

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1985-1986

20 DECEMBRE 1985

Proposition de loi créant un Conseil du budget

(Déposée par M. Van Rompaey et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La loi du 29 octobre 1846 a créé la Cour des comptes, dont la mission est, en plus du contrôle et de la liquidation des comptes de l'administration générale, de veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu.

Cette mission, qui consiste à contrôler si les lois budgétaires sont appliquées et qui lui a été impartie par le pouvoir législatif, est sans conteste importante. Un certain contrôle des dépenses, telles qu'elles sont présentées dans les projets de budget, serait tout aussi important du point de vue des économies à réaliser.

En théorie, on peut affirmer que ce contrôle est exercé par le Parlement et par les conseils lors de l'examen des projets de budget.

En pratique toutefois, un contrôle approfondi, efficace et spécialisé par le Parlement ou par les conseils est impossible en l'absence de données suffisantes et détaillées.

Par ailleurs, la pratique révèle qu'au terme de chaque année budgétaire, des postes surévalués sont tout de même dépensés, soit par décision du ministre ou du secrétaire d'Etat, soit même sur l'initiative des fonctionnaires habilités à cet effet.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1985-1986

20 DECEMBER 1985

Voorstel van wet houdende de oprichting van een Begrotingsraad

(Ingedien door de heer Van Rompaey c.s.)

TOELICHTING

Door de wet van 29 oktober 1846 werd het Rekenhof opgericht, dat naast het nazicht en de vereeniging van de rekeningen van het algemeen bestuur ook tot taak heeft ervoor te waken dat geen enkel artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijding plaats heeft.

Deze controleopdracht, gegeven door de wetgevende macht, over de toepassing van de begrotingswetten is ongetwijfeld belangrijk. Niet minder belangrijk vanuit het oogpunt van besparing zou zijn een zekere controle over de uitgaven, zoals zij worden voorgesteld in de begrotingsontwerpen.

Theoretisch kan men volhouden dat deze controle wordt uitgeoefend door het Parlement en de raden bij de behandeling van de begrotingsontwerpen.

In de praktijk echter, is een grondige, efficiënte en deskundige controle in het Parlement of de raden onmogelijk bij gebrek aan voldoende en omstandige gegevens.

Anderzijds blijkt ook uit de praktijk dat op het einde van elk begrotingsjaar, al te ruim geraamde posten toch worden uitgegeven herzij door de beslissing van de minister of de staatssecretaris, herzij zelfs op initiatief van de daartoe gemachigde ambtenaren.

De plus, un comité de la hache n'est pas en mesure de déceler, en quelques heures et de façon réfléchie, toutes les dépenses superflues ou temporairement injustifiées.

Il ne suffit pas non plus, comme on l'a suggéré à plusieurs reprises dans le passé, de mettre quelques experts à la disposition des parlementaires.

Ils manqueraient de l'autorité nécessaire vis-à-vis de l'extérieur, parce qu'ils ne seraient pas suffisamment autonomes.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de soumettre le projet de budget, tel qu'il a été établi par l'administration, à un contrôle approfondi, à effectuer par une institution indépendante, afin de déceler les dépenses excessives ou qui ne se justifient pas d'un point de vue financier et économique à un moment donné, et d'en transmettre les conclusions sous la forme d'un avis motivé au pouvoir législatif, qui tiendra ou non compte de celui-ci lors de l'examen du budget.

Voilà pourquoi nous proposons la création d'un Conseil du budget. On pourrait également envisager la création d'une section budget au sein du Conseil d'Etat. Comme cette nouvelle section ne doit pas nécessairement être composée de juristes et qu'il y aurait dès lors deux catégories de conseillers d'Etat, d'une part, et que, d'autre part, les conseillers d'Etat sont nommés par le Roi alors que cette nouvelle institution de contrôle devrait dépendre exclusivement du pouvoir législatif, nous estimons devoir écarter cette solution.

Une autre solution serait de réformer la Cour des comptes de manière à créer deux sections : l'une qui exercerait les compétences de la Cour des comptes actuelle et l'autre qui exercerait la nouvelle compétence de contrôle sur les projets de budget.

Cela implique toutefois une modification fondamentale de la loi du 29 octobre 1846 sur la Cour des comptes.

En effet :

1. La Cour des comptes, bien que n'étant pas une juridiction administrative, a une compétence juridictionnelle, alors que nous proposons actuellement d'instaurer une compétence d'avis.

2. La fonction de contrôle des dépenses proposées implique un autre type d'activité que celle qui est pour l'instant propre à la Cour des comptes.

3. Les membres de la nouvelle institution devront évidemment répondre à d'autres conditions que les membres de la Cour des comptes.

4. Bien que ces diverses compétences, à exercer par des membres qui doivent répondre à différentes conditions de capacité pourraient tout de même trouver place dans une institution, en l'occurrence la Cour des comptes, il faudrait trop de temps pour adapter la législation existante. En définitive, il ne sera pas plus onéreux de créer une nouvelle institution que d'étendre les compétences et les effectifs de celles existantes.

Ook is een hakbijlcomité niet in staat om binnen een tijdsspanne van enkele uren op een verantwoorde wijze alle overtollige of tijdelijk niet te verantwoorden uitgaven op te sporen.

Evenmin volstaat het, zoals in het verleden meermalen werd gesuggereerd, enkele deskundigen ter beschikking te stellen van de parlementsleden.

Het nodige gezag naar buiten uit zou hen ontbreken omdat zij niet over een voldoende onafhankelijkheid zouden beschikken.

Derhalve is het noodzakelijk het begrotingsontwerp, zoals het opgesteld werd door de administratie, te onderwerpen aan een grondige controle, uit te voeren door een onafhankelijk organisme ten einde de overdreven of de op dat ogenblik financieel-economisch niet verantwoorde uitgaven op te sporen en in een beredeneerd advies mee te delen aan de wetgevende macht, die al of niet met dat advies zal rekening houden bij de behandeling van de begroting.

Om die reden stellen wij de oprichting van een Begrotingsraad voor. Men zou ook kunnen denken aan de oprichting van een afdeling Begroting bij de Raad van State. Vermits de nieuwe afdeling niet noodzakelijk uit juristen hoeft te bestaan en er derhalve twee soorten staatsraden zouden zijn enerzijds en de Staatsraden worden benoemd door de Koning dan wanneer dit nieuwe controleorganisme uitsluitend zou dienen af te hangen van de wetgevende macht anderzijds, menen wij die oplossing te moeten verwerpen.

Een andere oplossing zou kunnen bestaan in een hervorming van het Rekenhof, zodat er twee secties zouden bestaan : een sectie die de bevoegdheden van het huidig Rekenhof uitoefent en een sectie die de nieuwe controlebevoegdheid op de begrotingsontwerpen zou uitoefenen.

Dit veronderstelt echter een grondige wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op het Rekenhof.

Inderdaad :

1. Het Rekenhof, hoewel geen administratief rechtscollege zijnde, heeft een rechtsprekende bevoegdheid, dan wanneer we thans een adviserende bevoegdheid willen invoeren.

2. De controlefunctie op de voorgestelde uitgaven impliqueert een andere soort activiteit dan degene die nu door het Rekenhof wordt uitgeoefend.

3. De leden van de nieuwe instelling zullen uiteraard aan andere voorwaarden moeten voldoen dan de leden van het Rekenhof.

4. Hoewel niettemin deze verschillende bevoegdheden, uit te oefenen door leden die aan verschillende bekwaamheidsvooraarden moeten voldoen, toch in een instelling in casu het Rekenhof, ondergebracht zouden kunnen worden, zou dit al te veel tijd vergen alvorens de bestaande wetgeving zou zijn aangepast. Uiteindelijk zal het niet meer kosten een nieuwe instelling op te richten, dan de bevoegdheden en de personeelsformatie van de bestaande instellingen uit te breiden.

La mission confiée au Conseil du budget est évidemment délicate : il lui incomberait d'émettre un avis sur l'utilité et la nécessité des dépenses proposées et de suggérer, le cas échéant, des économies possibles.

Pour que cette mission puisse être dûment remplie, nous avons eu égard aux principes suivants :

1. Le Conseil du budget dépendra uniquement du Sénat, qui en nommera et révoquera les membres.

Il ne dépendra pas du pouvoir exécutif, sur les projets de budget duquel il devra émettre un avis.

2. Les conditions de capacité prévues et les incompatibilités instaurées constitueront une garantie de la compétence personnelle et de l'indépendance des membres du Conseil du budget.

3. De larges compétences en vue de réunir et d'obtenir les documents nécessaires mettront le Conseil du budget en mesure de remplir sa mission de manière approfondie.

4. La nomination du personnel administratif par le Conseil du budget doit favoriser le recrutement d'un personnel compétent.

Le fonctionnement efficace de cette nouvelle institution doit en tout cas permettre de réaliser de sérieuses économies dans les dépenses publiques, et c'est là précisément l'objet de notre proposition.



PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^e

Il y a un Conseil du budget, constitué de deux chambres.

L'une de ces chambres est composée d'un président néerlandophone, de quatre conseillers néerlandophones et d'un greffier néerlandophone.

L'autre chambre est composée d'un président francophone, de quatre conseillers francophones et d'un greffier francophone.

Le président le plus ancien porte le titre de premier président et le greffier le plus ancien celui de greffier en chef.

ART. 2

Le président, les conseillers et les greffiers du Conseil du budget sont nommés pour une durée de quatre ans par le Sénat, qui a toujours le droit de les révoquer.

De opdracht, die aan de Begrotingsraad wordt gegeven is uiteraard delikaat : een advies uitbrengen over het nut en de noodzakelijkheid van de voorgestelde uitgaven en in voor-komend geval mogelijke besparingen voorstellen.

Opdat deze opdracht naar behoren zou kunnen vervuld worden, werden volgende beginselen in acht genomen :

1. De Begrotingsraad is alleen afhankelijk van de Senaat, die de leden benoemt en ontslaat.

Hij is niet afhankelijk van de uitvoerende macht, omtrent wiens begrotingsontwerpen hij advies dient uit te brengen.

2. De gestelde bekwaamheidsvoorraarden en de ingevoerde onverenigbaarheden zijn van aard om de persoonlijke bekwaamheid en onafhankelijkheid van de leden van de Begrotingsraad te waarborgen.

3. De uitgebreide bevoegdheid tot het inwinnen en het bekomen van de nodige documenten stelt de Begrotingsraad in de gelegenheid om zijn taak op een grondige wijze te vervullen.

4. De benoeming van het administratief personeel door de Begrotingsraad moet de aanwerving van bekwaam personeel in de hand werken.

Een degelijke werking van deze nieuwe instelling moet alleszins een ernstige besparing in de overheidsuitgaven tot gevolg hebben, wat precies door onderhavig voorstel wordt beoogd.

R. VAN ROMPAEY.



VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Er is een Begrotingsraad, bestaande uit twee kamers.

De ene kamer is samengesteld uit een Nederlandstalige voorzitter, vier Nederlandstalige raadsheren en een Nederlandstalige griffier.

De andere kamer is samengesteld uit een Franstalige voorzitter, vier Franstalige raadsheren en een Franstalige griffier.

De oudste voorzitter draagt de titel van eerste voorzitter en de oudste griffier draagt de titel van hoofdgriffier.

ART. 2

De voorzitter, de raadsheren en de griffiers van de Begrotingsraad worden voor een duur van vier jaar benoemd door de Senaat, die ze te allen tijde kan ontslaan.

Pour être nommé président ou conseiller, il faut avoir quarante ans accomplis, soit être docteur ou licencié en droit ou licencié en sciences administratives ou économiques ou financières, soit avoir exercé pendant au moins dix ans des fonctions de niveau 1 telles qu'elles sont visées dans le statut des agents de l'Etat ou avoir enseigné les finances publiques ou le droit budgétaire à une université ou à une institution universitaire belges.

Pour être nommé greffier, il faut avoir trente ans accomplis, soit être docteur ou licencié en droit ou licencié en sciences administratives ou économiques ou financières, soit avoir exercé pendant au moins cinq ans des fonctions de niveau 1 telles qu'elles sont visées dans le statut des agents de l'Etat.

ART. 3

Les membres et le greffier du Conseil du budget cessent d'exercer leur fonction et sont mis à la retraite lorsqu'ils ont atteint l'âge de 65 ans ou qu'ils sont hors d'état d'exercer dûment leur fonction par suite d'infirmité grave et permanente.

ART. 4

Les traitements, augmentations, indemnités et pensions à accorder aux conseillers et au greffier du Conseil du budget sont fixés par la loi.

ART. 5

L'exercice des fonctions au sein du Conseil du budget est incompatible avec celui d'un mandat public conféré par élection, de même qu'avec celui de toute fonction publique rémunérée à caractère politique ou administratif.

Il est interdit aux conseillers et greffiers du Conseil du budget d'exercer, soit par eux-mêmes, soit par personne interposée, aucune espèce de commerce, d'être agent d'affaires, ou de participer à la direction, à l'administration ou à la surveillance de sociétés commerciales ou d'établissements industriels ou commerciaux.

Les parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ne peuvent être en même temps membres du Conseil du budget.

ART. 6

Le statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat est applicable au personnel administratif.

La loi générale sur les pensions civiles est applicable aux membres du personnel administratif.

Om tot voorzitter of raadsheer te worden benoemd moet men volle veertig jaar oud zijn, hetzij doctor of licentiaat in de rechten of licentiaat in de administratieve of economische of financiële wetenschappen zijn, hetzij gedurende ten minste tien jaar een ambt van eerste categorie zoals bedoeld in het statuut van de riksambtenaren hebben vervuld of de openbare financiën of het begrotingsrecht aan een Belgische universiteit of universitaire instelling hebben onderwezen.

Om tot griffier te worden benoemd moet men volle derdig jaar oud zijn, hetzij doctor of licentiaat in de rechten of licentiaat in de administratieve of economische of financiële wetenschappen zijn, hetzij gedurende ten minste vijf jaar een ambt van eerste categorie zoals bedoeld in het statuut van de riksambtenaren hebben uitgeoefend.

ART. 3

De leden en de griffier van de Begrotingsraad houden op hun ambt uit te oefenen en worden op rust gesteld, wanneer zij de leeftijd van vijfenzestig jaar bereikt hebben of wegens een ernstige en blijvende gebrekkigheid niet langer in staat zijn hun ambt naar behoren te vervullen.

ART. 4

De wedden, verhogingen, vergoedingen en pensioenen toe te kennen aan de raadheren en de griffier van de Begrotingsraad worden bij wet vastgesteld.

ART. 5

De ambten in de Begrotingsraad zijn onverenigbaar met de uitoefening van een bij verkiezing verleend openbaar mandaat, met enige bezoldigde openbare functie of openbaar ambt van politieke of administratieve aard.

De raadheren en griffiers van de Begrotingsraad mogen niet, hetzij persoonlijk, hetzij door een tussenpersoon, enige handel drijven, als zaakwaarnemer optreden of deelnemen aan de leiding of het bestuur van of het toezicht op handelsvennootschappen of nijverheids- of handelssinrichtingen.

De bloed- en aanverwanten tot en met de derde graad, mogen niet tegelijkertijd lid zijn van de Begrotingsraad.

ART. 6

Het administratief en geldelijk statuut van het rijkspersoneel is van toepassing op het administratief personeel.

De algemene wet op de burgerlijke pensioenen is op de leden van het administratief personeel toepasselijk.

ART. 7

Le cadre du personnel administratif est fixé par le Sénat.

Les membres du personnel administratif sont nommés et révoqués par le Conseil du budget.

Le Conseil du budget règle les tâches, les empêchements et les remplacements, les congés et les vacances des membres du personnel administratif.

ART. 8

Les ministres, secrétaires d'Etat ou les membres des exécutifs communautaires ou régionaux soumettent, chacun en ce qui le concerne, tout projet de loi ou de décret relatif aux budgets, pour avis motivé, au Conseil du budget.

Les projets de budget doivent être transmis audit Conseil avant le 1^{er} octobre de l'année qui précède l'année budgétaire.

Dans son avis, le Conseil du budget apprécie l'utilité et la nécessité des dépenses tant courantes que de capital et propose, le cas échéant, des économies éventuelles.

L'avis est joint au projet de loi ou de décret relatif aux budgets.

Cet avis est donné dans la (les) langue(s) dans laquelle (les- quelles) le texte du projet de loi ou de décret relatif aux budgets doit être établi.

ART. 9

Le Conseil du budget est compétent pour se faire fournir tous renseignements et éclaircissements relatifs aux dépenses proposées dans les projets de budget.

L'autorité compétente est tenue de transmettre les documents, renseignements et éclaircissements réclamés et de répondre aux observations du Conseil du budget dans un délai maximum de quinze jours.

Le Conseil du budget peut, sans déplacement, faire examiner les documents, recueillir toutes informations et effectuer un contrôle.

ART. 10

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil du budget sont inscrits au budget des dotations.

ART. 7

De administratieve personeelsformatie wordt vastgesteld door de Senaat.

De leden van het administratief personeel worden benoemd en ontslagen door de Begrotingsraad.

De Begrotingsraad regelt de opdrachten, de verhindering en de vervanging, het verlof en de vakantie van de leden van het administratief personeel.

ART. 8

De ministers, staatssecretarissen of de leden van de gemeenschaps- of gewestexecutieven onderwerpen, ieder wat hen betreft, aan het beredeneerd advies van de Begrotingsraad, ieder ontwerp van wet of decreet betreffende de begrotingen.

De ontwerpen houdende de begroting moeten vóór 1 oktober van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat aan de Begrotingsraad worden overgemaakt.

In zijn advies beoordeelt de Begrotingsraad het nut en de noodzakelijkheid zowel van de lopende als de kapitaaluitgaven en stelt desgevallend mogelijke besparingen voor.

Het advies wordt gehecht aan het ontwerp van wet of decreet betreffende de begrotingen.

Het advies wordt verstrekt in de taal of in de talen waarin de tekst van het ontwerp van wet of decreet betreffende de begrotingen opgesteld moet worden.

ART. 9

De Begrotingsraad is bevoegd om zich alle inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende de in de begrotingsontwerpen voorgestelde uitgaven.

De bevoegde overheid is verplicht binnen een termijn van ten hoogste veertien dagen de gevraagde documenten, inlichtingen en ophelderingen te verstrekken en de opmerkingen van de Begrotingsraad te beantwoorden.

De Begrotingsraad kan ter plaatse de documenten doen onderzoeken, alle inlichtingen doen inwinnen en een controle doen uitvoeren.

ART. 10

De kredieten welke voor de werking van de Begrotingsraad nodig zijn, worden uitgetrokken op de begroting van de dotaties.

R. VAN ROMPAEY.

H. WECKX.

M. TYBERGHIEN-VANDENBUSSCHE.