenses effectuées à la charge du budget par les comptables centralisateurs et les paiements effectués à l'étranger².

Les vérifications ont été effectuées sur la base de trois catégories de listes de contrôle relatives aux marchés publics, aux subsides et aux autres dépenses diverses. Les questions posées dans ces trois listes de contrôle ont, ensuite, été réunies en cinq groupes: *imputation budgétaire*, *documentation du dossier de paiement*, *autorisation*, *paiement* et *particularités*.

Ces ordonnances ont été vérifiées par sondage de telle sorte que, par SPF ou SPP, au moins 10% de l'ensemble des ordonnances ont été vérifiées, soit pour un montant de 4.407.318.710,36 euros.

3 Résultats de l'examen

La lacune la plus fréquente avait trait à l'aspect *documentation du dossier de paiement*. Autrement dit, les pièces justificatives étaient insuffisantes pour permettre au contrôle interne ainsi qu'à la Cour de mener à bien leur action de manière immédiate et complète. Il est manifeste que, dans un certain nombre de services, l'archivage doit encore être adapté en fonction de la nouvelle méthode de contrôle de la Cour des comptes.

D'autres lacunes ont aussi été relevées en petit nombre. Ainsi, certaines dépenses ont été imputées à un article budgétaire erroné ou à un crédit budgétaire incorrect.

² Les ordonnances relatives aux autres catégories de dépenses, telles qu'avances de fonds et dépenses fixes, sont toujours contrôlées suivant la méthode classique en vigueur avant l'année 2003.

Als de interne controles onvoldoende uitgebouwd zijn om het Rekenhof toe te laten systeemaudits uit te voeren, moet het zijn controle blijven baseren op het nazicht van individuele gegevens.

Momenteel blijft het Rekenhof zijn visum verlenen op grond van een eerste directe controle van de gegevens in de betalingsdossiers en de bijhorende verantwoordingsstukken. Daarbij wordt nagegaan of de uitgave werd goedgekeurd door de bevoegde instanties (*autorisatie*) en of de sporen van interne controle in die dossiers een minimale waarborg bieden dat de verschuldigde bedragen op het juiste tijdstip aan de rechthebbenden worden betaald en op een correcte wijze in de rekeningen van de overheid worden geboekt. Het betreft een formele controle die een eerste indicatie moet geven over de betrouwbaarheid van de interne controle. Een goed intern controlesysteem mag immers slechts betalingen toelaten op basis van voldoende bewijskrachtige stukken waaruit de betalingsverplichting blijkt evenals het akkoord van de betrokken ordonnateurs en controleurs.

Na de betaling voert het Rekenhof steekproefsgewijs een nieuwe dossiercontrole uit bij de administratie. Alle tekortkomingen worden genoteerd op gestandaardiseerde controlelijsten en per FOD (POD) meegedeeld aan de voorzitter van het directiecomité d.m.v. een management letter en met suggesties om de interne controle op de betalingscyclus te verbeteren. Voor het Ministerie van Landsverdediging verliep deze procedure via de Chef Defensie.

2 Onderzoeksmethode

De ordonnanties die dit jaar werden onderworpen aan steekproefcontroles bij de administratie hadden betrekking op de uitgaven op de begroting uitgevoerd door de centraliserende rekenplichtigen en de betalingen in het buitenland².

De controles werden uitgevoerd aan de hand van drie soorten controlelijsten: één voor overheidsopdrachten, één voor subsidies en één voor andere, diverse uitgaven. De vragen in deze drie controlelijsten werden vervolgens gebundeld in vijf groepen: *budgettaire aanrekening, documentatie van het betalingsdossier, autorisatie, betaling en bijzonderheden*.

De ordonnanties werden steekproefsgewijs gecontroleerd, derwijze dat per FOD of POD minstens 10% van de ordonnanties werden gecontroleerd voor een totaal bedrag van 4.407.318.710,36 euro.

3 Onderzoekresultaten

De meest voorkomende tekortkoming had betrekking op het aspect *documentatie van het betalingsdossier*. Dat wil zeggen dat er onvoldoende verantwoordingsstukken beschikbaar waren om de interne controle alsook het Rekenhof toe te laten zijn controle volledig, snel en naar behoren uit te voeren. Kennelijk moet de archivering bij een aantal diensten nog worden aangepast aan de nieuwe controlemethode van het Rekenhof.

Daarnaast werden enkele andere tekortkomingen genoteerd. Zo werden bepaalde uitgaven aangerekend op het verkeerde begrotingsartikel of -krediet. Soms ontbrak de autorisatie (goedkeuring van de betaling door de ordonnateur).

² De ordonnanties betreffende de andere soorten uitgaven, zoals geldvoorschotten en vaste uitgaven, worden nog steeds gecontroleerd volgens de klassieke methode van toepassing vóór 2003.

Parfois, l'autorisation, c'est-à-dire l'approbation du paiement par l'ordonnateur, était inexistante.

En ce qui concerne la procédure de paiement, il a été examiné si celui-ci était exigible et avait été effectué en temps opportun, si les prestations avaient été effectuées conformément au contrat et si le montant du paiement correspondait au montant dû stipulé dans le contrat ou la réglementation. Par rapport à ces différents critères, la Cour a constaté un nombre limité d'erreurs.

Les résultats de l'examen ont, au cours du premier semestre de l'année 2004, été communiqués par lettre de management aux présidents des comités de direction des services publics fédéraux et de programmation concernés.

4 Réponse de l'administration

A ce jour, seuls les présidents des SPF *Chancellerie du Premier Ministre, Sécurité sociale, Personnel et Organisation* et *Technologie de l'Information et de la Communication*, le président du SPP *Intégration sociale* ainsi que le *ministère de la Défense* ont réagi aux lettres de management qui leur sont parvenues.

Wat betreft de betalingsprocedure werd onderzocht of de betaling opeisbaar was en tijdig werd verricht, of de prestaties conform de overeenkomst werden uitgevoerd en of het bedrag van de betaling overeenstemde met het verschuldigde bedrag bepaald in de overeenkomst of in de reglementering. Ook wat deze aspecten betreft werden beperkt aantal tekortkomingen genoteerd.

De onderzoeksresultaten werden in de loop van de eerste helft van 2004 per management letter meegedeeld aan de voorzitters van de directiecomités van de betrokken federale en programmatorische overheidsdiensten.

4 Antwoord van de administratie

Tot op heden hebben enkel de voorzitters van de FOD's *Kanselarij van de Eerste Minister, Sociale Zekerheid, Personeel en Organisatie* en *Informatie- en Communicatietechnologie*, de voorzitter van de POD *Maatschappelijke Integratie* en het *Ministerie van Landsverdediging* gereageerd op de management letters die ze ontvingen.

6 JUSTICE

– POLITIQUE D'ACHAT À DESTINATION DE LA MAGISTRATURE ET DES MAISONS DE JUSTICE

Dans le but d'améliorer le fonctionnement de la justice, le Gouvernement et le Parlement ont, depuis 1990, accru de plus de 50% les crédits budgétaires destinés aux dépenses de fonctionnement et d'investissement de la magistrature et des maisons de justice pour atteindre près de 80 millions d'euros en 2004. Or, le manque de moyens matériels est toujours cité comme une cause importante de dysfonctionnements au sein de la justice.

Sur la base de cette constatation, la Cour des comptes a examiné l'efficacité de la politique d'achat concernant la magistrature et les maisons de justice. Il n'existe toujours pas de vision politique axée sur l'avenir en ce qui concerne l'achat du matériel et de l'infrastructure. Le Service bâtiments et matériel (BATMAT) du SPF Justice, qui joue un rôle-clé en la matière, ne dispose pas d'un organigramme, d'une déclaration de mission ou d'objectifs stratégiques. En l'absence d'un plan des besoins annuel, il n'est pas possible de distinguer les besoins prioritaires. Les commandes sont passées au fur et à mesure des demandes de la magistrature et des maisons de justice. Le service n'effectue pas systématiquement un sondage au sujet des besoins matériels des cours et tribunaux. Les possibilités offertes par le système informatique ne sont pas suffisamment exploitées, notamment en ce qui concerne la gestion des crédits. Tous ces éléments obligent parfois le service à reporter la commande ou le paiement de marchés importants. Le contrôle relatif à l'exactitude des factures n'est pas davantage exhaustif.

La Cour des comptes plaide en faveur d'objectifs et de priorités politiques explicites, de la délimitation précise des missions des divers services d'achat, d'une enquête systématique auprès des clients et d'une gestion optimale des crédits. Enfin, le Parlement doit être mieux informé tant au sujet des choix politiques concrets que de leur mise en œuvre.

1 Introduction

N-2.108.619

1.1 Point de départ de l'audit

L'absence d'encadrement matériel de la magistrature et la lourdeur des procédures administratives sont parfois citées comme une cause importante de dysfonctionnements au sein de la justice et, indirectement, de l'arriéré judiciaire.

Le service d'achat du SPF Justice, le Service bâtiments et matériel (BATMAT)¹, est principalement responsable de l'utilisation des moyens de fonctionnement et d'investissement destinés à la justice. Environ 60% de ceux-ci sont affectés par le biais de ce service². Le service BATMAT joue un rôle-clé dans l'encadrement matériel des cours et tribunaux et a, en tant que tel, un impact direct sur le fonctionnement des juridictions et des maisons de justice. L'efficacité du fonctionnement du service BATMAT constituera donc un des facteurs déterminants de l'effet de l'accroissement des moyens financiers destinés à l'achat de matériel.

¹ Le service BATMAT appartient à la direction générale Organisation judiciaire.

² Hormis les frais de personnel et les frais de justice.

6 JUSTITIE

– AANKOOPBELEID VOOR DE MAGISTRATUUR EN DE JUSTITIEHUIZEN

Om de werking van Justitie te verbeteren hebben de regering en het parlement de begrotingskredieten voor de werkings- en investeringsuitgaven voor de magistratuur en de justitiehuizen sinds 1990 met meer dan 50% verhoogd tot nagenoeg 80 miljoen euro in 2004. Niettemin wordt het gebrek aan materiële middelen nog altijd aangehaald als een belangrijke oorzaak van disfuncties bij het gerecht.

Vanuit die vaststelling heeft het Rekenhof onderzocht of het aankoopbeleid voor de magistratuur en de justitiehuizen doelmatig verloopt. Een toekomstgerichte beleidsvisie op het vlak van de aankoop van materieel en infrastructuur blijkt nog steeds te ontbreken. De Dienst Gebouwen en Materieel (DGM) van de FOD Justitie, die terzake een sleutelrol vervult, beschikt niet over een organogram, een opdrachtverklaring of strategische doelstellingen. Bij gebrek aan jaarlijkse behoefteplannen kunnen prioritaire behoeften niet van andere worden onderscheiden. Bestellingen worden geplaatst naarmate ze worden aangevraagd door de magistratuur en de justitiehuizen. Er wordt niet systematisch gepeild naar de materiële behoeften van hoven en rechtbanken. De mogelijkheden van het informaticasysteem worden te weinig benut, onder meer op het vlak van het kredietbeheer. Een en ander leidt ertoe dat de bestelling of betaling van belangrijke opdrachten soms moet worden uitgesteld. De controle op de juistheid van de facturen is evenmin sluitend.

Het Rekenhof pleit voor expliciete beleidsdoelstellingen en –prioriteiten, een accurate afbakening van de opdrachten van de diverse aankoopdiensten, een systematische klantenbevraging en een optimaal kredietbeheer. Tenslotte moet het parlement beter worden geïnformeerd zowel over de concrete beleidsopties als over de invulling ervan.

N-2.108.619

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Het gebrek aan materiële omkadering van de magistratuur en de logge administratieve procedures worden soms aangehaald als een belangrijke oorzaak van disfuncties bij het gerecht en onrechtstreeks ook van de gerechtelijke achterstand.

De aankoopdienst van de FOD Justitie, de Dienst Gebouwen en Materieel (DGM)¹, is in belangrijke mate verantwoordelijk voor de aanwending van de werkings- en investeringsmiddelen voor Justitie. Ongeveer 60% ervan wordt via deze dienst besteed². De DGM vervult een sleutelrol in de materiële omkadering van de hoven en rechtbanken en heeft zo een rechtstreekse impact op het functioneren van de rechtscolleges en de justitiehuizen. Het effect dat met de toenemende financiële middelen voor aankoop van materieel kan worden bereikt zal dus mee worden bepaald door de doelmatigheid van de werking van de DGM.

¹ De DGM behoort tot het directoraat-generaal Rechterlijke Organisatie.

² Personeelskosten en gerechtskosten niet inbegrepen.

C'est pourquoi la Cour des comptes a procédé à une évaluation de la politique, de l'organisation et du fonctionnement de BATMAT, par le biais d'un contrôle de la bonne gestion. La Cour a également vérifié dans quelle mesure les autorités responsables et le Parlement sont informés des résultats et des effets de la politique menée en matière d'achats.

1.2 Cadre budgétaire

Le montant total des moyens attribués est passé de 41.383.345 euros en 1990 à 81.723.000 euros en 2003. Pour 2004, ces crédits s'élèvent à 78.776.000 euros. Le montant des moyens attribués a diminué après 1990 et n'a dépassé le niveau de 1990 qu'à partir de 1995³.

Les maisons de justice figurent dans le budget depuis 1999. L'octroi de moyens en faveur des maisons de justice n'a pas été effectué au détriment des juridictions ordinaires. Les moyens ont, certes, connu une diminution relative en 1999, mais celle-ci a été compensée en 2000 et 2001. Les moyens destinés aux juridictions ordinaires ont augmenté, en moyenne, de 1.439.669 euros par an après 1998.

Entre 1990 et 2001, les moyens accordés ont été dépensés en moyenne à raison de 92,75%⁴. Au cours des dix dernières années, ces moyens n'ont donc jamais été épuisés.

Les moyens destinés à la magistrature et aux maisons de justice sont repris dans la division organique 56 («Juridictions ordinaires») du budget de la Justice, sous un programme de subsistance pour les juridictions ordinaires (56/0) et, depuis 1999, également sous un programme «Maisons de justice» (56/2). Sur le plan budgétaire, les juridictions ordinaires et les maisons de justice constituent de loin le plus important champ d'action de BATMAT, certainement depuis l'année budgétaire 2001⁵.

Entre 1993 et 2000, plusieurs glissements se sont produits dans les allocations de base. Depuis 1995, les frais de fonctionnement pour les services de photocopie sont budgétisés séparément et, depuis 1996, il en va de même pour les frais de représentation pour la magistrature. En 1993 et 1994, un nouveau programme budgétaire «contrat avec le citoyen» (56/2) destiné à l'ordre judiciaire a été inséré dans le budget. En outre, des moyens destinés à des «plans pluriannuels» ont été inscrits au budget pour les périodes 1994-1997 et 1998-2000. Ces crédits supplémentaires destinés à des plans pluriannuels ont été ajoutés aux crédits déjà existants pour les moyens de subsistance. Ils ne sont, dès lors, pas identifiables en tant que tels et il n'est pas possible d'en contrôler l'affectation.

Depuis 2001, les crédits de fonctionnement et d'investissement destinés à l'informatique figurent sur des allocations de base distinctes (02.12.04, 02.74.04, 21.12.04, 22.74.04).

³ En 1995, ces moyens étaient de 19% supérieurs à ceux octroyés en 1990; en 1997, cette augmentation était de 32% et, en 2000 et 2001, de 95%. En 2003, ces moyens ont connu une augmentation de 97% par rapport au montant de 1990. Cette comparaison ne tient toutefois pas compte de l'inflation. Après correction sur la base de l'indexation, l'augmentation nette des moyens ne s'élève plus qu'à 6% pour 1995, 13% pour 1997, 59% pour 2000, 55% pour 2001 et 52% pour 2003. Depuis 1990, l'augmentation (nette) réelle des moyens ne s'est donc réalisée qu'à partir de 1995.

⁴ Le calcul tient compte des dépenses totales effectuées jusqu'à l'exercice 2001, le dernier à avoir été clôturé.

⁵ Pour l'année budgétaire 2000 – lorsque la Police judiciaire était encore à la charge du budget du département Justice – la part des moyens budgétaires destinés aux juridictions ordinaires et aux maisons de justice et dont BATMAT assurait la gestion s'élevait déjà à respectivement 71,83 et 11,45%.

Om deze redenen heeft het Rekenhof via een doelmatigheidsonderzoek het beleid, de organisatie en de werking van de DGM geëvalueerd. Het heeft ook nagegaan in welke mate over de resultaten en effecten van het gevoerde aankoopbeleid informatie wordt verstrekt aan de verantwoordelijke gezagsdragers en aan het parlement.

1.2 Budgettair kader

Het totale bedrag aan toegewezen middelen is toegenomen van 41.383.345 euro in 1990 tot 81.723.000 euro in 2003. Voor 2004 bedragen deze kredieten 78.776.000 euro. De toegewezen middelen zijn na 1990 gedaald en overstijgen slechts vanaf 1995 opnieuw het niveau van 1990³.

De justitieuhuizen zijn sinds 1999 opgenomen in de begroting. De toekenning van middelen voor de justitieuhuizen is niet ten nadele van de gewone rechtsmachten gebeurd. Er was weliswaar een relatieve daling van de middelen in 1999, maar die werd goedge maakt in 2000 en 2001. De middelen voor de gewone rechtsmachten zijn na 1998 gemiddeld gestegen met 1.439.669 euro per jaar.

Van 1990 tot en met 2001 werd gemiddeld 92,75% van de toegewezen middelen uitgegeven⁴. Gedurende de laatste tien jaar werden de toegewezen middelen dus nooit uitgeput.

De middelen voor de magistratuur en justitieuhuizen zijn in de begroting Justitie opgenomen in de organisatieafdeling 56 (*Gewone rechtsmachten*), onder een bestaansmiddelenprogramma voor de gewone rechtsmachten (56/0) en, vanaf 1999, ook onder een programma *Justitieuhuizen* (56/2). De gewone rechtsmachten en de justitieuhuizen vormen vanuit budgettair oogpunt veruit het grootste werkveld voor de DGM, zeker vanaf het begrotingsjaar 2001⁵.

Tussen 1993 en 2000 hebben er zich diverse verschuivingen in de basisallocaties voorgedaan. Vanaf 1995 worden de werkingskosten voor fotokopiediensten afzonderlijk gebudgetteerd en vanaf 1996 de representatiekosten voor de magistratuur. In 1993 en 1994 werd er een nieuw begrotingsprogramma *contract met de burger* (56/2) opgenomen voor de rechterlijke orde. Tevens werden middelen voor *meerjarenplannen* ingeschreven voor de periodes 1994-1997 en 1998-2000. Deze extra-kredieten voor meerjarenplannen werden gevoegd bij de al bestaande kredieten voor bestaansmiddelen. Daardoor zijn ze als dusdanig niet identificeerbaar en is een controle op de besteding van deze extra-kredieten niet mogelijk.

Sinds 2001 worden de werkings- en investeringskredieten voor informatica ondergebracht in afzonderlijke basisallocaties (02.12.04, 02.74.04, 21.12.04, 22.74.04).

³ Tegenover 1990 stegen deze middelen in 1995 met 19%, in 1997 met 32%, in 2000 en 2001 met 95% en in 2003 met 97%. Hierbij is echter géén rekening gehouden met de inflatie. Na correctie op basis van de indexaanpassing bedraagt de netto-toename van de middelen voor 1995 nog slechts 6%, voor 1997 nog 13%, voor 2000 nog 59%, voor 2001 nog 55% en voor 2003 nog 52%. Er is dus sinds 1990 een reële (netto-) stijging van de middelen geweest vanaf 1995.

⁴ Hierbij wordt rekening gehouden met de totale uitgaven tot en met 2001, het laatst afgesloten begrotingsjaar.

⁵ Voor het begrotingsjaar 2000 – toen ook de Gerechtelijk Politie nog ten laste viel van de Justitiebegroting – bedroeg het aandeel van de gewone rechtsmachten en de justitieuhuizen in de door de DGM beheerde begrotingsmiddelen respectievelijk al 71,83% en 11,45%.

2 Description de l'audit

2.1 Objectif du contrôle et exposé du problème

Le contrôle visait à vérifier si l'organisation et le fonctionnement de BATMAT satisfont aux conditions d'une gestion économe, efficiente et efficace des moyens d'équipement et de fonctionnement destinés à la magistrature et aux maisons de justice et si une justification suffisante en est donnée vis-à-vis du ministre et du Parlement à l'occasion de l'établissement et de l'exécution du budget.

En guise de point de départ, quatre questions d'audit ont été formulées:

1. Quels sont les objectifs du ministre de la Justice et de l'administration en ce qui concerne la politique d'achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice?
2. Dans quelle mesure l'organisation de BATMAT garantit-elle un fonctionnement efficient?
3. Dans quelle mesure le processus d'achat satisfait-il aux conditions d'efficience?
4. Comment le budget est-il préparé, étayé et, après son exécution, justifié vis-à-vis du ministre et du Parlement?

Les conclusions (point 4) et les recommandations (point 7) ont également été structurées en fonction de ces questions d'audit.

2.2 Délimitation du contrôle

Le contrôle a été limité au niveau de l'organisation administrative et de la gestion des moyens, des programmes budgétaires, ainsi que de l'objectif de contrôle. L'audit a été exécuté entre juin 2002 et fin 2003. Il a porté sur 250 dossiers d'achats relatifs aux années budgétaires 2001 et 2002.

Sur le plan de *l'organisation administrative et de la gestion des moyens*, le contrôle concerne les achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice, tels qu'effectués par le service BATMAT. Au sein de BATMAT, une section distincte s'occupe de la gestion des bâtiments, mais en raison des compétences spécifiques de la Régie des bâtiments dans ce domaine, la matière n'a pas été abordée dans le cadre du contrôle.

En ce qui concerne les *programmes budgétaires*, le contrôle est axé sur la gestion des crédits budgétaires destinés à l'équipement et au fonctionnement des «Juridictions ordinaires» (programme budgétaire 56/0) et des maisons de justice (programme budgétaire 56/2).

2.3 Méthode de contrôle et élaboration du rapport

Les questions d'audit portant sur l'organisation et le fonctionnement de BATMAT en tant que service d'achat ont été examinées, sur le plan du contenu, en fonction de deux cadres conceptuels qui répondent à des normes internationalement reconnues. D'une part, ont été utilisées les normes générales et les critères du *modèle d'excellence EFQM*⁶, un modèle de qualité utilisé tant pour les entreprises privées que pour les organisations publiques. Plus spécifiquement, il a été recouru au *Procurement Excellence Pilot*, une variante du modèle EFQM utilisée pour l'audit des processus d'achat et établie par l'*UK Government Procurement Webcentre* (Royaume-Uni).

⁶ EFQM = The European Foundation for Quality Management.

2 Beschrijving van het onderzoek

2.1 Doelstelling van het onderzoek en probleemstelling

Het onderzoek beoogde na te gaan of de organisatie en de werking van de DGM voldoen aan de voorwaarden voor een zuinig, efficiënt en effectief beheer van de uitrustings- en werkmiddelen voor de magistratuur en de justitiehuisen en of dit afdoende wordt verantwoord ten opzichte van de minister en het parlement ter gelegenheid van de opmaak en de uitvoering van de begroting.

Als uitgangspunt werden vier onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de doelstellingen van de Minister van Justitie en de administratie voor het aankoopbeleid ten behoeve van de magistratuur en de justitiehuisen?
2. In welke mate waarborgt de organisatie van de DGM een doelmatige werking?
3. In welke mate voldoet het aankoopproces aan de voorwaarden van doelmatigheid?
4. Hoe wordt de begroting voorbereid, onderbouwd en na uitvoering verantwoord aan de Minister en het parlement?

De conclusies (punt 4) en de aanbevelingen (punt 7) zijn ook volgens deze onderzoeksvragen gestructureerd.

2.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek werd afgebakend op het vlak van de administratieve organisatie en het middelenbeheer, de begrotingsprogramma's en de onderzoeksobjectieven. Het vond plaats van juni 2002 tot einde 2003; er werden 250 aankoopdossiers onderzocht met betrekking tot de begrotingsjaren 2001 en 2002.

Op het vlak van de *administratieve organisatie en het middelenbeheer* ging het onderzoek over de aankopen voor de magistratuur en de justitiehuisen zoals ze worden verricht door de DGM. Binnen de DGM beheert een afzonderlijke sectie de gebouwen, maar wegens de specifieke bevoegdheden op dit vlak van de Regie der Gebouwen werd het gebouwenbeheer niet betrokken in het onderzoek.

Op het vlak van de *begrotingsprogramma's* betreft het onderzoek het beheer van de begrotingskredieten bestemd voor de uitrusting en werking van de gewone rechtsmachten (begrotingsprogramma 56/0) en de justitiehuisen (begrotingsprogramma 56/2).

2.3 Onderzoeksmethodologie en rapportering

De onderzoeksvragen over de organisatie van de DGM en het functioneren als aankoopdienst werden inhoudelijk benaderd vanuit twee conceptuele kaders die beantwoorden aan internationaal aanvaarde professionele standaarden. Enerzijds werden algemene normen en criteria gehanteerd van het *EFQM Excellence model*⁶, een kwaliteitsmodel dat zowel voor particuliere als voor overheidsorganisaties wordt gebruikt. Specifiek werd *The Procurement Excellence Pilot* gebruikt, een vertaling van het EFQM model naar de audit van aankoopprocessen opgesteld door het *UK Government Procurement Webcentre* (Verenigd Koninkrijk).

⁶ EFQM = European Foundation for Quality Management.

Pour l'évaluation des processus d'achats, c'est le modèle de Coopers & Lybrand (1991) qui a été utilisé. Il examine toutes les composantes de la fonction d'achat dans leur cohérence réciproque.

L'évaluation de la justification de l'exécution du budget (quatrième question d'audit) est basée sur les critères d'audit proposés pour l'évaluation de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement, tels qu'élaborés par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques du Canada⁷. Selon ces normes, les informations en matière de justification doivent être pertinentes, c'est-à-dire qu'elles doivent faire le rapport entre les objectifs poursuivis et les prestations. En outre, elles doivent être significatives sur le plan du contenu. Il doit exister un lien démontrable entre les prestations mentionnées dans les rapports et les véritables réalisations. Ces informations doivent, de plus, être précises et équilibrées.

Dans la mesure du possible, on a tenté d'obtenir des informations identiques par le biais de différentes sources et/ou techniques. Les principales sources ont été la correspondance et les documents internes, les documents budgétaires, ainsi que les collaborateurs de l'administration et du ministre. Les techniques d'audit utilisées sont l'étude de documents, des entretiens, la visualisation de procédures analysées sous la forme d'ordinogrammes, un questionnaire d'auto-évaluation et l'étude d'un échantillon aléatoire de dossiers d'achats (années budgétaires 2001 et 2002).

3 Résultats du contrôle

Les résultats détaillés du contrôle ont été envoyés à l'administration concernée, qui a pu en vérifier l'exhaustivité et l'exactitude.

L'administration a réagi au rapport par une lettre du 26 mai 2004 (voir point 5), au sujet de laquelle la Cour a formulé un bref commentaire (point 6).

Les constatations, la réaction de l'administration, les conclusions et les recommandations (point 7) ont été communiquées à la ministre de la Justice par lettre du 28 juillet 2004.

Par lettre du 27 août 2004, la ministre a fait savoir que les recommandations de la Cour correspondent partiellement aux constatations de l'administration émises dans le cadre du *Business Process Reengineering* (point 6) mais qu'elle ne peut pas encore proposer de mesures précises compte tenu des réformes envisagées dans son département.

4 Conclusions

Eu égard à l'augmentation importante des crédits de fonctionnement et d'investissement destinés à la magistrature et aux maisons de justice depuis 1995 (plus de 50 % par rapport à 1990), il a été vérifié si l'élaboration de la politique d'achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice s'effectue avec efficacité et dans l'optique d'une gestion économe, efficace et efficiente des moyens et du personnel. À cette fin, un certain nombre de normes ont été définies et la vérification a porté sur l'existence des conditions auxquelles devrait répondre une politique d'achat efficiente.

⁷ Bureau du vérificateur général du Canada, «Critères de vérification pour l'évaluation de la justesse et de la fiabilité de l'information sur le rendement».

Voor de evaluatie van de aankoopprocessen werd het model van Coopers & Lybrand (1991) gebruikt. Het model omvat alle onderdelen van de aankoopfunctie in hun onderlinge samenhang.

Om de verantwoording van de uitvoering van de begroting te beoordelen (onderzoeksvraag 4), werden de auditcriteria voor de beoordeling van de redelijkheid en betrouwbaarheid van prestatie-informatie, afkomstig van de Canadese rekenkamer vooropgesteld⁷. Volgens deze normen dient verantwoordingsinformatie relevant te zijn, dat wil zeggen dat zij het verband dient te leggen tussen beoogde doelstellingen en prestaties. Verder dient ze inhoudelijk betekenisvol te zijn. Er moet een aantoonbaar verband zijn tussen de gerapporteerde prestaties en de uiteindelijke verwezenlijkingen. Deze informatie moet bovendien accuraat en evenwichtig zijn.

In de mate van het mogelijke werd getracht dezelfde informatie via verschillende bronnen en/of technieken te verkrijgen. De voornaamste bronnen waren briefwisseling en interne documenten, begrotingsdocumenten, en medewerkers van de administratie en de minister. Als onderzoekstechnieken werden documentenstudie, interviews, visualisering van geanalyseerde procedures in stroomdiagrammen, een zelfbeoordelvragenlijst en een studie van een aselechte steekproef van aankoopdossiers (begrotingsjaren 2001 en 2002) gebruikt.

3 Onderzoeksbevindingen

De gedetailleerde onderzoeksbevindingen zijn aan de betrokken administratie gestuurd, die de volledigheid en de juistheid ervan heeft kunnen nagaan.

De administratie heeft op het verslag gereageerd bij brief van 26 mei 2004 (punt 5), waarbij het Rekenhof een korte commentaar heeft geformuleerd (punt 6).

De vaststellingen, de reactie daarop van de administratie, de conclusies en aanbevelingen (punt 7) werden aan de Minister van Justitie meegedeeld bij brief van 28 juli 2004.

De Minister heeft bij brief van 27 augustus 2004 geantwoord dat de aanbevelingen van het Rekenhof deels overeenstemmen met de bevindingen van de administratie in het kader van de Business Process Reengineering (punt 6), maar dat zij gelet op de voorziene hervormingen in haar departement nog geen precieze maatregelen kan voorstellen.

4 Conclusies

Vanuit de vaststelling dat de werkings- en investeringskredieten voor de magistratuur en de justitiehuisen sinds 1995 in belangrijke mate zijn toegenomen (met meer dan 50% ten opzichte van 1990) werd nagegaan of het uitstippelen van het aankoopbeleid ten behoeve van de magistratuur en de justitiehuisen doelmatig verloopt en of daarbij aandacht wordt besteed aan een efficiënte, effectieve en zuinige inzet van middelen en personeel. Daartoe werden een aantal normen vooropgesteld en werd getoetst of de voorwaarden aanwezig zijn waaraan een doelmatig aankoopbeleid zou moeten beantwoorden.

⁷ Office of the Auditor General of Canada. *Audit Criteria for the Assessment of the Fairness and Reliability of Performance Information.*

L'audit – réalisé à l'aide de deux cadres conceptuels de bonne organisation des processus d'achat, admis au niveau international – a montré que l'organisation et les procédures de BATMAT ne correspondent pas aux normes et conditions définies en la matière.

4.1 Objectifs du ministre et du SPF Justice concernant les achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice

Une politique d'achat efficiente doit remplir un certain nombre de conditions quant aux objectifs, à l'organisation administrative, aux processus de travail et à la gestion budgétaire.

Une *première condition* pour réaliser une affectation plus efficiente et plus efficace du personnel et des moyens consiste à fixer des objectifs stratégiques généralement connus au niveau de la politique d'achat, qui sont rendus opérationnels par le biais de programmes d'action et dont la réalisation est contrôlée à l'aide d'instruments de mesure.

Ni les notes de politique générale ni les documents budgétaires concernant le SPF Justice ne contiennent des objectifs stratégiques du ministre au sujet de la politique d'achat à exécuter par BATMAT. En ce qui concerne les services d'achats, l'administration n'est pas au courant d'une quelconque vision politique axée sur l'avenir et déterminée en fonction de réalisations, socialement pertinentes, envisagées pour la magistrature et les maisons de justice.

Jusqu'à présent, la manière dont BATMAT pourrait contribuer à formuler les objectifs stratégiques et opérationnels n'a jamais été soumise à une analyse (comprenant une description de l'organisation, des moyens requis, des facteurs de succès et de risque établis sur la base des expériences antérieures).

De même, aucun plan opérationnel général prévoyant des actions concrètes n'a été élaboré pour BATMAT. La politique d'achat de BATMAT n'est, donc, pas pilotée ni surveillée sur la base d'objectifs stratégiques et opérationnels fixés par écrit.

4.2 Efficience de l'organisation du Service bâtiments et matériel

Une *deuxième condition* est que l'organisation de BATMAT doit offrir la garantie d'un fonctionnement efficient. Cette condition implique l'existence d'une déclaration de mission cohérente, d'un organigramme actualisé et d'une politique du personnel qui repose sur des descriptions claires des fonctions et des tâches et qui porte attention à la formation et à la gestion de l'expertise. En outre, le soutien logistique doit être utilisé de manière adéquate et la collaboration avec les autres services (au sein du SPF Justice et avec des services extérieurs) doit être clairement définie pour toutes les personnes concernées.

BATMAT ne dispose pas d'une déclaration de mission explicitement définie et se comporte comme un simple service d'exécution qui effectue les achats demandés, pour autant que ceux-ci satisfassent aux critères fixés et qu'un budget suffisant soit disponible à cet effet.

Vu l'absence d'objectifs au niveau hiérarchique le plus élevé, la cohérence d'une quelconque forme de déclaration de mission (comme dans les rapports d'activité) par rapport aux objectifs du ministre et de l'administration ne fait pas l'objet d'une évaluation.

BATMAT ne dispose pas non plus d'un *organigramme* actualisé.

Uit het onderzoek – dat is gevoerd aan de hand van twee internationaal aanvaarde conceptuele kaders voor de doelmatige organisatie van aankoopprocessen – is gebleken dat de DGM organisatorisch en procedureel niet aan de terzake vooropgestelde normen en voorwaarden voldoet.

4.1 Doelstellingen van de minister en van de FOD Justitie betreffende de aankopen voor de magistratuur en de justitiehuizen

Een doelmatig aankoopbeleid moet aan een aantal voorwaarden beantwoorden met betrekking tot doelstellingen, administratieve organisatie, werkprocessen en budgetbeheer.

Een *eerste voorwaarde* voor een efficiëntere en effectievere inzet van personeel en middelen is het vastleggen van algemeen bekende strategische doelstellingen op vlak van aankoopbeleid die via actieprogramma's worden geoperationaliseerd en waarvan de realisatie via meetinstrumenten wordt getoetst.

Noch de beleids-, noch de begrotingsdocumenten van de FOD Justitie bevatten strategische doelstellingen van de minister in verband met het aankoopbeleid dat door de DGM moet worden uitgevoerd. Van een toekomstgerichte beleidsvisie op de aankoopdiensten in functie van beoogde maatschappelijk relevante verwezenlijkingen van de magistratuur en de justitiehuizen heeft de administratie geen weet.

Tot dusver werd nooit een analyse gemaakt van de wijze waarop de DGM kan bijdragen tot het formuleren van strategische en operationele doelstellingen (met omschrijving van de organisatie, noodzakelijke middelen, risico- en succesfactoren op basis van de ervaringen uit het verleden).

Voor de DGM is er evenmin een algemeen operationeel plan waarin concrete acties zijn vooropgesteld. Het aankoopbeleid van de DGM wordt dus niet gestuurd en bewaakt aan de hand van schriftelijk vastgelegde strategische en operationele doelstellingen.

4.2 Doelmatigheid van de organisatie van de Dienst Gebouwen en Materieel

Als *tweede voorwaarde* moet de organisatie van de DGM een doelmatige werking waarborgen. Dit impliceert een sluitende opdrachtverklaring, een actueel organogram en een personeelsbeleid dat steunt op duidelijke functie- en taakomschrijvingen en dat aandacht heeft voor vorming en beheer van expertise. Daarnaast moet de logistieke ondersteuning doelgericht worden aangewend en moeten de samenwerkingsverbanden met andere diensten (intern binnen de FOD Justitie en extern) worden vastgelegd op een wijze die voor alle betrokkenen duidelijk is.

De DGM heeft geen expliciet gedefinieerde opdrachtverklaring en gedraagt zich als een louter uitvoerende dienst die de gevraagde aankopen verricht, voor zover deze voldoen aan de vooropgestelde criteria en voor zover daar een budget voor is.

Gezien de afwezigheid van doelstellingen op het hogere hiërarchische niveau, vormt de consistentie van enige vorm van opdrachtverklaring (zoals in de activiteitenverslagen) met de doelstellingen van de minister en de administratie geen voorwerp van beoordeling.

Evenmin beschikt de DGM over een geactualiseerd *organogram*.

Het *personeelsbeleid* dient in functie te staan van de opdracht en de doelstellingen van de dienst. Er wordt in de DGM geen dergelijk professioneel personeelsbeleid

La *politique du personnel* doit être élaborée en fonction de la mission et des objectifs du service. BATMAT n'applique pas une telle gestion professionnelle du personnel. Il n'existe pas de planification du personnel mûrement réfléchie et la gestion des ressources humaines n'est pas organisée, ce qui entraîne, notamment, un manque de qualifications techniques.

Les *fonctions et les tâches* ne sont pas formellement décrites et la répartition des tâches n'est pas transparente.

En l'absence d'une stratégie et d'un plan de formation, la formation existante ne vise pas à améliorer l'efficacité du fonctionnement du service ni à augmenter l'expertise en matière d'achat. Aucun membre du personnel n'a suivi une formation relative à la politique d'achat et personne au sein du service ne maîtrise suffisamment les possibilités offertes par le système informatique utilisé pour pouvoir en extraire des informations de gestion.

Le *soutien logistique* de BATMAT porte principalement sur le système informatique et l'archivage des dossiers physiques.

Le *système informatique* est suffisamment performant pour les commandes et les liquidations, mais est sous-exploité au niveau de la gestion des informations, de l'évaluation des processus de travail et de la gestion des crédits.

La manière dont les *archives physiques* sont tenues à jour n'est pas transparente et ne permet pas d'effectuer des recherches systématiques en vue de rassembler des informations de gestion. Le lien entre le dossier électronique dans le système informatique et le dossier physique établi sur la base du numéro du bon de commande ne garantit pas suffisamment que les données pourront être retrouvées.

La répartition de fait des compétences entre BATMAT et le Centre de traitement de l'information (CTI), qui ne permet pas à BATMAT d'appréhender la planification des grands projets informatiques ni au CTI d'avoir prise sur le rythme d'affectation des crédits et la disponibilité de ceux-ci, donne lieu à des tensions entre les deux services, malgré une concertation régulière. Ce problème structurel ne favorise pas une gestion efficace des moyens destinés aux projets informatiques du SPF Justice.

Les accords de coopération entre BATMAT et le CPA/CMS⁸ (l'ancien Bureau fédéral d'achats) ne sont actuellement pas encore clairement définis. Il n'y a pas d'échange systématique des informations entre les deux services.

Lorsque la répartition des compétences entre BATMAT et les autres services est clairement définie et qu'une concertation systématique est organisée, aucun problème particulier ne se pose au niveau de la *collaboration*. C'est notamment le cas pour la collaboration avec le service des maisons de justice et la comptabilité générale.

BATMAT s'efforce de remplir sa tâche correctement, en tant que simple service d'exécution, sans disposer d'une déclaration de mission explicite, mais ne peut entreprendre les efforts nécessaires pour le développement d'une planification à long terme, la gestion de l'organisation et du personnel, notamment au niveau des descriptions de fonctions et de tâches et de la formation, de même qu'au niveau de la gestion de l'information, et, plus particulièrement, celle du système informatique. Par ailleurs, les contacts avec d'autres services (internes et externes) ne sont pas assez développés. Il s'agit en particulier de poursuivre l'évaluation de la collaboration avec le CTI, et, le cas échéant, de la réorienter.

⁸ Conseil politique d'achats/Contrats-cadres multi-SPF.

gevoerd. Er is geen doordachte personeelsplanning en het beheer van de human resources is niet georganiseerd, wat zich onder meer vertaalt in een gebrek aan technische kwalificaties.

Functie- en taakomschrijvingen zijn niet formeel omschreven en de taakverdelingen zijn niet transparant.

Bij afwezigheid van een vormingsstrategie en -plan is de bestaande vorming niet afgestemd op het verbeteren van de doelmatigheid van de werking van de dienst noch op de verhoging van de expertise op het vlak van de aankoopfunctie. Geen enkel personeelslid heeft een vorming over aankoopbeleid genoten en niemand van de dienst beheerst de mogelijkheden van de gebruikte informaticatoepassing voldoende om er beheersinformatie te kunnen uithalen.

De *logistieke ondersteuning* van de DGM betreft voornamelijk het informaticasysteem en de archieven van de fysische dossiers.

Het *informaticasysteem* is voldoende performant wat betreft bestellingen en vereffeningen, doch wordt onderbenut op vlak van beheer van informatie, evaluatie van de werkprocessen en kredietbeheer.

De wijze waarop het *fysische archief* wordt bijgehouden is niet transparant en laat geen systematische opzoeken voor het verzamelen van beheersinformatie toe. De link tussen het elektronische dossier in het informaticasysteem en het fysische dossier via de bestelbonnummers geeft onvoldoende garantie op het terugvinden van gegevens.

De feitelijke bevoegdheidsverdeling tussen de DGM en het Centrum voor Informatieverwerking (CIV), waarbij de DGM geen zicht heeft op de planning van grotere informaticaprojecten en het CIV geen vat heeft op het bestedingsritme en de beschikbaarheid van kredieten, zorgt voor spanningen tussen beide diensten, ondanks regelmatig overleg. Dit structurele probleem bevordert geenszins een doelmatig beheer van de middelen voor informaticaprojecten van de FOD Justitie.

De samenwerkingsverbanden tussen de DGM en ABA/FOR⁸ (het vroegere Federaal Aankoopbureau) zijn op dit ogenblik nog niet duidelijk omschreven. Er is geen systematische uitwisseling van informatie tussen beide diensten.

Waar de bevoegdheidsverdeling tussen de DGM en andere diensten duidelijk afgebakend is en er systematisch overleg is, stellen zich geen bijzondere problemen op het vlak van samenwerking. Dat is het geval voor de samenwerking met de dienst Justitiehuisen en de algemene comptabiliteit.

De DGM tracht naar behoren haar taak te vervullen als louter uitvoerende dienst zonder expliciet gedefinieerde opdrachtverklaring, maar er kunnen onvoldoende inspanningen gebeuren op vlak van ontwikkeling van langetermijnplanning, organisatie- en personeelsmanagement, onder meer op vlak van functie- en taakomschrijvingen en vorming, alsook op vlak van informatiebeheer, in het bijzonder het beheer van informatie in het informaticasysteem. Ook contacten met andere (aankoop)diensten (intern en extern) worden onvoldoende uitgebouwd. In het bijzonder moet de samenwerking met het CIV verder worden geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd.

⁸ Aankoopbeleid- en advies/FOD-overschrijdende Raamcontracten.

4.3 Fonctionnement et processus d'achat du Service bâtiments et matériel

Une *troisième condition* est l'exécution d'un processus d'achat efficient qui prend en considération toutes les facettes (de la spécification au suivi) et qui se déroule selon des procédures efficientes et efficaces.

A ce sujet, l'audit a constaté que les processus suivis par BATMAT n'ont pas été décrits au moyen d'ordinogrammes et de manuels de procédure et que le mode d'organisation des processus d'achat n'est ni évalué ni corrigé de manière systématique. Le fonctionnement quotidien du service est surtout régi par des lignes de conduite et des méthodes non systématiques résultant de la routine et de l'expérience des membres du personnel, telles qu'elles se sont développées au fil du temps.

Il n'existe pas d'ordinogrammes, de précis de procédure ou de manuels décrivant les processus suivis par BATMAT. Toutefois, certains aspects des processus d'achat sont décrits, de manière fragmentaire, par le biais de circulaires.

Afin de définir ce qui sera acheté (*au cours de la phase de spécification*), les cours et tribunaux ne sont pas interrogés systématiquement quant à leurs besoins. Une concertation structurée à ce sujet n'est mise en place qu'avec les maisons de justice. Il n'est pas rédigé de plan annuel des besoins. BATMAT prend connaissance des besoins au fur et à mesure de l'arrivée des demandes de commande. En conséquence, des mécanismes permettant de distinguer les besoins prioritaires (urgents) des autres n'ont pas non plus été développés. Il n'est pas davantage possible de répondre d'une manière adéquate aux demandes de nouveaux produits. Une spécification efficiente des besoins implique également la nécessité d'indiquer précisément, avant la commande, les exigences techniques d'achat, de livraison et d'entretien posées par le client. L'examen des dossiers a montré que plus des trois quarts d'entre eux correspondaient aux normes établies en la matière. Par contre, il s'est avéré qu'à peine un peu plus de la moitié des dossiers d'achat de machines de bureau étaient en règle à cet égard.

En ce qui concerne le choix du fournisseur (*au cours de la phase de sélection*), BATMAT est tenu d'observer les prescriptions et procédures prévues par la législation et la réglementation relatives aux marchés publics. Il n'est cependant pas prévu de formation ou d'appui juridique, afin d'assurer une application correcte des règles en vigueur. BATMAT a besoin de règles, d'accords, de procédures et de contrôles complémentaires particulièrement pour les achats par procédure négociée (par exemple, les achats d'un montant inférieur à 67.000 d'euros). Les fournisseurs ne sont pas sélectionnés sur la base d'offres obtenues à l'aide de formulaires et de devis standardisés et en tenant compte des expériences. Seuls 6 % des dossiers d'achat examinés contenaient une référence à la concurrence. Le choix du fournisseur n'est motivé qu'exceptionnellement (3 %). Une grande partie des commandes examinées (40 %) ont été passées dans le cadre d'adjudications de marchés stock, qui ont généralement été organisés par le BFA-CPA/CMS. Il n'existe toutefois pas de procédures ou de directives précisant les considérations d'économie et d'efficacité dont il faut tenir compte lors du choix entre un marché stock et une consultation individuelle du marché.

BATMAT ne peut se fonder pour conclure un contrat (*dans la phase de conclusion du contrat*) sur un système structuré d'échange d'informations et d'évaluation. Cependant, l'examen des dossiers a révélé que 86 % des dossiers d'achat contenaient un document (devis, lettre de commande ou facture) précisant la nature et l'ampleur de l'obligation contractée et que, par ailleurs, tous les contrats et devis ainsi que la plupart des lettres de commande (80 %) contenaient assez de données pour pouvoir définir clairement les conditions de l'achat. Toutefois, 60 % seulement des dossiers relatifs à l'informatique/télématique étaient en règle à cet égard.

4.3 Werking en aankoopprocessen van de Dienst Gebouwen en Materieel

Een *derde voorwaarde* is de uitvoering van een doelmatig aankoopproces waarbij alle facetten (van specificatie tot nazorg) in acht worden genomen en dat verloopt via efficiënte en effectieve procedures.

Op dit punt wordt vastgesteld dat de processen van de DGM niet zijn beschreven via stroomdiagrammen en procedurehandleidingen en dat de wijze waarop de aankoopprocessen zijn georganiseerd niet op een systematische wijze wordt geëvalueerd en bijgestuurd. Het dagelijkse functioneren van de dienst wordt vooral beheerst door niet-systematische gedragslijnen en methoden die stoelen op de routine en de ervaring van de personeelsleden, zoals die historisch zijn gegroeid.

Er bestaan geen stroomdiagrammen, procedurehandboeken of handleidingen waarin de processen van DGM zijn beschreven. Met omzendbrieven worden wel op een fragmentarische wijze sommige aspecten van de aankoopprocessen geregeld.

Om te bepalen wat er zal worden aangekocht (*in de specificatiefase*) wordt er niet systematisch naar de behoeften gepeild van de hoven en rechtbanken. Enkel met de justitiehuisen vindt er een gestructureerd overleg plaats. Een jaarlijks behoefteplan wordt niet opgesteld. De DGM neemt kennis van de behoeften naarmate de bestelaanvragen binnenkomen. Er zijn dus geen mechanismen zijn ontwikkeld die het mogelijk maken prioritaire (dringende) behoeften van andere te onderscheiden. Er kan ook niet adequaat worden ingespeeld op de aanvragen voor nieuwe producten. Een doelmatige behoeftespecificatie impliceert ook dat voor de bestelling nauwkeurig wordt aangegeven welke technische, leverings- en onderhoudseisen door de klant worden gesteld. Het dossieronderzoek heeft uitgewezen dat ruim drievierde van de onderzochte aankoopdossiers aan de terzake gestelde normen beantwoordden. Van de dossiers die betrekking hebben op de aankoop van bureelmachines bleken echter maar iets meer dan de helft op dit vlak in orde te zijn.

Voor de keuze van de leverancier (*in de selectiefase*) dient de DGM zich te schikken naar de voorschriften en procedures die in de wetgeving en reglementering inzake overheidsopdrachten zijn bepaald. Er is echter niet in vorming of juridische ondersteuning voorzien met het oog op een correcte toepassing van de terzake geldende regels. Vooral voor de aankopen die bij onderhandelingsprocedure kunnen geschieden (bv. aankopen tot 67.000 euro) is er binnen de DGM nood aan aanvullende regels, afspraken, procedures en controles. Een selectie van leveranciers aan de hand van offertes ingewonnen d.m.v. standaardformulieren en -bestekken, waarbij rekening wordt gehouden met de ervaringen uit het verleden, is niet georganiseerd. Slechts in 6% van de onderzochte aankoopdossiers werd er een spoor van mededinging teruggevonden. De keuze van de leverancier werd slechts uitzonderlijk gemotiveerd (3%). Een groot gedeelte van de onderzochte bestellingen (40%) gebeurde in het kader van stockaanbestedingen die meestal door FAB-ABA/FOR werden georganiseerd. Er zijn echter geen procedures of richtlijnen waarin de zuinigheids- en efficiëntieoverwegingen zijn aangegeven die bij de keuze tussen een individuele of een stockaanbesteding moeten in acht moeten worden genomen.

De DGM kan voor het sluiten van de contracten (*in de fase van het contracteren*) niet voortbouwen op een gestructureerd systeem van informatie-uitwisseling en evaluatie. Het dossieronderzoek heeft wel uitgewezen dat in 86% van de aankoopdossiers een document (bestek, bestelbrief of factuur) aanwezig was waaruit de aard en de omvang van de verbintenis bleek en dat de contracten of bestekken altijd en de bestelbrieven meestal (80%) voldoende gegevens bevatten om de voorwaarden van de aankoop duidelijk af te lijnen. Evenwel werden slechts 60% van de informatica/telematicadossiers op dit vlak in orde bevonden.

La réception des demandes de commande (*au cours de la phase de commande*), la préparation des commandes et leur expédition se déroulent selon un schéma fixe, dont les règles ou les procédures ne sont toutefois pas consignées par écrit. Ceci a pour effet qu'elles ne sont pas suivies dans trois cas sur dix. Le délai écoulé entre la demande du client et la commande n'est pas calculé systématiquement.

Les moyens dont dispose BATMAT pour vérifier (*au cours de la phase de surveillance*) si les conditions techniques et administratives des commandes ont été respectées pendant l'exécution des marchés et pour évaluer la qualité des fournisseurs sont insuffisants. La section Achats n'est informée ni des délais de livraison, ni de la qualité des produits fournis, ni du service après-vente. Les dossiers d'achat individuels ne comportent quasiment aucune donnée à ce sujet.

Le système de contrôle de l'exactitude des factures (*au cours de la phase du suivi*) n'est pas exhaustif. En l'absence d'une délimitation claire des responsabilités et des informations, le risque est grand que les amendes ne soient pas toujours retenues quand il le faudrait. Il ne fait pas de doute que le système de calcul des pénalités pour constitution tardive du cautionnement laisse à désirer. Il est impossible d'appréhender, à partir d'un système d'archives ou de banque de données unique, l'évolution d'un dossier d'achat depuis la demande de commande jusqu'au paiement. A l'exception du matériel informatique et de télécommunication, pour lequel un contrat d'entretien est conclu, il n'existe pas de système qui permettrait de gérer et de maîtriser les frais d'entretien de manière efficiente. Il n'y a pas de procédures fixes réglant le traitement ou le suivi des plaintes des utilisateurs finaux ou des fournisseurs.

A défaut d'objectifs clairement définis, il est impossible d'évaluer l'efficacité de la politique d'achat de BATMAT. Comme le système informatique n'offre pas certaines possibilités et que les possibilités existantes sont sous-utilisées, BATMAT ne dispose pas des informations de gestion qui devraient lui permettre d'évaluer son fonctionnement sur une base permanente et de le réorienter de manière à atteindre une efficacité et une efficience optimales. Il n'est pas établi d'analyses ni de statistiques relatives à la vitesse de traitement des demandes de commande, aux prix unitaires stipulés, aux frais opérationnels du service, à l'utilisation des budgets disponibles, à la vétusté du matériel utilisé et aux frais d'entretien qui en découlent. Des enquêtes de satisfaction des clients ne sont pas menées régulièrement et, en outre, il n'y a pas suffisamment d'attention portée aux avis et suggestions du personnel de BATMAT.

4.4 Préparation, étaiement et exécution du budget et justification vis-à-vis du ministre et du Parlement

Enfin, la *quatrième condition* requise pour mener une politique d'achat efficiente est de veiller à ce que le budget soit préparé et étayé sur la base d'une évaluation de réalisations antérieures et en fonction de besoins clairement définis et que le mode de rapport sur l'exécution du budget établisse le lien avec les objectifs de la politique et les résultats escomptés.

Que ce soit au moment de l'approbation du budget ou de la présentation du compte d'exécution du budget, le ministre ou le Parlement ne reçoivent pas les informations globales relatives aux achats de matériel et, en outre, le lien n'est pas établi avec les objectifs de la politique et les résultats escomptés. Il n'est pas non plus d'usage d'envoyer au Parlement un rapport annuel l'informant de la politique d'achat menée.

Het in ontvangst nemen van de bestelaanvragen (*in de bestelfase*) het aanmaken van de bestellingen en het versturen van de bestellingen verlopen volgens een vast stramien. Terzake zijn echter geen procedure of regels schriftelijk vastgelegd. Het feit dat deze procedures niet schriftelijk zijn vastgelegd heeft tot gevolg dat ze in drie op de tien gevallen niet worden gevolgd. De doorlooptijd tussen de aanvraag van de klant en de bestelling wordt overigens niet systematisch gemeten.

De middelen waarover de DGM beschikt om (*in de bewakingsfase*) na te gaan of tijdens de uitvoering van de opdrachten de technische en administratieve voorwaarden van de bestellingen werden nageleefd en om de kwaliteit van de leveranciers te evalueren, zijn ontoereikend. De sectie aankopen heeft geen informatie over de leveringstermijnen, noch over de kwaliteit van de levering, noch over de dienstverlening na verkoop. In de individuele aankoopdossiers zijn daarover nagenoeg geen gegevens aangetroffen.

Het controlesysteem (*in de nazorgfase*) op de juistheid van de facturen is niet sluitend. Bij gebrek aan een duidelijke aflijning van de verantwoordelijkheden en door het gebrek aan de nodige informatie terzake is het risico groot dat niet steeds de boeten worden afgehouden wanneer daar aanleiding toe bestaat. Zeker het systeem voor de berekening van de boeten wegens laattijdige borgtochtstellingen laat te wensen over. Het is onmogelijk op basis van één archief of databank een zicht te hebben op de evolutie van een aankoopdossier van bestelaanvraag tot betaling. Behoudens voor het informatica / telematicamaterieel, waarvoor een onderhoudscontract is afgesloten, is er geen systeem dat op een efficiënte wijze de onderhoudskosten tracht te beheren en te beheersen. Er zijn geen vaste procedures om klachten van eindgebruikers of leveranciers af te handelen of op te volgen.

Bij gebrek aan duidelijke doelstellingen is het onmogelijk de effectiviteit van het aankoopbeleid van de DGM te beoordelen. Door zowel het gebrek aan sommige mogelijkheden als het onderbenutten van de bestaande mogelijkheden van het informaticasysteem ontbreekt het de DGM aan managementinformatie die het moet mogelijk maken zijn werking permanent te evalueren en zodanig bij te sturen dat een zo groot mogelijke effectiviteit en efficiëntie kan worden bereikt. Analyses en statistieken over de snelheid waarmee de bestelaanvragen worden verwerkt, de bedongen eenheidsprijzen, de operationele kosten van de dienst, de benutting van beschikbare budgetten, de ouderdom van het in gebruik zijnde materieel en de daaraan verbonden onderhoudskosten, worden niet gemaakt. Er wordt evenmin regelmatig gepeild naar de tevredenheid van de klanten en er is evenmin voldoende aandacht voor de meningen en suggesties van het personeel van de DGM.

4.4 Voorbereiding, onderbouwing en uitvoering van de begroting en verantwoording ten aanzien van de minister en het parlement

Tenslotte is een *vierde voorwaarde* voor een doelmatig aankoopbeleid een voorbereiding en onderbouwing van de begroting die steunt op evaluaties van het verleden en op duidelijk vastgelegde behoeften en een rapportering over de uitvoering van de begroting waarin de link wordt gelegd met beleidsdoelstellingen en beoogde resultaten.

Noch bij de goedkeuring van de begroting, noch bij de voorlegging van uitvoeringsrekening van de begroting wordt aan de minister of aan het parlement globale informatie gegeven over de aankopen van materieel of wordt de link gelegd met beleidsdoelstellingen of met beoogde resultaten. Het is evenmin de gewoonte aan de hand van een jaarverslag het parlement te informeren over het gevoerde aankoopbeleid.

L'évaluation des besoins manque de transparence: il n'est pas rédigé de plan des besoins et il n'existe quasiment aucune analyse ou aucun calcul détaillé permettant d'étayer les estimations de crédits. L'approche par projets n'est appliquée que pour les estimations de crédits destinés aux maisons de justice.

BATMAT ne parvient pas à montrer, lors de l'exécution du budget, dans quelle mesure les commandes et paiements de factures doivent être reportés à cause des déficits de crédits mentionnés plus haut, et ce en dépit d'un suivi permanent de l'exécution du budget, au niveau des allocations de base et des nouvelles ventilations de crédits. Cette impossibilité révèle que le suivi de l'exécution du budget est assuré à un niveau trop général et que le retour d'informations à destination du processus d'achat et, plus particulièrement, de la gestion des créditeurs est insuffisant.

5 Réaction de l'administration

Par lettre du 26 mai 2004, la Cour des comptes a reçu une réaction de l'administration au sujet du rapport de l'auditorat.

BATMAT souscrit aux conclusions de l'audit et souligne qu'il est exact que BATMAT et la politique qu'il mène n'ont pas encore suivi l'évolution tendant à utiliser les modèles et techniques de management indiqués dans l'audit.

Une des causes de cette situation réside, selon BATMAT, dans l'absence ou le manque de connaissance d'objectifs stratégiques et opérationnels, qui devraient ensuite pouvoir être transposés au sein de BATMAT en objectifs ayant une structure plus proactive. Une autre cause est un manque de formation continue effective (notamment en ce qui concerne le management), qui est imputable à une rotation importante du personnel au cours des dernières années.

La sous-occupation et la rotation importante de personnel expliquent également l'absence de manuels de procédure, de directives et de notes de politique générale, ainsi que l'absence de rapport annuel.

BATMAT doit aussi faire face à une exploitation insuffisante du système informatique utilisé. Cette sous-utilisation est imputable au fait que le système a été mis au point avec beaucoup de difficultés et ne fonctionne toujours pas de manière optimale, que la formation a été donnée de manière peu professionnelle et très sommaire et que le gestionnaire de système désigné pour BATMAT a quitté le SPF Justice, ce qui a pour effet que BATMAT ne dispose pas de personnel suffisamment formé. L'administration précise qu'avec la création du service d'encadrement Budget et Contrôle de gestion, la poursuite de l'utilisation du système informatique de BATMAT est petit à petit remise en question et que le service d'encadrement souhaite évoluer vers un système de suivi des crédits convivial, uniforme et simple pour tous les services qui travaillent avec des budgets.

En ce qui concerne les contacts et la communication avec d'autres services d'achats, depuis la réforme de l'ancien BFA, il est, entre-temps, réellement devenu nécessaire, au sein de la Justice, de faire appel aux connaissances mutuelles de chacun pour lancer des marchés publics. Par conséquent, une plate-forme de concertation informelle a déjà été créée entre les différents services d'achats de la Justice pour que cette communication se déroule de manière plus structurée.

Compte tenu des moyens financiers limités, l'administration n'a pas osé procéder à une enquête auprès de ses clients. En outre, dans la logique actuelle des services judiciaires, la formulation des besoins sur la base d'objectifs stratégiques et opérationnels fait, selon l'administration, encore largement défaut.

De behoefte-inschattingen gebeuren op een weinig doorzichtige wijze: er worden geen behoefteplannen opgesteld en er zijn nagenoeg geen analyses of gedetailleerde berekeningen voorhanden die de kredietramingen onderbouwen. Enkel voor de raming van de kredieten voor de Justitiehuisen is er sprake van een projectmatige aanpak.

De DGM slaagt er niet in bij de uitvoering van de begroting aan te tonen in welke mate bestellingen en betalingen van facturen moeten worden uitgesteld vanwege de aangehaalde krediettekorten, en dit ondanks een permanente opvolging van de uitvoering van de begroting op niveau van de basisallocaties en ondanks kredietherverdelingen. Dit wijst erop dat de opvolging van de begrotingsuitvoering gebeurt op een te algemeen niveau, waarbij er onvoldoende wordt teruggekoppeld naar het aankoopproces, meer bepaald het crediteurenbeheer.

5 Reactie van de administratie

Het Rekenhof ontving bij brief van 26 mei 2004 een reactie van de administratie op het rapport van het auditoraat.

De DGM beaamt de conclusies van de audit en stelt dat het correct is dat de DGM en zijn beleid nog niet mee zijn geëvolueerd naar het hanteren van de in de audit aangegeven managementmodellen en -technieken.

Een oorzaak hiervan ligt volgens de DGM in het ontbreken of onvoldoende bekend zijn van strategische en operationele doelstellingen, die dan binnen de DGM zouden moeten worden vertaald in doelstellingen met een meer proactieve structuur. Een andere oorzaak is een onvoldoende doorgedreven vorming (vooral in management) te wijten aan het personeelsverloop van de laatste jaren.

De onderbezetting en het sterke personeelsverloop verklaren ook het ontbreken van geschreven procedurehandleidingen, richtlijnen en beleidsnota's evenals het niet-opmaken van een jaarverslag.

De DGM kent een onderbenutting van het gehanteerde informaticasysteem. Dat is te wijten aan een moeizame ontwikkeling van en problemen met het systeem zelf, een te summiere en weinig professioneel gegeven vorming, en het vertrek van de voor de DGM aangewezen systeembeheerder, waardoor de DGM niet over voldoende onderlegd personeel beschikt. De administratie verduidelijkt dat met de komst van de stafdienst Budget en Beheerscontrole stilaan het verdere gebruik van het informaticasysteem van de DGM in twijfel wordt getrokken, en dat de stafdienst wil evolueren naar een uniform en eenvoudig, gebruiksvriendelijk kredietopvolgings-systeem voor alle diensten die met budgetten werken.

Op het vlak van contacten en communicatie met andere aankoopdiensten is het door de hervorming van het oude FAB inmiddels een reële behoefte geworden om binnen Justitie op elkaars kennis beroep te doen voor het uitschrijven van opdrachten. Er werd dan ook al een informeel overlegplatform tussen de verschillende aankoopdiensten van Justitie opgezet om die stroom van communicatie op een meer gestructureerde manier te laten verlopen.

Rekening houdend met de beperkte financiële middelen heeft de administratie de stap naar een klantenbevraging niet durven zetten. Daarnaast is volgens de administratie in de huidige gedachtegang van de gerechtelijke diensten een behoefteformulering volgens vooropgestelde strategische en operationele doelstellingen nog ver te zoeken.

En dépit de la constatation de la Cour des comptes que l'ensemble des crédits mis à disposition ne sont apparemment jamais totalement épuisés, BATMAT connaît bel et bien des problèmes budgétaires sérieux, et ce principalement en ce qui concerne l'allocation de base 1201 des juridictions ordinaires (dépenses de consommation).

L'administration en conclut qu'une extension considérable du personnel de BATMAT, accompagnée de formations et encadrée par des objectifs stratégiques et opérationnels concrets, devrait améliorer la politique et le fonctionnement actuellement lacunaires de BATMAT.

6 Commentaires de la Cour des comptes relatifs à la réaction de l'administration

L'administration souscrit de manière générale aux conclusions de la Cour des comptes ainsi qu'à des points spécifiques, tels que la sous-exploitation du système informatique utilisé et l'absence de procédures écrites, de documentation, de directives ou de rapport annuel. Elle impute principalement les problèmes constatés au manque de personnel et à la rotation de celui-ci au sein de BATMAT, à un manque de formation du personnel et à l'absence d'objectifs stratégiques et opérationnels.

Il convient de formuler quelques remarques à cet égard.

Le manque et la rotation de personnel ne constituent pas des éléments nouveaux et ne sont pas propres à BATMAT. En outre, ce service n'a jamais élaboré de plan de besoins comprenant une description des fonctions et des tâches, qui aurait servi à justifier les besoins concrets en personnel.

L'administration s'attend à ce qu'une augmentation substantielle du nombre de membres du personnel apporte une solution à de nombreux problèmes. Au cours des entretiens menés avec les membres du personnel de BATMAT, il a, toutefois, été signalé à plusieurs reprises que les problèmes constatés ne sont pas tellement liés à un manque de personnel (aspect quantitatif), mais plus précisément à un manque de formation et à l'absence de description des fonctions et des tâches, de directives et de procédures écrites (aspect qualitatif). A cet égard, il est positif que, dans le cadre du *Business Process Reengineering* (BPR) en cours au sein du SPF Justice, une attention particulière y soit accordée.

L'absence d'enquête auprès des clients est imputée aux moyens financiers limités, ainsi qu'à l'état d'esprit et à l'absence d'objectifs stratégiques et opérationnels au sein de l'ordre judiciaire. Une concertation systématique entre BATMAT et la magistrature pourrait, cependant, contribuer à une appréhension réaliste des moyens disponibles.

En ce qui concerne les insuffisances de crédits systématiques évoquées, la Cour des comptes reste d'avis qu'il ne peut être démontré à suffisance quelles circonstances (imprévisibles) entraînent ces déficits. Le mode d'enregistrement des dépenses ne permet pas d'éclaircir ce point et l'administration ne réussit apparemment pas à en tenir suffisamment compte lors de l'élaboration du budget.

L'administration reconnaît la nécessité de disposer d'un système informatique uniforme pour assurer le suivi des crédits pour tous les services qui effectuent des achats. Dans le plan de management et opérationnel intégré du SPF Justice du 19 avril 2004 figure un objectif opérationnel visant à développer un système permettant d'obtenir une image transparente sur le plan financier. La volonté d'instaurer un processus d'achat davantage uniforme ressort également de la création de la plateforme de concertation, encore informelle actuellement, entre les différents services d'achats au sein du SPF Justice.

Ondanks de vaststelling door het Rekenhof dat de ter beschikking gestelde kredieten blijkbaar nooit volledig uitgeput worden, zijn er wel degelijk budgetproblemen, en dat voornamelijk op de basisallocatie 1201 van de gewone rechtsmachten (verbruiksuitgaven).

De administratie concludeert dat een substantiële personeelsuitbreiding van de DGM met bijkomende vorming, omkaderd door concrete strategische en operationele doelstellingen een uitweg moeten bieden aan de huidig zwakke beleidsvoering en werking van de dienst.

6 Commentaar van het Rekenhof bij de reactie van de administratie

De administratie onderschrijft de conclusies van het Rekenhof in het algemeen, maar ook op specifieke punten zoals de onderbenutting van het gehanteerde informaticasysteem en het gebrek aan uitgeschreven procedures, documentatie, richtlijnen of jaarverslag. Zij schrijft de vastgestelde problemen hoofdzakelijk toe aan het personeelstekort en het personeelsverloop binnen de DGM, aan een gebrek aan vorming van het personeel en aan het ontbreken van strategische en operationele doelstellingen.

Hierbij kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst.

Het personeelstekort en personeelsverloop zijn geen nieuwe gegevens en zijn niet eigen aan de DGM. Bovendien werd door de DGM nooit een behoefteplan met functie- en taakomschrijvingen uitgetekend ter verantwoording van deze personeelsbehoeften.

De administratie verwacht veel heil van een substantiële personeelsuitbreiding. Tijdens de interviews met personeelsleden van de DGM werd echter herhaaldelijk aangegeven dat de vastgestelde problemen eerder worden veroorzaakt door een kwalitatief tekort aan vorming, functie- en taakomschrijvingen, richtlijnen en procedures dan door een kwantitatief gebrek aan personeel. In dat verband is het positief dat in de lopende Business Process Reengineering (BPR) binnen de FOD Justitie daaraan aandacht wordt besteed.

Het uitblijven van een klantenbevraging wordt toegeschreven aan de beperkte financiële middelen in combinatie met de mentaliteit en de afwezigheid van strategische en operationele doelstellingen binnen de rechterlijke orde. Een systematisch overleg tussen de DGM en de magistratuur zou echter tot een realistisch inzicht in de beschikbare middelen kunnen bijdragen.

Wat de aangehaalde systematische krediettekorten betreft, blijft het Rekenhof van oordeel dat er onvoldoende kan worden aangetoond door welke (onvoorziene) omstandigheden deze tekorten worden veroorzaakt. De wijze waarop de uitgaven worden geregistreerd laat niet toe dit te verduidelijken en de administratie slaagt er blijkbaar niet in hiermee voldoende rekening te houden bij de begrotingsopmaak.

De administratie erkent de noodzaak van een eenvormig informaticasysteem voor kredietopvolging voor alle diensten die aankopen verrichten. In het geïntegreerd management- en operationeel plan van de FOD Justitie van 19 april 2004 is een operationele doelstelling opgenomen waarbij wordt gestreefd naar de ontwikkeling van een systeem dat leidt tot een transparant beeld op financieel vlak. Ook het streven naar een meer eenvormig aankoopproces komt tot uiting in het momenteel nog informeel overlegplatform tussen de verschillende aankoopdiensten binnen de FOD Justitie.

7 Recommandations

Compte tenu de la réaction de l'administration et des dernières évolutions en matière de mise en œuvre du plan Copernic, la Cour des comptes a formulé les recommandations suivantes.

7.1 Objectifs du ministre et services d'achats au sein du SPF Justice

Le plan stratégique du ministre de la Justice doit fixer les lignes stratégiques prioritaires en ce qui concerne les achats en fonction des objectifs fixés pour le SPF Justice dans son ensemble, à court, moyen et long terme. Cette vision stratégique doit apparaître en fonction des réalisations sociales prévues de la magistrature et des maisons de justice.

Le plan de management du président du comité de direction du SPF Justice doit décrire les missions distinctes et communes des divers services d'achats au sein du SPF Justice, ainsi que leur relation avec le CPA/CMS.

En ce qui concerne la politique d'achats destinés à la magistrature et aux maisons de justice, il convient d'élaborer pour BATMAT un plan opérationnel (à évaluer et à actualiser chaque année) comprenant des projets concrets et indiquant les achats prioritaires. Le fonctionnement et les prestations de BATMAT doivent être évalués en fonction de ces objectifs.

7.2 Organisation du Service bâtiments et matériel

Il convient de dresser un organigramme actualisé et davantage pertinent de BATMAT, qui sera communiqué à tous les membres du personnel et leur permettra de se situer dans la structure organisationnelle.

Les fonctionnaires dirigeants de BATMAT doivent élaborer à court terme un plan du personnel, en tenant compte des objectifs fixés. Afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement, il est nécessaire de décrire de manière transparente et rationnelle les fonctions et les tâches du personnel, et ce en vue d'estimer les besoins exacts en personnel, tant sur le plan quantitatif que sur celui de l'expertise nécessaire.

En ce qui concerne la fonction d'achat, il convient d'élaborer une stratégie relative à la formation et au développement de l'expertise. En outre, il est nécessaire qu'un certain nombre de membres du personnel de chaque section au sein de BATMAT puisse suivre une formation intensive au sujet de l'application informatique utilisée, dans l'attente de l'installation éventuelle d'une application uniforme pour tous les services d'achats.

L'organisation des archives physiques de BATMAT doit être évaluée en fonction de la gestion des connaissances.

La direction de BATMAT doit jouer un rôle davantage proactif en ce qui concerne ces points d'amélioration. Ainsi, BATMAT pourrait, en fonction de sa connaissance de l'organisation, également définir ses tâches essentielles et effectuer une analyse des facteurs de risque et de réussite sur la base des données figurant dans les rapports annuels antérieurs, des expériences et du rapport de la Cour des comptes, afin de mieux étayer les moyens nécessaires pour son fonctionnement, et ce selon les objectifs.

7 Aanbevelingen

Rekening houdend met de reactie van de administratie en de laatste evolutie in de uitvoering van het Copernicusplan heeft het Rekenhof volgende aanbevelingen geformuleerd:

7.1 Doelstellingen van de Minister en de aankoopdiensten binnen de FOD Justitie

Een strategisch plan van de Minister van Justitie moet de prioritaire beleidslijnen voor aankopen vastleggen in functie van de doelstellingen voor de FOD Justitie in zijn geheel, op korte en (middel)lange termijn. Deze beleidsvisie moet in dienst staan van de beoogde maatschappelijke verwezenlijkingen van de magistratuur en de justitiehuisen.

Het managementplan van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Justitie moet de afzonderlijke en gemeenschappelijke opdrachten van de diverse aankoopdiensten binnen de FOD Justitie omschrijven, alsook hun relatie tot ABA/FOR.

Wat het aankoopbeleid voor de magistratuur en de justitiehuisen betreft, moet voor de DGM een (jaarlijks te evalueren en bij te sturen) operationeel plan met concrete projecten worden opgesteld waarin de prioritaire aankopen tot uiting komen. De werking en prestaties van de DGM moeten in functie van deze doelstellingen worden geëvalueerd.

7.2 Organisatie van de Dienst Gebouwen en Materieel

Er dient een actueel en meer doelgericht organogram van de DGM te worden opgesteld, dat wordt meegedeeld aan alle personeelsleden en dat hen toelaat zichzelf te situeren in de organisatiestructuur.

Op korte termijn dient er een personeelsplan opgesteld te worden door de leiding van de DGM, rekening houdend met de vastgelegde doelstellingen. Om de doelmatigheid van de werking te verbeteren, dringt zich een transparante en rationele functie- en taakomschrijving van het personeel op, wat noodzakelijk is om de exacte personeelsbehoeften in te schatten, zowel kwantitatief als op vlak van de nodige expertise.

Op het vlak van de aankoopfunctie moet een strategie worden bepaald voor vorming en uitbouw van expertise. Bovendien is het noodzakelijk dat uit elke sectie binnen de DGM een aantal personeelsleden een intensieve vorming over de gebruikte informatietoepassing kunnen genieten, in afwachting van de eventuele ingebruikname van een eenvormige toepassing voor alle aankoopdiensten.

De organisatie van het fysische archief van de DGM moet worden geëvalueerd in functie van het kennisbeheer.

Voor de verbeterpunten dient de leiding van de DGM een meer proactieve rol op te nemen. Zo kan de DGM op basis van het inzicht in de organisatie haar kernopdrachten mee definiëren, een analyse maken van risico- en succesfactoren op basis van de gegevens uit vroegere jaarverslagen, de ervaringen uit het verleden en het rapport van het Rekenhof, om aldus de noodzakelijke middelen voor haar werking beter te onderbouwen in functie van de doelstellingen.

7.3 Fonctionnement et processus d'achat du Service bâtiments et matériel

Les processus d'achat au sein de BATMAT doivent être systématiquement décrits, accompagnés de manuels internes et communiqués de manière uniforme au personnel.

Pour déterminer les besoins (phase de spécification), il convient d'examiner, en concertation avec le SPF Justice, l'ordre judiciaire et le Conseil supérieur de la justice⁹, la manière dont une concertation structurelle et représentative peut être mise en place avec la magistrature.

La sélection des fournisseurs doit être mieux étayée en ce qui concerne le respect de la législation et de la réglementation relatives aux marchés publics, notamment pour les nombreux achats effectués par le biais de la procédure négociée. En outre, il convient d'élaborer des directives permettant de mieux justifier le choix opéré entre un marché stock et un marché individuel en fonction de considérations relatives aux principes d'économie et d'efficacité.

Quant à la conclusion de contrats, il convient aussi d'élaborer un système structuré d'échange d'informations et d'évaluation, de manière à pouvoir assurer une gestion centrale du dossier. Les dossiers d'achats individuels doivent mentionner le nom du fonctionnaire responsable de la gestion du contrat.

Lors de la description des processus d'achat, il convient de fixer les règles relatives à la réception des demandes de commandes (phase de commande) et à l'établissement et l'envoi des commandes. A cet égard, BATMAT doit définir les exigences minimales relatives à la motivation de la demande et à l'appréciation et les communiquer aux clients. En vue de surveiller la qualité, le délai entre la réception de la demande et la commande doit être mesuré et faire partie de la mesure générale des prestations.

La phase de surveillance, qui porte sur le contrôle du respect des conditions techniques et administratives des commandes et de la qualité des fournitures, doit être renforcée par le biais d'une gestion centrale des informations, dans le cadre de laquelle les informations concernant les délais de livraison, la qualité de la fourniture et l'éventualité d'un service après vente seraient accessibles à tous les membres du personnel chargés de la surveillance de la qualité du processus d'achat.

En ce qui concerne la dernière phase du processus d'achat, il convient d'assurer un contrôle exhaustif des factures et de déterminer explicitement la responsabilité en la matière. En outre, le système de calcul des amendes en cas de cautionnement tardif doit être évalué. De même, les frais d'entretien des achats doivent être inventoriés et gérés.

D'une manière plus générale, la gestion des informations doit être conçue de manière à permettre, pour chaque dossier d'achat, d'examiner l'évolution de la demande de commande au paiement. Dans le cadre de la surveillance de la qualité, il y a lieu de rédiger des directives pour le traitement des plaintes émanant d'utilisateurs finaux et de fournisseurs.

⁹ Ainsi, le 24 mars 2004, le Conseil supérieur de la justice a, par exemple, déjà rendu un avis sur *«l'utilisation des moyens financiers disponibles en matière de fonctionnement général de l'organisation judiciaire et proposition d'installation d'un groupe de travail en vue du développement du projet 'Autonomie de gestion pour l'organisation judiciaire'»*.

7.3 Werking en aankoopprocessen van de Dienst Gebouwen en Materieel

De aankoopprocessen binnen de DGM moeten systematisch worden beschreven, ondersteund worden door interne handleidingen en uniform gecommuniceerd worden aan het personeel.

Om de behoeften te bepalen (specificatiefase) moet, in overleg tussen de FOD Justitie, de rechterlijke orde en de Hoge Raad voor de Justitie⁹, worden nagegaan op welke wijze een structureel en representatief overleg met de magistratuur kan worden opgezet.

De selectie van leveranciers moet beter worden onderbouwd op het vlak van naleving van de wetgeving en reglementering op de overheidsopdrachten, in het bijzonder voor de talrijke aankopen die via de onderhandelingsprocedure tot stand komen. Verder dienen er richtlijnen te worden uitgewerkt op basis waarvan de keuze tussen een individuele of een stockaanbesteding beter kan worden verantwoord in functie van zuinigheids- en efficiëntieoverwegingen.

Ook voor het sluiten van de contracten dient een gestructureerd systeem van informatie-uitwisseling en evaluatie te worden opgezet, zodat een centraal contract-beheer kan worden verzekerd. In individuele aankoopdossiers moet de naam van de ambtenaar, verantwoordelijk voor het contractbeheer, worden vermeld.

Bij de beschrijving van de aankoopprocessen dienen de regels voor het in ontvangst nemen van de bestelaanvragen (bestelfase), het aanmaken en het versturen van de bestellingen te worden vastgelegd. Hierbij moeten de minimale vereisten op vlak van motivering van de aanvraag en beoordeling door de DGM worden omschreven en worden meegedeeld aan de klanten. Met het oog op kwaliteitsbewaking dient de doorlooptijd tussen ontvangst van de aanvraag en de bestelling te worden gemeten en deel uit te maken van de algemene prestatiemeting.

De bewakingsfase, het toezicht op de naleving van de technische en administratieve voorwaarden van de bestellingen en de kwaliteit van de leveringen, moet worden versterkt via een centraal informatiebeheer, waarbij informatie over de leverings-termijnen, over de kwaliteit van de levering en over de eventuele dienstverlening na verkoop toegankelijk is voor alle personeelsleden die zijn belast met kwaliteitsbewaking van het aankoopproces.

Voor de laatste fase van het aankoopproces moet een sluitende controle op de facturen worden verzekerd en moet de verantwoordelijkheid daarvoor uitdrukkelijk worden bepaald. Daarnaast moet het systeem van boeteberekening bij laattijdige borgtochtstellingen worden geëvalueerd. Ook de onderhoudskosten van aankopen moeten worden geïnventariseerd en beheerst.

Meer in het algemeen dient het informatiebeheer zo te worden opgevat dat voor elk aankoopdossier de evolutie van bestelaanvraag tot betaling kan worden nagegaan. In het kader van de kwaliteitsbewaking moeten richtlijnen worden opgesteld voor de behandeling van klachten van eindgebruikers en leveranciers.

⁹ Zo heeft de Hoge Raad voor de Justitie op 24 maart 2004 bv. al een advies uitgebracht inzake de *aanwending van de beschikbare financiële middelen voor de werking van de rechterlijke organisatie en voorstel voor de installatie van een werkgroep voor het ontwikkelen van het project "zelfbeheer rechterlijke organisatie"*.

7.4 Préparation, étaiement et exécution du budget et justification vis-à-vis du ministre et du Parlement

Lors de l'élaboration du budget, BATMAT doit se baser sur un plan de besoins étayé et réaliste, sur des objectifs et des priorités politiques explicites émanant du ministre et sur une justification exhaustive et détaillée des estimations de crédits. Ainsi, BATMAT pourra évoluer vers un budget par programmes effectif et, dans un stade ultérieur, vers un budget économique au sens de la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat (22 mai 2003).

Pour justifier l'exécution du budget, BATMAT doit organiser les informations relatives aux prestations, en particulier celles concernant la gestion des crédateurs, de manière à pouvoir montrer de manière plus étayée quelles commandes et quels paiements de factures ont dû être reportés en raison de l'absence de crédits ou de directives générales émanant du service d'encadrement Budget et Contrôle de gestion et dans quelle mesure les objectifs fixés n'ont, par conséquent, pas pu être (intégralement) réalisés.

D'une manière plus générale, l'actuelle déconcentration limitée de la gestion des moyens (menues dépenses et frais de représentation) à l'égard de la magistrature doit faire l'objet d'une évaluation avant de passer à une gestion des moyens davantage déconcentrée, comme prévu dans le plan de management et opérationnel intégré du SPF Justice. Lors des étapes ultérieures pour atteindre une gestion davantage déconcentrée des moyens, il conviendra de se baser sur les expériences de BATMAT.

7.4 Voorbereiding, onderbouwing en uitvoering van de begroting en de verantwoording t.a.v. de minister en het parlement

Bij de opmaak van de begroting dient de DGM uit te gaan van een onderbouwd en realistisch behoefteplan, expliciete beleidsdoelstellingen en -prioriteiten van de minister en een sluitende en gedetailleerde verantwoording van de kredietramingen. Zo kan worden geëvolueerd naar een daadwerkelijke programmabegroting en in een verder stadium naar een economische begroting in de zin van de nieuwe wet op de rijkscomptabiliteit (22 mei 2003).

Ter verantwoording van de uitvoering van de begroting dient de DGM haar prestatie-informatie, in het bijzonder over het crediteurenbeheer, zo te organiseren dat op een meer onderbouwde wijze kan worden aangetoond welke bestellingen en betalingen van facturen dienden te worden uitgesteld omwille van krediettekorten of algemene richtlijnen van de stafdienst Budget- en Beheerscontrole en in welke mate de beoogde doelstellingen daardoor niet (volledig) konden worden gerealiseerd.

Meer in het algemeen dient de bestaande, beperkte deconcentratie van het middelenbeheer (kleine uitgaven en representatiekosten) ten aanzien van de magistratuur te worden geëvalueerd, vooraleer wordt overgegaan tot een meer uitgebreid gedeconcentreerd middelenbeheer, zoals vooropgesteld in het geïntegreerd management- en operationeel plan van de FOD Justitie. Bij verdere stappen in de richting van een meer gedeconcentreerd middelenbeheer dient te worden gesteund op de ervaringen van de DGM.

– LA GESTION PAR LES COMPTABLES DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DES RECETTES POUR COMPTE DE L'ÉTAT ET DES AVOIRS FINANCIERS DES DÉTENUS

La Belgique compte 32 établissements pénitentiaires, un centre de détention pour mineurs et un établissement de défense sociale, dont la gestion est assurée par le SPF Justice. Un comptable des recettes pour compte de l'État et des recettes et des dépenses pour compte des détenus a été désigné dans chacun de ces établissements. Les opérations effectuées à ce titre pendant l'année 2002 représentent un montant total de plus de 22 millions d'euros, tant en recettes qu'en dépenses. Les comptables justifient leurs opérations par le biais de comptes annuels qui sont soumis à la Cour des comptes.

Au cours de la période 2002-2003, la Cour des comptes a examiné si la réglementation en matière de comptes en deniers des établissements pénitentiaires était correctement appliquée et si les conditions étaient réunies pour garantir la rédaction de rapports financiers fiables, pertinents et en temps opportun.

Il est ressorti de l'examen que les règles spéciales régissant le fonctionnement de la comptabilité – fixées dans un règlement général et un grand nombre de circulaires – ne sont pas toujours cohérentes, présentent certaines lacunes et ne sont pas toujours adaptées à la situation actuelle. En outre, les procédures écrites actuelles ne constituent pas un ensemble cohérent, le contrôle interne est inefficace et un système informatique fiable fait défaut. Ces lacunes ont pour conséquence que l'enregistrement comptable et les rapports financiers laissent à désirer.

Les investissements considérables consacrés pendant la période 2002-2003 à un nouveau programme informatique (plus de 900.000 euros) n'ont pas donné des résultats.

Ces manquements structurels entraînent des abus, certaines recettes n'étant pas enregistrées dans la comptabilité et des avoirs financiers de détenus étant parfois utilisés pour (pré)financer des dépenses de fonctionnement. De plus, il n'est pas suffisamment veillé à la perception effective des droits de l'État en matière de créances vis-à-vis des détenus (par exemple, pour des dégradations qu'ils auraient causées) ou du personnel des établissements pénitentiaires (notamment, pour ce qui est de la consommation d'énergie dans les habitations de fonction).

1 Introduction

N-2.157.067

En 1994, le ministre de la Justice de l'époque a chargé un bureau de consultance d'effectuer un audit financier et une étude d'organisation des établissements pénitentiaires belges. Ce bureau de consultance a remis son rapport final en septembre 1995. Il y proposait des réformes sur le plan comptable (informatisation de la comptabilité, formation de personnel, contrôle interne, etc.) et sur le plan financier (perception des revenus, gestion du personnel, gestion des stocks, gestion de la cantine et du service social, etc.).

Dans ses 156^e et 158^e Cahiers d'observations, la Cour des comptes fait rapport au Parlement sur la façon dont le SPF Justice a mis en œuvre les recommandations du bureau de consultance¹ et a signalé qu'il subsistait, notamment, des manquements sur le plan de la réglementation, de l'informatisation et du contrôle interne.

¹ 156^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule 1^{er}, pp. 229-261.
158^e Cahier de la Cour des comptes, fascicule 1^{er}, pp. 209-225.

– **HET BEHEER, DOOR DE REKENPLICHTIGEN VAN DE STRAFINRICHTINGEN, VAN DE ONTVANGSTEN VOOR REKENING VAN DE STAAT EN VAN DE GELDEN VAN DE GEDETINEERDEN**

België telt 32 strafinrichtingen, een jeugdgevangenis en een inrichting tot bescherming van de maatschappij, die worden beheerd door de FOD Justitie. In elk van deze inrichtingen is een rekenplichtige aangesteld die instaat voor de ontvangsten voor rekening van de Staat evenals voor de uitgaven en ontvangsten voor rekening van de gedetineerden. In totaal vertegenwoordigden zowel de ontvangsten als de uitgaven in 2002 een bedrag van ruim 22 miljoen euro. De rekenplichtigen verantwoordden hun verrichtingen d.m.v. een jaarlijkse rekening die wordt voorgelegd aan het Rekenhof.

Het Rekenhof heeft in de periode 2002-2003 onderzocht of de regelgeving met betrekking tot de rekeningen van de gelden van de strafinrichtingen correct werd toegepast en of de voorwaarden voor een betrouwbare, relevante en tijdige financiële rapportering aanwezig waren.

Uit het onderzoek bleek dat de bijzondere regels betreffende de werking van de comptabiliteit – vastgelegd in een algemeen reglement en tal van omzendbrieven – niet altijd consistent zijn, bepaalde leemten vertonen en soms verouderd zijn. Bovendien vormen de bestaande schriftelijke procedures geen coherent geheel, is de interne controle inefficiënt en ontbreekt een betrouwbaar informaticasysteem. Ingevolge al deze gebreken laten de boekhoudkundige registratie en de financiële rapportering te wensen over.

De aanzienlijke investeringen in de periode 2000-2003 in een nieuw informaticasysteem (ruim 900.000 euro) hebben geen resultaten opgeleverd.

Deze structurele tekortkomingen werken mistoestanden in de hand waarbij sommige ontvangsten niet in de boekhouding worden geregistreerd en gelden van gedetineerden soms worden aangewend om werkingsuitgaven te (pre)financieren. Bovendien wordt er onvoldoende over gewaakt of de rechten van de Staat wat betreft vorderingen op gedetineerden (bv. voor aangerichte schade) of op gevangenispersoneel (bv. voor energiekosten in ambtswoningen) wel effectief worden geïnd.

N-2.157.067

1 Inleiding

In 1994 belastte de toenmalige Minister van Justitie een consultancybureau met een financiële en organisatorische studie van de Belgische Strafinrichtingen. In september 1995 leverde het consultancybureau zijn eindrapport af. Daarin werden hervormingen voorgesteld op boekhoudkundig vlak (informatisering van de boekhouding, opleiding personeel, interne controle ...) en op financieel vlak (inning van de inkomsten, personeelsbeheer, voorraadbeheer, beheer van de kantine en de sociale dienst, ...).

In het 156^e en 158^e Boek van het Rekenhof werd aan het Parlement gerapporteerd over de mate waarin door de FOD Justitie werd tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van het consultancybureau¹. Daarbij werd vastgesteld dat er o.m. nog tekortkomingen bleven bestaan op het vlak van de reglementering, de informatisering en de interne controle.

¹ 156^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 228-260.

158^e Boek van het Rekenhof, deel I, pp. 208-225.

La Cour a examiné s'il y a été quelque peu remédié, plus particulièrement en ce qui concerne la gestion des avoirs financiers des détenus² et les recettes pour compte de l'Etat.

2 Description de l'audit

2.1 Objectif de l'audit

L'audit était axé sur la fiabilité et l'exactitude des comptes rendus annuellement à la Cour des comptes par les comptables des établissements pénitentiaires, sur la façon dont les masses des détenus sont gérées et sur la manière dont les recettes pour compte de l'Etat sont suivies, recouvrées et perçues.

L'examen basé sur l'analyse de système avait pour but de décrire, d'analyser et d'évaluer l'établissement, la gestion, le contrôle interne et la reddition des comptes en deniers des établissements pénitentiaires.

2.2 Méthodologie de l'audit

L'audit a été annoncé par lettres du 4 septembre 2002 adressées au ministre de la Justice, au ministre des Finances, au président du SPF Justice et au directeur général des établissements pénitentiaires.

A cette fin, onze établissements pénitentiaires ont été sélectionnés en tenant compte de la capacité des établissements, du volume des fonds gérés et de la répartition géographique.

Le contrôle des établissements pénitentiaires a été effectué au cours de la dernière partie de l'année 2002 et de la première moitié de l'année 2003 sur la base des comptes et des pièces justificatives qui ont été mis à disposition par le Service Budget, Achat et Comptabilité de la Direction générale des établissements pénitentiaires. L'examen s'appuie aussi sur des documents produits lors des contrôles sur place et complétés par des informations orales. La correspondance et les rapports des services chargés de la surveillance de la comptabilité, c'est-à-dire le BAC³ et le service Inspection, ont aussi été consultés.

Les questions d'audit suivantes ont été examinées:

- La législation, la réglementation et les instructions existantes en matière de comptabilité et d'établissement des rapports financiers concernant les comptes en deniers sont-elles correctement appliquées dans les établissements pénitentiaires?
- Les droits constatés sont-ils suivis, exigés et recouverts, de sorte que les intérêts de l'Etat sont défendus de manière optimale?
- Les conditions sont-elles suffisantes sur le plan de la procédure et de l'organisation pour établir des rapports financiers fiables et pertinents en temps voulu?

3 Déroulement de l'audit

Les constatations d'audit détaillées ont été transmises à l'administration concernée, qui a pu en vérifier l'exhaustivité et l'exactitude.

² Il s'agit de l'avoir financier global des détenus (dit «la masse des détenus»), qui est géré en tant que fonds de tiers par les comptables des établissements pénitentiaires.

³ Service Budget, Achat et Comptabilité de la DG Exécution des peines et Mesures.

Het Rekenhof heeft nagegaan of aan deze tekortkomingen enig gevolg werd gegeven, in het bijzonder met betrekking tot het beheer van de gelden van de gedetineerden² en van de ontvangsten voor rekening van de Staat.

2 Beschrijving van het onderzoek

2.1 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek was gericht op de betrouwbaarheid en de juistheid van de rekeningen die de rekenplichtigen van de strafinrichtingen jaarlijks aan het Rekenhof overleggen en ging na op welke wijze de gelden van de gedetineerden worden beheerd en de ontvangsten voor rekening van de Staat worden opgevolgd, gevorderd en geïnd.

Door middel van een systeemgericht onderzoek werden de opmaak, het beheer, de interne controle en de voorlegging van de rekeningen gelden van de strafinrichtingen in kaart gebracht, geanalyseerd en geëvalueerd.

2.2 Onderzoeksmethodologie

Het onderzoek werd bij brieven van 4 september 2002 aangekondigd aan de Minister van Justitie, de Minister van Financiën, de voorzitter van de FOD Justitie en de directeur-generaal van de Strafinrichtingen.

Er werden 11 strafinrichtingen voor het onderzoek geselecteerd. Bij de selectie werd rekening gehouden met de capaciteit van de instellingen, de omvang van de beheerde gelden en de geografische spreiding.

De controle van de strafinrichtingen vond plaats in de laatste helft van 2002 en in de eerste helft van 2003 op basis van de rekeningen en de verantwoordingsstukken die door de Dienst Begroting, Aankopen en Boekhouding van het DG Strafinrichtingen ter beschikking werden gesteld. Het onderzoek steunde tevens op documenten die werden voorgelegd bij de bezoeken aan de strafinrichtingen ter plaatse, aangevuld met mondelinge informatie. Ook werden de briefwisseling en de rapporten van de diensten die belast zijn met het toezicht op de boekhouding, met name de BAB³ en de Dienst Inspectie, geraadpleegd.

Volgende onderzoeksvragen werden gesteld:

- In welke mate worden de bestaande wetgeving, reglementering en instructies inzake de boekhouding en de financiële rapportering i.v.m. de rekeningen over de gelden in de strafinrichtingen correct toegepast?
- Worden de gelden derwijze opgevolgd, gevorderd en geïnd, dat de belangen van de Schatkist optimaal worden behartigd?
- Zijn procedureel en organisatorisch de voorwaarden toereikend om een betrouwbare, relevante en tijdige financiële rapportering te verzekeren?

3 Verloop van het onderzoek

De gedetailleerde onderzoeksbevindingen werden voorgelegd aan de betrokken administratie, die de volledigheid en de juistheid ervan heeft kunnen nagaan.

² Het betreft de globale geldelijke bezittingen van de gedetineerden (de zgn. *massa van de gedetineerden*), die als derdengelden worden beheerd door de rekenplichtigen van de strafinrichtingen.

³ Dienst Begroting, Aankopen en Boekhouding van het DG Uitvoering van Straffen en Maatregelen.

L'administration n'a pas réagi au rapport dans le délai prévu à cette fin.

Les constatations, conclusions et recommandations de la Cour ont été communiquées à la ministre de la Justice, par lettre du 25 août 2004.

La ministre a répondu par lettre du 7 octobre 2004. Cette réponse est actuellement examinée par la Cour.

4 Constatations d'audit

L'examen a montré que les règles spéciales régissant le fonctionnement de la comptabilité, qui sont fixées dans le règlement général du 21 mai 1965 et dans les instructions générales du 12 juillet 1971, telles que modifiées et complétées par nombre de circulaires, ne sont pas toujours cohérentes, présentent certaines lacunes et ne sont pas toujours adaptées à la situation actuelle. En outre, les procédures écrites existantes ne constituent pas un ensemble cohérent, le système de contrôle interne manque d'efficacité et un système informatique fiable fait défaut. Ces lacunes ont pour conséquence que l'enregistrement comptable et les rapports financiers des comptables ne sont pas toujours corrects, ni uniformes, et ne sont pas réalisés à temps. Tous ces éléments ont également provoqué un retard considérable dans la transmission des comptes à la Cour. Bien que, d'après la loi, les comptes doivent être présentés pour le 1^{er} mars de l'année qui suit celle pour laquelle ils sont formés, la Cour, à la date de clôture de l'audit (le 12 mai 2004), n'avait toujours pas reçu les comptes des années 2001, 2002 et 2003, et ce en dépit de plusieurs rappels⁴.

Les problèmes structurels majeurs qui se posent à propos de la réglementation, de la gestion, de l'établissement des rapports et du contrôle interne peuvent être résumés comme suit:

- les instructions qui indiquent comment et à quelle fin les différents comptes et comptes auxiliaires de la comptabilité des comptables doivent être utilisés et comment ils doivent être clôturés et traités dans le cadre de l'établissement des rapports financiers globaux sont incomplètes et imprécises;
- les dettes ou avoirs individuels des détenus ne sont pas suivis avec la même rigueur dans tous les établissements pénitentiaires;
- les interventions financières en faveur des détenus ne sont pas toujours clairement définies et les critères et modalités des remboursements ne sont pas non plus définis de manière univoque;
- il ne peut pas être garanti que tous les droits, aussi bien pour compte des détenus que pour compte de l'Etat sont constatés, enregistrés et perçus à temps, ce qui a pour effet que les fonds de tiers et les fonds du Trésor ne sont pas gérés de manière optimale;
- certaines recettes et dépenses ne sont pas enregistrées dans la comptabilité officielle des comptables;
- les fonds des détenus sont parfois utilisés à tort pour préfinancer ou liquider définitivement des dépenses de fonctionnement à imputer à la charge du budget de l'Etat;
- le contrôle interne des opérations, de la comptabilité et des rapports financiers établis par les comptables ne s'appuie pas sur une délimitation claire des responsabilités, sur des descriptions de fonctions et de procédures ni sur des analyses de risque;

⁴ Entre-temps, les comptes pour l'année 2001 ont été transmis à la Cour.

De administratie heeft niet binnen de daartoe voorziene termijn gereageerd op het verslag .

De vaststellingen, de conclusies en aanbevelingen werden aan de Minister van Justitie meegedeeld bij brief van 25 augustus 2004.

De minister heeft geantwoord bij brief van 7 oktober 2004. Het antwoord wordt momenteel onderzocht.

4 Onderzoeksbevindingen

Uit het onderzoek bleek dat de bijzondere regels betreffende de werking van de comptabiliteit, vastgelegd in een algemeen reglement van 21 mei 1965 en in een algemene instructie van 12 juli 1971, zoals gewijzigd en aangevuld met tal van omzendbrieven, niet altijd consistent zijn, bepaalde leemten vertonen en niet aangepast zijn aan de actuele toestand. Bovendien vormen de bestaande schriftelijke procedures geen coherent geheel, is het internecontrolesysteem inefficiënt en ontbreekt een betrouwbaar informaticasysteem. Deze tekortkomingen leiden ertoe dat de boekhoudkundige registratie en de financiële rapportering van de rekenplichtigen niet altijd correct, eenvormig en tijdig worden uitgevoerd. Ze hebben er ook toe geleid dat een grote achterstand is ontstaan in de overlegging van de rekeningen aan het Rekenhof. Hoewel de rekeningen wettelijk vóór 1 maart van het jaar volgend op dat waarvoor ze worden opgemaakt, dienen te worden overgelegd, wachtte het Rekenhof, ondanks herhaalde herinneringsbrieven, bij het afsluiten van het onderzoek (12 mei 2004) nog altijd op de rekeningen over de jaren 2001, 2002 en 2003⁴.

De belangrijkste structurele knelpunten inzake reglementering, beheer, rapportering en interne controle kunnen als volgt worden samengevat:

- De instructies die aangeven hoe en waarvoor de verschillende rekeningen en hulprekeningen van de boekhouding van de rekenplichtigen moeten worden gebruikt en hoe deze moeten worden afgesloten en verwerkt in de globale financiële rapportering zijn onvolledig en onduidelijk.
- Individuele tegoeden of schulden van gedetineerden worden niet in alle strafinrichtingen even rigoureuus opgevolgd.
- De financiële tegemoetkomingen aan de gedetineerden zijn niet altijd duidelijk gedefinieerd en de criteria en modaliteiten voor (terug)vorderingen zijn evenmin op een eenduidige wijze bepaald.
- Er kan niet worden verzekerd dat alle rechten, zowel voor rekening van de gedetineerden als voor rekening van de Staat, tijdig worden vastgesteld, geregistreerd en geïnd, hetgeen meebrengt dat de derdengelden en de gelden van de Schatkist niet optimaal worden beheerd.
- Sommige ontvangsten en uitgaven worden niet in de officiële boekhouding van de rekenplichtigen geregistreerd.
- Soms worden de gelden van de gedetineerden ten onrechte gebruikt om werkingsuitgaven die ten laste van de Staatsbegroting moeten worden aangerekend, te prefinancieren of definitief te betalen.
- De interne controle op de verrichtingen, de boekhouding en de financiële rapportering van de rekenplichtigen berust niet op een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden, functie- en procesbeschrijvingen en risico-analyse.

⁴ Inmiddels werd de rekening 2001 voorgelegd aan het Rekenhof.

- le système de contrôle existant ne fonctionne pas d'une manière optimale par suite d'un manque de personnel de surveillance et de l'inefficacité des méthodes de travail existantes;
- les dates limites pour la présentation des comptes aux services de contrôle interne et à la Cour des comptes sont trop peu prises en compte pour la planification et l'exécution du travail.

Enfin, il est également apparu que les investissements considérables consacrés pendant la période 2000-2003 au nouveau programme informatique (plus de 900.000 euros) n'ont pas donné les résultats escomptés. Le cahier spécial des charges 2/2000 « *Informatisation de la comptabilité de la direction générale des établissements pénitentiaires* », qui constituait la base contractuelle comprenant nombre de procédures et de contrôles pour suivre et surveiller le bon déroulement du projet, n'a pas été respecté. Le système informatique a fait l'objet d'une réception provisoire sans aucune réserve le 12 septembre 2002, nonobstant le fait que l'adjudicataire a apporté de nombreuses modifications en 2003 et que de nombreux problèmes sont apparus dans les établissements pénitentiaires qui ont mis en œuvre le nouveau programme. En 2004, les établissements utiliseront à nouveau le système dont la Cour des comptes avait déjà estimé en 1999 qu'il présentait insuffisamment de garanties sur le plan de la sécurité, aussi bien en ce qui concerne l'accès du système que pour l'enregistrement des opérations.

A la date de clôture de l'audit (le 12 mai 2004), la Cour n'avait connaissance d'aucune initiative en vue d'optimiser la gestion des comptes en deniers. La réorganisation de la gestion et du contrôle interne suivant le modèle COSO, telle qu'envisagée par les réformes Copernic, n'avait pas davantage été entamée.

5 Recommandations

5.1 Gestion des comptes en deniers

La réglementation relative au fonctionnement et à la comptabilité des établissements pénitentiaires doit être évaluée et actualisée. Il convient de tenir compte, à cet égard, des principes généraux de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral. Les incohérences qui apparaissent entre, d'une part, les règles particulières de fonctionnement de la comptabilité figurant dans le règlement général et les instructions générales et, d'autre part, leur transposition dans les circulaires doivent être éliminées. Par ailleurs, les procédures à utiliser doivent être énoncées de manière claire et uniforme dans un manuel.

Il convient en particulier de rappeler aux établissements pénitentiaires les règles concernant la gestion des comptes courants individuels des détenus et de les faire appliquer de manière uniforme. Il faut également insister sur le fait que les comptes courants des détenus ne peuvent présenter un solde négatif.

L'objectif doit être, par ailleurs, d'aboutir à une structure uniforme pour les comptes spéciaux, comportant des règles claires et impératives en ce qui concerne la justification périodique et la clôture, ainsi que l'enregistrement des opérations en espèces (salles de visite). Il convient de prévoir, à cet égard, les garanties nécessaires pour éviter que des déficits ou des excédents de caisse ne soient pas repris dans la comptabilité.

Les conditions et les montants prévus pour les interventions financières et autres en faveur des détenus les plus défavorisés, ainsi que les modalités de leur recouvrement doivent être identiques dans tous les établissements pénitentiaires. Les instructions utilisées doivent être complétées à cet effet. Il en est de même pour les montants à imputer pour la location d'appareils électriques.

- Het bestaande controlesysteem werkt niet optimaal doordat er te weinig toezichtspersoneel is en de bestaande werkwijzen niet efficiënt zijn.
- Er wordt te weinig gepland en gehandeld in functie van de termijnen voor de overlegging van de rekeningen aan de interne controlediensten en aan het Rekenhof.

Tot slot is ook gebleken dat de aanzienlijke investeringen in de periode 2000-2003 in een nieuw informaticasysteem (ruim 900.000 euro) niet de verhoopte resultaten hebben opgeleverd. Het bestek 2/2000 *Informatisering van de boekhouding van het directoraat-generaal van de strafinrichtingen*, dat de contractuele basis vormde waarin tal van procedures en controles waren voorzien om het goede verloop van het project op te volgen en te bewaken, werd niet nageleefd. Het informaticasysteem werd zonder enig voorbehoud voorlopig opgeleverd op 12 september 2002, niet-tegenstaande de opdrachtnemer in 2003 tal van aanpassingen heeft uitgevoerd en er in de strafinrichtingen waar het nieuwe programma werd opgestart tal van problemen werden vastgesteld. In 2004 zal opnieuw worden gewerkt met het systeem waarvan het Rekenhof in 1999 reeds oordeelde dat het onvoldoende waarborgen inhoudt op het vlak van de veiligheid, zowel voor de toegang van het systeem als voor de registratie van de verrichtingen.

Op datum van afsluiten van het onderzoek (12 mei 2004) waren er geen initiatieven bekend die de optimalisering van het beheer van de rekeningen gelden tot doel hebben. Evenmin was op dat ogenblik een aanvang genomen met de reorganisatie van het beheer en van de interne controle volgens het COSO-raamwerk, zoals beoogd door de Copernicushervormingen.

5 Aanbevelingen

5.1 Beheer van de rekeningen gelden

De reglementering betreffende de werking en de comptabiliteit van de strafinrichtingen moet worden geëvalueerd en geactualiseerd. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de algemene principes van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. De inconsistenties tussen enerzijds de bijzondere regels betreffende de werking van de comptabiliteit, vervat in het algemeen reglement en de algemene instructie en anderzijds de uitwerking ervan in de omzendbrieven, moeten worden weggewerkt. Daarnaast moeten de te hanteren procedures op duidelijke en eenvormige wijze worden uitgeschreven in een handleiding.

In het bijzonder moeten de regels voor het beheer van de individuele rekening-courant van de gedetineerden aan de strafinrichtingen in herinnering worden gebracht en op eenvormige wijze worden toegepast. Ook moet worden benadrukt dat de rekeningen-courant van de gedetineerden geen negatief saldo mogen vertonen.

Verder moet worden gestreefd naar een eenvormige structuur voor de bijzondere rekeningen, met duidelijke en afdwingbare regels voor periodieke verantwoording en afsluiting, alsook voor de registratie van verrichtingen in baar geld (bezoekzalen). Hierbij moeten de nodige waarborgen worden ingebouwd om het wegboeken van kastekorten of –overschotten te vermijden.

De voorwaarden en de bedragen voor de financiële en andere tegemoetkomingen ten behoeve van de minstbedeelde gedetineerden en de regels voor de terugvordering ervan moeten gelijk zijn in alle strafinrichtingen. De gehanteerde richtlijnen moeten daartoe worden vervolledigd. Hetzelfde geldt voor de aan te rekenen bedragen voor huur van elektrische toestellen.

Il est indispensable que les comptables bénéficient régulièrement d'une formation intensive portant sur les instructions uniformisées, les comptes et les comptes auxiliaires à utiliser, leur clôture périodique, ainsi que l'application informatique.

Il convient de veiller à enregistrer dans la comptabilité toutes les dégradations constatées et les contributions aux frais d'entretien ainsi qu'à établir et régler, dans tous les cas, le dégât encouru ou le prélèvement de la contribution aux frais d'entretien.

En outre, il faudrait rédiger des instructions pour l'enregistrement de la différence entre le montant payé pour un repas par un membre du personnel et le montant reversé au Trésor, la détermination du nombre de repas et l'utilisation des denrées alimentaires de la cuisine des détenus pour les repas du personnel.

Les instructions en matière de consommation d'énergie dans les habitations de fonction doivent être évaluées et corrigées là où il y a lieu. La surconsommation doit être facturée et les montants y afférents doivent être reversés au Trésor.

En règle générale, il faut veiller, en effectuant les opérations comptables, à ne reprendre dans le compte que les opérations externes en recettes et en dépenses et à justifier valablement toutes les opérations (internes et externes), à enregistrer et à percevoir toutes les créances vis-à-vis des tiers (entre autres les créances vis-à-vis de la Régie du travail pénitentiaire), ainsi qu'à enregistrer tous les droits pour compte de l'Etat (notamment, les dégâts causés par les détenus et la consommation énergétique des habitations de fonction).

5.2 Contrôle de la gestion des comptes en deniers

Le contrôle interne des comptes en deniers doit être revu en fonction du modèle COSO. Les responsabilités et les descriptions de fonctions (fonctionnaire de surveillance, service BAC, service d'inspection) doivent être définies clairement dans un manuel de procédure, à l'aide d'une description de procédure, indiquant, notamment, les documents à transmettre au contrôle du service BAC.

Le système de contrôle existant doit être adapté de telle sorte que le contrôle de première ligne soit exercé par les fonctionnaires de surveillance dans les établissements pénitentiaires. Il serait préférable que les services de contrôle interne (service BAC et service Inspection) effectuent leurs contrôles dans les établissements pénitentiaires de manière périodique. Les services doivent être organisés afin de permettre au personnel chargé de la vérification financière et du contrôle de fond d'exécuter les tâches sur place de manière satisfaisante, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. A cet égard, il convient de respecter, dans tous les cas, les délais en matière de transmission des comptes à la Cour des comptes. Les contrôles réalisés doivent être documentés à l'aide de rapports de contrôle suffisamment étayés, comprenant des explications précises quant à la méthode suivie et aux résultats de ces contrôles. Le service Inspection ne peut intervenir dans l'organisation opérationnelle des établissements pénitentiaires. Dans l'attente d'un renforcement du personnel, ce service doit fixer ses principales priorités de contrôle.

En tout état de cause, la priorité doit aller à la résorption de l'arriéré dans la transmission des comptes des comptables à la Cour des comptes. Il faudrait également vérifier s'il n'est pas possible de supprimer la communication des données des comptes annuels des établissements pénitentiaires par des états récapitulatifs, jusqu'à ce que chaque établissement pénitentiaire présente un compte annuel correct et en temps opportun. Les comptables qui ne parviennent pas à transmettre, dans les délais, un compte annuel correct, doivent bénéficier à temps d'un accompagnement individuel.

Het is noodzakelijk dat de rekenplichtigen periodiek een intensieve vorming genieten over de eengemaakte richtlijnen, de te gebruiken rekeningen en hulprekeningen, de periodieke afsluiting ervan en de informatico-toepassing.

Er moet worden op toegezien dat alle vastgestelde schadegevallen en bijdragen in de onderhoudskosten worden opgenomen in de boekhouding en dat de veroorzaakte schade of de afhouding van de bijdrage in de onderhoudskosten in alle gevallen wordt vastgesteld en vereffend.

Ook dienen er richtlijnen te worden opgesteld voor het boeken van het verschil tussen het bedrag betaald door het personeel voor een maaltijd en het bedrag doorgestort aan de Schatkist, voor de vaststelling van het aantal maaltijden en voor het gebruik van voedingswaren van de keukens van de gedetineerden voor de maaltijden van het personeel.

De richtlijnen inzake energieverbruik in ambtswoningen moeten worden geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Meerverbruik moet worden gefactureerd en doorgestort aan de Schatkist.

In het algemeen dient er bij de boekhoudkundige verrichtingen te worden op toegezien dat enkel de externe verrichtingen als ontvangsten en uitgaven van de gedetineerden in de rekening worden opgenomen en dat alle verrichtingen (interne en externe) op afdoende wijze worden verantwoord, dat alle vorderingen t.a.v. derden (zoals de Regie van de Gevangenisarbeid) worden geregistreerd en geïnd en dat alle rechten voor rekening van de Staat worden geregistreerd (bv. schade veroorzaakt door gedetineerden en energieverbruik in ambtswoningen).

5.2 Controle op het beheer van de rekeningen gelden

De interne controle op de rekeningen gelden moet worden herzien in functie van het COSO-raamwerk. Verantwoordelijkheden en functiebeschrijvingen (toezichtsambtenaar, dienst BAB, dienst Inspectie) moeten duidelijk worden vastgelegd in een procedurehandboek aan de hand van een procesbeschrijving. Daarbij moet worden bepaald welke documenten ter controle aan de dienst BAB moeten worden voorgelegd.

Het bestaande controlesysteem dient zo te worden aangepast dat de eerstelijnscontrole wordt uitgeoefend door de toezichtsambtenaren in de strafinrichtingen. De internecontrolediensten (dienst BAB en dienst Inspectie) voeren hun controles het best periodiek uit in de strafinrichtingen. De diensten moeten zodanig worden ingericht dat het personeel dat wordt ingezet voor het financieel onderzoek en de inhoudelijke controle ter plaatse zowel kwalitatief als kwantitatief de taken naar behoren kan uitvoeren. De termijnen inzake voorlegging van de rekeningen aan het Rekenhof moeten daarbij in ieder geval worden gerespecteerd. De uitgevoerde controles moeten worden gedocumenteerd aan de hand van voldoende onderbouwde controleverslagen, waarin de methode en de resultaten van de controles worden toegelicht. De dienst Inspectie mag niet tussenbeide komen bij de operationele organisatie van de strafinrichtingen. In afwachting van personele versterking moet deze dienst de belangrijkste controleprioriteiten vastleggen.

Er moet in ieder geval prioriteit worden gegeven aan het wegwerken van de achterstand in het voorleggen van de rekeningen van de rekenplichtigen aan het Rekenhof. Er moet ook worden nagegaan of het overbrengen van de gegevens van de jaarlijkse rekeningen van de strafinrichtingen op verzamelstaten niet kan worden afgeschaft, tot elke strafinrichting een tijdige en correcte jaarlijkse rekening voorlegt. De rekenplichtigen die er niet in slagen om een tijdige en correcte jaarlijkse rekening voor te leggen, moeten individueel en tijdig worden begeleid.

5.3 Informatisation de la comptabilité

Il faudrait réaliser une évaluation écrite de l'exécution du contrat portant sur l'informatisation de la gestion de la masse des détenus (PIA) et des conditions de test dans lesquelles ce programme a été utilisé, afin de déterminer, notamment, les éléments de PIA qui peuvent éventuellement s'avérer encore utiles à l'avenir et ceux qui répondent aux problèmes posés lors de l'utilisation antérieure (et encore présente) du programme Justix.

Dans l'attente de la mise en exploitation d'un nouveau programme de gestion informatisée de la masse des détenus, les problèmes rencontrés en appliquant le programme Justix actuel doivent faire l'objet d'un inventaire. Celui-ci permettrait de rédiger la partie technique d'un cahier des charges en vue de l'acquisition d'un nouveau programme.

A l'avenir, lors du développement d'éventuelles applications informatiques, les utilisateurs finaux et le service BAC devront être associés plus étroitement à l'étude préalable et à l'élaboration d'un programme informatique. Celui-ci devra se fonder sur une réglementation et des instructions uniformisées relatives à la gestion comptable des établissements pénitentiaires, condition sine qua non avant toute autre étape ultérieure en matière d'informatisation.

5.3 Informatisering van de boekhouding

Er dient een schriftelijke evaluatie te gebeuren van de uitvoering van het contract houdende de informatisering van het beheer van de gelden van de gedetineerden (PIA) en van de testomgevingen waarin met PIA werd gewerkt, waarbij o.m. wordt nagegaan welke elementen uit PIA eventueel bruikbaar blijven voor de toekomst en welke tegemoet komen aan de knelpunten van het vroegere (en nog steeds gebruikte) programma Justix.

In afwachting van de ingebruikname van een nieuw programma voor het geïnformatiseerd beheer van de gelden van de gedetineerden moeten de knelpunten bij het gebruik van het huidige programma Justix worden geïnventariseerd. Op basis daarvan kan het technische gedeelte van een lastenboek voor een nieuw programma worden uitgeschreven.

Bij de ontwikkeling van eventuele toekomstige informaticatoepassingen moeten de eindgebruikers en de dienst BAB nauwer worden betrokken bij de voorafgaande studie en de ontwikkeling van een informaticaprogramma. Dit programma moet steunen op de eengemaakte reglementering en richtlijnen voor het boekhoudkundig beheer van de strafinrichtingen, die moeten voorafgaan aan verdere stappen op vlak van informatisering.

7 INTÉRIEUR

– LA GARANTIE D'UN SERVICE MINIMUM DE POLICE DE BASE*

Deux ans après la réforme des services de police, la Cour des comptes constate que les normes qui, depuis 2001, définissent le service minimum de police de base et celles qui déterminent l'effectif minimal de chaque zone de police ne sont cohérentes, ni entre elles, ni par rapport aux objectifs poursuivis. En outre, leur respect n'est pas surveillé.

Enfin, l'affectation des policiers à une zone de police s'effectuant uniquement sur une base volontaire, l'effectif minimal n'est pas toujours atteint dans chaque zone.

L'objectif qui était de garantir à la population un service minimum de police équivalent sur l'ensemble du territoire ne pourra être atteint sans l'adoption de nouvelles mesures et un meilleur suivi par l'autorité fédérale.

La réforme des services de police

Concrétisée en 2001 et en 2002, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégrée, structuré à deux niveaux, a complètement réorganisé les services de police en Belgique. Depuis lors, les 196 zones de police qui constituent la police locale ont l'entière responsabilité de la fonction de police de base, c'est-à-dire de toutes les missions nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux. Elles peuvent également être chargées de l'accomplissement de certaines missions à caractère fédéral. Quant à la police fédérale, elle assure, sur l'ensemble du territoire, des missions spécialisées et d'appui.

Le service de police intégré doit garantir aux autorités et aux citoyens un service minimum équivalent sur l'ensemble du territoire du Royaume.

Le législateur a confié au pouvoir exécutif fédéral de nombreuses attributions, notamment en matière de personnel et de fonctionnement des zones de police, dont l'exercice est déterminant pour l'efficacité de la police locale.

L'audit de la Cour des comptes

Dans le cadre de sa compétence de contrôle du bon emploi des deniers publics, la Cour des comptes a réalisé un audit de la cohérence et du suivi des normes fédérales relatives, d'une part, au service minimum de police de base et, d'autre part, à l'effectif minimal des zones de police. Cet audit, réalisé de septembre à décembre 2003, comprend également une analyse de l'efficacité du recrutement centralisé et de la satisfaction des besoins en personnel des zones de police par le système de la mobilité volontaire, plus particulièrement dans le cas où leur effectif policier n'atteint pas le minimum exigé.

Cette intervention de la Cour des comptes s'inscrit dans le processus d'apprentissage qui suit la mise en œuvre de la réforme des services de police et a pour finalités d'identifier des facteurs de progrès et d'examiner si le dispositif de pilotage mis en place est suffisant.

* Résumé d'une publication spéciale.

7 BINNENLANDSE ZAKEN

– HET WAARBORGEN VAN EEN MINIMALE DIENSTVERLENING INZAKE BASISPOLITIEZORG*

Twee jaar na de hervorming van de politiediensten stelt het Rekenhof vast dat de normen die sinds 2001 bepalen wat de minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg moet zijn en de normen die de minimale bezetting in elke politiezone bepalen, niet coherent zijn. Ze zijn dat niet onderling, en ook niet ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Bovendien wordt niet gewaakt over de naleving ervan.

Aangezien de affectatie van politiemannen in een politiezone uitsluitend op vrijwillige basis gebeurt, beschikt niet elke zone altijd over de minimumbezetting.

De doelstelling om aan de bevolking een gelijkwaardige minimale politiezorg over het gehele grondgebied te waarborgen, zal slechts kunnen worden bereikt door het nemen van nieuwe maatregelen en door een betere opvolging door de federale overheid.

De hervorming van de politiediensten

De wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, die in 2001 en 2002 concrete vorm kreeg, heeft de politiediensten in België volledig gereorganiseerd. Sindsdien hebben de 196 politiezones die de lokale politie vormen, de volledige verantwoordelijkheid voor de basispolitiezorg. Dat betekent dat ze alle opdrachten uitvoeren die noodzakelijk zijn voor het beheersen van de lokale gebeurtenissen en fenomenen. Ze kunnen eveneens belast worden met de uitvoering van bepaalde federale taken. De federale politie van haar kant verricht over het hele grondgebied gespecialiseerde en ondersteunende opdrachten.

De geïntegreerde politiedienst moet aan de overheden en de burgers een gelijkwaardige minimale dienstverlening over het hele grondgebied van het Rijk waarborgen.

De wetgever heeft aan de federale uitvoerende overheid talrijke bevoegdheden toegekend, onder meer inzake personeel en werking van de politiezones. De uitoefening van die bevoegdheden is bepalend voor de doeltreffendheid van de lokale politie.

De audit van het Rekenhof

In het kader van zijn bevoegdheid om de goede aanwending van de overheidsgelden te controleren, heeft het Rekenhof een audit uitgevoerd van de coherentie en de opvolging van de federale normen betreffende de minimale basispolitiezorg en de minimumbezetting van de politiezones. Die audit, die van september tot december 2003 werd uitgevoerd, omvat eveneens een analyse van de doeltreffendheid van de gecentraliseerde aanwerving en van de invulling van de personeelsbehoeften van de politiezones via het stelsel van de vrijwillige mobiliteit. Meer specifiek werden de gevallen onderzocht waarin de bezetting ervan niet het vereiste minimum bereikt.

Het onderzoek van het Rekenhof past binnen het leerproces dat voortvloeit uit de uitvoering van de hervorming van de politiediensten. Het wil de progressiefactoren identificeren en onderzoeken of het gehanteerde begeleidingsstelsel bevredigend is.

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

Les normes du service minimum de police de base

La Cour des comptes a constaté que les normes fédérales en matière de service minimum de police de base portent sur l'organisation de services et non sur des résultats attendus et mesurables. En outre, les exigences qu'elles posent sont identiques pour les 196 zones de police, indépendamment des caractéristiques de chacune d'entre elles. Enfin, pour certaines fonctionnalités de la police de base, le service minimum à organiser n'est pas quantifié.

Le respect de ces normes ne garantit donc pas un service minimum de police de base équivalent sur l'ensemble du territoire.

La capacité policière nécessaire au respect des normes du service minimum

En recourant à des hypothèses prudentes, la Cour des comptes a calculé la capacité policière qui est nécessaire à chaque zone de police afin de respecter les normes du service minimum de police de base. Cette capacité estimée, dénommée ci-après «taille critique», permet d'apprécier si l'effectif minimal arrêté par le Roi pour chaque zone est cohérent avec ces normes. Complémentairement, la comparaison des résultats de cette estimation avec l'effectif réel des zones de police permet d'appréhender leur situation concrète au regard de la capacité minimale nécessaire estimée.

L'effectif minimal des zones de police au regard de leur taille critique

Tel qu'il a été arrêté réglementairement, l'effectif minimal du corps opérationnel des zones de police n'a représenté une amélioration par rapport à l'effectif existant avant la réforme que dans le cas de 22 des 196 zones de police. Au regard de leur taille critique, l'effectif minimal des zones de police serait toutefois suffisant afin de respecter les normes du service minimum de police de base dans 142 zones, lesquelles représentent près de 84% de la population du Royaume et 76% de sa superficie. Pour 54 zones de police, l'effectif minimal est inférieur à la taille critique évaluée par la Cour des comptes.

L'autorité fédérale ne s'est donc pas assurée, pour chacune des zones de police, que l'effectif minimal qui leur est imposé est suffisant pour organiser le socle minimum de services.

L'effectif réel des zones de police au regard de leur taille critique

En tenant compte des effectifs réels au 1^{er} novembre 2003, le respect des normes du service minimum paraît théoriquement impossible pour 39 zones de police et, en tout cas, ne permet pas le développement d'une politique policière locale. L'effectif réel de ces zones était en effet à cette date inférieur à leur taille critique de plus de 5%.

L'autorité fédérale et la satisfaction des besoins en personnel des zones de police

L'autorité fédérale a la responsabilité de déterminer le contingent annuel de recrutement d'aspirants inspecteurs de police et d'organiser le système de la mobilité

De normen van de minimale basispolitiezorg

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de federale normen inzake minimale basispolitiezorg betrekking hebben op de organisatie van de diensten en niet op de verwachte en meetbare resultaten. Bovendien zijn de eisen die ze opleggen identiek voor de 196 politiezones en houden ze geen rekening met de specifieke karakteristieken van elke zone. Voor sommige functies van de basispolitiezorg, wordt de minimale dienstverlening niet in kwantitatieve gegevens uitgedrukt.

De naleving van die normen waarborgt derhalve niet dat een gelijkwaardige minimale basispolitiezorg over het hele grondgebied wordt verzekerd.

De noodzakelijke politiecapaciteit om de normen van de minimale politiezorg na te leven

Steunend op voorzichtige hypothesen heeft het Rekenhof de politiecapaciteit berekend die elke politiezone moet bezitten om de normen over de minimale dienstverlening inzake politiezorg na te leven. Deze geraamde capaciteit, verder *kritische grootte* genoemd, maakt het mogelijk te beoordelen of de minimumbezetting die de Koning voor elke zone heeft vastgesteld, met die normen in overeenstemming is. Bijkomend kan door de resultaten van die raming met de werkelijke bezetting van de politiezones te vergelijken, de concrete toestand waarin ze verkeren ten aanzien van de geraamde vereiste minimumcapaciteit worden geëvalueerd.

De minimumbezetting van de politiezones tegenover de kritische grootte

Zoals ze reglementair is vastgesteld, heeft de ingevoerde minimumbezetting van het operationele korps van de politiezones slechts in 22 van de 196 politiezones een verbetering teweeggebracht tegenover de bezetting vóór de hervorming. Rekening houdend met de kritische grootte ervan zou de minimumbezetting van de politiezones voldoende zijn om de normen inzake minimale basispolitiezorg na te leven in 142 zones. Die 142 zones vertegenwoordigen ongeveer 84% van de bevolking en 76% van het grondgebied. Voor 54 politiezones ligt de minimumbezetting onder de kritische grootte geraamd door het Rekenhof.

De federale overheid heeft derhalve niet nagegaan of voor elke politiezone de opgelegde minimumbezetting voldoende is om het minimale pakket van diensten te organiseren.

De werkelijke bezetting van de politiezones tegenover de kritische grootte

Rekening houdend met de werkelijke bezetting op 1 november 2003 lijkt het naleven van de normen inzake minimale dienstverlening in theorie onmogelijk voor 39 politiezones en is het hoe dan ook niet mogelijk te komen tot een lokaal politiebeleid. De werkelijke bezetting van die zones lag op dat ogenblik immers 5% onder de kritische grootte ervan.

De federale overheid en de invulling van de personeelsbehoeften van de politiezones

De federale overheid is verantwoordelijk voor het vaststellen van het jaarlijkse contingent voor de aanwerving van aspirant-politie-inspecteurs en voor het organiseren

volontaire par lequel les 36.500 membres du personnel du corps opérationnel peuvent obtenir une affectation ou en changer.

La nomination d'un policier à la police locale résulte de la rencontre de deux volontés: celle de la zone qui a exprimé le besoin et celle des policiers qui ont introduit leur candidature. Les jeunes recrues ne sont toutefois pas obligées de postuler un emploi vacant et ont la garantie d'être affectées par défaut à la police fédérale à l'issue de leur formation.

La satisfaction des emplois vacants nécessite donc, un nombre suffisant de jeunes recrues, un nombre suffisant de candidats pour l'ensemble des postes à pourvoir et, par emploi vacant, un nombre suffisant de candidatures.

La détermination du contingent annuel de jeunes recrues

La détermination par l'autorité fédérale du contingent annuel de jeunes recrues ne repose pas encore sur un système d'information et de gestion. Un recueil d'informations organisé en octobre 2003 par la Direction générale des ressources humaines de la police fédérale devrait permettre d'améliorer cette situation en 2004.

Les candidats, les candidatures et le taux de satisfaction des emplois vacants

La Cour des comptes a constaté que, malgré un nombre suffisant de personnes souhaitant obtenir une affectation ou en changer, 40% des emplois déclarés vacants par la police locale lors des trois cycles de mobilité de l'année 2002 n'ont reçu aucune candidature, ce qui a un impact important sur la satisfaction des besoins exprimés. Ce défaut de candidatures concernait 72% des emplois vacants dans la région bruxelloise contre 23% pour les zones de police des autres régions.

Globalement, seuls 43% des emplois du corps opérationnel déclarés vacants à la police locale lors des cycles de mobilité de l'année 2002 ont pu être satisfaits. En outre, une part importante des emplois pourvus résulte de transferts entre zones de police. Dès lors, pour les cycles de mobilité de l'année 2002, pour dix emplois pourvus, près de sept emplois ont dû à nouveau être déclarés vacants lors d'un cycle suivant.

Le système de la mobilité volontaire et l'effectif minimal des zones de police

Tel qu'il est organisé, le système de la mobilité ne tient pas compte de l'obligation faite aux zones de police de disposer d'un effectif minimal et ne permet pas d'empêcher que la situation d'une zone de police dont l'effectif est inférieur à l'effectif minimal s'aggrave. Une zone jugée peu attractive rencontre davantage de difficultés de recrutement et risque de subir en même temps un volume important de départs vers d'autres zones.

Parmi les 55 zones de police qui étaient en déficit par rapport à l'obligation de disposer d'un effectif minimal du corps opérationnel au 1^{er} novembre 2003, 12 zones de police ont perdu du personnel à chaque cycle de mobilité. Il s'agit de 4 zones de la région bruxelloise et de 8 autres zones du même arrondissement.

Afin d'aider les zones de police en difficulté, l'autorité fédérale a adopté une série de mesures concernant la région bruxelloise et met de jeunes policiers fédéraux à disposition, contre paiement.

van het stelsel van vrijwillige mobiliteit waardoor 36.500 personeelsleden van het operationele korps een toewijzing kunnen krijgen of er een nieuwe kunnen vragen.

De benoeming van een politieagent bij de lokale politie is het resultaat van het op elkaar afstemmen van twee vragende partijen: de vraag van een politiezone die een behoefte heeft meegedeeld en de vraag van politieagenten die hun kandidatuur hebben gesteld. De jonge rekruten zijn echter niet verplicht te solliciteren naar een vacant ambt en krijgen de garantie dat ze na het beëindigen van hun opleiding ambtshalve aan de federale politie worden toegewezen.

De invulling van de vacante betrekkingen vereist dus dat er voldoende jonge rekruten zijn, voldoende kandidaten voor het geheel van de in te vullen betrekkingen en, per vacante betrekking, voldoende kandidaturen.

De bepaling van het jaarlijkse contingent jonge rekruten

De bepaling door de federale overheid van het jaarlijkse contingent jonge rekruten berust nog niet op een informatie- en beheerssysteem. De verzameling van informatie door de algemene directie Personeel van de federale politie in oktober 2003 zou het mogelijk moeten maken die toestand in 2004 te verbeteren.

De kandidaten, de kandidaturen en de graad van invulling van de vacante ambten

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat, hoewel voldoende personen een toewijzing of een wijziging ervan wensten, voor 40% van de ambten die bij de lokale politie naar aanleiding van de drie mobiliteitscycli van het jaar 2002 vacant waren verklaard, geen enkele kandidatuur werd ingediend. Dat had een aanzienlijke weerslag op de invulling van de opgegeven behoeften. Dat gebrek aan kandidaturen gold voor 72% van de ambten die in het Brussels Gewest vacant werden verklaard terwijl maar 23% van de politiezones van de andere Gewesten met dat probleem werden geconfronteerd.

Globaal konden slechts 43% van de ambten bij het operationele korps die naar aanleiding van de mobiliteitscycli van het jaar 2002 bij de lokale politie vacant waren verklaard, worden ingevuld. Bovendien resulteert een groot gedeelte van de ambten uit transfers tussen politiezones. Voor de mobiliteitscycli van het jaar 2002 dienden voor tien ingevulde ambten nagenoeg zeven ambten bij een volgende cyclus dan ook opnieuw vacant te worden verklaard.

Het stelsel van de vrijwillige mobiliteit en de minimale bezetting van de politiezones

Zoals het stelsel van de mobiliteit thans georganiseerd is, houdt het geen rekening met de verplichting die de politiezones hebben om over een minimumbezetting te beschikken. Het laat ook niet toe te voorkomen dat de toestand van een politiezone met een bezetting die onder het minimum ligt, verergert. Een zone die weinig attractief overkomt, ondervindt meer moeilijkheden bij de aanwerving. Ook loopt ze meer het risico dat een groot aantal personeelsleden vertrekt naar andere zones.

Onder de 55 zones die op 1 november 2003 niet over de vereiste minimumbezetting van het operationele korps beschikten, hebben 12 politiezones bij elke mobiliteitscyclus personeel verloren. Het gaat om 4 zones van het Brussels Gewest en om 8 andere zones uit hetzelfde arrondissement.

Om de zones in moeilijkheden te steunen heeft de federale overheid een reeks maatregelen genomen voor het Brussels Gewest en stelt ze tegen betaling jonge federale politieagenten ter beschikking.

Les mesures destinées à aider les zones de la région bruxelloise

La Cour des comptes a constaté que les mesures destinées à soutenir les zones de police de la région bruxelloise traitent de manière égale des situations différentes au sein de celle-ci et ne concernent pas d'autres zones de police qui éprouvent des difficultés semblables.

Toute mesure destinée à aider les zones de police qui rencontrent des difficultés d'engagement devrait davantage être associée à l'obligation de disposer d'un effectif minimal et être généralisée au profit de toutes les zones concernées. L'octroi au personnel d'une prime unique d'engagement dans ces zones permettrait, davantage qu'une allocation récurrente, de traiter prioritairement leur déficit.

La location de jeunes policiers fédéraux

En ce qui concerne la mise à disposition de jeunes policiers fédéraux contre paiement, un projet de circulaire élaboré par la Direction générale des ressources humaines de la police fédérale devrait permettre de remédier au déficit actuel de transparence, en décrivant les principes généraux des détachements contre paiement et en précisant des critères de décision.

La Cour des comptes considère cependant que le développement de ce système, s'il peut apporter une solution temporaire aux zones de police en déficit de personnel, n'est pas dénué de risques. Le maintien de personnel en surnombre à la police fédérale représente en effet un risque budgétaire. En outre, la généralisation de ce système peut aboutir à ce que les détachements de jeunes policiers fédéraux représentent une part importante de l'effectif des zones de police en difficulté.

La maîtrise des normes par l'autorité fédérale

La Cour des comptes a examiné si l'autorité fédérale a mis en place un système de suivi permettant d'évaluer le respect et la pertinence des normes relatives à l'effectif minimal ainsi qu'au service minimum de police de base.

Elle a constaté que l'autorité fédérale ne peut pas garantir que le service minimum de police de base à la population est assuré. Tant en ce qui concerne l'organisation de ce service que le respect de l'effectif minimal, aucun service fédéral ne s'est déclaré en charge d'en assurer le suivi. En outre, les données disponibles relatives à l'organisation des fonctionnalités du service minimum de police de base sont uniquement déclaratives.

Le rapport de la Cour des comptes comprend plusieurs recommandations destinées à permettre une révision des normes fédérales ainsi que l'organisation d'un suivi de leur respect. Ce suivi devrait notamment avoir pour finalité d'aider ou d'inciter les zones de police à respecter les normes fédérales. Au besoin, l'autorité fédérale pourrait introduire un mécanisme de récompense et/ou de pénalisation dans le calcul de la dotation fédérale.

Point de vue des services administratifs consultés

La Direction générale politique de sécurité et de prévention du service public fédéral Intérieur a communiqué les résultats d'un examen de faisabilité de la tutelle fédérale

De maatregelen om de zones van het Brussels Gewest te steunen

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de maatregelen om de politiezones van het Brussels Gewest te ondersteunen de problemen ongedifferentieerd aanpakken en niet worden toegepast voor andere politiezones die gelijkaardige moeilijkheden hebben.

Elke maatregel om politiezones te helpen die rekruteringsmoeilijkheden ondervinden, zou moeten aansluiten bij de verplichting over een minimumbezetting te beschikken en zou moeten worden veralgemeend naar alle zones. De toekenning aan het personeel van een eenmalige premie bij aanwerving in die zones zou doeltreffender zijn om het tekort aan manschappen in die zones te helpen wegwerken dan het toekennen van een recurrente vergoeding.

Het inhuren van jonge federale politieambten

Wat het ter beschikking stellen van jonge federale politieambten tegen betaling betreft, kan een ontwerp van omzendbrief van de algemene directie Personeel van de federale politie de huidige ondoorzichtigheid doorbreken. Daarin worden de algemene principes van de detachering tegen betaling omschreven evenals de daarbij geldende beslissingscriteria.

Het Rekenhof is evenwel van mening dat de ontwikkeling van het stelsel weliswaar een tijdelijke oplossing kan aanreiken voor de politiezones met een tekort aan personeel, maar dat het ook risico's inhoudt. Het behoud van personeel in overtal bij de federale politie vertegenwoordigt immers een budgettair risico. Bovendien kan de veralgemening van dat stelsel ertoe leiden dat de gedetacheerde jonge federale politieambten een aanzienlijk gedeelte gaan vertegenwoordigen van de bezetting van de politiezones in moeilijkheden.

De beheersing van de normen door de federale overheid

Het Rekenhof heeft onderzocht of de federale overheid een opvolgingssysteem heeft uitgewerkt om de naleving en de relevantie te kunnen beoordelen van de normen over de minimale bezetting en de minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg.

Het heeft vastgesteld dat de federale overheid niet kan waarborgen dat de minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg aan de bevolking verzekerd is. Geen enkele federale dienst heeft verklaard verantwoordelijk te zijn voor de opvolging noch van de organisatie van die dienstverlening, noch van de naleving van de minimumbezetting. Bovendien bestaan de gegevens over de organisatie van de functies van de minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg uitsluitend uit verklaringen.

Het verslag van het Rekenhof bevat verschillende aanbevelingen die een herziening van de federale normen en de organisatie van een opvolging van de naleving ervan moeten mogelijk maken. Die opvolging zou er inzonderheid moeten toe dienen de politiezones te helpen of ertoe aan te zetten de federale normen in acht te nemen. Indien nodig zou de federale overheid een mechanisme van beloning en/of bestrafing in de berekening van de federale dotatie kunnen invoeren.

Standpunt van de geraadpleegde administratieve diensten

De algemene directie Veiligheids- en Preventiebeleid van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken heeft de resultaten meegedeeld van een haalbaarheids-

à organiser afin d'effectuer un suivi des normes tel que recommandé par la Cour et relève notamment que les informations nécessaires sont le plus souvent déjà recueillies mais devraient lui être communiquées dans un cadre contraignant pour la police fédérale. Cette Direction générale mentionne le caractère délicat d'un recours trop fréquent à la tutelle coercitive et recommande la mise au point d'une tutelle préventive, au moyen d'un outil de monitoring permettant de responsabiliser les autorités locales au bon fonctionnement de leur zone de police.

Pour la Direction des relations avec la police locale, l'étude montre clairement que les normes fédérales sont insuffisamment adaptées à l'objectif d'assurer un service minimum de police de base. La Direction des relations avec la police locale émet toutefois des réserves sur le modèle de calcul de la taille critique.

En ce qui concerne le suivi des normes fédérales, la Direction des relations avec la police locale souligne qu'elle peut offrir une plus-value importante, en fournissant aux autorités de tutelle les données requises. Cette direction précise toutefois qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir légal de tutelle pour exercer une surveillance ou un contrôle de la police locale.

Enfin, la Direction générale des ressources humaines de la police fédérale a fait savoir qu'elle n'avait pas de remarques à formuler quant au fond.

Point de vue du ministre de l'Intérieur

Par une lettre du 28 avril 2004, la Cour des comptes a adressé le rapport d'audit au ministre de l'Intérieur, ainsi que les réponses reçues des services concernés. A cette occasion, le ministre a été informé de la possibilité de communiquer ses commentaires ainsi que, le cas échéant, son plan d'action afin de remédier aux problèmes constatés, dans le délai d'un mois prévu à l'article 5bis, 3^e alinéa, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

En l'absence de réponse du ministre à l'issue de ce délai, la Cour des comptes a clos la phase contradictoire.

studie over het te organiseren federale toezicht om een opvolging van de normen uit te voeren, zoals het Rekenhof heeft aanbevolen. Ze wijst erop dat de vereiste informatie meestal wel wordt ingezameld, maar dat de federale politie ertoe verplicht zou moeten worden haar die inlichtingen mee te delen. De algemene directie wijst erop dat het delicaat is al te vaak een dwingend toezicht uit te oefenen en ze beveelt de invoering aan van een preventief toezicht door middel van een monitoringinstrument dat het mogelijk maakt de lokale overheden te responsabiliseren voor de goede werking van hun politiezone.

Volgens de directie Relaties met de Lokale Politie toont de studie duidelijk aan dat de federale normen onvoldoende aangepast zijn aan de doelstelling een minimale dienstverlening inzake basispolitiezorg te verzekeren. De directie Relaties met de Lokale Politie maakt evenwel voorbehoud bij het model voor de berekening van de kritische grootte.

In verband met de opvolging van de federale normen onderstreept die directie dat ze een aanzienlijke meerwaarde kan bieden door aan de toezichthoudende overheid de vereiste gegevens te verstrekken. Ze preciseert evenwel dat ze over geen enkele wettelijke bevoegdheid beschikt om toezicht of controle op de lokale politie uit te oefenen.

Tot slot heeft de algemene directie Personeel van de federale politie meegedeeld dat ze geen opmerkingen had wat de grond van de zaak betreft.

Standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken

Bij brief van 28 april 2004 heeft het Rekenhof het onderzoeksverslag samen met de ontvangen antwoorden van de betrokken diensten toegestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken. In die brief werd de minister ervan op de hoogte gebracht dat hij zijn commentaar en zijn eventueel actieplan om de vastgestelde problemen op te lossen, kon meedelen binnen de termijn van één maand, zoals bepaald in artikel 5bis, derde lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Daar de minister na afloop van die termijn nog steeds niet had gereageerd, heeft het Rekenhof de tegensprekelijke procedure afgesloten.

8 ÉCONOMIE ET POLITIQUE SCIENTIFIQUE

– REMBOURSEMENT DES AVANCES À DES ENTREPRISES BELGES DANS LE CADRE DU PROGRAMME AIRBUS

La Cour des comptes a examiné le remboursement des avances accordées par l'Etat belge à des entreprises industrielles belges participant à la recherche et le développement des avions Airbus. Cinq programmes ont été analysés. Outre la complexité et la faible transparence des modalités de paiement, il a été constaté que les remboursements ont fait l'objet d'un contrôle insuffisant pour ce qui est des programmes plus anciens. En ce qui concerne les programmes A 310-200 et A 310-300, une partie des soldes en souffrance ne sont pas recouvrables, eu égard au faible succès commercial de ces programmes et aux dispositions légales et contractuelles applicables en la matière. Pour ce qui est du programme A 320, qui a, par contre, été un succès commercial, et pour lequel une partie de l'aide allouée a été remboursée, il subsiste une controverse sur le caractère remboursable des soldes ouverts.

1 Introduction

N-2.097.977

Depuis 1980, l'Etat belge intervient dans les frais supportés par les entreprises industrielles belges du chef de leur participation au programme Airbus. Cette intervention, octroyée sous la forme d'avances récupérables, par le Service public fédéral Economie, PME, Classes moyennes et Energie (précédemment par le ministère de l'Economie) et par le Service public de programmation Politique scientifique (précédemment par les Services du Premier Ministre, Affaires scientifiques, techniques et culturelles), a pour objectif d'alléger la charge financière découlant des coûts de la recherche et développement afférents aux nouveaux types d'avions Airbus et de permettre ainsi la participation de l'industrie belge à ce programme de haute technologie. Depuis 1980, ce sont, ainsi, quelque 185 millions d'euros, qui ont été octroyés à titre d'avances, dans le cadre des programmes examinés¹.

L'intervention de l'Etat dans le programme Airbus trouve son fondement juridique général dans la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles et ses arrêtés d'exécution. Le développement de chaque nouveau prototype a fait l'objet d'un accord intergouvernemental passé entre les Etats nationaux concernés. Certains de ces accords intergouvernementaux ont, eux-mêmes, été précisés et complétés par des accords-cadre. La participation de l'industrie belge au programme Airbus a été réalisée par la conclusion d'un accord entre les entreprises industrielles belges concernées et Airbus Industrie. Les avances accordées par l'Etat belge ont été fixées soit dans un arrêté ministériel, soit dans un contrat conclu entre l'Etat et les entreprises concernées. Les entreprises remboursent l'aide reçue au moyen des montants qu'elles ont elles-mêmes perçus à la suite de la vente d'avions pour lesquels elles ont fourni des pièces.

L'examen de la Cour a porté sur les contrats conclus jusqu'à la fin de l'année 2000. Il a été vérifié par programme (concrètement, par modèle d'avion de la famille Airbus

¹ Il s'agit, chronologiquement, des programmes A 310-200, A 310-300, A 320, A 330/A340 et A 340-500/600.

8 ECONOMIE EN WETENSCHAPSBELEID

– TERUGBETALING VAN DE VOORSCHOTTEN TOEGEKEND AAN BELGISCHE ONDERNEMINGEN IN HET KADER VAN HET AIRBUSPROGRAMMA

Het Rekenhof heeft de terugbetaling onderzocht van de voorschotten die door de Belgische Staat werden verleend aan Belgische industriële ondernemingen die deelnemen aan het onderzoek en de ontwikkeling van Airbus-vliegtuigen. Vijf programma's werden onderzocht. Naast de complexiteit en de geringe transparantie van de terugbetalingsmodaliteiten werd voor de oudere programma's een ontoereikende controle op de terugbetalingen vastgesteld. Voor de programma's A 310-200 en A 310-300 is een deel van de openstaande saldi niet terugvorderbaar gelet op het geringe commerciële succes van deze programma's en de terzake geldende wettelijke en contractuele bepalingen. Voor het programma A 320, dat wel een commercieel succes werd, en waarvoor een deel van de toegekende steun werd terugbetaald, bestaat er nog een controverse over de terugbetaalbaarheid van de openstaande saldi.

N-2.097.977

1 Inleiding

Sedert 1980 komt de Belgische Staat tussen in de kosten die Belgische industriële ondernemingen dragen ingevolge hun participatie aan het Airbusprogramma. Deze tussenkomst, die wordt verleend door de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie (voorheen door het Ministerie van Economische Zaken) en door de Programmatorische Overheidsdienst Wetenschapsbeleid (voorheen door de Diensten van de Eerste Minister, Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden) onder de vorm van recupereerbare voorschotten, heeft tot doel de financiële last, voortvloeiend uit de onderzoeks- en ontwikkelingskosten die verbonden waren aan nieuwe Airbus-types, te verlichten en aldus de deelname van de Belgische industrie aan dit hoogtechnologisch programma mogelijk te maken. Sedert 1980 werden aldus in het kader van de onderzochte programma's¹ in totaal voor circa 185 miljoen euro aan voorschotten toegekend.

De tussenkomst van de overheid in het Airbusprogramma vindt haar algemene juridische grondslag in de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën en haar uitvoeringsbesluiten. De ontwikkeling van elk nieuw prototype was het voorwerp van een intergouvernementele overeenkomst gesloten tussen de betrokken nationale staten. Deze intergouvernementele overeenkomsten werden soms op hun beurt nog verduidelijkt door en aangevuld met raamakkoorden. De deelname van de Belgische industrie aan het Airbusprogramma kreeg vorm door het afsluiten van een overeenkomst tussen de betrokken Belgische ondernemingen en Airbus Industrie. De door de Belgische Staat toegekende voorschotten werden hetzij vastgelegd in een ministerieel besluit hetzij in een overeenkomst tussen de Staat en de betrokken ondernemingen. De ondernemingen betalen de ontvangen steun terug met de bedragen die ze zelf hebben ontvangen naar aanleiding van de verkoop van vliegtuigen waarvoor zij onderdelen hebben geleverd.

¹ Het betreft in chronologische volgorde de programma's A 310-200, A 310-300, A 320, A 330/A340 en A 340-500/600.

développé) la manière dont ont été fixées les modalités de remboursement, comment les entreprises ont respecté leurs obligations d'information, la manière dont se déroule le règlement financier (soldes en souffrance) et, enfin, dans quelle mesure les administrations concernées ont exercé un contrôle sur l'octroi et le remboursement des avances.

2 Relevé des principales conclusions de l'examen

2.1 Modalités de remboursement

La Cour a relevé que les modalités de remboursement sont déterminées de manière différente de programme à programme, mais aussi au sein d'un même programme. L'application univoque des modalités de remboursement des programmes est, en outre, compliquée par l'imbrication entre les accords intergouvernementaux, les arrêtés ministériels, les contrats passés entre les parties chargées de l'exécution, etc.

De plus, certaines clauses de remboursement ne sont pas toujours formulées clairement. Ainsi, diverses clauses contractuelles et réglementaires subordonnent le remboursement à la rentabilité de l'exploitation, mais sans préciser comment il y a lieu de calculer celle-ci. En outre, certaines clauses n'ont pas été appliquées dans la pratique; tel est le cas, notamment, de la clause prévoyant la déduction de redevances sur le bénéfice réalisé en dehors des projets, mais grâce à la participation au développement du produit.

2.2 Obligations en matière d'information

Des dispositions légales, réglementaires et contractuelles, soumettent les entreprises bénéficiaires de l'aide à des obligations d'information. Toutefois, pour les contrats plus anciens, ces obligations ont, dans une large mesure, été imposées en vue de l'octroi de l'aide. Pour ce qui est de vérifier si les entreprises ont également rempli leurs obligations en matière de *remboursement des avances récupérables*, les informations à fournir à cet effet en vertu des arrêtés ou des contrats sont moins circonstanciées et rarement univoques. A partir du programme A 320, l'obligation d'information a été étendue à la phase des remboursements, par l'insertion d'une clause explicite disposant que le bénéficiaire est tenu d'adresser annuellement un rapport sur le résultat de l'exploitation industrielle et commerciale, les remboursements effectifs ainsi que les perspectives de remboursements.

2.3 Règlement financier des programmes

Compte tenu du caractère d'avances récupérables des interventions, la Cour a examiné comment les entreprises bénéficiaires avaient respecté les modalités de remboursement et quels moyens les administrations avaient mis en œuvre pour assurer le respect des obligations financières à caractère légal, réglementaire et contractuel.

Le tableau ci-après reprend la situation actuelle du remboursement des avances.

Het onderzoek van het Rekenhof had betrekking op de overeenkomsten gesloten tot het einde van het jaar 2000. Per programma (concreet per ontwikkeld vliegtuigmodel uit de Airbusfamilie) werd nagegaan hoe de terugbetalingsmodaliteiten werden geformuleerd, hoe de ondernemingen hun informatieverplichtingen hebben nageleefd, hoe de financiële afwikkeling verloopt (de openstaande saldi) en, tenslotte, in welke mate de betrokken administraties controle hebben uitgeoefend op de toekenning en de terugbetaling van de voorschotten.

2 Overzicht van de belangrijkste conclusies van het onderzoek

2.1 Terugbetalingsmodaliteiten

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de terugbetalingsmodaliteiten verschillen niet alleen van programma tot programma maar ook binnen eenzelfde programma. De éénduidige toepassing van de terugbetalingsmodaliteiten van de programma's wordt voorts bemoeilijkt door de verwevenheid van intergouvernementele akkoorden, ministeriële besluiten, overeenkomsten tussen de uitvoeringspartijen,...

Bovendien zijn een aantal terugbetalingsclausules niet duidelijk geformuleerd. Zo maken diverse contractuele en reglementaire bepalingen de terugbetaling afhankelijk van de rendabiliteit van de exploitatie doch wordt niet bepaald hoe deze precies dient te worden berekend. Voorts werden bepaalde clausules, zoals het verschuldigd zijn van heffingen op inkomsten gerealiseerd buiten het project – maar dankzij de deelname aan de ontwikkeling van het product – in de praktijk niet toegepast.

2.2 Informatieverplichtingen

Talrijke wettelijke, reglementaire en contractuele bepalingen leggen informatieverplichtingen op aan de begunstigde ondernemingen. Deze verplichtingen zijn voor de oudere contracten evenwel in belangrijke mate opgelegd met het oog op de *toekenning* van de steun. De informatie, te verstrekken ingevolge de besluiten en de overeenkomsten, die moet toelaten na te gaan of de ondernemingen ook hun verplichtingen inzake de *terugbetaling van de terugvorderbare voorschotten* hebben nageleefd, is minder uitvoerig en zelden éénvormig. Vanaf het A 320-programma werd de informatieverplichting uitgebreid tot de fase van de terugbetalingen door de opname van een expliciete clausule die bepaalt dat jaarlijks een rapport betreffende het resultaat van de industriële en commerciële exploitatie, de effectieve terugstortingen en de vooruitzichten dient overgelegd te worden.

2.3 Financiële afwikkeling van de programma's

Rekening houdend met de vaststelling dat de tussenkomsten de aard hebben van terugvorderbare voorschotten, heeft het Rekenhof onderzocht hoe de begunstigde ondernemingen de terugbetalingsmodaliteiten hebben nageleefd en welke acties de administraties hadden ondernomen om ervoor te zorgen dat de financiële verplichtingen van wettelijke, reglementaire en contractuele aard werden nageleefd.

De onderstaande tabel vermeldt de huidige toestand van de terugbetaling van de voorschotten.

Tableau – Versements effectués par l'Etat et remboursements à l'Etat par type d'avion (situation au mois de juin 2004)

Type d'avion	Versements effectués par l'Etat (en EUR)	Remboursements à l'Etat (en EUR)	Solde
A 310-200	29.469.600	19.602.950	9.866.650
A 310-300	8.303.194	6.146.715	2.156.479
A 320	62.098.707	27.823.395	34.275.312
A 330-340	77.306.200	42.782.879	34.523.321
A 340-500/600	8.123.041	0	8.123.041
Total	185.300.742	96.355.939	88.944.803

Source: SPP Politique scientifique

En ce qui concerne les programmes A 310-200 et A 310-300, qui sont les plus anciens, le remboursement partiel est dû au faible succès commercial. En effet, dans les différentes dispositions réglementaires et contractuelles régissant ces programmes, le remboursement a été lié à la rentabilité de l'exploitation.

Par ailleurs, un solde reste ouvert pour le programme A 320, qui a connu un succès commercial. Dans le cadre de ce programme, des avances de quelque 62,1 millions d'euros ont été octroyées. Alors que les remboursements se poursuivent par ailleurs, une des entreprises bénéficiaires les a interrompus au cours du mois de mars de l'année 2001, sur la base d'une interprétation des modifications des modalités de remboursement intervenues en 1995, plus précisément une clause qui, ayant pour objectif d'assurer un produit minimal au cas où l'appareil ne serait pas vendu à 1.000 exemplaires, ne spécifie pas que les remboursements doivent se poursuivre au-delà. En conséquence, cette entreprise a interrompu ses remboursements après la livraison du 1.000^e avion.

En outre, il a été relevé que le non-respect de certaines obligations contractuelles n'a pas donné lieu à l'imputation d'intérêts de retard parce que les contrats ne le prévoyaient pas.

Pour ce qui est du programme A 330-340, les remboursements sont toujours en cours.

Enfin, le caractère trop récent du programme A 340-500/600 (contrats conclus dans le courant des années 1999 et 2000) explique pourquoi aucun remboursement n'a encore été effectué.

2.4 Modalités de contrôle par l'administration

L'administration a mis l'accent sur le contrôle de la liquidation des avances. En ce qui concerne les programmes plus anciens, les documents de contrôle et/ou les rapports étayant les contrôles financiers exécutés en matière de remboursement sont pratiquement inexistantes. De plus, les contrôles ont parfois eu lieu avec plusieurs années de retard. Enfin, parmi les deux administrations assurant la gestion de ces dossiers, celle chargée d'assurer le contrôle n'a pas été désignée formellement.

Par contre, en ce qui concerne le programme A 340-500/600, les contrats contiennent des dispositions explicites, relatives à l'exécution de contrôles comptables dans le cadre des remboursements.

Tabel – Stortingen door de Staat en terugbetalingen aan de Staat per vliegtuigtype (situatie juni 2004)

Vliegtuigtype	Stortingen door de Staat (in EUR)	Terugbetalingen aan de Staat (in EUR)	Saldo
A 310-200	29.469.600	19.602.950	9.866.650
A 310-300	8.303.194	6.146.715	2.156.479
A 320	62.098.707	27.823.395	34.275.312
A 330-340	77.306.200	42.782.879	34.523.321
A 340-500/600	8.123.041	0	8.123.041
Totaal	185.300.742	96.355.939	88.944.803

Bron: POD Wetenschapsbeleid

Voor de oudste programma's A 310-200 en A 310-300 is de slechts gedeeltelijke terugbetaling te wijten aan het geringe commerciële succes. In de verschillende reglementaire en contractuele bepalingen met betrekking tot deze programma's werd de terugbetaling immers gekoppeld aan de rendabiliteit van de exploitatie.

Daarnaast blijft voor het programma A 320, dat wel een commercieel succes werd, een saldo openstaan. In het kader van dit programma werden voorschotten van circa 62,1 miljoen euro toegekend. Eén van de begunstigde ondernemingen staakte haar terugbetalingen in de loop van de maand maart 2001 op basis van een interpretatie van de terugbetalingsmodaliteiten zoals die werden aangepast 1995. De betrokken clause had tot doel een minimumopbrengst te garanderen indien geen duizend exemplaren van het toestel zouden verkocht worden, maar specificiert niet dat de terugbetalingen na de verkoop van het duizendste vliegtuig verder moeten lopen. Op grond hiervan staakte de onderneming haar terugbetalingen na de levering van het duizendste vliegtuig.

Daarnaast werd vastgesteld dat de niet tijdige naleving van sommige contractuele verplichtingen geen aanleiding gaf tot de aanrekening van nalatigheidsintresten omdat de contracten hierin niet voorzagen.

Voor het programma A 330-340 zijn de terugbetalingen nog volop aan de gang.

Tot slot verklaart het recente karakter van het programma A 340-500/600 (overeenkomsten gesloten in de loop van de jaren 1999 en 2000) waarom nog geen enkele terugbetaling werd uitgevoerd.

2.4 Kenmerken van de administratieve controle

De administratie heeft vooral verwezen naar de controle van de uitbetaling van de voorschotten. Wat betreft de oudere programma's zijn er echter nauwelijks controle-documenten en/of rapporten ter staving van de uitgevoerde financiële controles. De controles vonden bovendien soms plaats met meerdere jaren vertraging. Tot slot werd ook niet formeel vastgesteld welke van beide administraties die de dossiers beheren, diende in staan voor de controles.

Voor het programma A 340-500/600 daarentegen bevatten de overeenkomsten wel expliciete bepalingen betreffende de boekhoudkundige controles in het kader van de terugbetalingen.

3 Procédure contradictoire

Le rapport provisoire de l'auditorat de la Cour des comptes a été transmis aux deux administrations concernées le 30 juillet 2002. Par lettre du 25 novembre 2002, les administrations ont répondu en détail aux observations de la Cour. Elles soulignent, à plusieurs reprises, l'amélioration de la gestion, intervenue au fil des ans, ce que la Cour a effectivement constaté. C'est ainsi que les programmes récents comportent, entre autres, des dispositions explicites concernant les obligations imposées en matière d'information et le paiement d'intérêts de retard. Les administrations ont également fait remarquer que, pour évaluer la question des modalités de remboursement et de l'absence de politique stable en la matière, il convient de prendre en considération l'environnement économique. Pour ce qui est de l'obligation d'information et du suivi du déroulement financier, les deux administrations ont souligné qu'elles disposaient également d'informations par le biais du représentant belge au sein du Comité intergouvernemental et par l'entremise de l'*Agence exécutive*, composée de membres nommés par les différents gouvernements nationaux. La Cour est cependant d'avis que cette dernière circonstance ne pallie pas les lacunes dans le suivi et le contrôle, constatées dans le cadre des programmes plus anciens.

Le rapport de contrôle, dans lequel est intégrée la réplique des administrations, assortie du commentaire de la Cour, a été transmis le 29 juillet 2003 à la ministre de l'Economie, de l'Energie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, compétente en la matière.

Celle-ci, dans sa réponse du 21 novembre 2003, s'est attachée à la justification du solde impayé relatif au programme A 320. La ministre se réfère, à cet égard, à des dispositions de l'accord intergouvernemental et de l'accord-cadre qui subordonnent le remboursement à l'Etat belge aux paiements par la société Airbus Industrie à ses constructeurs associés. La convention conclue entre Airbus Industrie et l'entreprise belge concernée ne stipule pas que les paiements effectués par Airbus Industrie se poursuivront après la vente du millième appareil.

Dans sa lettre du 23 avril 2004, la Cour a formulé un certain nombre de remarques au sujet de l'analyse de la ministre. Elle a fait observer qu'il ne va pas de soi que l'Etat belge doive supporter les conséquences du fait que les parties du secteur privé – Airbus Industrie, d'une part, et l'entreprise belge concernée, d'autre part – se soient accordées sur des modalités de remboursement qui ont pour effet que seule une fraction de l'intervention de l'Etat sera remboursée (par Airbus Industrie). En effet, les avenants au contrat conclu avec l'Etat belge ne prévoient pas explicitement que les paiements de l'intervention de l'Etat cessent à la vente du millième avion. Comme ces avenants trouvent également leur fondement dans l'accord-cadre conclu en exécution de l'accord intergouvernemental, l'argument fondé sur la prééminence des normes internationales sur les normes nationales doit donc être nuancé. La Cour s'est également référée à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles qui présuppose le caractère récupérable de l'avance en cas d'exploitation commerciale ou industrielle rentable.

La Cour n'a pas encore reçu de réponse à ce courrier.

3 Tegensprekelijke procedure

Het voorlopig rapport van het auditoraat van het Rekenhof werd aan de twee betrokken administraties overgelegd op 30 juli 2002. De administraties hebben bij brief van 25 november 2002 op gedetailleerde wijze geantwoord op de opmerkingen van het Rekenhof. In die brief wordt meermaals gewezen op het verbeterd beheer in de loop der jaren, wat het Rekenhof effectief heeft vastgesteld. Zo bevatten de recente programma's onder meer expliciete bepalingen in verband met de informatieverplichtingen en de betaling van nalatigheidsintresten. De administraties wezen er ook op dat bij de beoordeling van de terugbetalingsmodaliteiten en van de afwezigheid van een vaste beleidslijn terzake rekening moet worden gehouden met de economische omstandigheden. Wat de informatieverplichting en de opvolging van de financiële afwikkeling betreft, wezen beide administraties er op dat ze ook over informatie beschikten via de Belgische vertegenwoordiger bij het Intergouvernementeel Comité en via het Agence Exécutive, samengesteld uit leden benoemd door de verschillende nationale regeringen. Het Rekenhof is echter van oordeel dat het laatste argument geen afbreuk doet aan de gebreken inzake de opvolging en de controle, die bij de oudere programma's werden vastgesteld.

Het onderzoeksrapport, waarin de repliek van de administraties met de commentaar van het Rekenhof is geïntegreerd, werd op 29 juli 2003 toegezonden aan de bevoegde Minister van Economie, Energie, Buitenlandse Handel en Wetenschapsbeleid.

De minister verantwoordde in haar antwoord van 21 november 2003 het openstaande saldo voor het A 320-programma. Ze verwees hiervoor naar bepalingen in het intergouvernementeel akkoord en het raamakkoord die de terugbetalingen aan de Belgische Staat afhankelijk maken van de betalingen door Airbus Industrie aan zijn geassocieerde fabrikanten. In de overeenkomst gesloten tussen Airbus Industrie en de betrokken Belgische onderneming wordt niet bepaald dat de betalingen door Airbus Industrie verder gaan na de verkoop van het duizendste vliegtuig.

Het Rekenhof heeft in zijn brief van 23 april 2004 een aantal kanttekeningen gemaakt bij de analyse van de minister. Het wees erop dat het geen uitgemaakte zaak is dat de Belgische Staat de gevolgen moet dragen van het feit dat de privépartijen – Airbus Industrie, enerzijds, en de betrokken Belgische onderneming, anderzijds – onderling terugbetalingsmodaliteiten overeenkomen die tot gevolg hebben dat slechts een beperkt deel van de staatstussenkomst (door Airbus Industrie) zal worden terugbetaald. In de avenanten bij de overeenkomst met de Belgische Staat is immers niet expliciet voorzien dat de terugbetalingen van de staatstussenkomst zouden ophouden bij de verkoop van het duizendste vliegtuig. Daar deze avenanten eveneens hun grondslag vinden in het kaderakkoord dat werd gesloten ter uitvoering van het intergouvernementeel akkoord, moet het argument dat steunt op de voorrang van de internationale normen op de nationale normen dus worden genuanceerd. Het Rekenhof heeft eveneens verwezen naar artikel 7 van de wet van 17 juli 1959 tot invoering en ordening van maatregelen ter bevordering van de economische expansie en de oprichting van nieuwe industrieën dat uitgaat van de terugvoerbaarheid van het voorschot ingeval er sprake is van een rendabele handels- of nijverheidsexploitatie.

Het Rekenhof heeft nog geen antwoord op die brief ontvangen.

4 Recommandations de la Cour des comptes

Sur la base du contrôle précité et des conclusions faites dans ce cadre, la Cour formule les recommandations suivantes.

Pour les programmes en cours et nouveaux:

- suivi actif des dossiers et modalités de contrôle adéquates en vue d'assurer le recouvrement des avances consenties;
- délimitation précise et coordination optimale des tâches des administrations concernées .

Pour les programmes nouveaux:

- formulation claire et cohérente des modalités de remboursement dans les contrats;
- application constante dans le temps de ces modalités.

4 Aanbevelingen van het Rekenhof

Op basis van het bovenvermelde onderzoek en de gedane vaststellingen formuleert het Rekenhof inzonderheid volgende aanbevelingen.

Voor lopende en nieuwe programma's:

- een actieve dossieropvolging en adequate controlemodaliteiten met het oog op de terugvordering van de verleende voorschotten;
- een duidelijke afbakening en een optimale coördinatie van de taken van de betrokken administraties.

Voor nieuwe programma's:

- een duidelijke en consistente formulering van de terugbetalingsmodaliteiten in de overeenkomsten;
- een onveranderlijke toepassing in de tijd van die modaliteiten.

9 SANTÉ PUBLIQUE

– OCTROI ET CONTRÔLE DES INTERVENTIONS FINANCIÈRES POUR LE RÉGIME DE FIN DE CARRIÈRE DANS LE SECTEUR DE LA SANTÉ

La Cour des comptes a examiné la mise en œuvre des mesures relatives à la dispense des prestations de travail et à la fin de carrière prévues dans le plan pluriannuel pour le secteur de la santé du 1^{er} mars 2000¹. L'objectif de ces mesures est de garantir la dispense de soins de qualité et de limiter le départ anticipé de la profession du personnel infirmier et du personnel soignant.

En compensation de ces mesures, les employeurs, c'est-à-dire les institutions dispensatrices de soins, perçoivent une intervention financière annuelle. L'octroi et le contrôle de celle-ci incombent à l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) pour les établissements hospitaliers et au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement² pour les établissements de soins.

L'examen effectué par la Cour a révélé que le SPF Santé publique remplit sa mission de manière assez correcte. Il n'a été relevé que des retards limités en ce qui concerne le traitement des données et le décompte définitif des interventions accordées aux établissements de soins. Par contre, à l'INAMI, la Cour a constaté que les données transmises par les organismes ont été traitées avec retard, que les interventions financières en faveur des établissements hospitaliers ont été versées avec retard et qu'aucune stratégie de contrôle n'a été élaborée.

1 Cadre légal et réglementaire

N-2.274.226

Depuis l'année 2001, les membres du personnel infirmier et soignant du secteur de la santé se voient offrir la possibilité de choisir, à partir de l'âge de 45 ans, entre la réduction du temps de travail avec maintien du salaire (*dispense partielle des prestations de travail*) ou le maintien du temps de travail avec octroi d'une prime. Les membres du personnel qui ont opté pour la dispense partielle des prestations de travail doivent être remplacés, à concurrence du nombre d'heures de dispense, par de nouveaux membres du personnel à recruter ou par l'augmentation du temps de travail d'autres membres du personnel.

En compensation, les employeurs perçoivent de l'Etat une intervention financière annuelle. L'INAMI et le SPF Santé publique assument l'octroi et le contrôle de ces interventions, respectivement pour les établissements hospitaliers et les établissements de soins. Les interventions sont liquidées sous la forme d'avances, avec réalisation d'un décompte à la fin de l'année.

Pour l'application des dispositions réglementaires, les établissements doivent communiquer par support électronique à l'INAMI ou au SPF Santé publique des informations spécifiques relatives au personnel. Les avances et le montant définitif de

¹ Le plan pluriannuel pour le secteur de la santé du 1^{er} mars 2000, conclu entre le Gouvernement fédéral et les organes représentatifs du secteur privé non marchand. Pour le secteur public de la santé, plan pluriannuel inscrit dans le protocole n° 120/2 du 28 novembre 2000 du Comité commun à l'ensemble des services publics.

² Abrégé ci-après en SPF Santé publique.

9 VOLKSGEZONDHEID

– TOEKENNING EN CONTROLE VAN DE FINANCIËLE TEGEMOETKOMINGEN VOOR DE EINDE LOOPBAANREGELING IN DE GEZONDHEIDSSECTOR

Het Rekenhof heeft de uitvoering onderzocht van de maatregelen inzake de vrijstelling van arbeidsprestaties en de eindloopbaan in het meerjarenplan voor de gezondheidssector van 1 maart 2000¹. De doelstelling van die maatregelen bestaat erin een kwaliteitsvolle zorgverlening te waarborgen en de vervroegde uitstroom van verplegend en verzorgend personeel uit het beroep te beperken.

Ter vergoeding van de maatregelen ontvangen de werkgevers, d.w.z. de zorgverlenende instellingen, een jaarlijkse tegemoetkoming. De toekenning en controle daarvan berusten bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) wat betreft de verzorgingsinstellingen en bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu² wat betreft de verplegingsinstellingen.

Uit het onderzoek van het Rekenhof bleek dat de FOD Volksgezondheid zijn opdracht vrij behoorlijk vervult. Er werden slechts beperkte vertragingen vastgesteld bij de gegevensverwerking en in de definitieve afrekening van de tegemoetkomingen verleend aan de verplegingsinstellingen. Bij het RIZIV stelde het Rekenhof daarentegen vast dat de door de instellingen verstrekte gegevens laat-tijdig werden verwerkt, dat de financiële tegemoetkomingen aan de verzorgingsinstellingen met vertraging werden betaald en dat geen controlestrategie werd uitgewerkt.

N-2.274.226

1 Wettelijk en reglementair kader

Sinds 2001 wordt aan het verplegend en het verzorgend personeel in de gezondheidssector de mogelijkheid geboden om vanaf 45 jaar te kiezen voor een arbeidsduurvermindering met behoud van loon (*gedeeltelijke vrijstelling van arbeidsprestaties*) of voor het behoud van de arbeidsduur met toekenning van een premie. Personeelsleden die kozen voor de gedeeltelijke vrijstelling van arbeidsprestaties moeten tot beloop van het aantal vrijgestelde uren worden vervangen door nieuw aan te werven personeelsleden of door de arbeidsduur van andere personeelsleden te verhogen.

Ter compensatie ontvangen de werkgevers een jaarlijkse financiële tegemoetkoming van de Staat. Het RIZIV en de FOD Volksgezondheid staan in voor de toekenning en de controle van die tegemoetkomingen, resp. aan de verzorgingsinstellingen en aan de verplegingsinstellingen. De tegemoetkomingen worden betaald in de vorm van voorschotten, met een afrekening na het einde van het jaar.

Voor de toepassing van de reglementaire bepalingen moeten de instellingen aan het RIZIV of aan de FOD Volksgezondheid via elektronische drager specifieke personeelsgegevens bezorgen. Na de technische verwerking van die gegevens worden de voorschotten en het definitieve bedrag van de financiële tegemoetkoming

¹ Het meerjarenplan voor de gezondheidssector van 1 maart 2000, afgesproken tussen de federale regering en de representatieve organen van de private non-profitsector, en voor de openbare gezondheidssector ingeschreven in het protocol nr. 120/2 van 28 november 2000 van het Gemeenschappelijk Comité voor alle Overheidsdiensten.

² Hierna afgekort tot FOD Volksgezondheid.

l'intervention financière sont déterminés à l'issue du traitement technique de ces données. Le versement des avances et le décompte des montants définitifs s'effectuent conformément aux procédures et aux dates prescrites par la réglementation³.

2 Constatations et observations de la Cour des Comptes

La Cour a procédé à un contrôle du respect des conditions relatives à la détermination et au paiement des interventions financières à la charge de l'INAMI et du SPF Santé publique, en examinant plus particulièrement la stratégie de contrôle et les délais de traitement et d'exécution des demandes et des paiements.

2.1 SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

Dans une large mesure, le SPF Santé publique applique le régime sans problèmes: le programme informatique offre suffisamment de facilités de contrôle et de possibilités de rapportage et il enregistre les demandes des établissements de soins. La collecte des données définitives concernant l'année 2001, nécessaires à l'établissement du décompte définitif pour cette année, a, toutefois, connu un certain retard⁴. Dès lors, ces données n'ont pas été analysées de manière approfondie, de sorte qu'aucune stratégie de contrôle spécifique n'a pu être élaborée.

2.2 Institut national d'assurance maladie-invalidité

A l'INAMI, des manquements ont été relevés à trois niveaux:

2.2.1 Retard dans le traitement électronique des données et dans la fixation, l'octroi des avances et l'établissement du décompte financier définitif annuel

L'échange et le traitement électronique des données, nécessaires pour la fixation des avances et pour l'établissement du décompte définitif des montants dus pour une année donnée, connaissent un déroulement difficile en raison de la complexité des applications informatiques. Les difficultés affectant le traitement des données ont considérablement retardé l'octroi des avances et l'établissement du décompte final des établissements hospitaliers et, partant, il n'a pas été possible de respecter les délais réglementaires impartis pour fixer et liquider les montants dus.

³ Pour l'INAMI: arrêté royal du 23 septembre 2002 portant exécution de l'article 59 de la loi-programme du 2 janvier 2001 en ce qui concerne les mesures de dispense des prestations de travail et de fin de carrière.

Pour le SPF Santé publique: arrêté royal du 25 avril 2002 relatif à la fixation et à la liquidation du budget des moyens financiers des hôpitaux, article 74 et Arrêté ministériel du 20 septembre 2002, article 1^{er}.

⁴ A l'issue de l'analyse de la Cour des Comptes (en octobre 2003), la collecte des données définitives concernant l'année 2001 et le décompte définitif des avances pour l'année 2001 n'étaient pas encore achevés. Alors que la date fixée par le SPF, à cet effet, était le 15 avril 2003.

bepaald. De storting van de voorschotten en de afrekening van de definitieve bedragen gebeuren overeenkomstig de procedures en op de data vastgelegd in de regelgeving³.

2 Vaststellingen en opmerkingen van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft een onderzoek gevoerd naar de naleving van de voorwaarden voor de vaststelling en betaling van de financiële tegemoetkomingen door het RIZIV en de FOD Volksgezondheid, met aandacht voor de controlestrategie en de doorloop- en behandeltijd van de aanvragen en betalingen.

2.1 FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

De uitvoering van de regeling door de FOD Volksgezondheid verloopt grotendeels vlot: het informaticaprogramma biedt voldoende controlefaciliteiten en rapporteringsmogelijkheden en het registreert de aanvragen van de verplegingsinrichtingen. De inzameling van de definitieve gegevens met betrekking tot 2001, nodig voor de definitieve afrekening van dat jaar, verliep evenwel met enige vertraging⁴. Daardoor konden die gegevens niet grondig worden onderzocht, met als gevolg dat geen passende controlestrategie kon worden uitgewerkt .

2.2 Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering

Bij het RIZIV werden op drie vlakken tekortkomingen vastgesteld:

2.2.1 Vertraging in de elektronische gegevensverwerking en in de bepaling en toekenning van de voorschotten en van de jaarlijkse definitieve financiële afrekening

De elektronische gegevensuitwisseling en -verwerking, noodzakelijk voor de bepaling van de voorschotten en voor het opstellen van de definitieve afrekening van een bepaald jaar, verloopt moeizaam door de complexiteit van de informaticatoepassingen. De moeilijkheden bij de verwerking van de gegevens hebben geleid tot een aanzienlijke vertraging in de toekenning van voorschotten en in de eindafrekening van de verzorgingsinstellingen, zodat de verschuldigde bedragen niet konden worden vastgesteld en betaald binnen de reglementair bepaalde termijnen.

³ Wat betreft het RIZIV: koninklijk besluit van 23 september 2002 tot uitvoering van artikel 59 van de programmawet van 2 januari 2001 wat de maatregelen inzake vrijstelling van arbeidsprestaties en eindeloopbaan betreft.

Wat betreft de FOD Volksgezondheid: koninklijk besluit van 25 april 2002 betreffende de vaststelling en de vereffening van het budget van financiële middelen van de ziekenhuizen, artikel 74 en ministerieel besluit van 20 september 2002, artikel 1.

⁴ Bij de beëindiging van het onderzoek van het Rekenhof (oktober 2003) waren de inzameling van de definitieve gegevens 2001 en de definitieve afrekening van de voorschotten voor 2001 nog niet voltooid, hoewel de FOD daarvoor de datum van 15 april 2003 had vooropgesteld.

Avances pour les années 2002 et 2003

En vertu des dispositions réglementaires, il y avait lieu, pour le calcul des avances pour les années 2002 et 2003, de faire usage des données définitives afférentes à la situation réelle du personnel durant l'année précédente⁵.

En raison du traitement tardif des données, le montant des avances pour l'année 2002 a été déterminé sur la base des données du personnel provisoires, relatives à l'année 2001. Les avances pour l'année 2003 ont été calculées, non sur la base des données définitives pour 2002, mais sur la base des données relatives à 2001.

Pour l'année 2002, toutes les avances ont été payées en temps opportun, hormis la dernière. Pour 2003, par contre, aucune avance n'a été liquidée dans les délais⁶.

Décomptes définitifs des années 2001 et 2002

Le décompte définitif d'une année déterminée ne peut être établi qu'après que les données de personnel définitives des établissements hospitaliers soient connues, l'année suivante. Il ressort de l'analyse de la compensation opérée entre les avances et les interventions financières définitives que le régime *dispense des prestations de travail et fin de carrière* présente un certain nombre de lacunes. C'est ainsi que les décomptes financiers définitifs pour les années 2001 et 2002 n'ont pas été clôturés aux conditions et dans les délais réglementaires.

2001

L'INAMI n'a demandé la production des données définitives afférentes à l'année 2001, nécessaires à l'établissement du décompte définitif de cette année, qu'au cours de l'année 2003⁷. Concernant le traitement de ces données, il a été constaté que les données de personnel provisoires relatives à l'année 2001, utilisées à cet effet, ne correspondaient manifestement pas avec la situation réelle du personnel durant cette même année et que les établissements ne disposaient pas de remplaçants en nombre suffisant pour compenser les heures de dispense de prestations de travail. Par voie de conséquence, le montant total des avances accordées en 2001 différait sensiblement de celui des interventions financières effectivement dues pour 2001.

Le régime *dispense des prestations de travail et fin de carrière* concerne, au total, 1.367 établissements hospitaliers, dont 44 n'avaient, à la fin du mois d'août 2004, introduit aucune donnée de personnel définitive pour l'année 2001. Pour les avances accordées en 2001, un montant total de 54.187,44 euros sera recouvré à la charge de ces établissements.

Pour ce qui est des 1.323 établissements qui ont effectivement introduit des données de personnel définitives, l'INAMI a dû, par compensation avec les avances accordées en 2003, payer 1.103.903,23 euros supplémentaires (687 établissements) et recouvrer 1.703.918,22 euros (606 établissements) sur le montant des avances

⁵ Arrêté royal du 23 septembre 2002, articles 4, §§ 2 et 3, et 6, § 1^{er}, 4^o.

⁶ Arrêté royal du 23 septembre 2002, articles 6 et 7. Les avances devaient être payées aux 31 janvier, 30 avril, 31 juillet et 31 octobre 2002. La quatrième avance pour l'année 2002 n'a été versée que le 5 février 2003. Les deux premières avances pour l'année 2003 n'ont été payées que le 17 juillet 2003, et les deux dernières n'ont été payées que le 24 novembre 2003.

⁷ L'article 6, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 23 septembre 2002 dispose que le décompte doit être établi le 30 avril 2002 au plus tard, de sorte que la production des données aurait, à tout le moins, dû être demandée plus tôt.

Voorschotten 2002 en 2003

Volgens de reglementaire bepalingen moest voor de berekening van de voorschotten voor 2002 en 2003 gebruik worden gemaakt van de definitieve gegevens over de reële personeelssituatie van het voorafgaande jaar⁵.

Door de vertraging bij de gegevensverwerking werd voor de vaststelling van de voorschotten 2002 uitgegaan van de voorlopige personeelsgegevens met betrekking tot 2001. Voor de berekening van de voorschotten 2003 werd niet gesteund op de definitieve gegevens van 2002, maar op de definitieve gegevens van 2001.

Voor 2002 werden alle voorschotten tijdig betaald, behalve het laatste. Voor 2003 werd daarentegen geen enkel voorschot tijdig uitbetaald⁶.

Definitieve afrekeningen 2001 en 2002

De definitieve afrekening van een bepaald jaar kan worden opgesteld nadat in het daaropvolgende jaar de definitieve personeelsgegevens van de verzorgingsinstellingen bekend zijn. Uit het onderzoek van de verrekening van de voorschotten met de definitieve financiële tegemoetkomingen blijkt dat de regeling *vrijstelling van arbeidsprestaties en einde loopbaan* een aantal tekortkomingen vertoont. Zo werden de definitieve financiële afrekeningen van 2001 en 2002 niet afgesloten binnen de reglementaire voorwaarden en termijnen.

2001

Het RIZIV heeft de definitieve gegevens van het jaar 2001, die nodig zijn voor het opstellen van de definitieve afrekening van dat jaar, pas in de loop van 2003 opgevraagd⁷. Bij de verwerking van deze gegevens werd vastgesteld dat de voorlopige personeelsgegevens voor 2001 die daarvoor werden gebruikt, duidelijk niet overeenstemden met de reële personeelssituatie in dat jaar en dat de instellingen niet beschikten over voldoende vervangers om de vrijstelling van arbeidsuren te compenseren. Als gevolg hiervan verschilde het totaal van de in 2001 toegekende voorschotten aanzienlijk van het totaal van de werkelijk verschuldigde financiële tegemoetkomingen voor 2001.

Voor de regeling *vrijstelling van arbeidsprestaties en einde loopbaan* komen in totaal 1.367 verzorgingsinstellingen in aanmerking, waarvan 44 instellingen eind augustus 2004 geen definitieve personeelsgegevens voor 2001 hebben ingediend. Van deze instellingen zal in totaal 54.187,44 euro aan voorschotten verleend in 2001 worden teruggevorderd.

Voor de 1.323 instellingen die wel definitieve personeelsgegevens ingediend hebben, heeft het RIZIV door verrekening met de voorschotten verleend in 2003, 1.103.903,23 euro moeten bijbetalen (687 instellingen) en 1.703.918,22 euro (606

⁵ Koninklijk besluit van 23 september 2002, artikelen 4, § 2, en § 3, en 6, § 1, 4°.

⁶ Koninklijk besluit van 23 september 2002, artikelen 6 en 7. De voorschotten moesten worden betaald op 31 januari, 30 april, 31 juli en 31 oktober. Het vierde voorschot 2002 werd pas op 5 februari 2003 betaald. De eerste twee voorschotten voor 2003 werden pas op 17 juli 2003 uitbetaald, de laatste twee pas op 24 november 2003.

⁷ Artikel 6, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 23 september 2002 bepaalt dat de afrekening uiterlijk op 30 april 2002 dient te worden opgesteld, zodat de gegevens alleszins vroeger hadden moeten worden opgevraagd.

payées en 2001. Dans 30 dossiers, il n'a pas encore été attribué de montants définitifs⁸.

2002

Le décompte définitif de l'année 2002 n'a pas été établi à ce jour, l'INAMI n'ayant pas demandé la production des données définitives relatives à cette année⁹.

2.2.2 Transmission des informations par les employeurs sur support électronique

En ce qui concerne la communication des données sur support électronique, une application informatique spécifique a été développée. Celle-ci a été mise à la disposition des établissements hospitaliers sur cd-rom. Cette application permet l'impression de rapports, pour autant que l'équipement informatique de l'employeur soit suffisamment adapté. Le programme informatique de l'INAMI n'est pas en mesure de détecter les modifications intervenues dans les données de personnel des établissements hospitaliers.

2.2.3 Stratégie de contrôle et exécution de contrôles

En raison du retard enregistré dans l'instauration du régime ainsi que dans la collecte et le traitement des données par le Service des soins de santé, le Service du contrôle administratif, chargé de vérifier l'exactitude des données communiquées par les employeurs, n'avait, à la fin de l'année 2003, pas encore élaboré de stratégie de contrôle globale¹⁰.

De plus, les deux services n'utilisent pas suffisamment les possibilités de contrôle actuelles. L'examen révèle, notamment, que les fonctionnaires ne connaissent pas suffisamment les possibilités de recherche qu'offrent les banques de données actuelles. Ce n'est qu'en cas d'irrégularités répétées que le Service du contrôle administratif est informé par le Service des soins de santé et que les inspecteurs sociaux procèdent à des contrôles sur place. Ces contrôles se limitent, le plus souvent, à la vérification des informations écrites succinctes fournies par les employeurs ou par d'autres organismes de sécurité sociale; il n'est pas fait usage des banques de données électroniques tenues à jour par l'Office national de sécurité sociale.

Par lettre du 17 décembre 2003, la Cour a communiqué ses constatations et ses recommandations au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

Pour ce qui concerne spécifiquement l'INAMI, la Cour a demandé à être informée des résultats du décompte définitif de l'année 2002 et a insisté afin que des mesures soient prises en vue de remédier aux imperfections techniques présentes dans le programme informatique et de développer une stratégie de contrôle appropriée.

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique n'a pas encore répondu à la lettre de la Cour des Comptes.

⁸ Les données dont dispose l'INAMI ont été actualisées et diffèrent de celles figurant dans l'annexe de la lettre du 17 décembre 2003 à l'adresse du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (source: données communiquées par l'INAMI le 25 février 2004).

⁹ L'établissement du décompte définitif de 2002 (et 2003) dépend de la mise en œuvre d'une application web qui sera opérationnelle début 2004. Dès ce moment les institutions pourront directement introduire leurs données des années 2002 et 2003 et le décompte final pourra probablement être finalisé fin 2004.

¹⁰ Arrêté royal du 23 septembre 2002, article 9.

instellingen) moeten terugvorderen van de voorschotten betaald in 2001. In 30 dossiers werden nog geen definitieve bedragen toegekend⁸.

2002

De definitieve afrekening van 2002 werd tot op heden niet opgesteld, omdat het RIZIV de definitieve gegevens m.b.t. dat jaar niet heeft opgevraagd⁹.

2.2.2 Elektronische gegevensverstrekking door de werkgever

Voor de elektronische gegevensoverdracht werd een specifieke computertoepassing ontwikkeld, die op CD-rom ter beschikking werd gesteld van de verzorgingsinstellingen. Deze toepassing biedt de mogelijkheid rapporten af te drukken voor zover de informatica-uitrusting van de werkgever voldoende aangepast is. Het informaticaprogramma van het RIZIV laat niet toe wijzigingen in de personeelsgegevens van de verzorgingsinstellingen op te sporen.

2.2.3 Controlestrategie en uitvoering van controles

Omwille van de algemene vertraging bij de invoering van de regeling en bij de verzameling en verwerking van de gegevens door de Dienst voor Geneeskundige Verzorging was eind 2003 nog geen globale controlestrategie uitgewerkt door de Dienst voor Administratieve Controle, die belast is met het nazicht van de door de werkgevers meegedeelde gegevens¹⁰.

Bovendien worden de huidige controlemogelijkheden onvoldoende benut door beide diensten. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat de ambtenaren de opzoekingsmogelijkheden van de bestaande databanken onvoldoende kennen. Slechts bij herhaalde onregelmatigheden wordt de Dienst voor Administratieve Controle ingelicht door de Dienst voor Geneeskundige Verzorging en voeren de sociale inspecteurs controles ter plaatse uit. Die controles blijven meestal beperkt tot het nazicht van de beknopte schriftelijke informatie meegedeeld door de werkgevers of door andere socialezekerheidsinstellingen; er wordt geen gebruik gemaakt van de elektronische gegevensbanken die bij de RSZ bijgehouden worden.

Bij brief van 17 december 2003 deelde het Rekenhof zijn bevindingen en aanbevelingen mee aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Specifiek wat betreft het RIZIV vroeg het Rekenhof in kennis te worden gesteld van de resultaten van de definitieve afrekening van 2002 en drong het aan op maatregelen om de technische onvolkomenheden aan het computerprogramma weg te werken en om een aangepaste controlestrategie te ontwikkelen.

De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft de brief van het Rekenhof nog niet beantwoord.

⁸ De RIZIV-gegevens werden geactualiseerd en verschillen van die opgenomen in de bijlage bij de brief van 17 december 2003 aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid (bron: gegevens door het RIZIV bezorgd op 25 februari 2004).

⁹ Voor de definitieve afrekening 2002 (en 2003) wordt gewacht op de ontwikkeling van een webapplicatie die operationeel zal zijn begin november 2004. Vanaf dat moment kunnen de instellingen rechtstreeks hun gegevens voor de jaren 2002 en 2003 inbrengen en zal de uiteindelijke afrekening vermoedelijk afgerond zijn eind 2004.

¹⁰ Koninklijk besluit van 23 september 2002, artikel 9.

– INSTITUT SCIENTIFIQUE DE LA SANTÉ PUBLIQUE – LOUIS PASTEUR (ISSP): STATUT ADMINISTRATIF ET PÉCUNIAIRE DU PERSONNEL

L'ISSP est une institution scientifique issue, en 1996, de la fusion de deux institutions: l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie, institution scientifique fédérale, et de l'Institut Pasteur de Bruxelles, qui fut transféré, en 1995, de l'ancienne province de Brabant à l'autorité fédérale centrale (le ministère de la Santé publique).

L'examen effectué par la Cour des comptes a révélé que l'intégration dans l'ISSP du personnel, qui appartenait à l'ancien Institut Pasteur, n'était toujours pas achevée fin 2002. En l'absence d'un statut administratif et pécuniaire univoque, un certain nombre de problèmes se posent, notamment en ce qui concerne le statut pécuniaire du personnel dirigeant, les primes liées à l'exercice d'une fonction supérieure et le recrutement et la rémunération du personnel contractuel.

1 Cadre légal et réglementaire

N-2.231.931

Les modalités juridiques et pratiques du transfert du personnel de l'Institut Pasteur de l'ancienne province de Brabant à l'autorité fédérale ont été fixées dans l'accord de coopération du 30 mai 1994¹.

Les agents statutaires de cet Institut, transférés au ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, ont été affectés d'office, à compter du 30 avril 1999, à l'Institut scientifique de la santé publique «Louis Pasteur». Ils devaient être nommés dans les grades de la carrière du personnel scientifique ou de celle du personnel adjoint à la recherche et du personnel de gestion des établissements scientifiques de l'Etat, selon des modalités de conversion arrêtées par le Roi².

La réglementation³ destinée à concrétiser ce transfert n'a été publiée que le 29 septembre 2003, après que la Cour des comptes eût clôturé son examen⁴.

¹ Accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Communauté française, la Communauté flamande, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour le transfert obligatoire, sans indemnisation, du personnel et des biens, droits et obligations de la province de Brabant vers la province de Brabant wallon, la province de Brabant flamand, la Région de Bruxelles-Capitale, les Commissions communautaires visées à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et vers l'autorité fédérale.

² Article 28 de la loi du 22 mars 1999 portant diverses mesures en matière de fonction publique.

³ Il s'agit des arrêtés royaux du 11 juillet 2003:

- modifiant l'arrêté royal du 6 mars 1968 érigeant en établissement scientifique de l'Etat, l'Institut scientifique de santé publique du ministère de la Santé publique et de la Famille;
- modifiant la dénomination de l'établissement scientifique de l'Etat «Institut scientifique de la santé publique - Louis Pasteur» en «Institut scientifique de santé publique»;
- fixant les modalités de transfert des agents statutaires de l'ancien Institut Pasteur à l'établissement scientifique de l'Etat «Institut scientifique de santé publique»;
- fixant le cadre organique de l'établissement scientifique de l'Etat «Institut scientifique de la santé publique».

⁴ L'examen de la Cour a été exécuté dans le courant de la deuxième moitié de l'année 2002.

– WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOLKSGEZONDHEID –
LOUIS PASTEUR (WIV): ADMINISTRATIEF EN GELDELIJK
STATUUT VAN HET PERSONEEL

Het WIV is een wetenschappelijke instelling die in 1996 ontstond uit de fusie van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie, een federale wetenschappelijke instelling en het Pasteur Instituut van Brussel, dat in 1995 van de voormalige provincie Brabant werd overgedragen aan de centrale federale overheid (Ministerie van Volksgezondheid).

Uit een onderzoek van het Rekenhof bleek dat de integratie van het personeel van het voormalige Instituut Pasteur in het WIV eind 2002 nog niet was voltooid. Bij gebrek aan een eenduidig administratief en geldelijk statuut stellen zich een aantal problemen, onder meer wat betreft de bezoldigingsregeling van het leidinggevend personeel, de toelagen verbonden aan de uitoefening van een hoger ambt en de werving en bezoldiging van contractueel personeel.

N-2.231.931

1 Wettelijk en reglementair kader

De juridische en praktische modaliteiten van de overheveling van het personeel van het Pasteur Instituut van de voormalige provincie Brabant naar de federale overheid werden vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1994¹.

De statutaire ambtenaren van dit instituut die waren overgedragen naar het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, werden met ingang van 30 april 1999 ambtshalve ondergebracht bij het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid – Louis Pasteur. Zij zouden worden benoemd in de graden van de loopbaan van het wetenschappelijk personeel of van die van het toegevoegd vorsings- en beheerspersoneel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat, volgens de omzettingsvoorwaarden die door de Koning zouden worden vastgelegd².

De regelgeving³ die deze overdracht moest bewerkstelligen werd pas gepubliceerd op 29 september 2003, nadat het Rekenhof zijn onderzoek had voltooid⁴.

¹ Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor de verplichte overheveling zonder schadeloosstelling van het personeel en de goederen, rechten en verplichtingen van de provincie Brabant naar de provincie Vlaams-Brabant, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschapscommissies bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, en naar de federale overheid.

² Artikel 28 van de wet van 22 maart 1999 houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken.

³ Het betreft de koninklijke besluiten van 11 juli 2003 tot:

- wijziging van het koninklijk besluit van 6 maart 1968 houdende oprichting van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid van het Ministerie van Volksgezondheid en van het Gezin als wetenschappelijke instelling van de Staat;
- wijziging van de benaming van de wetenschappelijke instelling van de Staat *Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid – Louis Pasteur* in *Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid*;
- vaststelling van de modaliteiten van overdracht van de statutaire ambtenaren van het voormalig Instituut Pasteur naar de wetenschappelijke instelling van de Staat *Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid*;
- vaststelling van de personeelsformatie van de wetenschappelijke instelling van de Staat *Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid*.

⁴ Het onderzoek van het Rekenhof vond plaats in de loop van de tweede helft van 2002.

Le statut administratif et pécuniaire du personnel scientifique et du personnel adjoint à la recherche, et du personnel de gestion est fixé par une réglementation spécifique⁵.

2 Constatations et observations

2.1 Inégalité de traitement entre les fonctionnaires dirigeants

La Cour des comptes a constaté qu'en ce qui concerne les fonctions dirigeantes, la réglementation relative à la rémunération du personnel scientifique n'est pas interprétée de manière univoque.

L'article 21 de l'arrêté royal du 21 avril 1965 dispose qu'un membre du personnel scientifique qui est nommé à une fonction dirigeante reçoit, dans l'échelle de sa nouvelle fonction, le traitement immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait dans son ancienne fonction. Toutefois, si la différence entre l'ancien et le nouveau traitement est inférieure au montant de l'augmentation triennale prévue dans l'échelle de la nouvelle fonction, il obtient le traitement de l'échelon immédiatement supérieur dans cette échelle.

Il est ressorti de l'examen que l'augmentation de traitement complémentaire citée en dernier lieu a été accordée à certains fonctionnaires dirigeants et pas à d'autres.

La Cour des comptes a, dès lors, insisté pour que des initiatives soient prises afin d'arriver à une application uniforme de la réglementation.

2.2 Exercice d'une fonction supérieure

L'arrêté royal du 8 août 1983 relatif à l'exercice d'une fonction supérieure dans les administrations de l'Etat, qui, pour l'*allocation de suppléance*, se base sur des augmentations biennales, n'est pas adapté à la structure des échelles de traitement du personnel scientifique dirigeant, qui sont constituées d'augmentations intercalaires triennales.

Des problèmes ont aussi été relevés en ce qui concerne le calcul de l'allocation de suppléance. Ainsi, l'article 13, § 2, de l'arrêté royal du 8 août 1983 prévoit que l'allocation de suppléance est égale à deux fois la valeur de l'augmentation intercalaire dans l'échelle de traitement de la fonction supérieure, sans pouvoir dépasser le montant de l'allocation d'intérim⁶.

De plus, conformément aux limitations du traitement des fonctionnaires dirigeants résultant des prescrits de l'article 21 de l'arrêté royal du 21 avril 1965 (voir 2.1), le

⁵ Le statut administratif du personnel scientifique est réglé par l'arrêté royal du 21 avril 1965 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques de l'Etat (et ses modifications); le statut pécuniaire est réglé par l'arrêté royal du 21 avril 1965 portant statut pécuniaire du personnel scientifique de l'Etat.

L'arrêté royal coordonné du 30 avril 1999 fixe le statut administratif du personnel adjoint à la recherche et du personnel de gestion. Leur statut pécuniaire est réglé par l'arrêté royal du 30 avril 1999 portant statut pécuniaire du personnel adjoint à la recherche et du personnel de gestion des établissements scientifiques de l'Etat.

⁶ Une *allocation d'intérim* est octroyée pour les fonctions supérieures qui sont exercées pendant plus de six mois. L'article 13, § 3, de l'arrêté royal du 8 août 1983 dispose que l'allocation d'intérim est égale au montant de la différence entre la rétribution dont l'agent bénéficierait dans le grade de la fonction assumée provisoirement et la rétribution dont il bénéficie dans son grade effectif.

Het administratief en geldelijk statuut van het wetenschappelijk personeel en van het toegevoegd vorsings- en beheerspersoneel worden bepaald door een specifieke regelgeving⁵.

2 Vaststellingen en opmerkingen

2.1 Ongelijke behandeling van leidinggevende functies

Het Rekenhof stelde vast dat wat betreft de leidinggevende functies de bezoldigingsregeling van het wetenschappelijk personeel niet op een eenduidige manier wordt geïnterpreteerd.

Artikel 21 van het koninklijk besluit van 21 april 1965 bepaalt dat een lid van het wetenschappelijk personeel dat benoemd wordt in een leidinggevende functie, in de schaal van zijn nieuwe functie de wedde verkrijgt onmiddellijk boven die welke hij in zijn vroegere functie genoot. Wanneer het verschil tussen de vroegere en de nieuwe wedde echter lager is dan het bedrag van de driejaarlijkse verhoging bepaald in de schaal van de nieuwe toegekende functie, verkrijgt het personeelslid de onmiddellijk hogere wedde die in deze schaal voorkomt.

Uit het onderzoek bleek dat laatstbedoelde bijkomende weddenverhoging aan sommige leidinggevende ambtenaren wel en aan andere niet werd toegekend.

Er werd dan ook aangedrongen op initiatieven om tot een eenduidige toepassing van de reglementering te komen.

2.2 Het uitoefenen van een hoger ambt

Het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 betreffende de uitoefening van een hoger ambt in de rijksbesturen, dat voor de *plaatsvervangingsstoelage* uitgaat van tweejaarlijkse verhogingen, is niet afgestemd op de structuur van de weddenschaal van het leidinggevend wetenschappelijk personeel die opgebouwd zijn uit driejaarlijkse tussentijdse verhogingen.

Ook werden problemen genoteerd wat betreft de berekening van de plaatsvervangingsstoelage. Zo bepaalt artikel 13, § 2, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 dat de plaatsvervangingsstoelage gelijk is aan tweemaal de waarde van de tussentijdse verhoging in de weddenschaal van de hogere functie, zonder echter hoger te mogen zijn dan de waarnemingsstoelage⁶.

Ingevolge de beperking die voortvloeit uit de toepassing van artikel 21 van het koninklijk besluit van 21 april 1965 (zie 2.1) kan de waarnemingsstoelage – en a fortiori

⁵ Het administratief statuut van het wetenschappelijk personeel wordt geregeld door het koninklijk besluit van 21 april 1965 tot vaststelling van het wetenschappelijk personeel der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat (en wijzigingen); het geldelijk statuut wordt geregeld door het koninklijk besluit van 21 april 1965 houdende bezoldigingsregeling van het wetenschappelijk personeel van de Staat.

Voor het toegevoegd vorsings- en beheerspersoneel bepaalt het gecoördineerd koninklijk besluit van 30 april 1999 het administratief statuut. Het geldelijk statuut wordt geregeld door het koninklijk besluit van 30 april 1999 houdende bezoldigingsregeling van het toegevoegd vorsingspersoneel en van het beheerspersoneel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat.

⁶ Een *waarnemingsstoelage* wordt toegekend voor hogere functies die langer dan zes maanden worden uitgeoefend. Artikel 13, § 3, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 bepaalt dat de waarnemingsstoelage gelijk is aan het bedrag van het verschil tussen de bezoldiging welke de ambtenaar zou genieten in de graad van het voorlopig uitgeoefend ambt en de bezoldiging welke hij geniet in zijn werkelijke graad.

montant de l'allocation d'intérim et a fortiori de l'allocation de suppléance, ne peuvent jamais atteindre le montant de deux augmentations triennales complètes.

Or, il a été constaté que deux membres du personnel bénéficiaient d'une allocation de suppléance dont le montant était égal au double de l'augmentation intercalaire triennale prévue dans l'échelle de traitement du personnel scientifique dirigeant.

En vertu de l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 8 août 1983, un agent ne peut être désigné pour exercer une fonction supérieure qu'en vertu d'un acte de désignation motivé. Dans la pratique, toutefois, l'octroi de fonctions supérieures est motivé sous une forme générale stéréotypée, de sorte qu'il n'est pas possible d'en évaluer la nécessité.

Enfin, l'article 4 du même arrêté royal prévoit qu'une désignation pour l'exercice d'une fonction supérieure, en vue de pourvoir à un emploi définitivement vacant, ne peut être faite qu'à la condition que la procédure d'attribution définitive de l'emploi soit engagée. La Cour des comptes a constaté que la preuve du respect de cette condition n'a pas toujours pu être produite, indépendamment du fait que l'octroi de fonctions supérieures est parfois nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du service.

2.3 Statut pécuniaire du personnel contractuel

L'article 4, § 2, de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique dispose que le Roi détermine les conditions et les modalités d'engagement, ainsi que les conditions de travail des personnes engagées sous contrat de travail. Cette disposition a été mise en œuvre par l'arrêté royal du 11 février 1991. Cependant, l'application de cet arrêté pose des problèmes dans la pratique, étant donné qu'il est destiné au personnel des ministères et ne peut être appliqué directement au personnel des institutions scientifiques fédérales.

L'article 2, § 1, de l'arrêté royal du 11 février 1991 prévoit que les experts engagés sur une base contractuelle peuvent bénéficier d'une rémunération calculée dans une échelle de traitement plus élevée que celle accordée à l'agent statutaire lors de son recrutement pour un même grade, moyennant l'accord du ministre de la Fonction publique. Cet accord n'a pas toujours pu être produit. En outre, il s'est avéré, dans d'autres cas, en violation de la réglementation, que le ministre de la Fonction publique avait marqué son accord en dépit de l'avis négatif émis par l'Inspection des finances⁷.

Enfin, pour la détermination de l'ancienneté pécuniaire dans les contrats de travail, des services antérieurs sont parfois pris en considération, alors qu'ils ne sont pas étayés par des états de service ou par d'autres documents dans lesquels des tiers confirmeraient la réalité des services prestés et dont il ressortirait que les conditions de validation imposées par l'arrêté royal du 11 février 1991 ont été respectées.

2.4 Recrutement de contractuels pour des missions auxiliaires et spécifiques

Les dossiers des membres du personnel scientifique contractuels, engagés sur la base de l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 1^{er} février 1993, ne contiennent que rarement la preuve que ces membres du personnel ont été recrutés pour un programme de recherche spécifique, comme le prescrit la réglementation. Dans de nombreux

⁷ Lors de la demande de l'approbation du ministre, l'engagement doit être justifié et l'avis favorable de l'inspecteur des Finances doit être joint.

ook de plaatsvervangingsstoelage – echter nooit twee volledige driejaarlijkse verhogingen bedragen.

Niettemin genoten twee personeelsleden van een plaatsvervangingsstoelage die het dubbele bedroeg van de driejaarlijkse tussentijdse verhoging in de weddenschaal van het leidinggevend wetenschappelijk personeel.

Artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1983 bepaalt dat een ambtenaar slechts bij een met redenen omklede aanstellingsakte voor het uitoefenen van een hoger ambt kan worden aangesteld. In de praktijk echter worden de hogere functies gemotiveerd in algemene stereotypen, zodat een beoordeling over de noodzaak ervan niet mogelijk is.

Tenslotte bepaalt artikel 4 van hetzelfde koninklijk besluit dat een definitief opstaande betrekking slechts tijdelijk door middel van de toekenning van een hoger ambt mag worden ingevuld indien de procedure tot definitieve toekenning van die betrekking werd ingezet. Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het bewijs dat aan die voorwaarde werd voldaan niet steeds kon worden geleverd, ongeacht het feit dat de toekenning van hogere ambten soms noodzakelijk is voor een goede werking van de dienst.

2.3 Bezoldigingsregeling van het contractueel personeel

Artikel 4, § 2, van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken bepaalt dat de Koning de voorwaarden en de wijze van indienstneming alsook de arbeidsvoorwaarden bepaalt van de met een arbeidsovereenkomst in dienst genomen personen. Deze bepaling vindt uitvoering in het koninklijk besluit van 11 februari 1991. De toepassing van dit besluit stelt echter in de praktijk problemen, omdat het afgestemd is op het personeel van de ministeries en niet zonder meer kan worden toegepast op dat van de federale wetenschappelijke inrichtingen.

Artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 11 februari 1991 bepaalt dat op contractuele basis aangeworven deskundigen een hogere weddenschaal kunnen genieten dan die van het statutair personeel bij aanwerving indien de Minister van Ambtenarenzaken daartoe zijn akkoord verleent. Dit akkoord kon niet steeds worden voorgelegd. Bovendien werd vastgesteld dat in andere gevallen, in strijd met de reglementering, de Minister van Ambtenarenzaken zijn akkoord had verleend ondanks het negatief advies van de Inspectie van Financiën⁷.

Tenslotte worden bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit in de arbeidsovereenkomsten soms diensten in aanmerking genomen die niet werden gestaafd met dienststaten of met andere documenten waarin derden de echtheid van die diensten bevestigden en waaruit blijkt dat de voorwaarden tot validering opgelegd bij koninklijk besluit van 11 februari 1991 werden nageleefd.

2.4 Werving van contractuelen voor bijkomende en specifieke opdrachten

De dossiers van de contractuele wetenschappelijke personeelsleden, in dienst genomen op grond van artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit van 1 februari 1993, leveren slechts zelden het bewijs dat deze personeelsleden werden aangeworven voor een specifiek onderzoeksprogramma, zoals de regelgeving voorschrijft. In vele gevallen

⁷ Bij de aanvraag tot ministerieel akkoord moet de indienstneming worden verantwoord en het gunstig advies van de Inspecteur van Financiën worden toegevoegd.

cas, la durée de l'emploi ne coïncidait pas avec celle du programme de recherche et les intéressés sont restés en service sans aucune limitation dans le temps.

De même, l'institution a souvent confondu cette possibilité de recrutement avec la possibilité de recruter des experts contractuels prévue à l'article 1^{er}, 20^o de la même réglementation⁸.

Dans un certain nombre de cas, les conditions réglementaires relatives au recrutement d'experts contractuels n'ont pas été respectées. Ainsi, deux experts contractuels ont été recrutés «*en raison de la difficulté de trouver du personnel qualifié ayant réussi un test de sélection*» (traduction).

Ces observations ont été communiquées au président du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement. Les constatations générales relatives à la réglementation en matière de personnel ont été envoyées par lettre distincte au président du SPF Personnel et Organisation⁹.

3 Etat de la situation

Par lettre du 17 juin 2003, le président du SPF Personnel et Organisation a annoncé que, dans le cadre des réformes des carrières dans la fonction publique fédérale, il devrait également être procédé à une harmonisation et une modernisation complètes de la réglementation relative au statut administratif et pécuniaire applicables aux membres du personnel des établissements scientifiques.

Il a également souligné qu'il ne disposait pas de l'accord requis du ministre en charge de la Fonction publique pour octroyer à certains experts contractuels une échelle de traitement supérieure à l'échelle de départ, en dépit de l'avis défavorable de l'Inspection des finances. Cependant, la Cour des comptes a trouvé dans les dossiers des membres du personnel concernés au sein du SPF Santé publique l'accord écrit du ministre précité.

Eu égard à l'argumentation insuffisante de l'administration, les observations ont également été communiquées à la ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale et de la Politique des grandes villes. A défaut d'une réaction officielle du SPF Santé publique, les résultats de l'examen ont été soumis au ministre des Affaires sociales et de la Santé publique¹⁰.

En ce qui concerne la révision du statut administratif et pécuniaire des membres du personnel des établissements scientifiques de l'Etat, celle-ci doit encore parcourir un long circuit administratif. Ceci explique, probablement, aussi pourquoi il n'a toujours pas été répondu aux lettres de la Cour des comptes relatives à l'ISSP.

⁸ Les experts contractuels sont recrutés dans le niveau 1 pour une durée déterminée ou pour un travail clairement défini. Ils doivent répondre aux qualifications professionnelles particulières qui sont indiquées dans l'analyse de fonction. Le contrat de travail décrit les missions qui sont confiées à l'expert ainsi que la qualification professionnelle. Ils ne sont pas autorisés à exercer des tâches qui découlent des missions ordinaires de l'autorité concernée.

⁹ Lettres du 17 avril 2003.

¹⁰ Lettres du 21 septembre 2003.

viel de periode van de tewerkstelling niet samen met die van het onderzoeksprogramma en bleven de betrokken personeelsleden zonder enige tijdsbeperking in dienst.

Deze recruteringsmogelijkheid werd door de instelling ook dikwijls verward met de in artikel 1, 20°, van dezelfde reglementering voorziene mogelijkheid tot aanwerving van contractuele deskundigen⁸.

In een aantal gevallen werd niet voldaan aan de reglementaire voorwaarden tot aanwerving van contractuele deskundigen. Zo werden twee contractuele deskundigen aangeworven *omwille van de moeilijkheid om gekwalificeerd personeel te vinden dat geslaagd is in een selectietest*.

Deze bevindingen werden medegedeeld aan de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu. De algemene vaststellingen met betrekking tot de personeelsreglementering werden bij afzonderlijke brief meegedeeld aan de voorzitter van de FOD Personeel en Organisatie⁹.

3 Stand van zaken

Bij brief van 17 juni 2003 heeft de voorzitter van de FOD Personeel en Organisatie aangekondigd dat in het kader van de hervormingen van de loopbanen bij het federale openbaar ambt ook een volledige harmonisering en modernisering zouden plaatsvinden van de regelgeving inzake het administratief en geldelijk statuut toepasselijk op de personeelsleden van de wetenschappelijke inrichtingen.

Hij wees er tevens op dat hij niet beschikte over het vereiste akkoord van de minister bevoegd voor ambtenarenzaken om ondanks het ongunstig advies van de Inspectie van Financiën aan sommige contractuele deskundigen een hogere weddenschaal dan de beginschaal toe te kennen. Nochtans werd door het Rekenhof in de betrokken personeelsdossiers bij de FOD Volksgezondheid wèl het schriftelijk akkoord van bovenvermelde minister aangetroffen.

Gelet op de ontoereikende argumentatie van de administratie werden de opmerkingen ook meegedeeld aan de Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid. Bij gebrek aan een officiële reactie van de FOD Volksgezondheid werden de bevindingen van het onderzoek voorgelegd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid¹⁰.

Op het vlak van de herwerking van het administratief en geldelijk statuut van de personeelsleden van de wetenschappelijke instellingen van de Staat moet nog een lange bestuurlijke cyclus worden doorlopen. Dit verklaart wellicht ook waarom de brieven van het Rekenhof met betrekking tot het WIV nog steeds niet werden beantwoord.

⁸ Contractuele deskundigen worden aangeworven in niveau 1 voor een bepaalde tijd of voor een duidelijk omschreven werk. Ze moeten beantwoorden aan bijzondere beroepskwalificaties die in de functieanalyse zijn aangegeven. De arbeidsovereenkomst omschrijft de opdrachten die aan de deskundige worden toevertrouwd en ook de beroepskwalificatie. Ze mogen geen taken uitoefenen die voortvloeien uit de normale opdrachten van de betrokken overheid.

⁹ Brieven van 17 april 2003.

¹⁰ Brieven van 21 september 2003.

10 SÉCURITÉ SOCIALE ET ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

– PRÉVENTION ET RÉPRESSION DU PHÉNOMÈNE DES FAUX INDÉPENDANTS*

Le phénomène des faux indépendants constitue une infraction à la législation sociale, consistant à adopter indûment le statut de travailleur indépendant, ce qui permet d'échapper au paiement des cotisations de sécurité sociale du régime des travailleurs salariés, et de contourner les règles protectrices du droit du travail.

La Cour des comptes a examiné l'efficacité avec laquelle l'autorité fédérale aborde la problématique des faux indépendants. A cet effet, un audit a été exécuté aux ministères de l'Emploi et du Travail, des Affaires sociales et des Classes moyennes, ainsi qu'à l'ONSS, à l'INASTI et à l'ONSS-APL.

Il a été examiné (1) si la réglementation permet de distinguer clairement les travailleurs salariés des travailleurs indépendants, (2) si les mesures prises à l'égard de cette problématique ont, préalablement, été correctement étayées et, ultérieurement, évaluées, (3) comment la surveillance s'effectue: manière dont le phénomène des faux indépendants est détecté, garanties de l'exécution correcte des contrôles, bonne compréhension de l'exécution et des résultats des contrôles, modalités de la collaboration entre les services concernés.

La notion d'autorité

Tant les travailleurs salariés que les travailleurs indépendants accomplissent leurs prestations en échange d'une rémunération. La distinction entre les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants est déterminée principalement par une seule notion cruciale: la personne qui travaille sous l'*autorité* d'une autre personne (ou dans des liens de subordination) est un travailleur salarié, celle qui ne travaille pas sous l'*autorité* d'une autre personne est un travailleur indépendant. Il ressort de l'application faite de la notion d'autorité par la jurisprudence et les organismes de sécurité sociale que cette notion n'offre pas un point de repère suffisant pour fixer clairement la ligne de partage entre le statut de travailleur salarié et celui de travailleur indépendant. Les conséquences financières et pénales d'un choix erroné de statut peuvent, néanmoins, s'avérer drastiques.

Compréhension de la problématique et de l'intervention des pouvoirs publics en la matière

Quelle est l'ampleur et la nature de ce problème de société: quel est le nombre des faux indépendants? dans quels secteurs économiques sont-ils actifs? quelles professions exercent-ils? s'agit-il surtout de professions principales en qualité de travailleur indépendant ou de professions accessoires? Comment les services de l'inspection sociale abordent-ils ce problème: combien de faux indépendants détectent-ils annuellement? dans quels secteurs économiques et dans quelles professions? combien de cotisations de sécurité sociale sont-elles perçues de cette manière?

L'audit a révélé que l'autorité publique ne dispose pas de chiffres suffisants concernant la problématique même, ni à propos de l'intervention des services d'inspection vis-à-vis de cette problématique.

* Résumé d'une publication spéciale.

10 SOCIALE ZEKERHEID EN SOCIALEZEKERHEIDSINSTELLINGEN

– VOORKOMING EN BESTRIJDING VAN SCHIJNZELFSTANDIGHEID*

Schijnzelfstandigheid is een inbreuk op de sociale wetgeving waarbij personen ten onrechte het statuut van zelfstandige aannemen. Op die manier worden immers socialezekerheidsbijdragen in het werknemersstelsel en beschermende arbeidsrechtelijke regels ontweken.

Het Rekenhof heeft onderzocht of de federale overheid de problematiek van de schijnzelfstandigheid doelmatig aanpakt. Daartoe werd een onderzoek uitgevoerd bij de Ministeries van Tewerkstelling en Arbeid, Sociale Zaken en Middenstand en bij de RSZ, het RSVZ en de RSZPPO.

Er werd beoordeeld (1) of de regelgeving toelaat werknemers en zelfstandigen duidelijk te onderscheiden, (2) of de getroffen maatregelen vooraf goed werden onderbouwd en achteraf werden geëvalueerd, (3) hoe toezicht wordt gehouden, meer bepaald: hoe wordt schijnzelfstandigheid opgespoord, welke waarborgen zijn er dat controles goed worden uitgevoerd, is er inzicht in de uitvoering en de resultaten van controles, hoe werken de betrokken diensten samen.

Het begrip "gezag"

Zowel werknemers als zelfstandigen leveren arbeid in ruil voor een beloning. Het onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen wordt in hoofdzaak bepaald door één cruciaal begrip: wie werkt onder gezag (of in een band van ondergeschiktheid) is werknemer, wie niet werkt onder gezag is een zelfstandige. Uit de toepassing ervan in de rechtspraak en door de socialezekerheidsinstellingen, blijkt dat het begrip gezag onvoldoende houvast biedt voor een duidelijke afbakening van de grens tussen het statuut van werknemer en dat van zelfstandige. De financiële en strafrechtelijke gevolgen van een verkeerde statuutkeuze kunnen evenwel ingrijpend zijn.

Inzicht in de problematiek en in het overheidsoptreden terzake

Wat is de omvang en de aard van dit maatschappelijk probleem: hoeveel schijnzelfstandigen zijn er, in welke economische sectoren werken ze, welke beroepen voeren ze uit, betreft het vooral zelfstandige hoofdberoepen dan wel bijberoepen? Wat doen de sociale inspectiediensten aan het probleem: hoeveel schijnzelfstandigen worden jaarlijks opgespoord, in welke economische sectoren en beroepen, hoeveel socialezekerheidsbijdragen worden op deze manier geïnd?

Uit het onderzoek is gebleken dat de overheid noch over de problematiek zelf, noch over het optreden van de inspectiediensten, over voldoende cijfermateriaal beschikt.

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

Contrôle lors de l'affiliation en qualité de travailleur indépendant

Lors de l'affiliation en qualité de travailleur indépendant, l'autorité publique n'exerce, en principe, aucun contrôle sur le choix du statut. Il existe une exception à cette règle: lorsqu'une personne passe du régime des travailleurs salariés à celui des travailleurs indépendants et continue à travailler pour le compte de son employeur précédent, il doit en faire état dans sa déclaration d'affiliation en qualité de travailleur indépendant. Dans ce cas, l'INASTI le signale à l'ONSS, qui examine l'affaire. Cette mesure existe depuis 1991. Durant la période 1991-2001, il y a eu quelque 800 cas dans lesquels l'ONSS a jugé qu'il s'agissait d'un travailleur salarié et non d'un travailleur indépendant. Dans approximativement la moitié de ces cas, l'INASTI n'a pas partagé le point de vue de l'ONSS. Il en résulte une impasse, aucun des deux organismes n'étant lié par la position de l'autre. Une lacune inhérente à semblable procédure réside, en outre, dans le fait que la personne soucieuse de se soustraire au contrôle ne mentionnera pas les informations nécessaires.

Contrôle a posteriori

Le contrôle du statut s'effectue donc principalement a posteriori, surtout dans le chef de l'inspection sociale et du service d'inspection de l'ONSS, qui traitent entièrement les enquêtes en matières de faux indépendants. Le contexte dans lequel ces contrôles doivent être exécutés a déjà été indiqué plus haut: il y a peu d'informations concernant la problématique et le critère distinctif «autorité» n'offre pas un point de repère suffisant. Eu égard à ce contexte, les services d'inspection ne peuvent que s'efforcer de «tirer le meilleur parti possible» de la situation. Il est cependant possible d'améliorer les choses.

L'inspection sociale et l'inspection de l'ONSS s'efforcent à suffisance d'acquérir l'expertise nécessaire pour effectuer des contrôles de manière professionnelle.

En ce qui concerne les contrôles des faux indépendants, l'inspection des lois sociales et l'inspection de l'INASTI dressent seulement les premières constatations sur la base desquelles une décision est prise de transmettre ou non le dossier à l'inspection sociale et à l'inspection de l'ONSS. Pour dresser ces constatations, les services de contrôle en question reçoivent trop peu de soutien de l'administration centrale.

Tous les services d'inspection n'ont qu'un faible niveau de compréhension de leur propre action vis-à-vis du problème des faux indépendants. Aucune inspection n'a une vue quantitative du nombre, de l'origine, du profil, des délais d'exécution et des déroulements des enquêtes qu'ils effectuent dans le cadre du phénomène des faux indépendants. L'absence de ces informations et d'informations relatives à la problématique même rend également impossible la réalisation, d'initiative, de contrôles s'inscrivant dans une stratégie de contrôle rationnellement étayée. Il n'existe aucune certitude que l'attention des services d'inspection n'est pas défailante à certains égards. L'inspection de l'ONSS-APL constitue la seule exception à cette constatation: elle ne contrôle qu'un nombre restreint d'employeurs – surtout des communes et des CPAS – et peut entièrement couvrir son domaine par des contrôles d'initiative.

Politique suivie

Ces dix dernières années, quatre mesures ont été prises pour aborder la problématique.

De controle bij de aansluiting als zelfstandige

Bij de aansluiting als zelfstandige wordt door de overheid in principe geen controle uitgeoefend op de keuze van het statuut. Hierop bestaat één uitzondering: wanneer iemand overstapt van het statuut van werknemer naar dat van zelfstandige, doch verder blijft werken in opdracht van zijn vorige werkgever, dient hij dit te melden op zijn aansluitingsverklaring als zelfstandige. In dat geval meldt het RSVZ dit aan de RSZ, die de zaak onderzoekt. Deze maatregel bestaat sinds 1991. In de periode 1991-2001 waren er een 800-tal gevallen waarbij de RSZ van oordeel was dat het ging om een werknemer en niet om een zelfstandige. In ongeveer de helft van die gevallen was het RSVZ het niet eens met het standpunt van de RSZ. Hierdoor ontstaat een impasse: géén van beide instellingen is immers gebonden door het standpunt van de andere. Een inherente tekortkoming van dergelijke procedure is bovendien dat wie controle wil vermijden de voorgeschreven vermelding niet zal aanbrenge.

De controle achteraf

De controle op het statuut gebeurt dus in hoofdzaak achteraf, vooral door de Sociale Inspectie en de inspectiedienst van de RSZ, die instaan voor een volledige afhandeling van de onderzoeken naar schijnzelfstandigheid. Hierboven werd reeds de context aangegeven waarbinnen deze controles dienen te gebeuren: er is weinig informatie over de problematiek en het onderscheidingscriterium *gezag* biedt onvoldoende houvast. Gegeven deze context kunnen inspectiediensten er enkel nog naar streven om er *het beste van te maken*. Er is echter ruimte voor verbetering.

De Sociale Inspectie en de inspectie van de RSZ doen voldoende inspanningen met het oog op het verwerven van expertise vereist voor professioneel uitgevoerde controles.

Wat betreft de controles schijnzelfstandigheid doen de Inspectie Sociale Wetten en de inspectie van het RSVZ slechts de eerste vaststellingen, op grond waarvan zij beslissen het dossier al dan niet door te zenden aan de Sociale Inspectie en de inspectie van de RSZ. Voor het verrichten van die vaststellingen krijgen de betrokken controlediensten onvoldoende ondersteuning van het centraal bestuur.

Wat betreft het inzicht in hun eigen optreden ten aanzien van het probleem van de schijnzelfstandigheid, scoren alle inspectiediensten zwak. Geen enkele inspectiedienst beschikt over kwantitatieve gegevens wat betreft het aantal, de oorsprong, het profiel, de doorlooptijden en afhandeling van de onderzoeken schijnzelfstandigheid die hij heeft uitgevoerd. Bij gebrek aan dergelijke gegevens en bij gebrek aan informatie over het probleem zelf zijn controles op eigen initiatief, gestuurd middels een rationeel onderbouwde controlestrategie, onmogelijk. Er is geen zekerheid dat er geen blinde vlekken bestaan in de aandacht van de inspectiediensten. De enige uitzondering op deze vaststelling is de inspectie van de RSZPPO: zij controleert slechts een beperkt aantal werkgevers – vooral gemeenten en OCMW's – en kan haar werkveld volledig afdekken met controles op eigen initiatief.

Het beleid

Met het oog op een aanpak van de problematiek werden de afgelopen tien jaar vier beleidsmaatregelen genomen.

Sur ces quatre mesures, une seule n'a pas été suivie d'exécution et une autre a été annulée par le Conseil d'Etat.

Par la voie de la consultation des administrations concernées, une expertise juridique et une certaine expérience ont, pour des mesures précises, été intégrées dans le processus d'élaboration de la politique. Toutefois, un fondement socio-scientifique (a priori) et une évaluation (a posteriori) convenables de ces mesures font défaut.

En outre, toutes les mesures ont été axées sur des *situations de risque ou métiers à risque spécifiques*. Cette manière de procéder peut être adéquate lorsque seul un ajustement ponctuel est nécessaire. Il existe, toutefois, des indices selon lesquels des solutions plus fondamentales s'imposent.

Recommandations

La Cour a formulé les recommandations suivantes.

- Examiner si la notion d'autorité peut être précisée dans la loi relative aux contrats de travail.
- Etayer la politique suivie au moyen d'informations socio-scientifiques.
- Un choix erroné de statut doit, de préférence, déjà être détecté au moment de l'affiliation en qualité de travailleur indépendant. En même temps, l'attention a été attirée sur les leçons susceptibles d'être tirées de la *procédure clignotant*.

Il a été, notamment, recommandé aux services d'inspection d'améliorer leurs informations statistiques au sujet de cette problématique. Cette amélioration constitue le fondement d'une stratégie de contrôle commune et davantage orientée et leur permettrait également de jouer un rôle plus professionnel dans la préparation et l'évaluation de la politique suivie.

Eén van die maatregelen bleef zonder uitvoering en een andere werd vernietigd door de Raad van State.

Na raadpleging van de betrokken administraties werd voor bepaalde maatregelen juridische expertise en een zekere ervaringskennis ingebracht in de beleidsvorming. Maar een degelijke sociaal-wetenschappelijke onderbouwing (vooraf) en een evaluatie (achteraf) van deze maatregelen ontbreekt.

Alle maatregelen waren bovendien gericht op specifieke risicosituaties of risicobe-roepen. Dit kan adequaat zijn wanneer enkel punctuele bijsturing nodig is. Er zijn evenwel aanwijzingen dat meer fundamentele oplossingen nodig zijn.

Aanbevelingen

Het Rekenhof formuleerde de hierna volgende aanbevelingen.

- Er dient te worden onderzocht of het begrip gezag kan worden verduidelijkt in de Arbeidsovereenkomstenwet.
- Het beleid moet worden onderbouwd met sociaal-wetenschappelijke informatie.
- Een verkeerde statuutkeuze moet bij voorkeur reeds worden opgespoord op het moment van de aansluiting als zelfstandige; uit de tekortkomingen van de bestaande *knipperlichtprocedure* dienen de nodige lessen te worden getrokken.

Aan de inspectiediensten werd o.m. aanbevolen hun statistische informatie over deze problematiek te verbeteren. Dit vormt een basis voor een gezamenlijke en meer gerichte controlestrategie en laat deze diensten ook toe een meer professionele rol te spelen in de beleidsvoorbereiding- en evaluatie.

– LE RECOUVREMENT PAR VOIE JUDICIAIRE DES COTISATIONS SOCIALES DUES À L'ONSS*

Une des missions principales de l'Office national de sécurité sociale est de percevoir, auprès des employeurs et de manière centralisée, les cotisations sociales du régime des travailleurs salariés.

La Cour des comptes a examiné le processus du recouvrement judiciaire que l'ONSS met en oeuvre en vue de récupérer les cotisations qui ne lui ont pas été payées par les employeurs assujettis dans le respect des délais et conditions réglementaires. Ce processus relève à la fois de la responsabilité des services du recouvrement judiciaire, qui actionnent et suivent les procédures judiciaires, et des services de la perception, qui sont chargés de suivre les paiements effectués par les employeurs avant et après jugement.

L'audit avait pour objectif d'évaluer les conditions d'efficacité et d'efficience de ce processus et, si possible, d'en évaluer la performance. A cet effet, l'analyse a porté sur les outils et méthodes de gestion et, en particulier, sur les informations de gestion et le contrat d'administration.

La Cour tient à souligner les efforts de modernisation déjà entrepris par l'ONSS qui se sont traduits notamment par la conclusion d'un premier contrat d'administration, l'adoption de plans d'administration, la mise en place d'un *datawarehouse* et le désir clairement exprimé de continuer en ce sens.

L'audit a toutefois mis en exergue des déficiences importantes dans les informations de gestion et des lacunes dans le contrat d'administration, qui touchent à la qualité à la fois des objectifs définis, de la méthode de suivi et des plans d'administration.

Ces faiblesses privent l'ONSS de moyens pour gérer ce processus avec efficience et efficacité et pour disposer d'une assurance raisonnable quant au bon fonctionnement et à la maîtrise du processus audité.

Concrètement, l'analyse a montré que de nombreuses procédures restaient ouvertes pendant plusieurs années et ce en dépit du fait que 80% des jugements obtenus l'ont été dans un délai de trois mois après que l'affaire ait été confiée à un avocat.

L'examen a également permis de relever que la gestion des dossiers pouvait être considérablement améliorée. Un délai moyen de près de trois mois est nécessaire pour constater le non-respect par les employeurs des modalités de paiement accordées par jugement ou par plan d'apurement. En outre, des faiblesses dans la gestion des dossiers du recouvrement judiciaire ont pour effet d'accroître considérablement les délais de récupération. Ces faiblesses, dont l'importance n'a pu être quantifiée en raison de la qualité insuffisante des données, constituent des indices d'un manque de maîtrise du processus, dont les services doivent tenir compte. Il ne peut cependant pas être établi avec certitude qu'elles affectent les résultats du recouvrement judiciaire.

Par ailleurs, la Cour a constaté que la contrainte, qui dispenserait l'ONSS de s'adresser aux tribunaux, n'est pas utilisée alors que ce mode de procéder est prévu par la loi. Des indices plaident pourtant en faveur de son utilisation ciblée. L'ONSS devrait étudier de manière approfondie l'opportunité de recourir à ce moyen d'action.

D'une manière générale, la gestion du recouvrement judiciaire est encore insuffisamment orientée au regard des résultats, c'est-à-dire trop peu axée sur la durée des procédures, sur les sommes récupérées et sur les coûts engendrés, même si ce processus est par essence influencé par des facteurs extérieurs qui ne sont pas tous maîtrisables.

* Résumé d'une publication spéciale.

– GERECHTELIJKE NAVORDERING VAN DE RSZ-BIJDRAGEN*

Een van de hoofdtaken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) bestaat erin bij de werkgevers en op gecentraliseerde wijze de sociale bijdragen te innen van het stelsel van de werknemers.

Het Rekenhof heeft de procedure van de gerechtelijke navordering onderzocht die de RSZ gebruikt om de bijdragen in te vorderen die de bijdrageplichtige werkgevers niet volgens de reglementaire termijnen en voorwaarden hebben betaald. Dat proces valt tegelijk onder de verantwoordelijkheid van de diensten gerechtelijke navordering, die de gerechtelijke procedures opstarten en opvolgen, en van de inningsdiensten die moeten toezien op de betalingen die de werkgevers voor en na een vonnis doen.

De audit had tot doel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van dat proces te evalueren en indien mogelijk de prestaties ervan te beoordelen. Daartoe werden de beheersinstrumenten en –methodes, en in het bijzonder de beheersinformatie en de bestuursovereenkomst, geanalyseerd.

Het Rekenhof wijst erop dat de RSZ reeds grote inspanningen heeft gedaan om te moderniseren. Ze hebben inzonderheid concrete gestalte gekregen in een eerste bestuursovereenkomst, de goedkeuring van bestuursplannen en de invoering van een *datawarehouse*. De instelling heeft bovendien duidelijk de wens geformuleerd om op de ingeslagen weg verder te gaan.

De audit heeft echter belangrijke tekortkomingen in de beheersinformatie en leemten in de bestuursovereenkomst aan het licht gebracht, die invloed hebben op de kwaliteit van de gedefinieerde doelstellingen, de opvolgingsmethode en de bestuursplannen.

Door die tekortkomingen blijft de RSZ gespeend van de middelen om de procedure van gerechtelijke navordering doeltreffend en doelmatig te beheren en kan men niet met redelijke zekerheid stellen dat het onderzochte proces goed werkt en beheersbaar is.

Concreet heeft het onderzoek aangetoond dat een aanzienlijk aantal procedures gedurende meerdere jaren blijft openstaan, hoewel er in 80% van de gevallen een gerechtelijke uitspraak is binnen drie maanden nadat de zaak aan een advocaat is toevertrouwd.

Het onderzoek heeft eveneens aangetoond dat het beheer van de dossiers aanzienlijk kan worden verbeterd. Een termijn van ongeveer drie maanden is noodzakelijk om vast te stellen dat de werkgevers de betalingsvoorwaarden opgelegd door een vonnis of afbetalingsplan niet opvolgen. Bovendien zorgen de tekortkomingen in het beheer van het dossier van gerechtelijke navordering voor een aanzienlijke verlenging van de invorderingstermijnen. Die tekortkomingen, waarvan het belang niet kwantitatief kon worden ingeschat omdat de gegevens van onvoldoende kwaliteit zijn, wijzen erop dat de procedure onvoldoende onder controle is, iets waarmee de diensten gerechtelijke navordering rekening moeten houden. Er kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld dat ze de resultaten van de gerechtelijke navordering beïnvloeden.

Daarnaast heeft het Hof vastgesteld dat het dwangbevel, dat de RSZ ervan vrijstelt zich tot de rechtbanken te richten, niet gebruikt wordt, hoewel die procedure in de wet opgenomen is. Er zijn nochtans aanwijzingen die pleiten voor een gericht gebruik ervan. De RSZ zou de mogelijkheden om dat actiemiddel te gebruiken, diepgaand moeten onderzoeken.

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

Des recommandations ont été formulées par la Cour avec pour objectif principal d'améliorer les conditions d'efficacité et d'efficience du recouvrement judiciaire de l'ONSS. Une attention particulière a été portée aux informations et fonctions de gestion, ainsi qu'au contrat d'administration.

La qualité des objectifs du contrat d'administration devra être améliorée de telle sorte que de réels objectifs généraux pour le recouvrement judiciaire puissent être définis et déclinés dans une stratégie, dans des objectifs et dans des plans opérationnels. Ensuite, en tenant compte notamment des faiblesses relevées dans l'audit, le système d'information de gestion devra être considérablement amélioré dans le but d'en faire un outil de maîtrise susceptible de couvrir l'ensemble de ce processus et de suivre la réalisation des objectifs.

Pour mener à bien ces différentes étapes, il sera indispensable de reconnaître et développer la fonction de *business analyst*. Le développement d'une telle fonction, qui devra mener à une réflexion approfondie sur le système d'information de gestion, aura notamment pour effet bénéfique de permettre à l'ONSS de retrouver la maîtrise du suivi informatique des procédures judiciaires et de replacer l'organisme dans une réelle situation de partenariat avec la SmalS-MvM, à qui la gestion informatique des données de l'ONSS a été confiée. Il conviendra enfin de repenser l'ensemble du système de contrôle interne. Dans ce contexte, un service d'audit interne devra s'assurer de la maîtrise des risques.

La mise en œuvre de ces différentes étapes a été intégrée dans un plan d'action dont la finalité est de transformer le contrat d'administration en un réel outil de maîtrise globale des processus. Ce plan s'appuie sur les synergies qui existent entre les recommandations dégagées dans le rapport.

In het algemeen is het beheer van de gerechtelijke navordering nog onvoldoende resultaatgericht, d.w.z. te weinig gericht op de duur van de procedures, de geïnde sommen en de gemaakte kosten, ook al wordt de procedure in wezen beïnvloed door externe factoren die men niet allemaal in de hand heeft.

Het Rekenhof formuleert een aantal aanbevelingen, met als voornaamste doel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de gerechtelijke navordering door de RSZ te verbeteren. Er werd bijzondere aandacht besteed aan de beheersinformatie en de beheersfuncties en aan de bestuursovereenkomst.

De doelstellingen van de bestuursovereenkomst moeten kwalitatief worden verbeterd om te komen tot werkelijke algemene doelstellingen voor de gerechtelijke navordering en om die te concretiseren in een strategie, doelstellingen en operationele plannen. Rekening houdend met de zwakke punten die bij de audit werden vastgesteld, moet het beheersinformatiesysteem vervolgens aanzienlijk worden verbeterd om er een beheersinstrument van te maken dat het hele proces kan bestrijken en dat het mogelijk maakt de verwezenlijking van de doelstellingen op te volgen.

Om die verschillende etappes succesvol te voltooien, zal men absoluut de functie van *business analyst* moeten ontwikkelen en erkennen. De ontwikkeling van een dergelijke functie, die moet leiden tot een diepgaande reflectie over het beheersinformatiesysteem, zal in het bijzonder als gunstig effect hebben dat de RSZ opnieuw de elektronische opvolging van de gerechtelijke procedures kan beheersen en dat de organisatie opnieuw in een echt partnerschap komt te staan met de SmalS-MvM, waaraan het elektronische beheer van de gegevens van de RSZ is toevertrouwd. Heel het internecontrolesysteem zal tot slot moeten worden herdacht. In die context zal een interne-auditdienst aan risicobeheersing moeten doen.

De uitvoering van de etappes is geïntegreerd in een actieplan dat tot doel heeft de beheersovereenkomst om te vormen tot een echt omvattend beheersinstrument voor de procedure. Het plan steunt op de synergie die bestaat tussen de aanbevelingen.

– OFFICE NATIONAL DES PENSIONS (ONP):
DÉSAMIANTAGE ET RÉNOVATION INTÉRIEURE DE LA
TOUR DU MIDI

La Cour des comptes a examiné si l'Office national des pensions (ONP) a respecté la réglementation relative aux marchés publics lors de l'attribution des travaux de désamiantage et de rénovation intérieure de la Tour du Midi. A cette occasion, il a été constaté un certain nombre de manquements et de négligences relevant de la technique administrative et portant sur la rédaction correcte, réaliste et claire des documents d'adjudication (avis, cahiers spéciaux des charges) en général et sur les critères utilisés pour la sélection des candidats en particulier. Lors de l'évaluation des candidatures et des offres, il a été dérogé aux critères de sélection technique fixés préalablement et à certaines dispositions du cahier spécial des charges prescrites sous peine de nullité. De même, aucun rapport d'analyse détaillé et transparent n'a été rédigé au sujet des candidatures et des offres. Enfin, l'ONP n'a pas respecté le principe selon lequel toutes les décisions prises en matière de marché public et pouvant avoir des conséquences juridiques pour des tiers doivent être motivées formellement et enregistrées dans le dossier administratif.

1 Cadre légal et réglementaire

N-2.264.861

En tant qu'organisme public fédéral, l'ONP est soumis à la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de services. En exécution de cette loi, l'arrêté royal du 8 janvier 1996 relatif aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services et aux concessions de travaux publics¹ fixe les règles spécifiques concernant l'attribution des marchés publics dans les secteurs classiques². Les compétences sont réglées par l'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. De plus, lors de la passation des travaux, l'ONP devait notamment appliquer la législation et la réglementation relatives à l'agrégation des entrepreneurs³, ainsi que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

2 Cadre factuel

En 2001, l'ONP a publié un appel d'offres restreint au niveau européen⁴ en vue de la passation d'un marché de travaux relatif au désamiantage et à la rénovation intérieure⁵ de la Tour du Midi, dans laquelle les services de l'ONP avaient été installés.

¹ Tel que modifié par l'arrêté royal du 25 mars 1999.

² Tous les marchés publics relèvent des secteurs classiques, à l'exception des marchés d'intérêt public, qui sont régis par une réglementation distincte.

³ Loi du 20 mars 1991 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux et arrêté royal du 26 septembre 1991 fixant certaines mesures d'application de la loi du 20 mars 1991 organisant l'agrégation d'entrepreneurs de travaux.

⁴ Bulletin des adjudications du 13 juillet 2001 et annexe S au Journal officiel des CE du 20 juillet 2001.

⁵ Rénovation des sols, murs, plafonds, sanitaires et remplacement de l'électricité et du système d'air conditionné.

– **RIJKSDIENST VOOR PENSIOENEN (RVP):
ASBESTVERWIJDERING EN BINNENRENOVATIE VAN DE
ZUIDERTOREN**

Het Rekenhof heeft onderzocht of de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP) bij de gunning van werken voor asbestverwijdering en binnenrenovatie van de Zuidertoren de regelgeving overheidsopdrachten heeft nageleefd. Hierbij werden een aantal administratief-technische tekortkomingen en onzorgvuldigheden vastgesteld die betrekking hebben op de correcte, realistische en duidelijke opmaak van de tekst van de aanbestedingsdocumenten (aankondigingen, bestekken) in het algemeen en van de criteria voor de selectie van kandidaten in het bijzonder. Bij de evaluatie van de kandidaturen en offertes werd afgeweken van de vooropgestelde technische selectiecriteria en van sommige in het bestek op straffe van nietigheid gestelde bepalingen. Ook werden geen gedetailleerde en transparante analyseverslagen opgemaakt van de kandidaturen en de offertes. Tenslotte werd het principe overtreden dat alle beslissingen inzake overheidsopdrachten die rechtsgevolgen kunnen hebben voor derden, formeel moeten worden gemotiveerd en geregistreerd in het administratief dossier.

N-2.264.861

1 Wettelijk en reglementair kader

Als federale openbare instelling is de RVP onderworpen aan de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. In uitvoering van deze wet bepaalt het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken¹ de specifieke regels inzake de gunning van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren². De bevoegdheden worden geregeld in het 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 RVP moest bij de gunning van de werken onder meer de regelgeving toepassen inzake de erkenning van aannemers³, evenals de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

2 Feitelijk kader

In 2001 kondigde de RVP een beperkte offerteaanvraag aan op Europees niveau⁴ voor de gunning van werken voor asbestverwijdering en voor de binnenrenovatie⁵ van de Zuidertoren, waarin de diensten van de RVP zijn ondergebracht.

¹ Zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 25 maart 1999.

² Overheidsopdrachten in de *klassieke sectoren* betreffen alle overheidsopdrachten behalve die van openbaar nut, waarvoor een aparte regelgeving geldt.

³ Wet van 20 maart 1991 houdende regeling van de erkenning van aannemers van werken en koninklijk besluit van 26 september 1991 houdende bepaalde toepassingsmaatregelen van de wet van 20 maart 1991 houdende regeling van de erkenning van aannemers van werken.

⁴ Bulletin der Aanbestedingen van 13 juli 2001 en bijlage S bij het Publicatieblad van de E.G. van 20 juli 2001.

⁵ Vernieuwen van vloeren, wanden, plafonds, elektriciteit, sanitair en airconditioning.

Pour ce marché public relevant des secteurs classiques, l'ONP a commandé une étude de faisabilité auprès du bureau d'études association momentanée «Etudes Tour Midi» (ETM). Ce bureau a également été chargé de l'ensemble de la préparation et du suivi des travaux à effectuer, plus précisément de la rédaction des cahiers spéciaux des charges et des demandes d'offres, du suivi et de la réception provisoire et définitive des travaux.

Les travaux ont été scindés en quatre lots:

- (1) désamiantage, ascenseurs et pilotage;
- (2) finitions;
- (3) électricité;
- (4) air conditionné.

Le coût total a été estimé à 56.443.961 euros (hors TVA). Seuls les lots 3 et 4 ont pu être attribués dans le délai prévu⁶. Principalement en raison du manque d'entrepreneurs, la procédure d'appel d'offres restreint a dû être remplacée, pour le lot 1, par un appel d'offres général⁷ et, ensuite, par une procédure négociée avec publicité. Pour le lot 2 également, l'appel d'offres restreint a dû être remplacé par une procédure négociée avec publicité. Chaque fois, les exigences minimales de participation ont été abaissées⁸. Les lots 1 et 2 ont finalement été attribués le 28 octobre 2002. En raison du retard pris pour l'attribution de ces lots, les travaux n'ont pu être entamés que début 2003, alors qu'ils étaient prévus initialement pour septembre 2002. Le marché de travaux a finalement été passé pour un montant de 55.463.164 euros (hors TVA), ce qui correspond presque à l'estimation.

3 Déroulement du contrôle

La Cour des comptes a envoyé son rapport de contrôle au ministre du Travail et des Pensions⁹. Ce rapport a notamment été rédigé sur la base d'un questionnaire détaillé, soumis préalablement pour commentaire à l'administrateur général de l'ONP.

Le ministre a été invité à faire examiner par ses services les observations formulées dans le rapport et, si nécessaire, de rédiger des directives supplémentaires en vue d'éviter autant que possible à l'avenir les manquements et négligences relevant de la technique administrative qui ont été constatés.

La Cour des comptes a reçu de l'ONP une copie de la proposition de réponse transmise par l'organisme au ministre¹⁰. A ce stade du contrôle, la Cour des comptes n'avait reçu aucune réponse du ministre même.

⁶ Par décision du comité de gestion de l'ONP du 29 avril 2002.

⁷ Le marché a été scindé en deux marchés partiels: le marché 1, lot 1 (passation par le biais d'un appel d'offres général) et le marché 2, lots 2, 3 et 4 (poursuite de l'appel d'offres restreint).

⁸ Diminution du nombre et de la valeur des références techniques à produire.

⁹ Lettre du 23 juillet 2003.

¹⁰ Envoyée par lettre du 20 octobre 2003.

Voor deze overheidsopdracht in de klassieke sectoren had de RVP een haalbaarheidsstudie besteld bij het studiebureau tijdelijke vereniging *Etudes Tour Midi* (ETM). Dit bureau werd ook belast met de volledige voorbereiding en opvolging van de uit te voeren werken, meer bepaald met de opmaak van de bestekken en de offerteaanvragen en met de opvolging en de voorlopige en definitieve oplevering van de werken.

De werken werden opgesplitst in vier loten:

- (1) asbestverwijdering, hijstoestellen en pilotage
- (2) afwerkingen
- (3) elektriciteit
- (4) airconditioning.

De totale kostprijs werd geraamd op 56.443.961 euro (excl. BTW). Alleen de loten 3 en 4 konden worden toegewezen binnen de geplande termijn⁶. Vooral bij gebrek aan deelnemers diende voor lot 1 de procedure van beperkte offerteaanvraag te worden omgezet in een algemene offerteaanvraag⁷ en vervolgens in een onderhandelingsprocedure met bekendmaking. Ook voor lot 2 diende de beperkte offerteaanvraag te worden omgezet in een onderhandelingsprocedure met bekendmaking. Daarbij werden de minimumeisen voor deelname telkens verlaagd⁸. De loten 1 en 2 werden uiteindelijk toegewezen op 28 oktober 2002. Door de vertraging bij de toewijzing van deze loten konden de werken pas begin 2003 starten in plaats van in september 2002, zoals aanvankelijk gepland. De werken werden uiteindelijk toegewezen voor 55.463.164 euro (excl. BTW), een bedrag dat ongeveer overeenstemt met de raming.

3 Verloop van het onderzoek

Het Rekenhof stuurde zijn onderzoeksverslag aan de Minister van Werk en Pensioenen⁹. Dit verslag werd o.m. opgesteld aan de hand van een uitvoerige vragenlijst die vooraf voor commentaar werd voorgelegd aan de administrateur-generaal van de RVP.

De minister werd verzocht de in het verslag geformuleerde opmerkingen door zijn diensten te laten onderzoeken en zo nodig bijkomende richtlijnen op te stellen om de vastgestelde administratief-technische tekortkomingen en onzorgvuldigheden in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.

Het Rekenhof ontving vanwege de RVP een kopie van het voorstel van antwoord dat door de instelling aan de minister werd voorgelegd¹⁰. Van de minister zelf werd in deze fase van het onderzoek geen antwoord ontvangen.

⁶ Bij beslissing van het beheerscomité van de RVP van 29 april 2002.

⁷ Hierbij werd de overheidsopdracht opgesplitst in twee deelopdrachten: opdracht 1, lot 1 (gunning d.m.v. een algemene offerteaanvraag) en opdracht 2, loten 2, 3 en 4 (voortzetting van de beperkte offerteaanvraag).

⁸ Beperking van het aantal en van de waarde van de voor te leggen technische referenties.

⁹ Brief van 23 juli 2003.

¹⁰ Toegestuurd bij brief van 20 oktober 2003.

4 Constatations de la Cour des comptes, réaction de l'ONP et évaluation

4.1 Prescriptions en matière de publicité

4.1.1 Non-respect de la prescription relative à l'avis de préinformation

En violation des dispositions de l'article 3 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, l'ONP a omis de faire publier un avis de préinformation du marché public.

Se référant à un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes¹¹, l'organisme a estimé que l'avis de préinformation n'est obligatoire que lorsque le pouvoir adjudicateur souhaite réduire les délais de réception des offres fixés par la réglementation.

La Cour des comptes a souligné qu'il ressort notamment de la directive 97/52/CE du 13 octobre 1997 et de la doctrine que l'avis de préinformation constitue, selon les modèles imposés pour les marchés de travaux, une prescription d'application générale pour les pouvoirs adjudicateurs.

L'ONP a, par contre, estimé que cette directive n'a, en aucun cas, remis en question l'interprétation résultant de l'arrêt de la Cour de justice.

La Cour des comptes a répondu en explicitant sa position¹².

L'arrêt de la Cour de justice auquel se réfère l'ONP concernait un marché public de travaux encore régi par la directive 93/37/CE.

Les articles 12, § 2, et 13, § 4 de cette directive accordaient aux pouvoirs adjudicateurs la possibilité de réduire les délais d'avis. Cette possibilité a expressément été liée à la *publication préalable d'un avis de préinformation*, décrit à l'article 11, suivant le modèle IV-A¹³.

La directive 97/52/CE a modifié les articles 12, § 2, et 13, § 4, tandis que l'article 11 a été maintenu. Elle a, par ailleurs, laissé subsister la condition expresse précitée en détaillant les délais dans lesquels la préinformation doit être effectuée ainsi que les renseignements à fournir. Dorénavant, il ne s'agit plus d'utiliser uniquement le modèle IV-A, mais d'introduire les compléments d'information – en fonction du cas – suivant le modèle IV-B, -C ou -D, pour autant que ces renseignements soient disponibles au moment de la publication de l'avis.

Les articles 12, § 2, et 13, § 4, modifiés doivent être considérés, dans ce contexte, comme une application spécifique de la règle générale. De manière générale, l'avis de préinformation est, dès lors, réalisé suivant le modèle IV-A (article 11) et, dans les cas spécifiques entraînant la réduction de la durée de la procédure, suivant le modèle IV-A accompagné des données déjà disponibles figurant dans le modèle IV-B, -C ou -D.

Cette distinction n'existait pas encore au moment de la passation du marché public sur lequel porte l'arrêt rendu par la Cour de justice. Cet arrêt souligne, d'ailleurs, expressément que *«si la publication d'un avis de préinformation revêtait un caractère obligatoire pour toute procédure de passation, quel que soit le délai de réception des offres, la mention qui en est faite aux articles 12, § 2, et 13, § 4 de la directive 93/37 serait superflue»*.

¹¹ C.J.C.E., n° C-225/98, 26 septembre 2000, Commission européenne v. France.

¹² Lettre du 18 février 2004.

¹³ Voir article 37 de l'arrêt.

4 Vaststellingen van het Rekenhof, reactie van de RVP en evaluatie

4.1 Bekendmakingsvoorschriften

4.1.1 Niet-naleving van het voorschrift van enuntiatieve aankondiging

In strijd met de bepalingen van artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 heeft de RVP nagelaten een enuntiatieve aankondiging van de overheidsopdracht te laten publiceren.

De instelling beriep zich op een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen¹¹ en stelde dat de aankondiging van pre-informatie slechts verplicht is indien de openbare opdrachtgever zich wil beroepen op de verkorte, door de reglementering bepaalde termijnen om een offerte in te dienen.

Het Rekenhof wees erop dat onder meer uit de Richtlijn 97/52/EG van 13 oktober 1997 en uit de rechtsleer blijkt dat de enuntiatieve aankondiging, volgens de modellen opgelegd voor opdrachten van werken, voor de aanbestedende diensten een algemeen geldend voorschrift is.

De RVP was daarentegen van mening dat deze richtlijn geenszins de interpretatie, vervat in het arrest van het Hof van Justitie, in vraag heeft gesteld.

Het Rekenhof heeft in zijn antwoord zijn standpunt nader toegelicht¹².

Het arrest van het Hof van Justitie waarnaar de RVP verwijst, had betrekking op een overheidsopdracht voor werken waarop richtlijn 93/37/EG nog van toepassing was.

In de artikelen 12, lid 2, en 13, lid 4, van die richtlijn werd de aanbestedende diensten de mogelijkheid geboden de aankondigingstermijnen in te korten. Die mogelijkheid werd uitdrukkelijk gekoppeld aan de voorafgaande *bekendmaking van een aankondiging van voorinformatie*, omschreven in artikel 11, volgens model IV-A¹³.

Bij richtlijn 97/52/EG werden de artikelen 12, lid 2, en 13, lid 4, gewijzigd, terwijl artikel 11 behouden bleef. De voormelde uitdrukkelijke koppeling bleef echter bestaan, maar de termijnen waarbinnen de voorinformatie moest worden verstrekt werden gedetailleerd, evenals de te verstrekken inlichtingen. Daarbij diende verder gebruik te worden gemaakt van model IV-A, naargelang het geval aangevuld met een model IV-B, -C of -D, voor zover de daartoe vereiste gegevens op het ogenblik van de publicatie van de aankondiging beschikbaar zijn.

De aangepaste artikelen 12, lid 2, en 13, lid 4, moeten in deze context worden gezien als een specifieke toepassing van de algemene regel. In het algemeen geschiedt de enuntiatieve aankondiging derhalve volgens model IV-A (artikel 11) en in het specifieke geval dat leidt tot inkorting van de procedure, volgens model IV-A, uitgebreid met de reeds beschikbare inlichtingen van model IV-B, -C, of -D.

Dit laatste onderscheid bestond nog niet ten tijde van de overheidsopdracht waarop het arrest van het Hof van Justitie betrekking heeft. Dat arrest vermeldt overigens uitdrukkelijk: *indien namelijk de bekendmaking van een aankondiging van voorinformatie verplicht was voor alle procedures tot plaatsing van een opdracht, ongeacht de termijn van ontvangst van de aanbiedingen, zou vermelding ervan in de artikelen 12, lid 2 en 13, lid 4 van richtlijn 93/37 overbodig zijn.*

¹¹ H.v.J. nr. C-225/98, 26 september 2000 (Europese Commissie/Frankrijk).

¹² Brief van 18 februari 2004.

¹³ Zie artikel 37 van het arrest.

Dans l'état actuel de la réglementation, cette argumentation a perdu toute pertinence. Elle ne tient pas non plus compte de la doctrine récente qui prévoit l'organisation d'un régime d'information préalable et souligne le caractère obligatoire de la préinformation¹⁴.

4.1.2 Imprécisions des avis

Pour le lot 1, le critère de sélection concernant les *références techniques* n'a pas été formulé de manière suffisamment précise dans les avis relatifs à l'appel d'offres restreint et à la procédure négociée. En outre en ce qui concerne ce critère qui doit par ailleurs être considéré comme déterminant dans le cadre de la sélection qualitative, les conditions imposées étaient plus strictes dans le texte néerlandais que dans le texte français (erreur de traduction).

Ces constatations n'ont pas été contestées par l'ONP, qui n'apporte aucun élément neuf dans sa réponse.

4.1.3 Avis tardifs

Pour les lots 3 et 4, l'avis d'attribution du marché, prescrit par la législation, a été envoyé pour publication par l'ONP 67 jours après la passation. L'ONP a justifié le dépassement du délai réglementaire, qui est de 48 jours¹⁵, en se référant simplement à l'ampleur excessive de la charge de travail.

4.2 Approbation des décisions de l'ONP par le comité de gestion

En application des règles en matière de délégation prévues dans le règlement d'ordre intérieur du comité de gestion de l'ONP, les décisions suivantes ont simplement été prises par la gestion journalière de l'organisme et n'ont pas été formellement approuvées par le comité de gestion:

- le texte des avis (y compris le choix des critères de sélection) et des cahiers spéciaux des charges;
- l'interruption de l'appel d'offres restreint et la reprise d'un appel d'offres général pour le lot 1, ainsi que la scission du marché;
- la sélection des candidats (appel d'offres restreint et procédure négociée).

Une délégation de compétences aussi étendue est contraire aux articles 7 et 8 de l'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.

La mise en conformité du règlement d'ordre intérieur avec les prescriptions de cet arrêté royal a été effectuée *post factum*, plus précisément le 18 septembre 2002.

¹⁴ Voir notamment FLAMME, M. A., e.a., *Commentaire pratique de la réglementation des marchés publics*, Tome 1A.

¹⁵ Arrêté royal du 8 janvier 1996, article 8.

In de huidige stand van de regelgeving is dit argument niet meer geldig. Het houdt evenmin rekening met de recente rechtsleer die wijst op de inrichting van een stelsel van voorafgaande informatie en op het verplicht karakter van de vooraankondiging¹⁴.

4.1.2 Onduidelijkheden bij de aankondigingen

Voor lot 1 werd in de aankondigingen van de beperkte offerteaanvraag en van de onderhandelingsprocedure het selectie criterium *technische referenties* onvoldoende duidelijk geformuleerd. Bovendien werden voor dit criterium, dat bij de kwalitatieve selectie als doorslaggevend moet worden beschouwd, in de Nederlandse tekst strengere eisen gesteld dan in de Franse tekst (vertaalfout).

Deze vaststellingen werden niet betwist door de RVP, die in zijn antwoord geen nieuwe elementen aanbrengt.

4.1.3 Laattijdige aankondigingen

Voor de loten 3 en 4 werd de voorgeschreven aankondiging van de gunning van de opdracht door de RVP pas 67 dagen na de gunning verzonden voor publicatie. De overschrijding van de reglementair opgelegde termijn van 48 dagen¹⁵ werd door de RVP enkel verantwoord door een verwijzing naar de te grote werkdruk.

4.2 Goedkeuring van de beslissingen van de RVP door het beheerscomité

Ingevolge de delegatieregeling bepaald in het huishoudelijk reglement van het beheerscomité van de RVP werden volgende beslissingen louter getroffen door het dagelijks bestuur van de instelling en niet formeel goedgekeurd door het beheerscomité:

- de tekst van de aankondigingen (inclusief de keuze van de selectiecriteria) en van de bestekken,
- het stopzetten van de beperkte offerteaanvraag en het opnieuw uitschrijven van een algemene offerteaanvraag voor lot 1 met opsplitsing van de opdracht,
- de selectie van de kandidaten (beperkte offerteaanvraag en onderhandelingsprocedure).

Een dergelijke ruime delegatieregeling is in strijd met de artikelen 7 en 8 van het 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.

Het huishoudelijk reglement werd post factum, meer bepaald op 18 september 2002 in overeenstemming gebracht met de voorschriften van dit koninklijk besluit.

¹⁴ Zie o.m. FLAMME, M.A., e.a., *Praktische commentaar bij de reglementering van de overheidsopdrachten*, Deel 1A.

¹⁵ Koninklijk besluit van 8 januari 1996, artikel 8.

4.3 Obligation de motivation

4.3.1 Absence de motivation d'une décision d'interrompre et de reprendre une procédure

En vertu de la réglementation, l'interruption de l'appel d'offres restreint intervenue à la suite de l'évaluation des candidatures introduites pour le lot 1, le lancement d'un nouvel appel d'offres général et la scission de la procédure en deux marchés auraient dû être formellement motivés au moment de la prise de décision (janvier 2002).

En réalité, ces faits ont été signalés pour la première fois par écrit dans une note rédigée en vue de la réunion du comité de gestion de l'ONP du 29 avril 2002, à la suite de la décision d'attribution des marchés.

L'ONP souligne qu'il convient d'opérer une distinction entre la communication ultérieure de la motivation à un organe de l'ONP et l'existence de celle-ci qui, en l'occurrence, a coïncidé avec la décision prise.

Il ressort de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs que l'obligation de motivation formelle vise, précisément, à acquérir, entre autres une certitude quant à l'existence et au contenu de la motivation de la décision au moment où cette dernière est prise. L'ONP n'est pas en mesure de fournir un quelconque document attestant qu'en janvier 2002, une décision motivée a été prise.

4.3.2 Motivation insuffisante des décisions de sélection qualitative

4.3.2.1 Absence d'un critère de sélection univoque dans l'avis

Pour les lots 2, 3 et 4, l'avis relatif à l'appel d'offres restreint a fixé le critère de sélection suivant en ce qui concerne les exigences techniques: *«trois références minimum dans des marchés similaires; montant minimum de (...) EUR, par marché, au cours des cinq dernières années»*.

Ce critère de sélection ne satisfait pas aux exigences d'objectivité et d'univocité:

- Il ressort de l'article 19 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 que, si l'on opte pour ce critère de sélection, les travaux effectués doivent être étayés au moyen de certificats de bonne exécution. L'ONP n'a pas demandé la production de tels certificats. Néanmoins, ce critère est repris dans les tableaux d'évaluation. Cette façon de procéder n'est pas conforme au principe selon lequel il ne peut être posé aucune exigence ne figurant pas dans l'avis d'appel d'offres restreint.
- L'avis ne contient pas d'indication sur la manière dont le critère de sélection serait appliqué dans le cas où une association momentanée d'entrepreneurs poserait sa candidature ou dans le cas où l'une des références indiquées porterait sur un travail effectué en association momentanée. L'ONP a souligné que, dans le dernier cas, seule la part du candidat devait atteindre le montant minimum requis. Cependant, cette règle n'a pas été mentionnée dans l'avis, de sorte que la plupart des candidats n'ont pas indiqué leur part.

L'ONP a justifié la méthode suivie en argumentant que le texte à publier ne pouvait contenir plus de *650 mots environ*. Cet argument ne change rien au problème. En outre, une telle limitation de la longueur du texte à publier ne pouvait empêcher qu'il soit procédé à une description objective et univoque d'un critère de sélection déterminant, qui doit garantir l'exécution correcte de la sélection.

L'ONP précise, en outre, que, même si les certificats de bonne exécution n'ont pas été explicitement demandés, l'article 19 précité est applicable à tous les candidats. De

4.3 Motiveringsplicht

4.3.1 Niet-motivering van een beslissing tot stopzetting en herbeginnen van een procedure

Luidens de reglementering dienden de stopzetting van de beperkte offerteaanvraag na evaluatie van de kandidaturen voor lot 1, het opnieuw uitschrijven van een algemene offerteaanvraag en de opsplitsing van de procedure in twee opdrachten formeel te worden gemotiveerd op het ogenblik van de beslissing (januari 2002).

In werkelijkheid werden deze feiten voor het eerst schriftelijk gemeld in een nota aan het beheerscomité van de RVP van 29 april 2002, naar aanleiding van de beslissing tot gunning van de opdrachten.

De RVP stelt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de latere mededeling van de motivering aan een orgaan van de RVP en het bestaan ervan dat in dit geval wel degelijk samenviel met de genomen beslissing.

Uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen volgt dat de formele motiveringsplicht juist onder meer tot doel heeft zekerheid te hebben omtrent het bestaan en de inhoud van de motivering van de beslissing op het moment dat die wordt genomen. De RVP kan geen enkel document voorleggen waaruit blijkt dat in januari 2002 een gemotiveerde beslissing werd genomen.

4.3.2 Onvoldoende motivering van de beslissingen tot kwalitatieve selectie

4.3.2.1 Gebrek aan een eenduidig selectiecriteria in de aankondiging

In de aankondiging van de beperkte offerteaanvraag werd voor de loten 2, 3 en 4 wat betreft de technische vereisten volgend selectiecriteria gesteld: *minimum drie referenties in gelijkaardige opdrachten; minimumbedrag van EUR (...), per opdracht, in de laatste vijf jaren.*

Dit selectiecriteria voldoet niet aan de objectiviteits- en eenduidigheidsvereiste:

- Uit artikel 19 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 blijkt dat, indien dit selectiecriteria wordt gekozen, de uitgevoerde werken moeten worden gestaafd met getuigschriften van goede uitvoering. De RVP heeft dergelijke getuigschriften niet opgevraagd. Niettemin wordt dit criteria in de evaluatietabellen opgenomen. Deze handelwijze strookt niet met het beginsel dat geen eisen mogen worden gesteld die niet in de aankondiging werden opgenomen.
- In de aankondiging wordt geen aanwijzing gegeven hoe het selectiecriteria zal worden toegepast in geval een tijdelijke vereniging van aannemers zich kandidaat stelt of wanneer een werk, uitgevoerd in tijdelijke vereniging, als referentie wordt ingediend. De RVP deelde mee dat in laatstgenoemd geval slechts het aandeel van de kandidaat het vereiste minimumbedrag diende te bereiken. Dit werd echter niet vermeld in de aankondiging, zodat dit aandeel door de kandidaten meestal niet werd opgegeven.

De RVP verantwoordde de gevolgde handelwijze met het argument dat de te publiceren tekst niet meer dan *ongeveer 650 woorden* mocht bevatten. Dit argument doet niet ter zake. Bovendien mag dergelijke beperking niet beletten dat een doorslaggevend selectiecriteria, dat garant moet staan voor een correct doorgevoerde selectie, objectief en eenduidig wordt beschreven.

De RVP stelt verder dat zelfs al werden de getuigschriften van goede uitvoering niet uitdrukkelijk geëist, bovenvermeld artikel 19 toch op alle kandidaten van toepassing

plus, l'avis y fait référence. Comme il s'agit de certificats qui comprennent une évaluation indépendante des candidats et qui émanent de tiers, ces documents auraient pu, selon l'ONP, encore être demandés après la réception des candidatures, et ce conformément à l'article 20 de l'arrêté royal du 8 janvier 1996.

La Cour des comptes souligne que l'article 19 n'était pas applicable dans son ensemble, mais uniquement en ce qui concerne la référence choisie par l'ONP dans l'avis. Cette référence choisie implique la réclamation des certificats.

L'article 20, § 3, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996 ne permet pas à l'ONP de demander, après l'introduction des dossiers de candidature, des certificats qui n'étaient pas exigés dans l'avis et de faire, ensuite, de leur transmission éventuelle un critère d'évaluation.

L'ONP conclut que les règles relatives à la sélection qualitative, fixées par l'arrêté royal du 8 janvier 1996, n'obligent pas les autorités à mentionner dans l'avis la méthode d'évaluation des critères de sélection si l'une des références introduites porte sur un travail effectué par une association momentanée.

La Cour des comptes estime, toutefois, que si l'avis ne précise pas la manière dont le critère de sélection sera appliqué pour les associations momentanées d'entrepreneurs, il est évident que le critère lui-même ne satisfait pas aux conditions d'objectivité et d'univocité.

4.3.2.2 Motivation insuffisante des décisions de sélection

(1) La motivation formelle portée à la connaissance des candidats non sélectionnés ne satisfait pas à la condition d'adéquation prévue à l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. L'organisme s'est contenté de leur signaler qu'ils n'avaient pas mentionné trois références de travaux répondant aux conditions posées dans l'avis. Une telle motivation n'est pas suffisamment claire et concrète. Ainsi, elle ne précise pas quels travaux ont éventuellement été acceptés. Ces travaux sont, pourtant, mentionnés dans les rapports d'évaluation des candidatures.

L'ONP fait observer que la plupart des candidats non sélectionnés n'ont formulé aucune critique au sujet des décisions de sélection qu'ils ont reçues. Les soumissionnaires qui ont demandé davantage d'explications ont reçu, selon l'ONP, le rapport complet, dont le contenu répond aux constatations de la Cour des comptes.

Il ressort de l'examen de la correspondance, effectué par la Cour des comptes, que l'ONP, dans les cas précités, n'a pas envoyé de rapport complet. Il s'est contenté de signaler qu'il n'avait pas été fait mention des trois références de travaux qui répondaient aux conditions de l'avis. Par ailleurs, l'ONP n'était pas en mesure d'envoyer un rapport d'analyse des références des travaux puisqu'aucun rapport n'avait été rédigé pour les lots 1, 3 et 4: le dossier administratif contient uniquement le nombre de travaux admis pour chaque candidat, sans aucune autre précision. Les tableaux joints par l'ONP en annexe à la réponse fournie ne constituent pas des rapports d'analyse des références de travaux, mais des tableaux comparatifs globaux pour tous les critères de sélection. Dans ce cas, également, l'ONP ne respecte pas le principe de l'obligation de motivation matérielle (du contenu): les motifs adéquats de fait et de droit doivent figurer dans le dossier administratif.

is. Bovendien wordt er in de aankondiging naar verwezen. Omdat het getuigschriften betreft die een onafhankelijke beoordeling inhouden van de kandidaten en die uitgaan van derden, konden deze documenten volgens de RVP overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 echter nog worden opgevraagd na ontvangst van de kandidaturen.

Het Rekenhof merkt op dat artikel 19 niet integraal van toepassing was, maar alleen wat betreft de referentie die door de RVP in de aankondiging werd gekozen. De gekozen referentie impliceert dat een getuigschrift wordt opgevraagd.

Artikel 20, § 3, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 laat de RVP niet toe, na indiening van de dossiers van de kandidaten, getuigschriften op te vragen die niet in de aankondiging werden geëist en vervolgens het al dan niet voorleggen ervan als evaluatiecriterium te hanteren.

De RVP besluit dat de regels inzake de kwalitatieve selectie, bepaald in het koninklijk besluit van 8 januari 1996 er de overheid niet toe verplichten in de aankondiging de beoordelingsmethode van de selectiecriteria bekend te maken indien een werk, dat werd uitgevoerd door een tijdelijke vereniging, als referentie wordt ingediend.

Het Rekenhof is echter van oordeel dat indien in de aankondiging niet wordt gepreciseerd hoe het selectiecriterium zal worden toegepast voor tijdelijke verenigingen van aannemers, het criterium zelf niet voldoet aan de objectiviteits- en eenduidigheidsvereiste.

4.3.2.2 Gebrekkige motivering van selectiebeslissingen

- (1) De aan de niet-geselecteerde kandidaten ter kennis gebrachte formele motivering beantwoordt niet aan de in artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, gestelde afdoendheidsvereiste. Er werd alleen meegedeeld dat er geen drie referenties werden aangebracht die aan de in de aankondiging gestelde eisen voldoen. Dergelijke motivering is onvoldoende duidelijk en concreet. Zo wordt niet gepreciseerd welke werken eventueel wel werden aanvaard. Deze werken worden nochtans vermeld in de evaluatieverslagen van de kandidaturen.

De RVP merkt op dat het merendeel van de uitgesloten kandidaten geen kritiek hebben geformuleerd over de selectiebeslissingen die ze ontvingen. Aan de inschrijvers die om bijkomende uitleg vroegen, werd volgens de RVP het volledige verslag toegestuurd, dat inhoudelijk beantwoordt aan de opmerkingen van het Rekenhof.

Uit een onderzoek door het Rekenhof van de briefwisseling bleek echter dat de RVP in laatstbedoelde gevallen geen volledig verslag opstuurde, maar zich beperkte tot de mededeling dat er geen drie referenties van werken werden aangebracht die aan de in de aankondiging gestelde eisen voldeden. Overigens kon de RVP geen analyseverslag van de referenties van werken opsturen, gezien deze voor de loten 1, 3 en 4 zelfs niet werden opgesteld: in het administratief dossier werd slechts het aantal aanvaardde werken voor elke kandidaat aangetroffen, zonder enige nadere precisering. De tabellen die door de RVP in bijlage van het antwoord gevoegd werden, zijn geen analyseverslagen van de referenties van werken maar globale vergelijkende tabellen voor alle selectiecriteria. Ook in dit geval wordt niet tegemoetgekomen aan het principe van de materiële (inhoudelijke) motiveringsplicht: de afdoende motieven in feite en in rechte moeten in het administratief dossier terug te vinden zijn.

(2) L'examen des références, indiquées par les candidats, à la lumière du critère de sélection a révélé que, dans les cas suivants, le nombre de travaux acceptés n'a pas été fixé correctement, ce qui eut des conséquences sur la sélection:

- Trois candidats ont été sélectionnés à tort, étant donné que des travaux effectués totalement en dehors de la période de validité (les cinq dernières années) ont été acceptés. De plus, pour l'un de ces candidats, il n'a pas été mentionné la part qu'il a représenté dans des travaux effectués en association momentanée.
- Quatre candidats ont été sélectionnés sans qu'il n'ait été procédé à un examen approfondi, alors que les pièces transmises ne font pas apparaître clairement qu'ils satisfont au critère de sélection technique.
- Pour deux candidats, la raison de leur non-sélection n'est pas claire.

L'ONP n'a pas fourni de réponse acceptable à ces observations.

(3) Outre l'absence d'un rapport d'analyse des références, les rapports d'évaluation des candidatures pour les lots 1, 3 et 4 présentent encore d'autres lacunes:

- Dans les cas où les candidats pouvaient, en principe, être exclus d'une participation ultérieure (transmission d'attestations dépassées ou non-respect des obligations fiscales), le rapport d'évaluation ne contenait pas la mention obligatoire de la raison pour laquelle ils n'ont pas été exclus.
- L'identité de la personne qui a rédigé les rapports d'évaluation n'apparaît pas clairement. Ils ne sont ni datés, ni signés. Ils ne contiennent pas non plus d'avis à l'ONP et n'ont pas été visés *pour accord* par l'organisme. Dans l'hypothèse où les évaluations avaient été effectuées par un bureau d'études, il n'est pas certain que l'ONP les ait examinées.

L'ONP a répondu que les résultats des analyses ont été transmis à l'organisme sans proposition de choix. Le choix lui-même a été effectué par la gestion quotidienne de l'ONP. Conformément à la législation, l'ONP a informé tous les candidats de la décision de sélection prise. Lorsque des candidats non sélectionnés ont demandé d'être informés des motifs de la décision, ces motifs leur ont été communiqués sur la base des données mentionnées dans le rapport d'évaluation.

En ce qui concerne les autres lacunes des notes de motivation concernant les lots 1, 3 et 4, l'ONP n'a pas formulé de réponse pertinente.

En ce qui concerne la motivation des décisions de sélection en général, l'ONP a souligné l'importance de veiller à ce que, tout au long de la procédure, la concurrence soit étendue pour éviter qu'aucun candidat ne soit sélectionné, ce qui empêcherait de mener à bien le marché. A cet égard, l'organisme se réfère à l'arrêt MICHIELS du Conseil d'Etat¹⁶. L'ONP conteste également qu'il ait sélectionné des candidats ne satisfaisant pas aux conditions techniques minimales et fait référence au caractère mathématique des tableaux comparatifs à cet égard.

La Cour des comptes a argumenté que la réglementation en vigueur ne permet pas de sélectionner, dans le cadre de la sélection qualitative, des candidats pour lesquels il est n'est pas incontestable qu'ils satisfont aux conditions techniques minimales posées.

Selon la Cour des comptes, ce n'est pas tant la nature mathématique des tableaux, mais plutôt l'exactitude des chiffres mentionnés dans les tableaux comparatifs qui est importante pour procéder à une sélection correcte. Or, la Cour a précisément constaté que certains chiffres déterminants repris dans les tableaux comparatifs –

¹⁶ Conseil d'Etat, n° 19.533, 27 mars 1979.

- (2) Toetsing aan het selectiecriteria van de door de kandidaten ingediende referenties bracht aan het licht dat in volgende gevallen het aantal aanvaarde werken niet correct werd bepaald met implicaties voor de selectie:
- Drie kandidaten werden ten onrechte geselecteerd, aangezien werken werden aanvaard die volledig buiten de geldigheidsperiode (de laatste vijf jaren) werden uitgevoerd. Voor één van die kandidaten werd bovendien niet vermeld welk aandeel hij had in de ingebrachte werken, uitgevoerd in tijdelijke vereniging.
 - Vier kandidaten werden geselecteerd zonder nader onderzoek, hoewel uit de ingediende stukken niet duidelijk blijkt dat zij aan het technisch selectiecriteria voldoen.
 - Voor twee kandidaten is de reden van de niet-selectie niet duidelijk.
- De RVP heeft op deze opmerkingen geen aanvaardbaar antwoord verstrekt.

- (3) Naast het feit dat een analyseverslag van de referenties ontbreekt, vertonen de evaluatieverslagen van de kandidaturen voor de loten 1, 3 en 4 nog andere gebreken:
- In gevallen waarin kandidaten in principe konden worden uitgesloten van verdere deelname (indien van verouderde attesten of niet voldoen aan de fiscale verplichtingen) ontbrak in het evaluatieverslag de verplichte vermelding waarom ze niet werden uitgesloten.
 - Het is onduidelijk wie de evaluatieverslagen heeft opgesteld. Ze zijn noch gedateerd, noch ondertekend. Ze bevatten evenmin een advies aan de RVP en werden door de instelling niet voor *akkoord* geïseerd. Indien de evaluaties door een studiebureau werden uitgevoerd, is het onduidelijk of de RVP ze naderhand heeft onderzocht.

De RVP antwoordde dat de resultaten van de analyses zonder voorstel van keuze aan de instelling werden bezorgd. De keuze zelf werd gemaakt door het dagelijks beheer van de RVP. De RVP heeft overeenkomstig de wetgeving alle kandidaten in kennis gesteld van de beslissing genomen op het vlak van de selectie. In de gevallen waarin niet-geselecteerde kandidaten vroegen om te worden ingelicht over de motieven van de beslissing, werden die hun meegedeeld op basis van de gegevens vermeld in het evaluatieverslag.

Met betrekking tot de andere gebreken die de motiveringsnota's voor de loten 1, 3 en 4 vertonen, heeft de RVP geen enkel relevant antwoord geformuleerd.

Wat de motivering van de selectiebeslissingen in het algemeen betreft wees de RVP op het belang ervoor te zorgen dat doorheen heel de procedure, de concurrentie wordt verruimd om te vermijden dat geen enkele kandidaat zou worden geselecteerd waardoor de overheidsopdracht niet tot een goed einde zou kunnen worden gebracht. Hierbij wordt verwezen naar het arrest MICHIELS van de Raad van State¹⁶. De RVP betwist ook dat kandidaten werden geselecteerd die niet aan de technische minimumeisen voldeden en verwijst naar het mathematische karakter van de vergelijkende tabellen op dit vlak.

Het Rekenhof argumenteerde dat de geldende reglementering niet toelaat dat in het kader van de kwalitatieve selectie kandidaten zouden worden geselecteerd van wie niet onomstotelijk vaststaat dat zij aan de gestelde technische minimumeisen voldoen.

Eerder dan het mathematische karakter van de tabellen is volgens het Rekenhof voor een correcte selectie vooral de juistheid van de cijfers in de vergelijkende tabellen

¹⁶ R.v.S. nr. 19.533, 27 maart 1979.

plus précisément le nombre de références de travaux répondant aux conditions minimales – étaient incorrects et avaient entraîné une sélection incorrecte. L'ONP ne réfute pas cette constatation.

4.4 Introduction à temps des candidatures

Pour le lot 4, une candidature a manifestement été introduite tardivement et, pour le lot 2 (appel d'offres restreint), l'ONP a, dans le cadre de la sélection qualitative, demandé à deux candidats des documents supplémentaires qui, sous peine de nullité, devaient être introduits à une date déterminée. Dans ces cas, l'ONP n'a pas été en mesure de prouver, sur la base de récépissés ou de cachets, que les documents en question avaient réellement été reçus à temps.

En guise de réponse, l'ONP mentionne certaines données figurant sur les documents en question. Or, seules les dates de réception importent.

4.5 Dispositions du cahier spécial des charges prescrites sous peine de nullité et interdictions imposées par celui-ci

Bien que, dans un certain nombre de cas, des dispositions du cahier spécial des charges prescrites sous peine de nullité n'aient pas été respectées, l'ONP n'a pas déclaré nulles certaines offres. Tel a été le cas de quatre offres, pour lesquelles aucune attestation de conformité¹⁷ n'a été mentionnée sur le formulaire d'offre ou sur le métré, et de deux offres, dans lesquelles certains documents faisaient défaut, alors que le cahier spécial des charges précisait que *l'absence de l'ensemble ou d'une partie des documents, ainsi que la transmission de données incomplètes constituent une cause de nullité.* (traduction)

Une autre disposition du cahier spécial des charges interdisait toute sous-traitance non soigneusement indiquée dans l'offre. Le soumissionnaire à qui le lot 2 a été attribué n'avait mentionné aucun sous-traitant dans l'offre. Or, l'ONP a autorisé la sous-traitance dans ce cas.

Dans sa réponse, l'ONP se réfère à nouveau à l'arrêt MICHIELS. La Cour des comptes estime, toutefois, qu'en ce qui concerne la sous-traitance indûment autorisée, la référence à cet arrêt n'est pas pertinente, la sanction ne découlant pas de la nullité de l'offre (en raison de son irrégularité), mais uniquement du fait que la sous-traitance n'était pas admissible.

En outre, l'arrêt MICHIELS ne peut être invoqué pour ne pas appliquer des dispositions du cahier spécial des charges prescrites sous peine de nullité. En effet, de telles dispositions doivent être considérées comme essentielles et leur non-respect entraîne une irrégularité substantielle. Les offres entachées d'irrégularités substantielles sont frappées de nullité absolue et doivent, quoi qu'il en soit, être rejetées. L'administration ne possède aucune compétence d'appréciation en la matière.

¹⁷ Tous les cahiers spéciaux des charges relatifs au marché prévoyaient que, le soumissionnaire doit, sous peine de nullité absolue, apposer en haut de ce document une *attestation de conformité*, datée et signée, dont le texte figure dans le cahier spécial des charges, lorsqu'il n'utilise pas le formulaire d'offre ou le métré prescrit (joint au cahier spécial des charges), mais un formulaire d'offre ou un métré personnel.

zelf van belang. Het Rekenhof heeft echter precies vastgesteld dat bepaalde door-slaggevende cijfers in de vergelijkende tabellen – meer bepaald het aantal referen-ties van werken dat aan de minimumeisen voldoet – onjuist zijn en hebben geleid tot een onoordeelkundige selectie. Dit wordt door de RVP niet weerlegd.

4.4 Tijdige indiening van kandidaturen

Voor lot 4 werd één kandidatuur kennelijk te laat ingediend en voor lot 2 (beperkte offerteaanvraag) werden door de RVP, in het raam van de kwalitatieve selectie, bij twee kandidaten bijkomende documenten opgevraagd die, op straffe van nietigheid, tegen een bepaalde datum moesten worden ingediend. De RVP kon in deze gevallen niet aan de hand van ontvangstbewijzen of datumstempels aantonen dat bedoelde documenten daadwerkelijk tijdig werden ontvangen.

De RVP verwijst in zijn antwoord naar data die voorkomen op die documenten zelf. Nochtans zijn alleen de data van ontvangst bepalend.

4.5 Op straffe van nietigheid voorgeschreven besteksbepalingen en verbodsbepalingen in de bestekken

Hoewel in een aantal gevallen op straffe van nietigheid voorgeschreven besteks-bepalingen niet werden nageleefd, heeft de RVP bepaalde offertes toch niet nietig verklaard. Dit was het geval voor vier offertes waarbij geen conformiteitsverklaring¹⁷ werd aangebracht op het offerteformulier of op de opmetingsstaat en voor twee offertes waarin bepaalde documenten ontbraken, hoewel het bestek bepaalde dat *afwezigheid van alle documenten of een deel ervan evenals het overmaken van onvolledige gegevens een oorzaak van nietigheid vormt*.

Op grond van een andere besteksbepaling was elke onderaanneming verboden die in de offerte niet nauwkeurig werd vermeld. De inschrijver aan wie lot 2 werd toege-wezen had in de offerte geen onderaannemers vermeld. Toch werd door de RVP in dit geval onderaanneming toegelaten.

De RVP verwijst in zijn antwoord opnieuw naar het arrest MICHIELS. Het Rekenhof is echter van oordeel dat voor de ten onrechte toegelaten onderaanneming een ver-wijzing naar dit arrest niet opgaat, omdat de sanctie niet bestaat in de nietigheid van de offerte (ingevolge de onregelmatigheid ervan) maar enkel in de niet-toelaat-baarheid van de onderaanneming.

Bovendien kan het arrest MICHIELS niet worden ingeroepen om op straffe van nietigheid in de bestekken opgenomen verbodsbepalingen niet toe te passen. Dergelijke bepalingen moeten immers geacht worden essentieel te zijn en de niet-naleving ervan leidt tot een substantiële onregelmatigheid. Offertes aangetast door substantiële onregelmatigheden zijn geheel nietig en moeten hoe dan ook worden verworpen. Het bestuur heeft terzake geen appreciatiebevoegdheid.

¹⁷ In alle bestekken van de opdracht werd bepaald dat, wanneer de inschrijver geen gebruik maakt van het voorgeschreven (bij het bestek gevoegde) offerteformulier of opmetingsstaat, maar een eigen offerteformulier of opmetingsstaat gebruikt, hij bovenaan dit document, op straffe van volledige nietig-heid, een zogenaamde *conformiteitsverklaring*, gedateerd en ondertekend moet aanbrengen, waarvan de tekst in het bestek wordt opgelegd.

4.6 Formalités prescrites et obligation d'information

Le formulaire d'offre doit mentionner les données énumérées à l'article 90, § 1, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996. Toutefois, les formulaires d'offres prescrits par l'ONP ne prévoient pas la possibilité de mentionner les données relatives à la nationalité des sous-traitants et à l'origine et à la valeur des produits à fournir et des matériaux à utiliser non originaires d'Etats membres de la Communauté européenne.

Conformément à l'article 25, § 2, al. 2, de l'arrêté royal du 8 janvier 1996, les soumissionnaires, dont l'offre a été jugée irrégulière, doivent en être informés dans les moindres délais. Pour deux des soumissionnaires du lot 1, un soumissionnaire pour le lot 2 et un soumissionnaire pour le lot 4, cette prescription n'a pas été respectée, étant donné que les intéressés ont simplement été informés que leur offre n'avait pas été acceptée.

L'ONP ne conteste pas les observations de la Cour des comptes et promet d'en tenir compte à l'avenir.

5 Correspondance ultérieure et suivi

Par lettre du 18 février 2004, la Cour des comptes a informé le ministre du Travail et des Pensions des observations et des arguments de l'ONP mentionnés ci-dessus¹⁸.

Dans sa réponse du 5 mai 2004, le ministre a seulement fait savoir que l'ONP maintenait sa position.

¹⁸ Voir points 4.1.1, 4.3.2.1, 4.3.2.2, 4.4 et 4.5.

4.6 Vormvereisten en informatieplicht

Het inschrijvingsbiljet moet de vermeldingen bevatten die worden opgesomd in artikel 90, § 1, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996. De door de RVP voorgeschreven inschrijvingsbiljetten voorzien echter niet in de mogelijkheid gegevens te vermelden over de nationaliteit van de onderaannemers en over de oorsprong en waarde van de te leveren producten en de te verwerken materialen die niet afkomstig zijn van lidstaten van de Europese Gemeenschap.

Overeenkomstig artikel 25, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996, dienen de inschrijvers van wie de offerte als onregelmatig werd beschouwd onverwijld van dit feit op de hoogte te worden gebracht. Voor twee inschrijvers van lot 1, één inschrijver van lot 2 en één inschrijver van lot 4 werd dit voorschrift niet nageleefd, gezien aan betrokkenen enkel werd meegedeeld dat hun offerte niet werd aanvaard.

De RVP betwist de opmerkingen van het Rekenhof niet en belooft er in de toekomst rekening mee te houden.

5 Verdere briefwisseling en verder gevolg

Bij brief van 18 februari 2004 stelde het Rekenhof de Minister van Werk en Pensioenen in kennis van de hierboven vermelde opmerkingen en van de argumenten van de RVP¹⁸.

In zijn antwoord van 5 mei 2004 liet de minister alleen weten dat de RVP bij zijn standpunt bleef.

¹⁸ Zie punten 4.1.1, 4.3.2.1, 4.3.2.2, 4.4 en 4.5.

11 INTÉGRATION SOCIALE

– L'OCTROI DU MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE*

Le droit à un minimum de moyens d'existence (minimex) a été institué par la loi du 7 août 1974 en vue de permettre à toute personne, dont les ressources sont inexistantes ou insuffisantes, de vivre dignement. La loi du 26 mai 2002, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002, a remplacé le droit au minimex par le droit à l'intégration sociale.

Cette législation, qui relève de l'autorité fédérale, est mise en œuvre au niveau local par les CPAS. Ceux-ci reçoivent de l'Etat fédéral une subvention égale au minimum à 50 % du montant des revenus qu'ils ont octroyés. Pour bénéficier de cette subvention, les CPAS sont tenus de se soumettre au contrôle organisé par le ministre de l'Intégration sociale. Le montant total des subventions accordées dans ce cadre s'élevait, en 2001, à 262,6 millions d'euros.

L'audit de la Cour des comptes, qui a été réalisé de juin à octobre 2002, vise à apprécier comment l'administration fédérale de l'Aide sociale s'assure que les CPAS octroient le minimex en respectant la loi, ses critères et ses objectifs et comment elle s'est organisée pour être efficiente.

Cet audit a d'abord mis en évidence que la mission de l'Etat fédéral en la matière n'est pas définie de façon claire, précise et concrète. Cette circonstance est particulièrement préjudiciable du fait que l'administration fédérale, dans ce domaine, agit avec d'autres intervenants tels les CPAS, qui assurent le droit au revenu minimum et ne peuvent être considérés comme de simples exécutants. Une définition de la portée de la mission de l'Etat fédéral et des responsabilités des différents partenaires est donc indispensable.

Dans la pratique, l'intervention de l'administration fédérale couvre essentiellement le paiement des subventions et un contrôle de leur régularité. L'administration ne porte pas suffisamment d'attention au respect de la protection des bénéficiaires et à l'égalité de leur traitement et ne réalise pas d'évaluation de la politique.

Le fonctionnement général des services de l'Aide sociale de l'administration fédérale a été examiné par la Cour des comptes. Il apparaît que les moyens humains des services sont limités, particulièrement pour exécuter les contrôles.

Les procédures de contrôle interne des services de l'Aide sociale présentent d'importantes lacunes. Les modes d'action ne sont pas formalisés et les instructions écrites sont rares. La séparation des fonctions et le contrôle de la qualité des données produites par le système d'information sont insuffisamment assurés.

La communication externe de ces services, qui s'adresse essentiellement aux CPAS, est peu organisée et assurée indifféremment par tous les agents, ce qui entraîne un risque d'erreurs, des pertes de temps et une dispersion des efforts.

Une attention particulière a été accordée à l'organisation des inspections que les services fédéraux réalisent dans les CPAS. Il apparaît que les quelques priorités de contrôle retenues ne reposent pas sur une véritable analyse des risques et peuvent conduire à des choix de contrôle peu efficaces. Certaines prescriptions de la loi ne font pas l'objet d'un contrôle. Cette situation n'est pas étrangère aux ambiguïtés de la portée de la mission de l'administration déjà soulignées.

La fréquence des inspections dans les CPAS dépend de la taille des CPAS et de la date du dernier contrôle. Les CPAS qui reçoivent un montant important de subven-

* Résumé d'une publication spéciale.

11 MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE

– DE TOEKENNING VAN HET BESTAANSMINIMUM*

Het recht op een bestaansminimum werd ingevoerd door de wet van 7 augustus 1974. Het moest toelaten iedereen die over onbestaande of onvoldoende middelen beschikt, op een waardige wijze te laten leven. De wet van 26 mei 2002, die op 1 oktober 2002 in werking is getreden, heeft het recht op het bestaansminimum vervangen door het recht op maatschappelijke integratie.

Die wetgeving valt onder de bevoegdheid van de federale overheid en wordt op lokaal niveau toegepast door de OCMW's. Die centra ontvangen van de federale Staat een toelage die overeenstemt met minimum 50% van het bedrag van de inkomsten die zij toekennen. Om die toelage te kunnen ontvangen moeten de OCMW's zich onderwerpen aan de controle die de Minister van Maatschappelijke Integratie organiseert. In 2001 werden in totaal voor 262,6 miljoen euro aan toelagen toegekend.

De audit van het Rekenhof liep van juni tot oktober 2002 en wil evalueren hoe het federaal Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn nagaat of de OCMW's het bestaansminimum toekennen met inachtneming van de wet, haar criteria en doelstellingen, en hoe dat bestuur is georganiseerd om doeltreffend op te treden.

De audit heeft in de eerste plaats uitgewezen dat de opdracht van de federale Staat in dit beleidsdomein niet duidelijk, nauwkeurig en concreet is gedefinieerd. Dat is zeer nadelig omdat het federale bestuur binnen dit domein moet handelen met andere actoren zoals de OCMW's. Het zijn immers zij die het recht op het minimuminkomen verzekeren en ze kunnen niet worden beschouwd als zuivere uitvoeringsorganen. Een inhoudelijke definiëring van de opdracht van de federale Staat en van de verantwoordelijkheden van de verschillende partners is bijgevolg onontbeerlijk.

In de praktijk bestaat de tussenkomst van het federaal bestuur voornamelijk in het betalen van de toelagen en het controleren van de regelmatigheid ervan. De administratie heeft onvoldoende aandacht voor de bescherming van de gerechtigden en hun gelijke behandeling. Zij evalueert bovendien het beleid niet.

Het Rekenhof heeft ook de algemene werking van de diensten van het Maatschappelijk Welzijn van de federale administratie doorgelicht. Het is gebleken dat de personele middelen van die diensten beperkt zijn, vooral met het oog op het uitvoeren van de controles.

De interne-controleprocedures van de diensten van het Maatschappelijk Welzijn vertonen belangrijke leemten. De actiemiddelen zijn niet geformaliseerd en er bestaan maar weinig schriftelijke instructies. De scheiding van de functies en de controle van de kwaliteit van de door het informatiesysteem geproduceerde gegevens worden onvoldoende gewaarborgd.

De externe communicatie van die diensten, voornamelijk naar de OCMW's toe, verloopt weinig georganiseerd en wordt door alle personeelsleden verschillend ingevuld. Hierdoor ontstaan risico's op fouten, wordt tijd verloren en worden de inspanningen niet gebundeld.

Er werd bijzondere aandacht besteed aan de organisatie van de inspecties die de federale diensten uitvoeren bij de OCMW's. Vastgesteld werd dat de enkele controleprioriteiten die zijn vastgelegd, niet steunen op een echte risicoanalyse en dat ze tot weinig efficiënte controlekeuzen kunnen leiden. Sommige bepalingen van de wet worden niet gecontroleerd. Die situatie is niet vreemd aan de reeds vernoemde dubbelzinnigheid met betrekking tot de draagwijdte van de opdracht van het bestuur.

* Samenvatting van een afzonderlijke publicatie.

tions sont en principe inspectés chaque année. L'audit a cependant montré que ce rythme était loin d'être appliqué: parmi les 15 CPAS les plus importants du pays, qui reçoivent à eux seuls plus de 50 % de la subvention totale versée par l'Etat, un seul a été contrôlé en 2001. Lors de l'audit de la Cour, certains d'entre eux n'avaient plus été contrôlés depuis 1995.

Pour effectuer ses inspections, l'administration de l'Aide sociale n'a pas arrêté de méthodologie. De plus, comme l'administration ne sélectionne pas les dossiers sur la base d'échantillons représentatifs et qu'elle ne procède pas à un examen systématique des dossiers sélectionnés, les résultats des contrôles ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des dossiers et ne permettent pas à l'administration fédérale d'avoir une assurance, même raisonnable, de l'octroi à bon droit du revenu minimum et de la bonne utilisation de la subvention. En 2001, 3 % des dossiers sociaux avaient été contrôlés.

En conclusion, l'audit a mis essentiellement en évidence des imprécisions quant au contenu de la mission de l'administration fédérale et de graves faiblesses dans sa gestion et son organisation.

Les recommandations de la Cour des comptes s'inscrivent dans le cadre de la modernisation des services publics. Elles visent principalement à clarifier la mission de l'administration fédérale dans la politique de revenu minimum, à définir les droits et devoirs des intervenants, à mettre en place un véritable contrôle interne tel qu'imposé par la réforme Copernic et à mieux maîtriser les inspections.

Ces recommandations générales peuvent en outre s'appliquer également aux autres réglementations mises en œuvre par l'administration.

Plus précisément, l'administration fédérale devrait diffuser auprès de tous les agents un énoncé de mission clair, précisant les objectifs poursuivis, les principes d'action et les valeurs promues. Elle devrait, en concertation étroite avec les CPAS, définir les responsabilités mutuelles et des normes pour la gestion des dossiers des bénéficiaires.

L'implémentation d'un système de contrôle interne permettrait d'améliorer le mode de fonctionnement de l'administration. Dans ce cadre, une attention particulière devrait être apportée à l'environnement de contrôle, à la structure de l'organisation (définition des responsabilités, collaboration entre les services, etc.) et aux modes de communication (instructions, procédure de *reporting*, etc.). En outre, les activités de contrôle devraient être renforcées pour assurer l'intégrité et une plus grande fiabilité des données sur lesquelles sont calculées les subventions.

Pour améliorer l'efficacité des inspections, la Cour des comptes préconise de procéder à une évaluation des risques susceptibles d'affecter les objectifs énoncés dans la mission, en vue d'identifier les objectifs d'inspection les plus pertinents et de les inscrire dans un plan opérationnel. Une méthodologie adéquate, tirant parti des techniques statistiques et de critères de sélection objectifs, permettrait à l'administration de fournir une assurance raisonnable quant à la correcte application de la loi et au bon emploi des subventions. Un meilleur suivi des inspections et de ses résultats devrait également contribuer à renforcer l'action de l'administration.

Enfin, la Cour des comptes recommande une adaptation des prescriptions légales et réglementaires afin de permettre à chaque intervenant d'être mieux en mesure d'exercer ses responsabilités.

De frequentie van de inspecties binnen de OCMW's hangt af van de omvang van de OCMW's en van de datum waarop de laatste controle heeft plaatsgehad. De OCMW's die veel toelagen ontvangen, worden in principe jaarlijks gecontroleerd. De audit heeft evenwel uitgewezen dat dat ritme op verre na niet werd gevolgd. Van de 15 grootste OCMW's van het land, die onder elkaar al meer dan 50% van de totale door de Staat uitgekeerde toelage ontvangen, slechts één werd in 2001 gecontroleerd. Bij de controle van het Rekenhof is gebleken dat sommigen van hen sedert 1995 niet meer waren gecontroleerd.

Met het oog op het uitvoeren van zijn inspecties heeft het Bestuur van het Maatschappelijk Welzijn geen methodologie vastgesteld. Omdat het bestuur geen dossiers selecteert op basis van representatieve steekproeven en het geen systematisch onderzoek uitvoert van de geselecteerde dossiers, is het bovendien onmogelijk de controleresultaten te extrapoleren naar alle dossiers. Die resultaten laten het federaal bestuur niet toe zekerheid, of zelfs redelijke zekerheid, te verwerven over de vraag of de toekenning van het minimuminkomen terecht gebeurde en of de toelage goed werd aangewend. In 2001 werden 3% van de sociale dossiers gecontroleerd.

Bij wijze van conclusie heeft de audit voornamelijk onduidelijkheden aan het licht gebracht over de inhoud van de opdracht van het federaal bestuur. Ook ernstige tekortkomingen in het beheer en de organisatie werden blootgelegd.

De aanbevelingen van het Rekenhof kaderen in de modernisering van de openbare diensten. Ze zijn er vooral op gericht duidelijkheid te scheppen in de opdracht van het federaal bestuur met betrekking tot het minimuminkomenbeleid, de rechten en verplichtingen van de tussenkomende partijen te bepalen, een echte interne controle in te voeren zoals het Copernicusplan oplegt en de inspecties beter te beheersen.

Die algemene aanbevelingen kunnen bovendien eveneens worden toegepast op de andere reglementeringen die dit bestuur moet implementeren.

Het federaal bestuur zou meer bepaald onder zijn personeelsleden een duidelijke mission statement moeten verspreiden, waarin de nagestreefde doelstellingen, de principes waarop de acties berusten en de nagestreefde waarden nauwkeurig worden bepaald. In nauwe samenwerking met de OCMW's zouden de respectieve verantwoordelijkheden en normen voor het beheer van de dossiers van de gerechtigden moeten worden vastgesteld.

De invoering van een intern-controlesysteem zou bijdragen tot een verbetering van de werking van de administratie. Hier zou bijzondere aandacht moeten uitgaan naar de controleomgeving, naar de organisatiestructuur (definiëring van de verantwoordelijkheden, samenwerking tussen de diensten, ...) en naar de communicatie (instructies, procedures voor rapportering, ...). Bovendien zouden de controleactiviteiten moeten worden versterkt om de juistheid en een grotere betrouwbaarheid te waarborgen van de gegevens die dienen als berekeningsgrondslag voor de toelagen.

Met het oog op een verhoging van de doeltreffendheid van de inspecties stelt het Rekenhof voor de risico's die de doelstellingen die in de missie zijn ingeschreven in het gedrang kunnen brengen, te evalueren. Doel hiervan is te komen tot het identificeren van de meest relevante inspectiedoelstellingen en die in een operationeel plan in te passen. Een adequate methodologie, waarbij gebruik wordt gemaakt van statistische technieken en van objectieve selectiecriteria, zou het bestuur in de mogelijkheid stellen redelijke zekerheid te verwerven omtrent de correcte toepassing van de wet en de goede besteding van de toelagen. Een betere opvolging van de inspecties en van hun resultaten zou eveneens de actie van het bestuur moeten versterken.

Tot slot pleit het Rekenhof voor een aanpassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen, zodat alle betrokken partijen hun respectieve verantwoordelijkheden beter kunnen opnemen.

12 RÉGIE DES BÂTIMENTS

– AMÉNAGEMENT DU CENTRE FERMÉ POUR JEUNES DÉLINQUANTS «DE GRUBBE» À EVERBERG

Il ressort de l'examen des marchés publics attribués et exécutés en vue de l'aménagement du centre fermé pour jeunes délinquants «De Grubbe» à Everberg que la Régie des bâtiments n'a pas suffisamment respecté la réglementation. Ainsi, dans un certain nombre de cas, soit il n'a pas été fait appel à la concurrence, soit certains marchés ont été attribués sans l'avis préalable de l'Inspection des finances ou avant l'engagement des crédits nécessaires à cet effet. Le 23 juin 2004, la Cour des comptes a transmis au Président de la Chambre des représentants son rapport relatif à ce contrôle, qui intègre les réponses de la Régie des bâtiments et des ministres compétents.

Le 30 janvier 2002, le Conseil des ministres a décidé de prévoir la possibilité de loger les mineurs qui ont commis un délit, dans les bâtiments de l'ancien domaine militaire «De Grubbe», à Everberg.

N-2.176.549

La Régie des bâtiments a été chargée de faire exécuter les études et les travaux nécessaires à l'aménagement du complexe.

Les travaux ont été réalisés en plusieurs phases. La Cour des comptes a surtout examiné le respect de la réglementation relative aux marchés publics et à la comptabilité de l'Etat, lors de l'exécution des phases 1 et 2, constituées de dizaines de marchés publics et pour lesquelles un montant de 7.643.371,01 euros avait été engagé.

L'audit a été effectué sur la base des dossiers d'engagement et de paiement, qui ont été complétés par des entretiens menés avec des fonctionnaires de la Régie qui ont participé directement à la mise en œuvre du projet (directions «Brabant flamand» et «Electronique»).

Il s'est, en premier lieu, avéré que le Conseil des ministres avait marqué son accord pour attribuer les marchés par procédure négociée en se fondant sur l'urgence du projet. Néanmoins, à l'instar de l'Inspection des finances, la Cour des comptes estime que les conditions légales relatives à l'urgence n'ont pas été remplies. Les arguments des autorités, à savoir le problème urgent de l'accueil des jeunes délinquants et la croissance du sentiment d'insécurité, ne peuvent pas être admis au regard de la réglementation. Ces problèmes sont, en effet, connus depuis assez longtemps. En outre, l'urgence ne peut jamais être justifiée en se référant aux délais d'achèvement que l'autorité s'est imposée.

Par ailleurs, la Cour des comptes a constaté que d'autres dispositions de la réglementation relative aux marchés publics n'avaient pas davantage, ou pas suffisamment, été respectées.

Ainsi, la Régie a enfreint à plusieurs reprises le principe légal de l'appel obligatoire à la concurrence; pour de nombreux marchés, la Régie n'a consulté qu'un seul entrepreneur. Les arguments invoqués à cet effet, tels que l'«expérience» ou la «disponibilité immédiate» de l'entrepreneur, n'ont pas été suffisamment motivés dans les dossiers.

Enfin, la Cour a également relevé des infractions à la réglementation relative au contrôle administratif et aux lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. Ainsi, dans un certain nombre de cas, soit il manquait l'avis préalable de l'Inspection des finances ou soit des travaux avaient été commandés avant que les crédits nécessaires à cet effet n'aient été engagés.

12 REGIE DER GEBOUWEN

– VERBOUWING VAN DE GESLOTEN JEUGDINSTELLING DE GRUBBE TE EVERBERG

Uit een onderzoek van de overheidsopdrachten gegund en uitgevoerd met het oog op de verbouwing van de gesloten jeugdinstelling "De Grubbe" te Everberg blijkt dat de Regie der Gebouwen de regelgeving onvoldoende heeft nageleefd. Zo werd in een aantal gevallen geen beroep gedaan op de mededinging, werden opdrachten gegund zonder voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën of vooraleer de daartoe vereiste kredieten waren vastgelegd. Het Rekenhof heeft zijn verslag van dit onderzoek, waarin de reacties van de Regie der Gebouwen en de bevoegde ministers werden verwerkt, op 23 juni 2004 aan de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgelegd.

N-2.176.549

Op 30 januari 2002 besliste de Ministerraad te voorzien in de mogelijkheid minderjarigen die een misdrijf gepleegd hebben, onder te brengen in de gebouwen van het voormalige militaire domein *De Grubbe* te Everberg.

De Regie der Gebouwen kreeg de opdracht de nodige studies en werken te laten uitvoeren om het gebouwencomplex aan te passen.

De werken gebeurden in meerdere fasen. Het Rekenhof heeft vooral onderzocht of de regelgeving inzake overheidsopdrachten en rijkscomptabiliteit werd nageleefd bij de uitvoering van de fasen 1 en 2, bestaande uit tientallen overheidsopdrachten en waarvoor een totaal bedrag van 7.643.371,01 euro was vastgelegd.

Het onderzoek werd uitgevoerd op basis van de vastleggings- en betalingsdossiers, aangevuld met interviews afgenomen van ambtenaren van de Regie die rechtstreeks bij de uitvoering van het project waren betrokken (directies *Vlaams Brabant* en *Elektronica*).

In de eerste plaats bleek dat de Ministerraad zijn akkoord had verleend om de opdrachten te gunnen bij onderhandelingsprocedure op grond van de hoogdringendheid van het project. Zoals de Inspectie van Financiën is het Rekenhof echter van oordeel dat niet voldaan werd aan de wettelijke voorwaarden met betrekking tot de hoogdringendheid. De argumenten van de overheid, met name het acute probleem van de opvang van jeugdige delinquenten en het toegenomen onveiligheidsgevoel, kunnen in het licht van de regelgeving niet worden aanvaard. Deze problemen zijn immers sedert geruime tijd bekend. Bovendien kan hoogdringendheid nooit worden verantwoord door verwijzing naar voltooiingstermijnen die de overheid zichzelf heeft opgelegd.

Daarnaast stelde het Rekenhof vast dat de regelgeving overheidsopdrachten ook op andere vlakken onvoldoende of zelfs geheel niet nageleefd werd.

Zo overtrad de Regie herhaaldelijk het in de wet vastgelegde beginsel dat beroep moet worden gedaan op de mededinging; voor tal van opdrachten werd slechts één aannemer geraadpleegd. De daarbij ingeroepen argumenten, zoals de *ervaring* of de *onmiddellijke beschikbaarheid* van de aannemer, werden in de dossiers onvoldoende gemotiveerd.

Daarnaast werden ook overtredingen vastgesteld op de reglementering met betrekking tot de administratieve controle en op de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Zo ontbrak in een aantal gevallen het voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën of werden werken besteld voordat de nodige kredieten daartoe waren vastgelegd.

Dans sa réponse du 18 mai 2004, le ministre des Finances ne conteste pas les observations de la Cour. Il affirme que, si la Régie des bâtiments avait agi autrement, elle n'aurait pas pu exécuter la décision du gouvernement d'accueillir un certain nombre de jeunes délinquants dans un délai d'un mois et de déjà disposer, quelque cinq mois plus tard, d'une institution fermée opérationnelle.

La Cour des comptes rejette cet argument. La réponse du ministre confirme que l'urgence invoquée n'était pas la conséquence d'événements imprévisibles, mais seulement d'une décision du conseil des ministres.

In zijn antwoord van 18 mei 2004 betwist de Minister van Financiën de opmerkingen van het Rekenhof niet. Hij stelt dat mocht de Regie der Gebouwen op een andere manier gehandeld hebben, ze onmogelijk de regeringsbeslissing had kunnen uitvoeren om binnen de maand een aantal jeugdige delinquenten op te vangen en een vijftal maanden later reeds over een operationele gesloten instelling te beschikken.

Het Rekenhof heeft dit argument niet aanvaard. Het antwoord van de minister bevestigt de vaststelling dat de hoogdringendheid geen gevolg was van niet te voorzien gebeurtenissen, maar louter van een beslissing van de Ministerraad.

– OPÉRATION DE «SALE AND LEASE BACK» RÉALISÉE
DANS LE CADRE DE LA LIQUIDATION DE LA RÉGIE
DES TRANSPORTS MARITIMES (RTM) –
ARTICLE DE SUIVI

Comme exposé dans le 157^e Cahier de la Cour des comptes, la Régie des bâtiments a, dans le cadre de la liquidation de la RTM, conclu, avec la société d'armateurs qui a repris les activités de la RTM, un contrat de «sale and lease back» pour l'immeuble «Carferry» à Ostende. Par ce contrat, la Régie a «acheté», pour un montant de 100 millions de francs (2.478.935,25 euros), les travaux d'amélioration de ce bâtiment, effectués par la société d'armateurs. La Régie des bâtiments a ensuite «reloué» le bâtiment ainsi rénové à cette même société. Le montant versé par la Régie devait être remboursé par la société d'armateurs sous la forme d'annuités, réparties sur vingt ans.

Au début de l'année 2003, la société d'armateurs a mis fin à ses activités sur la ligne Ostende-Douvres. A ce jour, la société n'a remboursé à la Régie qu'une infime partie du montant susmentionné.

1 Historique du dossier

N-1.628.994

Dans le cadre de la liquidation de la RTM, l'Etat et la RTM ont conclu deux contrats avec la société d'armateurs qui devait poursuivre les activités de la RTM.

L'un de ces contrats prévoyait que la Régie des bâtiments paierait un montant de 100 millions de francs (2.478.935,25 euros) à titre de compensation unique pour les investissements effectués par la société d'armateurs dans l'immeuble «Carferry» à Ostende. Cette somme devait être remboursée sous la forme d'annuités, échelonnées sur une période de vingt ans.

Le remboursement de ces annuités était lié à la durée du contrat de concession, par lequel l'immeuble avait été mis à la disposition de la société d'armateurs. Ce contrat stipulait que l'annuité ne devait plus être payée à partir de la première échéance suivant le jour où ledit contrat prendrait fin.

Dans sa lettre du 24 novembre 1999 adressée au ministre des Télécommunications et des Entreprises et Participations publiques, chargé des Classes moyennes, compétent, à l'époque, pour la Régie des bâtiments, la Cour a fait observer qu'en liant le remboursement de la compensation d'investissement de 100 millions de francs (2.478.935,25 euros) au contrat de concession, l'autorité publique avait pris un risque injustifié. Le contrat de concession a pris cours le 1^{er} janvier 1997 et était d'une durée – éventuellement renouvelable – de cinq ans. Il en a résulté que la société d'armateurs pouvait cesser le remboursement à partir du 1^{er} janvier 2002. A ce moment-là, le montant remboursé aurait atteint 15 millions de francs (soit 371.840,29 euros).

La Cour des comptes a également estimé que cette construction juridique avait permis de contourner la réglementation relative aux marchés publics. De cette manière, l'Etat a, en effet, fait exécuter des travaux de rénovation de ses immeubles par une personne morale qui n'était pas soumise à cette réglementation. En outre, la Régie n'a jamais reçu de copies des factures, de sorte qu'elle n'a pas eu connaissance du montant que la société d'armateurs a payé pour effectuer les rénovations.

Par lettre du 14 mai 2001, le ministre a répondu que la Régie des bâtiments est intervenue dans l'opération comme simple exécutant de la décision du Conseil des ministres. Il a souligné que l'avis favorable, émis par l'Inspection des finances,

– **SALE AND LEASE BACK-OPERATIE IN HET KADER VAN DE VEREFFENING VAN DE REGIE VOOR MARITIEM TRANSPORT (RMT) – VERVOLGARTIKEL**

Zoals uiteengezet in het 157^e Boek van het Rekenhof sloot de Regie der Gebouwen in het kader van de vereffening van de RMT met de rederij die de activiteiten van de RMT overnam, een sale and lease back-overeenkomst voor het Carferrygebouw te Oostende. Met die overeenkomst "kocht" de Regie voor 100 miljoen frank (2.478.935,25 euro) de verbeteringswerken die aan dit gebouw werden uitgevoerd door de overnemende maatschappij en leasde vervolgens de werken terug aan deze rederij. Het door de Regie betaalde bedrag moest door de rederij in de vorm van annuïteiten, gespreid over twintig jaar, worden terugbetaald.

Begin 2003 heeft de rederij haar activiteiten op de lijn Oostende-Dover stopgezet. Tot op heden werd slechts een fractie van het bovenstaand bedrag door de rederij aan de Regie terugbetaald.

N-1.628.994

1 Historiek van het dossier

In het kader van de vereffening van de RMT werden door de Staat en de RMT twee overeenkomsten gesloten met de rederij die de activiteiten van de RMT verder zou zetten.

In één daarvan werd bepaald dat de Regie der Gebouwen een bedrag van 100 miljoen frank (2.478.935,25 euro) zou betalen als eenmalige vergoeding voor de investeringen die de rederij zou doen aan het Carferrygebouw in Oostende. Deze som moest worden terugbetaald in de vorm van annuïteiten, gespreid over een periode van twintig jaar.

De terugbetaling van deze annuïteiten werd gekoppeld aan de looptijd van een concessieovereenkomst, waarmee het gebouw ter beschikking van de rederij werd gesteld. Daarin werd bepaald dat de annuïteit niet meer moet worden betaald vanaf de eerste vervaldag volgend op de dag waarop aan de (concessie)overeenkomst een einde wordt gesteld.

In zijn brief van 24 november 1999 gericht aan de Minister van Telecommunicatie en Overheidsbedrijven en Participaties, belast met Middenstand, op dat ogenblik bevoegd voor de Regie der Gebouwen, merkte het Rekenhof op dat de koppeling van de terugbetaling van de vergoeding van 100 miljoen frank (2.478.935,25 euro) aan de concessieovereenkomst voor de overheid een onverantwoord risico inhield. De concessieovereenkomst nam een aanvang op 1 januari 1997 en had een – eventueel verlengbare – looptijd van vijf jaar. Dit had tot gevolg dat de rederij de terugbetaling kon stopzetten vanaf 1 januari 2002. Op dat ogenblik zou echter minder dan 15 miljoen frank (371.840,29 euro) zijn terugbetaald.

Het Rekenhof was ook van oordeel dat met deze juridische constructie de regelgeving op de overheidsopdrachten werd omzeild. De Staat liet op die manier immers renovatiewerken uitvoeren aan haar gebouwen door een rechtspersoon die niet onderworpen was aan die regelgeving. Bovendien ontving de regie nooit kopieën van facturen zodat ze niet wist hoeveel de rederij voor de renovatie betaalde.

Bij brief van 14 mei 2001 antwoordde de Minister dat de Regie der Gebouwen in de operatie louter optrad als uitvoerder van de beslissing van de Ministerraad. Hij wees erop dat de Inspectie van Financiën weliswaar een gunstig advies had uitgebracht

relativement à l'opération, était assorti de plusieurs observations qui se rapprochaient fortement de celles de la Cour des comptes.

Dans son 157^e Cahier, la Cour des comptes a consacré un article à cette problématique, qui a été examinée au sein de la sous-commission des Finances de la Chambre des représentants. La sous-commission a souscrit aux critiques formulées par la Cour des comptes. Elle a, de plus, insisté sur la nécessité d'une plus grande transparence dans les opérations relatives aux biens immobiliers de l'Etat et a demandé qu'il soit porté plus d'attention aux conséquences budgétaires des engagements contractés par l'Etat¹.

2 Etat actuel de la situation

Fin 2002, il a été annoncé que la société d'armateurs qui avait succédé à la RTM cesserait ses activités sur la ligne Ostende-Douvres. A ce moment-là, seules trois annuités avaient été payées, de sorte que sur le montant initial de 100 millions de francs (2.478.935,25 euros), seuls 10.834.744,26 de francs (268.511,93 euros) avaient été remboursés. La dernière annuité facturée par la Régie à la société d'armateurs n'a pas été payée à ce jour. En outre, le droit de concession – d'un montant de 44.049 euros – dû pour 2003, n'a pas encore été payé.

Par lettre du 8 octobre 2003, la Régie des bâtiments a sommé la société d'armateurs de payer l'annuité et le droit de concession en souffrance. La société n'a pas réagi à cette lettre.

A l'heure actuelle, il n'a pas été mis fin formellement au contrat de concession. Ce qui signifie, selon les dispositions du contrat, que si la société d'armateurs ne résilie pas le contrat de concession avant la fin du mois d'avril 2004, elle sera tenue de payer à la Régie l'annuité pour 2004. Par lettre du 12 mai 2004, la Cour des comptes en a informé le ministre des Finances.

3 Réponse du ministre des Finances

Le ministre a répondu qu'il marquait son accord sur les constatations de la Cour des comptes et que les mesures nécessaires ont été prises pour transmettre l'affaire à l'avocat-conseil de la Régie afin qu'il cite en justice l'armateur².

¹ Rapport établi au nom de la Commission des finances et du budget. *Doc. parl.*, Ch. représ., sess. ord. 2002-2003, 2252/001.

² Lettre du 29 juin 2004.

over de operatie, maar niettemin bepaalde opmerkingen had gemaakt die nauw aansloten bij die van het Rekenhof.

In zijn 157^e Boek wijdde het Rekenhof een artikel aan deze problematiek, dat werd besproken in de subcommissie voor de Financiën van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De subcommissie onderschreef de kritiek van het Rekenhof, drong aan op meer transparantie in de operaties betreffende onroerende goederen van de Staat en vroeg meer aandacht voor de budgettaire gevolgen van de door de Staat aangegane verbintenissen¹.

2 Actuele stand van zaken

Eind 2002 werd bekend dat de rederij die de RMT opvolgde haar activiteiten op de lijn Oostende-Dover zou staken. Op dat ogenblik waren slechts drie annuïteiten betaald, zodat van de oorspronkelijke 100 miljoen frank (2.478.935,25 euro) slechts 10.834.744,26 frank (268.511,93 euro) was terugbetaald. De laatste annuïteit die door de Regie aan de rederij werd gefactureerd werd tot op heden niet betaald. Ook de voor 2003 verschuldigde concessievergoeding, die 44.049 euro bedraagt, werd nog niet betaald.

Bij brief van 8 oktober 2003 maande de Regie der Gebouwen de rederij aan de achterstallige annuïteit en de achterstallige concessievergoeding te betalen. Op die brief werd niet gereageerd.

Tot op heden werd geen formeel einde gesteld aan de concessieovereenkomst. Volgens de bepalingen van het contract betekent dit dat de rederij, wanneer ze tegen eind april 2004 de concessievergoeding niet heeft opgezegd, de annuïteit over 2004 aan de Regie verschuldigd zal zijn. Bij brief van 12 mei 2004 heeft het Rekenhof de Minister van Financiën hierover ingelicht.

3 Antwoord van de Minister van Financiën

De minister antwoordde dat hij akkoord gaat met de vaststellingen van het Rekenhof en dat de nodige maatregelen werden getroffen om deze zaak in handen te geven van de raadsman van de Regie teneinde de rederij in rechte aan te spreken².

¹ Verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting, *Parl. St. Kamer* 2002-2003, 2252/001.

² Brief van 29 juni 2004.

Adopté en assemblée générale
du 22 septembre 2004

Aangenomen in algemene vergadering
van 22 september 2004

Le Premier Président:
De Eerste Voorzitter:

F. Vanstapel;

Les Conseillers:
De Raadsheren:

J. Beckers,
M. de Fays,
P. Rion,
R. Lesage,
I. Desomer,
J. Debucquoy,
D. Claisse,
Ph. Roland*;

Le Greffier en chef:
De Hoofdgriffier:

F. Van Den Heede;

Le Greffier:
De Griffier:

F. Wascotte.

* Monsieur Ph. Roland a été nommé président de la chambre française de la Cour des comptes, le 14 octobre 2004.

De heer Ph. Roland werd op 14 oktober 2004 benoemd tot voorzitter van de Franse kamer van het Rekenhof.