

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

12 MARS 1986

PROPOSITION DE MODIFICATION

de l'article 65 du règlement
de la Chambre des Représentants

(Déposée par MM. Beysen et Kubla)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

A une époque où le fonctionnement du Parlement fait l'objet de critiques et de soucis quotidiens, il y a non seulement lieu de réfléchir sur le rôle du Parlement mais aussi de prendre des initiatives pour assurer sa revalorisation.

Même si le rôle du Parlement dépend en permanence de la qualité, de la capacité de travail et de la force de caractère des représentants, il importe, plus qu'auparavant de veiller aux moyens mis à la disposition des parlementaires qui veulent s'acquitter convenablement de leurs missions.

Les efforts actuels de la Questure pour informer d'une manière efficace les parlementaires, au moyen des raffinements de l'informatique méritent toutes les louanges.

Outre l'indispensable modernisation des moyens d'information des parlementaires il importe d'adapter les méthodes de travail. Dans cette optique, il y aurait lieu d'apporter certaines modifications au règlement de la Chambre des Représentants même si celui-ci a encore récemment été profondément remanié. En particulier, il y aurait lieu de modifier l'article 65.

Dans le règlement actuellement en vigueur l'article 65 stipule :

« Tout rapport qui sera fait sur une proposition provenant de l'initiative parlementaire et tendant à augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques ou à diminuer les recettes devra, s'il est favorable à la proposition, indiquer les ressources ou les diminutions de dépenses

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

12 MAART 1986

VOORSTEL TOT WIJZIGING

van artikel 65 van het reglement
van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

(Ingediend door de heren Beysen en Kubla)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In een periode dat het functioneren van het Parlement dagelijks het voorwerp uitmaakt van kritiek en bekommernis, dient men zich niet alleen grondig te bezinnen over de rol van het Parlement, maar moet men ook initiatieven nemen om de revalorisatie van het Parlement mogelijk te maken.

Ook al zal de rol van het Parlement blijvend afhankelijk zijn van de kwaliteit, de werkkraft en karaktervastheid van de volksvertegenwoordiging, toch moet men, meer dat zulks in het verleden het geval was, aandacht schenken aan de werkmiddelen die het Parlements lid ter beschikking moeten staan, wil het zich terdege kunnen kwijten van de opdracht.

De inspanningen die momenteel door de Quaestuur worden geleverd, om de Parlementsleden op een efficiënte wijze, via de verfijnde technieken van de informatica, in te lichten, verdienen dan ook alle lof.

Naast deze onontbeerlijke modernisering van de wijze waarop Parlementsleden geïnformeerd zullen worden, moeten anderzijds wijzigingen worden aangebracht aan de werkmethoden. Hiertoe moet opnieuw gesleuteld worden aan het reglement van de Kamer, ook al is het nog zeer recent grondig gewijzigd. Meer in het bijzonder is artikel 65 voor wijziging vatbaar.

In het in voege zijnde reglement, bepaalt artikel 65 :

« Elk verslag over een voorstel dat uitgaat van het parlementair initiatief en ertoe strekt, rechtstreeks of onrechtstreeks, de openbare uitgaven te verhogen of de inkomsten te verminderen, moet, zo het met het voorstel instemt, de inkomsten of de verminderingen van uitgaven

permettant de couvrir la dépense ou la diminution de recettes devant résulter de l'adoption de la proposition. La commission consultera, si elle le juge utile, la Commission des Finances. »

La plupart du temps les dispositions de l'article 65 (l'ancien art. 51) sont restées lettre morte. Des propositions de lois continuent à être déposées, entraînant des dépenses considérables pour le budget de l'Etat, mais aussi celui des provinces et des communes.

Le but recherché par les différents auteurs des propositions est de faire naître chez certaines catégories de la population, l'espoir que leurs aspirations spécifiques seront rencontrées, et ceci sans qu'il soit pour le moins du monde tenu compte des possibilités budgétaires.

Certains auteurs de propositions qui tiennent compte de l'article 65 et se voient contraints, sur la base du règlement d'indiquer d'où les moyens doivent provenir, utilisent souvent comme recette standard la formule: « par la lutte contre la fraude fiscale ». Il s'agit tout simplement d'une astuce pour appliquer « réglementairement » le règlement; on ne peut l'appeler autrement.

Même si la commission compétente jugeait, lors de la discussion d'une proposition de loi, qu'une concertation avec la Commission des Finances était souhaitable, il n'est nullement certain qu'un calcul exact pourrait être fait, la Commission des Finances ne pouvant se tourner vers un organe approprié pour s'occuper de cette tâche. La loi relative à l'organisation de la Cour des comptes ne prévoit en effet pas que cette institution peut être chargée de fournir certains services à la Chambre, même si, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 29 octobre 1846 les membres des deux Chambres de la Cour des comptes sont désignés pour une période de 6 ans par la Chambre des Représentants.

Il n'est d'ailleurs pas prévu que les députés, lors du dépôt par le Gouvernement de projets de lois, puissent disposer de données financières exactes leur permettant de juger des répercussions financières.

Même si le Gouvernement peut lors de la discussion de ses projets de lois fournir des données chiffrées, les parlementaires n'ont guère de possibilités d'en vérifier l'exactitude.

Le délabrement des finances de l'Etat prouve à suffisance qu'au cours des dernières années, les répercussions financières tant de projets que des propositions de lois, ont été singulièrement sous-estimées ou négligées.

Le besoin d'une information financière honnête des parlementaires est donc une nécessité indispensable s'ils veulent, confrontés à la dure réalité budgétaire, assumer pleinement leurs responsabilités en connaissance de cause.

Cette nécessité a d'ailleurs précédemment été reconnue par MM. Herman De Croo et Jean Defraigne (doc. Chambre, session 1979/1980, n° 318/1). En tant que chefs de groupe de l'opposition, ils déposèrent une proposition visant à modifier le règlement de la Chambre à l'image de la présente.

Dans d'autres pays des élus ont cru devoir renforcer leurs moyens afin de pouvoir se mesurer sur pied d'égalité avec les ministres et leurs fonctionnaires. Le meilleur exemple dans ce domaine nous vient peut-être des U.S.A. où le Congrès a jugé nécessaire d'organiser son propre « Congressional Budget Office » dans le but d'examiner toutes les propositions en matière d'impôts et de dépenses dans les domaines les plus variés de la politique, d'en évaluer le coût et d'indiquer la répercussion probable sur l'économie.

opgeven, waardoor de uitgave of de vermindering van inkomsten worden gedekt, die uit de aanneming van het voorstel mochten voortvloeien. Indien de Commissie het raadzaam oordeelt, pleegt zij overleg met de Commissie voor de Financiën. »

Meestal blijven de beschikkingen van artikel 65 (het vroeger art. 51) dode letter. Er worden immers nog steeds voorstellen ingediend, die tot aanzienlijke uitgaven leiden niet alleen voor de Rijksbegroting, doch ook voor de begrotingen van de provincies en de gemeenten.

De bedoeling van diverse indieners van wetsvoorstellen is blijkbaar bij bepaalde categorieën van de bevolking hoop te wekken, dat aan hun specifieke verzuchtingen zal worden tegemoet gekomen en waarbij in niet de minste mate rekening wordt gehouden met de budgettaire mogelijkheden.

Sommige indieners van wetsvoorstellen die het artikel 65 indachtig zijn, en zich op basis van het reglement verplicht zien aan te geven, waar de middelen moeten vandaan komen, gebruiken veelal als standaard recept: « de strijd tegen de belastingfraude ». Veel meer dan een handigheidje om het reglement toe te passen, kan zulks niet genoemd worden.

Zelfs zo de bevoegde commissie bij de bespreking van een wetsvoorstel zou oordelen, dat overleg met de Commissie voor de Financiën gewenst is, staat het daarom nog niet vast dat een nauwkeurige berekening kan gemaakt worden, omdat de Commissie van Financiën zich niet kan wenden tot een geëigend orgaan dat zich met deze taak moet kunnen gelasten. Momenteel voorziet de wet betreffende de organisatie van het Rekenhof immers niet dat deze instelling kan worden gelast met het leveren van bepaalde diensten aan de Kamer — en dit ofschoon krachtens artikel 1 van de wet van 29 oktober 1846 de leden van de twee Kamers benoemd worden voor een periode van zes jaar door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Evenmin is voorzien dat de Kamerleden bij het indienen van ontwerpen van wet door de Regering kunnen beschikken over de juiste financiële gegevens, die hen zouden moeten toelaten te oordelen over de financiële weerslag.

Ook al kan de Regering bij de bespreking van het wetsontwerp de leden van de Kamer cijfermatige gegevens verstrekken, dan nog beschikken de parlementsleden over weinig of geen mogelijkheden om deze met de werkelijkheid te toetsen.

De ontredde van de Staatsfinanciën bewijst trouwens en overvloedig dat in de voorbije jaren vaak de financiële weerslag van zowel wetsontwerpen als wetsvoorstellen flink werd onderschat of veronachtzaamd.

Er is dus kennelijk nood aan een degelijke financiële informatie van de Parlementsleden, zodat zij, met de harde werkelijkheid geconfronteerd, hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen met volledige kennis van zaken.

Dit werd trouwens reeds eerder onderkend door dhr Herman De Croo en Jean Defraigne (parlementair document Kamer, zitting 1979-1980, n° 318/1). Als fractieleiders van de oppositie dienden zij een voorstel tot wijziging van het reglement van de Kamer in, dat veel gelijkenis vertoont met onderhavig voorstel.

Ook in andere landen hebben de verkozenen zich dienen te wapenen om zich te kunnen meten met de Ministers en hun ambtenaren. Het beste voorbeeld komt wellicht uit de Verenigde Staten, waar het Congres het nodig geoordeeld heeft een eigen « Congressional Budget Office » op te richten met het doel alle voorstellen inzake belastingen en uitgaven op de meest diverse beleidsterreinen, te onderzoeken, de kostprijs ervan te ramen, alsmede de waarschijnlijke terugslag op de economie ervan aan te geven.

Le Congrès américain est ainsi en mesure de fixer des limites aux dépenses et, éventuellement, de procéder à des réductions de crédits dans des limites voulues. Le « Congressional Budget Office » permet ainsi au législateur de maintenir un contrôle efficace sur les différents programmes.

Même si le « Congressional Budget Office » n'a pas réussi à mettre un frein aux dépenses, il ne peut être nié que les parlementaires américains connaissent parfaitement les implications financières des lois et programmes qu'ils approuvent.

Lors de la discussion des budgets dans notre pays, les parlementaires ne peuvent prétendre à une connaissance approfondie des documents qui leur sont soumis. Ces volumineux documents sont uniquement compréhensibles pour des spécialistes budgétaires. Malgré un intérêt particulier et une dose de bonne volonté, beaucoup de parlementaires doivent souvent pour des raisons évidentes s'en remettre à des spécialistes. Ils se voient contraints lors de la discussion d'un budget d'accepter argent comptant tout ce qui est déclaré par le ministre, toujours bien entouré d'un nombre d'experts de son administration ou de son cabinet.

Les possibilités de contrôle à la disposition du parlementaire sont totalement inadéquates. A partir de cette constatation, souscrite par tous, il y donc lieu de chercher les moyens permettant aux parlementaires de mieux exercer leur mission de contrôle.

Diverses formules peuvent être élaborées pour réaliser cet objectif. On pourrait par exemple, créer une institution directement rattachée au Parlement (cfr. le « Congressional Budget Office ») ou on pourrait encore faire intervenir un nombre d'experts intégrés au service législatif du Parlement. Il nous semble toutefois que vu le rôle que la Cour des comptes remplit depuis 1846, cette institution est la mieux appropriée pour assurer ce soutien spécialisé à la Chambre des Représentants.

La solution pourrait consister à offrir à la Cour des comptes, la possibilité de déterminer les dépenses résultant des budgets, des projets et des propositions de lois. D'autre part, les parlementaires devraient avoir la possibilité de pouvoir faire appel aux services de la Cour des comptes. Si la Cour des comptes veut remplir efficacement cette nouvelle mission qui est proposée, il sera nécessaire de revoir fondamentalement le fonctionnement et les structures de cette institution.

Ceci exige une modification de la loi du 29 octobre 1846. A cette proposition de modification de l'article 65 du règlement de la Chambre des Représentants, est jointe une proposition de loi qui donne à cette transformation une forme législative.

Les auteurs de la proposition de modification de l'article 65 du règlement de la Chambre des Représentants et de la proposition de loi visant à modifier la loi du 29 octobre 1846 sur l'organisation de la Cour des comptes sont convaincus que les dépenses résultant de la restructuration proposée pourront être largement couvertes par une intervention plus efficace de la Chambre, de sorte que les nombreuses irrégularités dénoncées *post facto* par la Cour des comptes, et dont les répercussions financières se chiffrent par milliards, pourront être évitées.

Les signataires sont d'avis que le moment est venu de s'attaquer sérieusement à cette réforme.

Het Amerikaanse Congres is aldus bij machte de grenzen van de uitgaven vast te leggen en eventueel de kredieten te verminderen om de uitgaven binnen de gewenste perken te houden. Het « Congressional Budget Office » maakt het de wetgever zodoende mogelijk de verschillende programma's doeltreffend te controleren.

Ook al is het « Congressional Budget Office » er niet in geslaagd de uitgaven in toom te houden, toch kan niet worden genegeerd dat de Amerikaanse congresleden zeker op de hoogte zijn van de financiële implicaties van de wetten en programma's die zij goedkeuren.

Bij de bespreking van de begrotingen zijn de Parlementsleden er al niet veel beter aan toe. De lijvige documenten die hen worden voorgelegd zijn enkel voor begrotingsspecialisten begrijpelijk. Ondanks een bijzondere belangstelling en een flinke dosis goede wil, moeten vele parlementsleden het vaak afhaken om evidente redenen. Hetgeen tijdens de behandeling van de begroting door de Minister, steeds omringd door een aantal deskundigen uit zijn administratie of kabinet, wordt verklaard dient dan voor klinkende munt te worden aanvaard.

De controle mogelijkheden die kunnen aangewend worden door het parlements lid zijn volstrekt ontoereikend. Vanuit die vaststelling, die door iedereen worden onderschreven, moet men op zoek naar middelen die moeten toelaten dat het parlements lid zijn controlefunctie beter kan uitoefenen.

Er kunnen diverse formules worden uitgedacht om die doelstelling te verwezenlijken. Men zou bv. een eigen, rechtstreeks aan het Parlement verbonden instelling in het leven kunnen roepen (cfr. het « Congressional Budget Office ») of men zou bv. in het Parlement zelf een aantal deskundigen kunnen inschakelen in de wetgevende diensten. Het komt ons echter voor, dat gelet op de rol die het Rekenhof op dit vlak reeds sedert 1846 is toegedeeld, het Rekenhof het meest geëigende orgaan is om die gespecialiseerde ondersteuning aan de Kamer te verlenen.

De oplossing zou er kunnen in bestaan het Rekenhof de mogelijkheid te bieden de voorziene uitgaven voortvloeiend uit de begrotingen, de wetsontwerpen en -voorstellen te bepalen. Anderzijds moet de Parlementsleden de mogelijkheid geboden worden een beroep te doen op de diensten van het Rekenhof. Wil het Rekenhof zich terdege kunnen kwijten van de vooropgestelde nieuwe taak, dan zal het uiteraard noodzakelijk zijn de werking en de structuur van deze instelling, ten gronde, te herzien.

Dit vereist een wijziging van de wet van 29 oktober 1846. Bij dit voorstel tot wijziging van artikel 65 van het reglement van de Kamer, wordt tevens een wetsvoorstel toegevoegd, dat die omvorming een legistische vorm geeft.

Het is overtuiging van de indieners van het voorstel tot wijziging van artikel 65 van het reglement van de Kamer en van het wetsvoorstel dat ertoe strekt de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, dat de kosten van vooropgestelde herstructurering ruimschoots zullen gedekt worden door het doeltreffend optreden van de Kamer, waardoor vele onregelmatigheden die het Rekenhof thans *post facto* aanklaagt en die financiële repercussies hebben die in de miljarden lopen, kunnen voorkomen worden.

Het ogenblik lijkt de ondertekenaars geschikt om daar ernstig werk van te maken.

E. BEYSEN
S. KUBLA

PROPOSITION DE MODIFICATION

Article unique

L'article 65 du règlement de la Chambre des Représentants est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 65. — 1. Toute proposition d'initiative parlementaire engendrant directement ou indirectement des dépenses publiques ou tendant à faire diminuer les recettes devra être soumise à la Cour des comptes. Celle-ci sera saisie par le Bureau avant la discussion en commission. Elle devra calculer le coût des propositions et en faire connaître le résultat au Président de la Chambre.

Ces renseignements devront être fournis dans les quinze jours après le dépôt de ladite proposition sur le Bureau de la Chambre.

2. Tout projet du Gouvernement déposé sur le Bureau de la Chambre devra être accompagné d'un avis de la Cour des comptes estimant les dépenses qui pourront en résulter.

En l'absence d'un tel avis, le Bureau de la Chambre demande le renvoi du projet à la Cour des comptes pour une estimation des dépenses. Les renseignements demandés devront être fournis dans un délai de quinze jours à partir du dépôt du projet sur le Bureau de la Chambre.

3. Tout membre de la Chambre peut demander au Président d'introduire auprès de la Cour des comptes une requête visant à fournir les estimations des mesures proposées par le Gouvernement ou des postes prévus aux budgets. »

27 février 1986.

VOORSTEL VAN WIJZIGING

Enig artikel

Artikel 65 van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 65. — 1. Elk voorstel dat uitgaat van het parlementair initiatief en ten gevolge heeft dat de overheidsuitgaven rechtstreeks of onrechtstreeks verhogen of dat ertoe strekt de inkomsten te verminderen, moet aan het Rekenhof worden voorgelegd. Het voorstel moet door het Bureau bij het Hof worden aanhangig gemaakt alvorens het in de commissie besproken wordt. Het Hof berekent de kosten van de voorstellen en brengt de uitslag ter kennis van de Voorzitter van de Kamer.

Die inlichtingen moeten verstrekt worden binnen 15 dagen nadat het voorstel bij het Bureau van de Kamer is ingediend.

2. Elk ontwerp van de Regering dat bij het Bureau van de Kamer wordt ingediend, moet vergezeld zijn van een advies van het Rekenhof dat een raming bevat van de uitgaven die eruit kunnen voortvloeien.

Bij ontstentenis van een dergelijk advies verzoekt het Bureau van de Kamer de terugzending van het ontwerp naar het Rekenhof met het oog op de raming van de uitgaven. De gevraagde inlichtingen moeten verstrekt worden binnen 15 dagen te rekenen van de indiening van het ontwerp bij het Bureau van de Kamer.

3. Elk lid van de Kamer kan de Voorzitter verzoeken bij het Rekenhof een aanvraag in te dienen om een raming te maken van de kosten van de door de Regering voorgestelde maatregelen of van de op de begroting voorkomende posten. »

27 februari 1986.

E. BEYSEN
S. KUBLA