

SÉNAT DE BELGIQUE**BELGISCHE SENAAT**

SESSION DE 1948-1949.

ZITTING 1948-1949.

SÉANCE DU 6 AVRIL 1949.

VERGADERING VAN 6 APRIL 1949.

Rapport complémentaire de la Commission des Finances et du Budget chargée d'examiner le projet de loi relatif à la constitution d'une commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions parétatiques.

Aanvullend verslag van de Commissie van Financiën en van Begroting belast met het onderzoek van het wetsontwerp tot instelling van een gemengde commissie van onderzoek naar de werking van de Rijksdiensten en parastatale instellingen.

Présents : MM. VAN OVERBERGH, président; ALLEWAERT, DE CLERCQ, DELMOTTE, DE SMET (P.), DOUTREPONT, le baron DE DORLODOT, HARMEGNIES, SCHOT, TAILLARD, VAN LAEYS, VAN OUDENHOVE, Vos et RONSE, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

La Commission des Finances du Sénat est appelée à délibérer à nouveau sur la proposition qui fut déposée à la Chambre des Représentants, le 28 avril 1948, sous la signature de MM. Philippart et consorts.

L'auteur de la proposition constatant l'inflation toujours croissante du fonctionnarisme et des services de l'administration, et leurs conséquences budgétaires, en était arrivé à se demander s'il ne convenait pour la démocratie de se réformer en ayant le courage de mesurer les dépenses publiques aux possibilités budgétaires et fiscales sous peine de s'abîmer dans le désordre.

Il proposait donc la création d'une commission dans laquelle des fonctionnaires spécialement choisis travailleraient avec des hommes de compétence et d'expérience pris en dehors de l'Administration, à reviser les méthodes de travail de l'Administration et à promouvoir les réformes utiles au rendement des cadres, tout en assurant la promptitude dans

De Senaatscommissie van Financiën heeft opnieuw te beraadslagen over het voorstel, dat op 28 April 1948 door de h. Philippart c.s. bij de Kamer werd ingediend.

De indiener vroeg zich af, op grond van de toenemende inflatie van de ambtenaren en de bestuursdiensten, en de weerslag hiervan op de begroting, of het niet aangewezen was dat de democratie de moed zou hebben om zichzelf te hervormen door de Rijksuitgaven af te meten naar de budgetaire en fiscale mogelijkheden, wil zij niet in wanorde ten onder gaan.

Hij stelde voor een commissie in te stellen, waarin ambtenaren met bevoegde en ervaren mannen van buiten het bestuur zouden samenwerken om de werkmethode van het bestuur te herzien en hervormingen in te voeren met het oog op een beter rendement van de kaders, op een snellere uitvoering van het werk, op de persoonlijke verantwoordelijk-

*Voir :**Documents de la Chambre des Représentants :*

- 446 (Session de 1947-1948) : Projet de loi;
606 (Session de 1947-1948) : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

25 juin 1948.

Documents du Sénat :

- 425 (Session de 1947-1948) : Projet transmis par la Chambre des Représentants;
435 (Session de 1947-1948) : Rapport;
442 (Session de 1947-1948) : Amendement.

Annales du Sénat :

13 juillet 1948.

*Zie :**Gedr. Stukken van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :*

- 446 (Zitting 1947-1948) : Wetsontwerp;
606 (Zitting 1947-1948) : Verslag.

Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

25 Juni 1948.

Gedr. Stukken van de Senaat :

- 425 (Zitting 1947-1948) : Ontwerp overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers;
435 (Zitting 1947-1948) : Verslag;
442 (Zitting 1947-1948) : Amendementen.

Handelingen van de Senaat :

13 Juli 1948.

l'exécution, instaurant la responsabilité individuelle de l'agent et recherchant les mesures propres à réduire le coût du fonctionnement des services.

La commission proposée est une commission mixte, c'est-à-dire qu'elle est composée de fonctionnaires et de personnes étrangères à l'Administration. L'article unique prévoit que cette commission est chargée d'enquêter sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions parétatiques et sur les réformes réalisées qui en amélioreraient le rendement et en réduiraient le coût.

Le rapport à la Chambre constate que la constitutionnalité de la proposition ne peut être contestée. Il souligne que s'il est évident que le pouvoir exécutif a le droit de créer pareille commission en vertu de l'article 67 de la Constitution, il n'en est pas moins vrai non plus que le pouvoir législatif peut prescrire une enquête qui sera diligentée par le pouvoir exécutif.

La Commission de la Chambre s'est bornée à amender la proposition originaire en prévoyant que la commission devra faire rapport semestriellement aux Chambres.

La proposition ne fut guère discutée à la Chambre, elle fut votée par 117 voix contre une.

La Commission des Finances du Sénat se prononça en faveur de la proposition par 8 voix contre 7. Dans notre rapport nous avons signalé qu'il fallait que « l'Administration soit suivie de très près, qu'elle s'adapte, avec des procédés actuels, à sa tâche, en tenant compte de l'activité qui doit réellement lui être attribuée.

» La commission se limitera au contrôle de ce pouvoir qui constitue à vrai dire, le quatrième pouvoir, puisque la province et la commune que d'aucuns ont considéré comme un quatrième pouvoir, ont aussi leur pouvoir législatif et exécutif et aussi leur administration. »

Le projet de loi fut discuté à la Haute Assemblée en sa séance du 13 juillet 1948.

Notre estimé collègue M. Doutrepont a cru ne pouvoir s'y rallier. D'après lui le projet n'était pas opportun, puisque l'exagération dans l'occupation de très nombreux immeubles par l'Administration, et le nombre excessif des fonctionnaires, seraient dus à la situation d'après guerre, appelée à disparaître dans un avenir rapproché. Il exprimait aussi l'avis que des commissions créées antérieurement n'avaient en général donné que peu de résultats. Enfin, il croyait qu'une différence existe entre les méthodes industrielles et les méthodes administratives et que l'intrusion d'étrangers dans les affaires administratives est mal supportée par les fonctionnaires.

M. Buisseret, tout en constatant qu'on se trouve en présence d'une dispersion des services, pensait que la commission portait atteinte à la dignité gouvernementale et il ne pouvait admettre qu'une commission contrôle l'action du pouvoir exécutif.

Il fut répondu à ces diverses argumentations tant par votre rapporteur que par M. le Ministre Merlot. Celui-ci reconnut que la mission d'auto-critique de

heid van de beampten, en om naar geschikte maatregelen te zoeken ten einde de werkingskosten van de diensten te verlagen.

De voorgestelde commissie is een gemengde commissie, d.w.z. dat zij bestaat uit ambtenaren en niet-ambtenaren. Volgens het enig artikel, is deze commissie belast met één onderzoek naar de werking van de Rijksdiensten en parastatale instellingen en naar de hervormingen die het rendement kunnen verbeteren en de kosten verminderen.

Het Kamerverslag stelt vast, dat het wetsontwerp onbetwistbaar grondwettelijk is. Het wijst er op, dat de uitvoerende macht natuurlijk het recht heeft om een dergelijke commissie in te stellen krachtens artikel 67 van de Grondwet, maar dat ook de wetgevende macht een onderzoek kan voorschrijven, dat dan door de uitvoerende macht moet ingesteld worden.

De Kamercommissie vergenoegde zich met amendement van het oorspronkelijk voorstel, in deze zin, dat de commissie halfjaarlijks aan de Kamers verslag zal moeten uitbrengen.

Het voorstel werd in de Kamer amper besproken. Het werd met 117 stemmen tegen 1 stem aangenomen.

De Senaatscommissie van Financiën sprak zich met 8 tegen 7 stemmen uit ten gunste van het voorstel. In ons verslag wezen wij er op, dat « het bestuur van dichtbij moet gevolgd worden, en zich met actuele werkwijzen aan zijn taak moet aanpassen, rekening houdende met de werkzaamheden, die het werkelijk te vervullen heeft ».

« De commissie zal beperkt blijven tot de controle op die macht welke eigenlijk de vierde macht is, vermits de provinciën en gemeenten, die door sommigen als een vierde macht beschouwd zijn geworden, ook hun wetgevende en uitvoerende macht en hun bestuur hebben. »

Het wetsontwerp werd in de Senaat besproken op 13 Juli 1948.

Onze geachte collega, de h. Doutrepont, kon er zich niet mede verenigen. Volgens hem was het ontwerp niet gelegen, omdat het overdreven aantal bestuursgebouwen en het overdreven aantal ambtenaren te wijten zou zijn aan de na-oorlogse omstandigheden, die in een nabije toekomst zouden verdwijnen. Ook was hij van mening, dat de vroeger ingestelde commissies door de band slechts weinig resultaten hadden opgeleverd. Ten slotte meende hij dat er verschil is tussen de nijverheidsmethoden en de bestuursmethoden en dat de inmenging van vreemdelingen in bestuurszaken door de ambtenaren niet goed verdragen wordt.

De h. Buisseret merkte op, dat de diensten te zeer verspreid waren, en dat de commissie afbreuk zou doen aan de waardigheid van de Regering; hij kon niet aannemen dat de uitvoerende macht door een commissie zou gecontroleerd worden.

Op deze verschillende argumenten werd zowel door uw verslaggever zelf als door de h. Minister Merlot geantwoord. De laatstgenoemde gaf toe, dat

l'Administration ne peut être remplie d'une façon satisfaisante par le Département du Budget à cause de la pénurie du personnel. Le Ministre constate que la presse semble favorable à l'idée qui est à la base de la commission, et qu'il fallait « mettre à jour la situation réelle des services publics, en général », et il conclut: « L'opinion, le Parlement et la presse n'ont aujourd'hui sur ces questions que des idées imparfaites et fausses ... c'est pourquoi le Gouvernement, sans abandonner aucune de ses prérogatives, ne s'est plus opposé à la proposition de M. Philippart. ».

M. Doutrepoint, qui surtout, n'aimait pas la présence de personnes étrangères à l'Administration, avait proposé un amendement tendant à supprimer les mots « mixte » et « personnes étrangères à l'Administration ». Cet amendement ne fut pas soumis au vote parce que M. Doutrepoint ayant proposé l'ajournement, celui-ci a été prononcé.

Examinons l'argument produite par les adversaires du projet. Il est d'autant plus difficile d'y répondre que ce qu'ils ont dit est exact, mais ces vérités ne sont pas pertinentes. M. Doutrepoint constate la prolifération des fonctionnaires, l'occupation de trop nombreux immeubles, des rémunérations inadéquates. Mais toutes ces mauvaises choses proviennent de la situation d'après-guerre qu'il faudrait d'abord liquider. Nous n'en savons rien et personne ne le sait avec certitude. On constate seulement le fait qui est indiscutable et le désir unanime de l'opinion publique de voir réduire le coût de l'Administration.

L'intrusion d'étrangers dans les affaires administratives serait mal supportée par les fonctionnaires. Il n'en est pas question. Rappelons-nous que les secrétaires généraux, et les directeurs généraux ont adressé en 1947, au Premier Ministre et aux Ministres, une lettre restée mémorable, où ils constatent que l'outil de l'Administration leur échappe des mains. Nous disons bien en 1947. Il va de soi que la commission sera composée en partie de secrétaires généraux, et que de toute façon ces fonctionnaires seront entendus par elle. On ne voit pas qu'une susceptibilité quelconque puisse être froissée à cet égard.

Croire que cette commission dicterait des ordres à l'exécutif est une idée qui ne trouve de fondement dans aucun texte et à laquelle personne ne pense.

Cette opposition a d'ailleurs perdu sa signification. La déclaration du Gouvernement, qui est actuellement au pouvoir, s'exprime comme suit :

« Une grande partie de l'opinion publique réclame avec force la diminution des services administratifs, la réduction du nombre des ministres et la fin de ce qu'elle dénonce comme des abus.

» Ce serait faire preuve d'une grande audace que de soutenir qu'il n'y a rien à améliorer dans ces divers domaines, mais les problèmes à résoudre sont beaucoup plus compliqués que ne semblent le croire des gens, certes bien intentionnés, mais souvent insuffisamment informés.

het Departement van Begroting wegens gebrek aan personeel, niet op bevredigende wijze kon instaan voor de zelfkritiek, die het Rijksbestuur moet uitoefenen. De Minister merkte op, dat de pers scheen op te komen voor het denkbeeld, dat aan de commissie ten grondslag ligt, en dat « de ware toestand van de openbare diensten in het algemeen aan het licht moest komen ». En hij besloot: « De openbare mening, het Parlement en de pers hebben over deze aangelegenheden onvolledige en verkeerde begrippen... daarom verzet de Regering zich niet meer tegen het voorstel van de h. Philippart, doch wil zij ook geen van haar voorrechten opgeven. »

De h. Doutrepoint, die het vooral had tegen de aanwezigheid van niet-ambtenaren in de commissie, stelde voor om bij amendement de woorden « gemengd » en « personen die niet tot het bestuur behoren » te doen wegvallen. Dit amendement kwam niet in stemming, omdat de h. Doutrepoint verdaging gevraagd had en dat deze uitgesproken werd.

Laten wij nu eens onderzoeken, wat de tegenstanders van het ontwerp er tegen aanvoeren. Hierop te antwoorden valt des te moeilijker, omdat hetgeen zij zeggen waar is, maar deze waarheden zijn niet afdoende. De h. Doutrepoint wijst op de voortwoeking van de ambtenarij, het betrekken van steeds meer gebouwen, de ongepaste bezoldiging. Doch al deze kwade kanten zijn het gevolg van de na-oorlogse toestand, die eerst moet opgedoekt worden. Wij weten hier niets van, en niemand weet er iets van met zekerheid. Wij wijzen alleen op dat onbetwistbare feit, en op het eenparig verlangen van de openbare mening naar een goedkoper bestuursapparaat.

De inmenging van vreemdelingen in de bestuurszaken zou door de ambtenaren slecht verdragen worden. Hiervan is geen sprake. Wij herinneren er aan, dat de secretarissen-generaal en directeurs-generaal in 1947 aan de Eerste-Minister en aan de Ministers een gedenkwaardige brief zonden, waarin zij vaststelden, dat de administratie als werktuig aan hun handen ontglipte. Wij zeggen wel in 1947. Het spreekt vanzelf, dat de commissie gedeeltelijk zal bestaan uit secretarissen-generaal, en dat deze ambtenaren in ieder geval door haar zullen gehoord worden. Men ziet niet in, hoe iemands gevoel daardoor zou kunnen gekwetst worden.

Dat deze commissie aan de uitvoerende macht bevelen zou geven is iets dat op geen enkele tekst kan gegrond worden en waaraan niemand denkt.

Dit verzet heeft trouwens zijn betekenis verloren. De Regeringsverklaring van het Ministerie, dat thans aan het bewind is, luidt als volgt :

« Een groot deel van de openbare mening eist met klem de vermindering van de administratieve diensten, de reductie van het aantal ministers, en het einde van wat zij als misbruiken aanklaagt.

» Beweren dat er op deze verschillende gebieden niets te verbeteren valt, zou roekeloos zijn. Maar de op te lossen vraagstukken zijn veel meer ingewikkeld dan talrijke mensen het geloven; al zijn ze zeker door goede bedoelingen gedreven, zijn ze vaak onvolledig ingelicht.

» Tout en approuvant le principe de l'enquête parlementaire demandée par M. Philippart dans sa proposition de loi relative à la création d'une commission mixte chargée d'enquêter sur le fonctionnement des services de l'Etat et des institutions parastatales, le Gouvernement est décidé à chercher, avec le concours des syndicats, une amélioration fondamentale des méthodes du travail administratif. En outre, il chargera l'Administration générale, avec la collaboration des inspecteurs des Finances, de lui faire, dans un temps très bref et en lui laissant une complète liberté d'appréciation, un rapport sur tout ce qui pourrait lui paraître constituer, dans le fonctionnement de l'Administration, une dépense exagérée ou abusive. »

M. le Ministre de l'Administration Générale, entendu par la Commission, lui a signalé que le Gouvernement faisait procéder avec la collaboration des inspecteurs des finances à la rédaction du rapport sur les dépenses pouvant être réduites. Il ajoute que ceci n'empêchait pas l'activité de la commission: cette activité prescrite par le Département est supplétive et de nature à faciliter la tâche de la nouvelle institution. D'autre part, lors de la discussion du budget des services du Premier Ministre, celui-ci a déclaré tout récemment ce qui suit : « Je souhaite que le projet Philippart devienne loi, il faut tout de même repenser un peu le problème et procéder à quelques réformes. Je souhaite que les parlementaires soient associés à ces réformes, car on se fait certaines idées fausses de l'Administration. »

En raccourci, ce sont des arguments politiques, et de science administrative qui à notre sens, justifient la commission mixte telle qu'elle était proposée. Il faut repenser le problème de l'Administration. Des personnes expérimentées vont se pencher sur l'organisation administrative, vont conférer avec les techniciens de l'administration et il serait bien étonnant que de ce travail ne résultent des projets de réformes fructueuses. Nous disons bien, des projets de réforme, il appartiendra donc au Gouvernement et au Parlement d'en faire éventuellement leur profit.

La Commission s'est demandée ce qu'il fallait entendre exactement par « Commission mixte ». Etait-ce une commission composée de fonctionnaires et de parlementaires et pouvait-elle comprendre également des personnes étrangères à l'Administration ? De l'échange de vue est apparu l'utilité de laisser toute liberté à cet égard au pouvoir exécutif, d'autant plus qu'il peut sembler opportun de faire appel à des personnalités parfaitement au courant des problèmes de l'Administration, et qui ne font partie, ni du Parlement, ni de l'Administration.

En conclusion, la Commission a été d'accord pour constater qu'il existait une unanimité sur la constitution de la commission mixte, telle qu'elle était proposée à l'alinéa premier de l'article unique.

» De Regering keurt het beginsel goed van het parlementair onderzoek door de h. Philippart aangevraagd in zijn wetsvoorstel tot instelling van een gemengde commissie van onderzoek naar de werking van de rijksdiensten en parastatale instellingen. Zij is besloten, met de medewerking van de vakbonden, een grondige verbetering der administratieve werkmethodes op te zoeken. Daarenboven zal zij het Algemeen Bestuur, in samenwerking met de inspecteurs van Financiën, belasten met het opmaken, binnen een kort tijdsbestek, van een verslag over al wat in de werking van de Administratie als een verkeerde of een overdreven uitgave zou voorkomen. Hierbij zal het Algemeen Bestuur van een volledige vrijheid van oordeel genieten. »

De h. Minister van Algemeen Bestuur, door de Commissie gehoord, deelde aan deze mede, dat de Regering, met medewerking van de inspecteurs van Financiën, een verslag had doen opmaken over de uitgaven die kunnen ingekrompen worden. Hij voegde er aan toe, dat dit de werking van de commissie niet in de weg stond, want deze werking, voorgeschreven door het Departement, is aanvullend en kan de taak van de nieuwe instelling vergemakkelijken. Verder verklaarde de Eerste-Minister onlangs bij de bespreking van de begroting van zijn diensten het volgende : « Gaarne zag ik het ontwerp Philippart een wet worden, want toch moet over het vraagstuk wat nagedacht worden en moeten er enkele hervormingen komen. Gaarne ook zag ik de parlamentsleden betrokken bij deze hervormingen, want er bestaan verkeerde denkbeelden over het rijksbestuur. »

Kort gezegd, het zijn naar ons gevoelen politieke en bestuurswetenschappelijke argumenten die de gemengde commissie verantwoorden zoals zij voorgesteld was. Het administratievraagstuk moet opnieuw overdacht worden. Ervaren personen zullen zich wijden aan de bestuursorganisatie, onderhandelen met deskundigen op administratief gebied, en het ware verwonderlijk, als er uit dit werk geen vruchtbare hervormingsplannen naar voren kwamen. Wij zeggen hervormingsplannen, de Regering en het Parlement zullen er dus eventueel hun voordeel moeten mede doen.

De Commissie heeft zich afgevraagd, wat onder « gemengde commissie » juist moet verstaan worden. Betrof het een commissie bestaande uit ambtenaren en parlamentsleden, en mocht zij ook niet-ambtenaren tellen? De gedachtenwisseling toonde hoe nuttig het is de uitvoerende macht op dit gebied volkomen vrij te laten, des te meer omdat de medewerking van personen, die volkomen op de hoogte zijn van de bestuursvraagstukken, en die noch tot het Parlement, noch tot het Bestuur behoren, gewenst kan zijn.

Als besluit zij er op gewezen, dat de Commissie het eens was over de instelling van de gemengde commissie, zoals deze voorgesteld wordt in het eerste lid van het enige artikel.

La même unanimité s'est révélée pour permettre au Gouvernement d'en déterminer librement la composition, son règlement, ses pouvoirs et sa durée. Il semble cependant que celle-ci serait assez longue, puisqu'il est prévu que des rapports semestriels seront produits aux Chambres, sur l'état des travaux de la commission mixte.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,
E. RONSE.

Le Président,
CYR. VAN OVERBERGH.

Dezelfde eensgezindheid kwam tot uiting, om de Regering vrij te laten beslissen over de samenstelling, het reglement, de bevoegdheid en de duur van de commissie. Deze schijnt evenwel vrij lang te moeten blijven bestaan, vermits er bepaald is dat aan de Kammers halfjaarlijks verslag moet uitgebracht worden over de werkzaamheden van de gemengde commissie.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,
E. RONSE.

De Voorzitter,
CYR. VAN OVERBERGH.