

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1975-1976**

5 MAI 1976

Proposition de loi attribuant à la Cour des Comptes une mission de contrôle des estimations de dépenses

(Déposée par M. Saint-Remy et cts)

DEVELOPPEMENTS

Il n'échappe à personne que le manque de moyens de contrôler sérieusement quelles seront, pour les années à venir, les implications budgétaires des initiatives nouvelles qui lui sont sans cesse proposées, met le Parlement dans l'impossibilité de maîtriser l'accroissement inconsidéré des dépenses publiques.

Les conditions d'un véritable dialogue budgétaire entre le Gouvernement et le Parlement ne sont plus réunies dès l'instant où l'un des partenaires, en l'occurrence le Gouvernement, est seul à bénéficier du concours de techniciens de tous ordres.

Le Parlement a cependant pour mission essentielle de contrôler l'action du Gouvernement en autorisant annuellement la perception des impôts, en votant les budgets et en arrêtant ultérieurement la loi des comptes (art. 111 et 115 de la Constitution).

C'est un de ses droits les plus fondamentaux, — celui de consentir l'impôt —, que les pratiques actuelles mettent en cause. Les Ministres, pressés de réaliser leur programme, tout en découvrant qu'ils ne disposent, dans l'enveloppe budgétaire qui leur est attribuée, que d'une masse de manœuvre vraiment très mince, sont tout naturellement tentés de sous-évaluer leurs dépenses récurrentes, dépenses qui devront en tout état de cause être honorées, attendu qu'elles ont été créées par des lois. Il ne faut pas chercher plus loin

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1975-1976**

5 MEI 1976

Voorstel van wet waarbij het Rekenhof wordt belast met het toezicht op de ramingen van de uitgaven

(Ingediend door de heer Saint-Remy c.s.)

TOELICHTING

Het ontgaat niemand dat het Parlement, hetwelk geen middelen bezit om ernstig na te gaan wat in de komende jaren de begrotingsweerslag zal zijn van de initiatieven die voortdurend worden genomen, in de onmogelijkheid verkeert om de ondoordachte vermeerdering van de overheidsuitgaven in bedwang te houden.

Aan de voorwaarden van een echte budgettaire dialoog tussen Regering en Parlement is niet langer voldaan zodra slechts een van de partners, in dit geval de Regering, kan rekenen op de medewerking van allerhande technici.

En toch heeft het Parlement als voornaamste taak controle uit te oefenen op de werkzaamheden van de Regering door jaarlijkse toestemming te geven tot belastingheffing, door de begrotingen goed te keuren en door later de eindrekening vast te stellen (art. 111 en 115 van de Grondwet).

Een van de meest fundamentele rechten van het Parlement, namelijk het recht om belastingheffing toe te staan, komt door de tegenwoordige praktijken op losse schroeven te staan. De Ministers, die onder druk worden gezet om hun programma uit te voeren, maar daarbij moeten vaststellen dat zij binnen de hun toegestane begrotingskredieten zeer weinig armslag hebben, zijn geneigd om hun gewone uitgaven te laag te schatten, aangezien de uitgaven in ieder geval moeten worden verricht omdat zij bij de wet zijn

l'explication de l'importance croissante des crédits supplémentaires.

Et pour ce qui est du droit de consentir l'impôt, il va sans dire qu'il n'y a plus rien à « consentir » au moment où l'on présente la « note », le consentement ayant été donné, par le Parlement lui-même, lors du vote des lois particulières entraînant des dépenses inéluctables.

A vrai dire, ces pratiques ne sont pas nouvelles : Montesquieu, déjà, les présentait comme étant le propre des Etats qui abuseraient de la liberté. Il considérait qu'il serait impossible pour ceux-ci d'avoir jamais d'ordre dans leurs finances, parce qu'ils « sauraient toujours qu'ils feraient quelque chose et jamais ce qu'ils feraient ». « Dans ces Etats », ajoutait-il : « on n'appelle plus un grand ministre, celui qui est le sage dispensateur des revenus publics, mais celui qui est homme d'industrie, et qui trouve ce qu'on appelle des expédients. »

De tels procédés sont cependant devenus insupportables, en raison des tensions qu'ils ont progressivement créées. Et c'est la raison pour laquelle il nous paraît absolument nécessaire et urgent de prendre des dispositions en vue de redonner au Parlement l'occasion et le moyen d'assumer ses responsabilités financières en suffisante connaissance de cause.

Le contrôle parlementaire des dépenses publiques implique nécessairement la possibilité de vérifier avec un minimum de danger d'erreur, l'exactitude des estimations proposées par le Gouvernement, que celles-ci se rapportent au budget, aux crédits supplémentaires ou à la charge financière entraînée par des lois nouvelles.

Il appartient évidemment au Parlement d'exiger que chaque budget, chaque feuillet de crédits supplémentaires, chaque projet ou proposition de loi, susceptible d'entraîner des dépenses nouvelles ou des diminutions de recettes, soit accompagné de prévisions financières claires et précises.

Il importe par ailleurs que ces prévisions de dépenses nouvelles soient accompagnées de l'indication claire et précise des voies et moyens.

Nous n'imaginons rien de neuf. Nous ne faisons que rapeler ici des dispositions légales que les Gouvernements respectent de moins en moins et dont le Parlement est accoutumé de ne pas exiger la mise en application.

On semble trop oublier que l'article 15 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat stipule : « La loi annuelle de finances ouvre les crédits nécessaires aux dépenses présumées de chaque exercice. Toute demande de crédit faite en dehors de la loi annuelle des dépenses doit indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. »

Beaucoup plus récente, la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, en son article 13, exige que « Toute loi susceptible d'entraîner une dépense non prévue au budget doit ouvrir les crédits nécessaires à son exécution pendant l'année en cours et, s'il y a lieu, pendant l'année suivante... »

voorgeschreven. De verklaring voor de stijgende omvang van de bijkredieten behoeft niet verder te worden gezocht.

En wat betreft het recht om belastingheffing toe te staan, hoeft nauwelijks te worden gezegd dat er niets meer valt « toe te staan » op het ogenblik dat de « rekening » wordt aangeboden, aangezien het Parlement zelf reeds die toestemming heeft gegeven door bijzondere wetten goed te keuren die onvermijdelijk nieuwe uitgaven meebrengen.

Eigenlijk is dit niets nieuws : Montesquieu beweerde reeds dat dit het kenmerk was van Staten die de vrijheid misbruiken. Hij meende dat zulke Staten onmogelijk orde op hun financiën kunnen stellen omdat zij steeds weten dat zij iets moeten doen maar nooit weten wat. In die Staten, aldus Montesquieu, is een groot minister niet hij die wijs omspringt met de overheidsinkomsten, maar de « homme d'industrie » die zogenoemde lapmiddelen vindt.

Dergelijke methodes nu zijn evenwel niet vol te houden als gevolg van de spanningen waartoe zij geleidelijk aanleiding geven. Daarom lijkt het ons volstrekt noodzakelijk en dringend maatregelen te nemen om het Parlement opnieuw de gelegenheid en de middelen te geven zijn verplichtingen inzake financiën met voldoende kennis van zaken op zich te nemen.

Parlementaire controle op de overheidsuitgaven houdt noodzakelijkerwijze in dat met zo weinig mogelijk kans op vergissing de juistheid kan worden nagegaan van de ramingen van de Regering, ongeacht of deze betrekking hebben op de begroting, de bijkredieten of de financiële weerslag van nieuwe wetten.

Het Parlement moet uiteraard eisen dat iedere begroting, ieder bijkredietenfeuilleton, ieder ontwerp of voorstel van wet dat een nieuwe uitgaaf of een vermindering van de ontvangsten meebrengt, verzegeld gaan van duidelijke en nauwkeurige financiële ramingen.

Bovendien moet bij die ramingen een duidelijke en nauwkeurige opgave worden gevoegd van de middelen.

Dit zijn geen nieuwe ideeën. Wij herinneren alleen aan de wetsbepalingen die de Regering hoe langer hoe minder naleven en waarvan het Parlement gewend is niet langer de toepassing te eisen.

Men vergeet te vaak dat artikel 15 van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat bepaalt : « De jaarlijkse financiewet opent de nodige kredieten voor de vermoedelijke uitgaven van elk dienstjaar. Alle aanvraag tot krediet, gedaan buiten de jaarlijkse wet van uitgaven, moet 's lands middelen opgeven die tot de aangevraagde kredieten gebruikt zullen worden. »

Een meer recente wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit bepaalt in artikel 13 : « Elke wet waardoor een niet op de begroting voorziene uitgave kan ontstaan, moet de nodige uitvoeringskredieten openen voor het lopend jaar, en, indien het nodig blijkt, voor het volgend jaar... »

Combien de fois le Gouvernement ne se contente-t-il pas de donner pour toute justification, l'expression rituelle : « Les crédits ouverts par la présente loi seront couverts par les ressources générales du Trésor » ? Le Parlement, quant à lui, laisse passer...

La situation déplorable des finances de l'Etat devrait inciter les uns et les autres à mettre fin à pareil laisser-aller.

Encore faut-il qu'une fois ces données budgétaires obtenues, le Parlement soit — comme c'est son devoir, répétons-le — à même d'en vérifier l'exactitude.

Mais, à peine de paralyser l'action du pouvoir exécutif ou de provoquer un accroissement important des dépenses de contrôle, cette information ne peut être assurée que par un organe qui, à la fois, relève exclusivement du Parlement et a déjà à connaître en profondeur des dépenses publiques.

Cet organe existe : il s'agit de la Cour des Comptes.

Nous estimons que le moment est venu de conférer à cette institution supérieure de contrôle une mission nouvelle : celle de donner des avis sur l'incidence financière des propositions ou projets de loi. Nous rejoignons en cela — mais sur un point plus précis — des préoccupations qui ont déjà fait l'objet d'initiatives parlementaires (pour la Chambre des Représentants : propositions : Saint-Remy, session 1965-1966 - Document parlementaire n° 251, n° 1; Vanden Boeynants, session 1961-1962 - Doc. 381, n° 1; Persoons, session 1975-1976 - Doc. 684, n° 1; pour le Sénat : proposition Pierson, session extraordinaire 1974 - Doc. 134, n° 1).

Certes, il ne pourrait être question de demander à la Cour des Comptes — qui reste un organe de contrôle et n'aurait pas la possibilité d'aller effectuer elle-même, dans les services publics, certains dépouillements — de faire les premières estimations. Son rôle serait de vérifier, sur base des éléments en sa possession et progressivement recueillis, les estimations claires, complètes et significatives que les organes de l'Exécutif sont tenus de fournir au Parlement.

Précisons, par ailleurs, qu'il ne pourrait en aucune façon s'agir d'un avis sur l'opportunité même de la dépense, laquelle relève exclusivement de la responsabilité du Parlement.

A. SAINT-REMY

**

Hoe vaak is het niet gebeurd dat de Regering zich bij wijze van verantwoording beperkt tot de rituele vermelding dat de kredieten door deze wet geopend, zullen worden gedekt uit de algemene inkomsten van de Schatkist? En het Parlement laat begaan...

De benarde toestand van de overheidsfinanciën zou de enen zowel als de anderen moeten bewegen om paal en perk te stellen aan zoveel onverschilligheid.

Het Parlement zou echter, als het eenmaal over die budgettaire gegevens beschikt, in staat moeten zijn de juistheid ervan na te gaan, zoals het zijn plicht is — wij kunnen er niet genoeg de nadruk op leggen.

Maar, tenzij men de werking van de uitvoerende macht wil verlammen of de controleuitgaven aanzienlijk opvoeren, kan die informatie slechts worden verstrekt door een orgaan waarover het Parlement bij uitsluiting bevoegd is en dat nu reeds diepgaand van de overheidsuitgaven moet kennis nemen.

Dat orgaan bestaat : het Rekenhof.

Wij menen dat het ogenblik aangebroken is om dit hoog controleorgaan te belasten met een nieuwe taak, nl. advies te verstrekken over de financiële weerslag van de ontwerpen en voorstellen van wet. Wij sluiten hierbij — maar dan op een heel bepaald punt — aan bij een aantal parlementaire initiatieven die vroeger reeds zijn genomen (voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers : het voorstel Saint-Remy, zitting 1965-1966, Gedr. st. nr. 251-1; het voorstel Vanden Boeynants, zitting 1961-1962, Gedr. st. nr. 381-1; het voorstel Persoons, zitting 1975-1976, Gedr. st. nr. 684-1; voor de Senaat : het voorstel Pierson, buitengewone zitting 1974, Gedr. st. nr. 134-1).

Er kan weliswaar geen sprake van zijn aan het Rekenhof — een controleorgaan dat niet de mogelijkheid bezit om in de overheidsdiensten naspeurigen te doen — te vragen dat het zelf de eerste ramingen zou maken. Het zou alleen tot taak hebben om aan de hand van de gegevens die het bezit en geleidelijk verzameld heeft de duidelijke, volledige en kenmerkende ramingen te controleren die de organen van de uitvoerende macht aan het Parlement moeten voorleggen.

Hierbij zij opgemerkt dat het in geen geval kan gaan om adviezen over de opportuniteit van de uitgaven, die tot de uitsluitende bevoegdheid van het Parlement behoort.

**

PROPOSITION DE LOI**ARTICLE UNIQUE.**

L'article 13 de la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat est complété comme suit :

« La Cour des Comptes pourra, à la requête de l'une des Chambres législatives ou d'une commission parlementaire, être chargée de donner un avis sur les bases de calcul ou sur le mode d'évaluation des crédits demandés en exécution du présent article. »

A. SAINT-REMY

A. VERDIN-LEENAERS

J.-P. GILLET

J. VAN WATERSCHOOT

F. BOEY

VOORSTEL VAN WET**ENIG ARTIKEL.**

Artikel 13 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit wordt aangevuld als volgt :

« Het Rekenhof kan, op verzoek van een der Wetgevende Kamers of van een parlementaire commissie, worden belast met het geven van advies over de grondslagen van de berekening of de wijze van schatting van de kredieten die met toepassing van dit artikel worden aangevraagd. »