

Chambre des Représentants

SESSION 1981-1982

26 MAI 1982

PROPOSITION DE LOI

confiant à la Cour des comptes la mission de vérifier les estimations de crédits budgétaires

(Déposée par M. Henrion)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission essentielle du Parlement est de contrôler l'action du gouvernement, notamment par le vote annuel du budget général de l'Etat (art. 110, 111 et 115 de la Constitution).

Mais ce contrôle parlementaire est fortement réduit, tout d'abord parce qu'il est réglé de manière telle qu'il s'effectue principalement après le vote, en cours d'année budgétaire voire même après l'exécution du budget, ensuite et fondamentalement parce que les parlementaires, ne disposant d'aucun élément d'appréciation sérieux des données budgétaires qui leur sont soumises, ne sont pas armés pour vérifier l'exactitude des chiffres contenus dans les budgets.

Ainsi, l'exercice de leur prérogative constitutionnelle se trouve-t-il bien souvent limité à un débat général sur la politique menée par le gouvernement ou un département ministériel, débat à l'issue duquel intervient un vote de confiance ou de défiance dont la nature est déterminée par l'appartenance ou non à la majorité qui soutient le Gouvernement. Ainsi encore, sont révélées tardivement, par la Cour des comptes, des erreurs qui tiennent au manque de sérieux de prévisions budgétaires relevant davantage d'une approximation volontairement apaisante que d'une prospective raisonnée.

Les récentes années ont été porteuses de bien des désillusions dues à une pratique consistant bien souvent, au cours d'un périlleux exercice d'équilibre budgétaire, à surévaluer les recettes et sous-estimer les dépenses.

L'élaboration d'un budget est une opération trop délicate et surtout trop lourde de conséquences sur le plan financier, économique et social pour tolérer le maintien d'un contrôle parlementaire à ce point faible qu'il est incapable de juger de la fiabilité des prévisions de recettes et de dépenses contenues dans les budgets qui lui sont soumis.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1981-1982

26 MEI 1982

WETSVOORSTEL

houdende opdracht aan het Rekenhof de raming van begrotingskredieten te verifiëren

(Ingediend door de heer Henrion)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De voornaamste taak van het Parlement bestaat in de controle op het regeringsbeleid, onder meer door de jaarlijkse goedkeuring van de algemene Rijksbegroting (artt. 110, 111 en 115 van de Grondwet).

Deze parlementaire controle wordt echter sterk beknot, allereerst doordat die controle zo geregeld is dat ze voornamelijk plaatsheeft na de stemming, in de loop van het begrotingsjaar of zelfs na de uitvoering van de begroting, vervolgens, en wel fundamenteel, doordat de parlementsleden niet beschikken over deugdelijke instrumenten om de voorgelegde budgettaire gegevens te beoordelen en dus niet zijn toegerust om de juistheid van de begrotingscijfers te toetsen.

Zo blijft die grondwettelijke prerogatieve vaak beperkt tot een algemeen debat over het beleid dat door de regering of een ministerieel departement wordt gevoerd, waarna dan een votum van vertrouwen of wantrouwen volgt waarbij het stemgedrag wordt bepaald door het al of niet behoren tot de meerderheid die de Regering steunt. Zo kan ook het Rekenhof eerst achteraf wijzen op vergissingen, te wijten aan gebrekkige begrotingsrammingen die veeleer berusten op een sussende benadering dan op een beredeneerd prospectief onderzoek.

In de jongste jaren zijn heel wat verwachtingen de bodem ingeslagen omdat zeer vaak de ontvangsten werden overschat en de uitgaven onderschat om toch maar een sluitende begroting te kunnen indienen.

Het opmaken van een begroting is een veel te delicate zaak en heeft te zware gevolgen op financieel, economisch en sociaal gebied om nog langer genoeg te nemen met een parlementaire controle die dermate zwak is dat de voorgelegde ramingen van begrotingsontvangsten en -uitgaven onmogelijk te toetsen zijn op hun betrouwbaarheid.

Ces dernières années, de nombreuses voix se sont fait entendre soulignant le caractère à posteriori et le manque d'efficacité du contrôle qu'exerce le Parlement sur les finances publiques; différentes propositions de loi se sont inscrites dans cette voie.

Certaines d'entre elles auraient l'inconvénient d'étendre le contrôle de la Cour des comptes au-delà des pouvoirs qu'elle détient en application de l'article 116 de la Constitution qui lui attribue le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses publiques. Elles postuleraient une révision de la Constitution.

Notre proposition, qui consiste à confier à la Cour des comptes l'examen de la justesse des estimations budgétaires portées au budget en vue d'éclairer la discussion parlementaire sur le sujet et d'éviter des débats stériles sur des grands chiffres incertains, rendrait au contrôle parlementaire un caractère plus précis que celui qu'il a aujourd'hui et, nous paraît pouvoir être admise, dans l'état actuel de notre législation, moyennant une interprétation logique du droit de la Cour des comptes d'éclairer en tout temps les Chambres sur les matières financières.

L'instauration d'un avis obligatoire de la Cour des comptes sur la justesse des estimations budgétaires, ne se heurte à aucun obstacle ni constitutionnel ni légal. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle aboutit un juriste aussi éminent que P. Wigny dans l'examen des conclusions de la Table Ronde et du texte proposé par la Commission de la Chambre de 1965 en vue de modifier l'article 116, alinéa 2, de la Constitution. Suivant ces projets, la Cour des comptes devait non seulement soumettre comme aujourd'hui aux Chambres le compte général de l'Etat mais aussi un compte plus sommaire déposé peu après la clôture de l'exercice, avec ses observations.

L'auteur considère qu'une loi peut suffire, la Cour étant l'auxiliaire des Chambres (P. Wigny « La troisième révision de la Constitution », Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 311).

C'est la même opinion qu'a exprimée Ph. Monfils, assistant à la faculté de droit de Liège, dans un article consacré au contrôle parlementaire des dépenses publiques dans le *Recueil de jurisprudence du droit administratif*.

« Remarquons tout d'abord que la fonction de contrôle financier a toujours été considérée comme une prérogative essentielle du Parlement. Il est évident que prescrire un contrôle est inutile si on ne prévoit pas le mode d'exercice; le fait de prévoir dans la Constitution que les budgets et les comptes devront être approuvés par les Chambres entraîne pour le parlementaire le devoir d'examiner consciencieusement tous les projets de budgets et l'usage qui est fait des deniers publics; peut-il effectuer sa tâche s'il ne possède pas les sources de renseignements indispensables... d'ailleurs, il est unanimement admis que la Cour des comptes est l'auxiliaire du Parlement... les restrictions apportées à la mission de la Cour apparaissent plus jurisprudentielles que réelles... » (RJDA 1964, p. 144).

Au reste, on pourrait observer que le législateur ordinaire a déjà dépassé la mission constitutionnelle — au sens strict — en conférant par exemple à la Cour une mission juridictionnelle à l'égard des comptables publics (art. 10 et 13 de la loi du 29 octobre 1846). Enfin, ces dernières années, la Cour des comptes, en considération de son devoir d'informer les Chambres en toute matière relative à l'exécution du budget, a produit, sans aucune modification de la législation, un effort remarquable en vue d'augmenter la portée et l'efficacité des informations qu'elle fournit au Parlement.

De laatste jaren zijn heel wat stemmen opgegaan tegen het feit dat de controle van het Parlement op de overheidsfinanciën achteraf geschiedt en te weinig uithaalt. Om dat te verhelpen zijn al verschillende wetsvoorstellen ingediend.

Sommige van die voorstellen hebben het nadeel dat aan het Rekenhof een grotere controlebevoegdheid wordt verleend dan thans is neergelegd in artikel 116 van de Grondwet, volgens hetwelk het Rekenhof belast is met het toezicht op de wettelijkheid en de regelmatigheid van de overheidsuitgaven. Dit zou dus nopen tot een herziening van de Grondwet.

Ons voorstel bestaat hierin dat het Rekenhof wordt belast met de zorg om de begrotingsramingen te onderzoeken op hun juistheid, ten einde de parlementaire debatten te verhelderen en sterviele discussies te voorkomen over grote bedragen die nog onzeker zijn. Dat zou de parlementaire controle precieser maken dan thans het geval is en met de huidige wetgeving lijkt ons dat haalbaar, mits een logische interpretatie wordt gegeven aan het recht van het Rekenhof om het Parlement te allen tijde voor te lichten omtrent financiële aangelegenheden.

De verplichting om het advies van het Rekenhof in te winnen over de juistheid van de begrotingsramingen stuit niet op grondwettelijke of wettelijke bezwaren. Dat is trouwens ook het besluit waartoe een eminent jurist als P. Wigny komt bij zijn onderzoek van de conclusies van de Ronde-Tafel en van de tekst door de Kamercommissie in 1965 voorgesteld met het oog op de wijziging van artikel 116, tweede lid, van de Grondwet. Volgens die teksten zou het Rekenhof niet alleen de algemene staatsrekening voorleggen aan het Parlement, zoals dat nu gebeurt, maar zou het ook een meer beknopte rekening met opmerkingen indienen kort na de afsluiting van het begrotingsjaar.

De auteur meent dat een wet kan volstaan aangezien het Rekenhof zijn medewerking moet verlenen aan het Parlement (P. Wigny, « La troisième révision de la Constitution », Brussel, Bruylant, 1972, blz. 311).

Dezelfde zienswijze wordt verdedigd door Ph. Monfils, assistent bij de rechtsfaculteit te Luik, in een artikel over de parlementaire controle op de overheidsuitgaven in de « *Recueil de jurisprudence du droit administratif* ».

In de eerste plaats wijst hij erop dat het controleren van de overheidsfinanciën altijd beschouwd is als een van de voornaamste prerogatieven van het Parlement. Het is nutteloos die controle te eisen als niet wordt voorzien in middelen om dat te doen. De Grondwet bepaalt dat de begrotingen en de rekeningen moeten worden goedgekeurd door de Kamers, wat betekent dat het tot de plicht van de parlementsleden behoort om grote zorg te besteden aan het onderzoeken van alle ontwerp-begrotingen en van het gebruik dat gemaakt wordt van de openbare geldmiddelen. Kunnen zij zich van die taak kwijten als zij niet beschikken over de onmisbare bronnen van inlichtingen? (...) Er wordt trouwens algemeen aangenomen dat het Rekenhof zijn medewerking moet verlenen aan het Parlement (...). De beperkingen die zijn gesteld aan de taak van het Rekenhof schijnen voort te komen uit de jurisprudentie veeleer dan uit de werkelijkheid (RJDA 1964, blz. 144).

Overigens kan worden opgemerkt dat de gewone wetgever reeds verder is gegaan dan de taak die strikt genomen in de Grondwet is omschreven, door bijvoorbeeld aan het Rekenhof een jurisdictionele bevoegdheid te verlenen ten aanzien van de openbare rekenplichtigen (artt. 10 en 13 van de wet van 29 oktober 1846). Ten slotte heeft het Rekenhof, gelet op zijn plicht tot voorlichting van de Kamers over iedere aangelegenheid die betrekking heeft op de uitvoering van de begroting, zonder enige wetswijziging, de laatste jaren een opmerkelijke poging gedaan om meer en doelmatiger informatie te verschaffen aan het Parlement.

Chargée par l'article 116 de la Constitution de veiller à ce qu'« aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé », il nous paraît évident que la meilleure prévention sera trouvée dans un contrôle préalable de la vraisemblance des évaluations budgétaires.

Ajoutons que la Cour n'étant aucunement chargée d'émettre un avis sur l'opportunité des recettes et dépenses, l'équilibre des pouvoirs qui caractérise notre démocratie parlementaire ne sera aucunement affecté.

R. HENRION

PROPOSITION DE LOI

Article 1

L'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes est complété par la disposition suivante :

« La Cour des comptes communique aux Chambres législatives, avant l'examen en commission, ses observations sur les projets de budgets. »

Art. 2

La présente loi entre en vigueur pour l'année budgétaire qui suit sa publication au *Moniteur belge*.

4 mai 1982

R. HENRION

Volgens artikel 116 van de Grondwet moet het Rekenhof « ervoor waken dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden ». Het lijkt ons dan ook voor de hand te liggen dat een voorafgaande controle op de waarschijnlijkheid van de begrotingsramingen hiertoe zal bijdragen.

Aangezien het Rekenhof niet tot taak heeft zich uit te spreken over de opportuniteit van de ontvangsten en uitgaven, zal het evenwicht tussen de machten, dat een kenmerk is van onze parlementaire democratie, daarbij niet in het gedrang komen.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof wordt aangevuld als volgt :

« Het Hof deelt aan de Wetgevende Kamers zijn opmerkingen mee over de ontwerp-begrotingen voordat deze in de commissie worden behandeld. »

Art. 2

Deze wet treedt in werking voor het begrotingsjaar dat volgt op haar bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

4 mei 1982.

