Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
- 9 MAR 1967
Transmis à M. - Overgemaakt aan de H. Coordination

MTL.

L.9939/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre et par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 27 janvier 1967, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "organisant la fonction d'administrateur budgétaire", ainsi qu'il a été amendé le 1er février 1967, a donné le 2 février 1967 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 27e januari 1967 door de Eerste Minister en door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van het ambt van begrotingsadministrateur", zoals het op 1 februari 1967 gewijzigd werd, heeft de 2e februari 1967 het volgend advies gegeven :

C.E. - R.
Sortie
10 MAR 1967
COUR

Préambule.

Le projet ne vise que la base légale fondamentale résidant dans les articles 29 et 66, alinéa 2, de la Constitution.

Il se recommande de viser, en outre, une série d'arrêtés royaux qui tout à la fois seront applicables à l'administrateur budgétaire, en sa qualité d'agent de l'Etat, et auxquels le projet déroge soit expressément soit implicitement dans plusieurs de ses dispositions.

Il est donc proposé de viser :

1° l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat;

2° l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, à l'application duquel l'article 14 du projet apporte expressément certaines dérogations en ce qui concerne l'administrateur budgétaire;

3° l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat que l'article 11 du projet modifie;

4° l'arrêté royal du 22 juillet 1964 portant le statut pécuniaire du personnel des Ministères auquel l'article 16, alinéa 2, du projet déroge;

5° l'arrêté royal du 22 juillet 1964 fixant les échelles de traitement des grades communs à plusieurs Ministères qui devra être complété par l'article 16, alinéa 1er, du projet;

.../...

6° l'arrêté royal du 12 avril 1966 organique du Comité ministériel de la gestion budgétaire et de la fonction publique, auquel on confie de nouvelles attributions.

*
\+ +

En raison des dérogations apportées à l'application du statut des agents de l'Etat, il y a lieu de donner une motivation au projet, pour satisfaire au prescrit de l'article 116 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937. Cette motivation doit exposer les raisons pour lesquelles le Gouvernement estime devoir déroger, en ce qui concerne l'administrateur budgétaire, au statut de droit commun.

Article 1er.

Le premier alinéa de cet article constitue une entrée en matière sans portée normative, qui pourrait trouver sa place dans un rapport au Roi; elle doit être omise du projet.

Le deuxième alinéa ne mérite pas de former un chapitre 1er. Il n'y a pas d'inconvénient à intituler le chapitre 1er : "Institution et attributions".

Le projet n'indique pas comment les attributions en matière budgétaire se répartiront entre l'administrateur budgétaire et les autres fonctionnaires qui ont des compétences dans ce domaine.

.../...

Cette question devrait être réglée, le cas échéant, par des dispositions spéciales propres à chaque ministère.

Le projet n'entend pas porter préjudice aux obligations et aux responsabilités des chefs d'administration. Il serait opportun de rappeler qu'il doit en être de même en ce qui concerne les comptables publics dont la responsabilité est réglée par la loi.

Article 2.

En vertu de l'alinéa 3, l'administrateur budgétaire pourra requérir toutes informations utiles en suivant la voie hiérarchique. Si le Gouvernement entend lui permettre de correspondre directement avec des fonctionnaires de tous rangs, il conviendrait de l'exprimer dans le texte.

L'expression "gestion budgétaire", bien qu'ayant déjà été employée dans l'arrêté royal du 12 avril 1966 organique du Comité ministériel de la gestion budgétaire et de la fonction publique, n'a pas été jusqu'ici définie. Selon les délégués du Gouvernement elle ne doit pas s'entendre dans son sens traditionnel. Il ne s'agit pas d'administrer mais plutôt d'établir des prévisions.

Article 4.

L'alinéa 2 prévoit qu'aucune affaire présentant des aspects budgétaires ou financiers ne peut être soumise à l'approbation du Ministre avant que l'administrateur budgétaire ait formulé son avis.

.../...

Selon les délégués du Gouvernement, cette formalité sera toujours requise, même en cas d'urgence et même si l'affaire a été instruite par l'administration sur la demande et selon les indications du Ministre. Dès lors se pose le problème du remplacement de l'administrateur budgétaire en période de vacances ou en cas de maladie.

Article 5.

Les services de comptabilité qui seront placés sous l'autorité de l'administrateur budgétaire sont les services généraux chargés de la comptabilité des dépenses. Ces services font habituellement partie des services du secrétaire général.

Les services de comptabilité des directions générales spécialisées, telles que la comptabilité des postes, celle de la ligne maritime Ostende-Douvres ou celle qui calcule le montant des pensions à charge du Trésor public, ne seront pas placés sous les ordres de l'administrateur budgétaire.

Il y aura lieu d'apprécier si, en la qualité que lui donne l'article 5, l'administrateur budgétaire doit être considéré comme un chef d'administration

.../...

responsable de l'unité de la jurisprudence administrative au sens de l'article 43, § 6, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966 et de l'arrêté royal d'exécution du 30 novembre 1966 relatif à la désignation d'adjoints bilingues dans les services centraux.

Article 6.

Dans l'alinéa 2, les programmes visés doivent s'entendre, selon les délégués du Gouvernement, comme étant les programmes d'activité ou les programmes budgétaires. Cette précision devrait figurer dans le texte.

Pour l'exerciee de la mission prévue par l'article 6, l'administrateur budgétaire devrait avoir le droit de consulter le journal des visas et engagements, le registre des engagements et le registre des ordonnancements tenus par le contrôleur des dépenses engagées.

.../...

Article 7.

Cet article appelle quelques corrections qui sont reprises dans le texte proposé ci-après.

Article 8.

Les services chargés de traiter des affaires budgétaires et financières pour l'ensemble des Ministères ne peuvent être qualifiés de centraux. Cette qualification est généralement réservée aux services se trouvant à Bruxelles par opposition à ceux qui sont situés en province, aux frontières ou à l'étranger.

Article 12.

Les adaptations de cadres organiques prévues par l'alinéa 2 ne visent pas l'insertion dans les cadres de l'emploi d'administrateur budgétaire ni des emplois des agents auxiliaires qui seront affectés à sa personne; elles concernent les remaniements de structure que subiront les services budgétaires et de comptabilité pour être placés sous l'autorité de l'administrateur budgétaire.

En ce qui concerne les modifications éventuelles des cadres organiques des divers départements ministériels, il faudra tenir compte de la répartition d'ordre linguistique imposée par l'article 43 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966, article mis en vigueur par l'article 3 de l'arrêté royal du 30 novembre 1966.

.../...

Article 13.

L'avis du comité ministériel de la gestion budgétaire et de la fonction publique doit être, selon les délégués du Gouvernement, une formalité substantielle de la nomination d'administrateur budgétaire.

Il est inutile de rappeler que l'administrateur budgétaire d'un Ministère doit être nommé "sur proposition du Ministre du département".

Il serait utile de prévoir que l'administrateur budgétaire, qu'il soit directeur général ou inspecteur général, dépendra directement du Ministre et du secrétaire général.

Article 14.

Le système du projet implique une dérogation à la règle que pour obtenir une promotion au sein d'un Ministère il faut appartenir à ce Ministère. Dès lors, il y aurait lieu d'ajouter l'article 28 à la liste des articles de l'arrêté royal du 7 août 1939 auxquels l'article 14 du projet déroge.

.../...

Selon les explications des délégués du Gouvernement, celui-ci entend déroger à toutes les conditions statutaires de nomination, et notamment :

a) à l'obligation de publier la vacance de l'emploi, imposée par l'article 72 nouveau, §§ 2 et 3, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, modifié par l'arrêté royal du 16 mars 1964;

b) aux propositions de nomination à faire par le conseil de direction conformément à l'article 26, § 1er, de l'arrêté royal du 7 août 1939.

Certes, le Gouvernement peut estimer nécessaire de disposer d'une très grande liberté d'appréciation pour choisir les administrateurs budgétaires; mais, en allant jusqu'à écarter les garanties de procédure qui, tout en laissant entière cette liberté du Gouvernement, ont pour objet d'élargir ses possibilités de choix et de l'éclairer davantage, le projet s'oppose - pour des motifs qu'on n'aperçoit pas - à l'économie du statut des agents de l'Etat.

En outre, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, l'autorité administrative a, même en l'absence de disposition statutaire expresse, l'obligation, avant de décider une promotion, de prendre en considération les titres des agents qui peuvent y prétendre. A cet effet, elle doit, soit publier la vacance de l'emploi et provoquer des candidatures, soit prendre d'office en considération les titres des agents susceptibles d'être promus (Conseil d'Etat, arrêt n° 12084 du 1er décembre 1966).

.../...

Compte tenu de cette jurisprudence, il est de principe que l'autorité administrative doit prendre d'office en considération les titres de tous les agents susceptibles d'être promus, lorsqu'il n'y a pas de publication de la vacance de l'emploi.

Pour prévenir des difficultés, il serait dès lors préférable de maintenir la publication de la vacance. Ce système serait de nature à écarter des recours de la part des agents qui n'auraient pas présenté leur candidature.

Compte tenu de l'observation qui précède, le Conseil d'Etat s'abstient de proposer un texte pour l'article 14.

Article 15.

1. Il se recommande d'indiquer plus clairement que l'article 15 constitue une disposition transitoire en la reportant à la fin du projet, dans le dernier chapitre qui serait intitulé : "Dispositions transitoires et finales".

2. A la première ligne, il y a lieu de remplacer la référence : "Chapitre III" par celle de "Partie III".

3. Il se recommanderait de préciser réglementairement la manière dont un grade sera déclaré équivalent à un grade du rang 14 (voir, à cet égard, l'ancien article 18 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937, complété par l'arrêté royal du 7 mai 1958; voir aussi l'article 37 in fine de l'arrêté royal du 16 septembre 1959 fixant le statut du président, du secrétaire général et du personnel du Conseil national de la politique scientifique).

.../...

Il en est de même de la condition d'avoir au moins cinq ans d'expérience en matière budgétaire.

4. L'emploi d'administrateur budgétaire est soustrait aux droits de préférence accordés par la loi des 3 août 1919-27 mai 1947.

En effet, c'est un emploi qui est normalement accordé par voie de promotion.

Or, l'arrêté royal du 21 mars 1921 exclut des droits de préférence tous les emplois qui sont normalement accordés par voie de promotion (Conseil d'Etat, 14 janvier 1955, LION et BARY, n° 3998; 28 juin 1955, VAN TICHELEN et CONSORTS, n° 4397; 28 janvier 1956, TALLOEN et CONSORTS, n° 4920).

Mais lorsqu'en application de l'article 15, des agents n'ayant pas la qualité d'agent de l'Etat seront nommés administrateurs budgétaires, il s'agira de recrutements. Dès lors, se posera le problème des droits de préférence reconnus aux anciens membres du personnel de carrière des cadres d'Afrique par l'article 6 des lois coordonnées du 21 mai 1964.

Article 16.

Il conviendrait de modifier de manière expresse l'arrêté royal du 22 juillet 1964 fixant les échelles de traitements des grades communs à plusieurs ministères.

.../...

Observation complémentaire.

Bien que pouvant avoir été recrutés en dehors des agents de l'Etat, les administrateurs budgétaires pourront normalement concourir avec les autres agents de l'Etat aux fonctions supérieures qui viendraient à être vacantes dans le Ministère où ils ont été nommés.

Si l'intention du Gouvernement était de ne pas permettre la promotion des administrateurs budgétaires à d'autres grades que les deux qui sont créés par le projet, il conviendrait de le dire dans une disposition qui pourrait s'inspirer ou de l'article 3, alinéa 5, de l'arrêté royal du 27 juillet 1964 portant réglementation de la fonction de conciliateur social :

"Les conciliateurs sociaux ne peuvent poser leur candidature à une nomination par promotion, par changement de grade ou par transfert",

ou de l'article 3 de l'arrêté royal du 29 avril 1966 portant le statut du personnel de la section Sûreté de l'Etat de l'Administration de la sûreté publique, ainsi conçu :

"Il est établi pour les affectations, promotions, transferts et réaffectations une barrière entre les services extérieurs de la sûreté de l'Etat et les autres services des administrations de l'Etat".

.../...

Le texte proposé ci-après tient compte des observations qui précèdent; pour le surplus, il apporte certaines modifications de forme qui ne nécessitent pas de commentaire.

ARRETE ROYAL ORGANISANT LA FONCTION D'ADMINISTRATEUR BUDGETAIRE.

BAUDOUIN, Roi des Belges,
A tous, présents et à venir, SALUT.

Vu les articles 29 et 66, alinéa 2, de la Constitution;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, modifié notamment par l'arrêté royal du 16 mars 1964;

Vu l'arrêté royal du 7 août 1939 organisant le signalement et la carrière des agents de l'Etat, modifié notamment par l'arrêté royal du 16 mars 1964;

Vu l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat, modifié par les arrêtés royaux des 22 mars 1964 et 28 novembre 1966;

Vu l'arrêté royal du 22 juillet 1964 portant le statut pécuniaire du personnel des Ministères, modifié par les arrêtés royaux des 5 février 1965, 21 novembre 1966 et 11 janvier 1967;

.../...

Vu l'arrêté royal du 22 juillet 1964 fixant les échelles de traitement des grades communs à plusieurs Ministères, modifié par l'arrêté royal du 11 janvier 1967;

Vu l'arrêté royal du 12 avril 1966 organique du comité ministériel de la gestion budgétaire et de la fonction publique;

Considérant ... (voir avis) ... ;

Vu l'avis du comité général de consultation syndicale;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Nos Ministres, qui en ont délibéré en conseil,

NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS :

CHAPITRE Ier. - INSTITUTION ET ATTRIBUTIONS.

Article 1er.-

La fonction d'administrateur budgétaire est créée au sein des ministères.

Article 2.-

L'instruction des propositions budgétaires, l'organisation de la gestion budgétaire et la surveillance de l'utilisation des crédits au sein de chaque ministère sont confiées à l'administrateur budgétaire, sans préjudice aux obligations et aux responsabilités qui incombent en la matière aux chefs d'administration et aux comptables publics.

.../...

Article 3.-

L'administrateur budgétaire organise et coordonne la gestion budgétaire dans les services, en leur apportant son concours et en leur adressant des directives techniques et des recommandations.

Il contrôle les éléments susceptibles d'influencer les décisions d'ordre budgétaire et financier.

Il peut requérir des services toutes informations utiles à l'exercice de sa mission.

Article 4.-

Selon des modalités à fixer pour chaque ministère, l'administrateur budgétaire donne son avis sur les aspects budgétaires et financiers des propositions des services.

Aucune affaire présentant un aspect budgétaire ou financier ne peut être soumise au Ministre avant que cet avis ait été formulé.

Cet avis est joint aux dossiers soumis à l'inspecteur des Finances conformément à l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

Article 5.-

Les services généraux chargés des affaires budgétaires et de la comptabilité des dépenses sont placés sous l'autorité de l'administrateur budgétaire.

.../...

Article 6.-

L'administrateur budgétaire veille notamment à l'enregistrement des ordonnances d'ouverture de crédit consenties par le Ministre aux ordonnateurs secondaires et par ceux-ci à leurs subordonnés.

Il peut suspendre, ... (la suite comme au projet, sous réserve d'écrire : "aux programmes d'activité ou aux programmes budgétaires").

Il peut consulter sans déplacement les registres et le journal tenus par les contrôleurs des dépenses engagées.

Article 7.-

L'administrateur budgétaire veille à ce que soient assurés :

a) l'évaluation correcte des programmes d'activités;

b) la justification des propositions budgétaires présentées;

c) le contrôle du bien-fondé des demandes de crédits au regard des besoins;

d) le contrôle de la régularité et de l'exactitude des évaluations;

e) la répartition des crédits entre les services et l'adaptation éventuelle des programmes d'activités aux crédits disponibles;

f) l'échange d'informations en vue de rassembler toute la documentation utile;

g) l'établissement des états périodiques d'exécution;

.../...

h) l'examen critique de toute demande des services ayant une implication budgétaire ou financière;

i) l'exécution ou l'application correcte, du point de vue budgétaire et financier, des décisions à l'intérieur du Ministère ainsi que des dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et de toutes autres dispositions légales;

j) la mise au point des mesures requises pour rétablir une saine gestion budgétaire.

Il suggère s'il y a lieu des adaptations de programmes, de crédits ou de propositions, en vue de les conformer aux moyens budgétaires et financiers.

Article 8.-

L'administrateur budgétaire fait annuellement rapport au Ministre sur l'exécution du budget.

CHAPITRE II. - COORDINATION DES ACTIVITES.

Article 9.-

L'administrateur budgétaire se tient en contact avec les services chargés de centraliser ou de coordonner les affaires budgétaires et financières, notamment l'administration du budget et du contrôle des dépenses, l'administration de la trésorerie et de la dette publique et le service du crédit public.

.../...

Il participe à l'étude des questions relatives à la gestion budgétaire et comptable, lorsqu'elles intéressent plusieurs ministères.

Article 10.-

Le comité ministériel de la gestion budgétaire et de la fonction publique trace les lignes générales de l'action des administrateurs budgétaires.

CHAPITRE III. - DISPOSITIONS STATUTAIRES.

Article 11.-

Au tableau annexé à l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif au classement hiérarchique des grades que peuvent porter les agents des administrations de l'Etat, sont apportées les modifications suivantes :

A. Sous l'intitulé "I. Classement par ordre alphabétique des dénominations en langue française" :

1° au rang 16, le grade de "administrateur budgétaire-directeur général" est ajouté avant celui de "commissaire général";

2° au rang 15, le grade de "administrateur budgétaire-inspecteur général" est ajouté après celui de "administrateur adjoint".

B. Sous l'intitulé "I. Classement par ordre alphabétique des dénominations en langue néerlandaise" :

1° au rang 16, le grade de : "administrateur budgétaire - directeur général" est ajouté avant celui de : "commissaire général";

2° au rang 15, le grade de : "administrateur budgétaire - directeur général" est ajouté après celui de : "commissaire général adjoint".

Article 12.-

Dans le cadre de chaque ministère, il est créé un emploi d'administrateur budgétaire, conformément au tableau ci-annexé.

Dans les deux mois qui suivent la publication du présent arrêté au Moniteur belge, les remaniements de cadres organiques qu'implique la fonction d'administrateur budgétaire sont soumis, pour accord, au Comité ministériel de la gestion budgétaire et de la fonction publique.

Article 13.-

Le Roi nomme l'administrateur budgétaire après avis du Comité ministériel de la gestion budgétaire et de la fonction publique.

L'administrateur budgétaire est placé sous l'autorité directe du Ministre et du secrétaire général.

Article 14.-

... (voir avis) ...

.../...

Article 15.-

A l'article 1er, 1°, de l'arrêté royal du 22 juillet 1964 fixant les échelles de traitements des grades communs à plusieurs Ministères, sont apportées les modifications suivantes :

1° après la mention : "directeur général ... 161" est ajoutée la mention : "administrateur budgétaire-directeur général ... 161";

2° après la mention : "inspecteur général ... 151" est ajoutée la mention : "administrateur budgétaire-inspecteur général ... 151".

Pour les agents recrutés en application de l'article 16 du présent arrêté, les services effectifs... biennales, sous les distinctions prévues aux articles 14 à 32 de l'arrêté royal du 22 juillet 1964 portant le statut pécuniaire du personnel des Ministères.

CHAPITRE IV. - DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES.

Article 16.-

Par dérogation à la partie III de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 ... (texte de l'article 15 du projet)...

Article 17.-

... (comme au projet) ...

.../...

Article 18.-

... (comme au projet) ...

...

...

+

Il convient que tous les Ministres contresignent le projet, ainsi qu'ils le proposent.

Aanhef.

Het ontwerp verwijst alleen naar de fundamentele rechtsgrond, die het vindt in de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet.

Het is geraden ook te verwijzen naar een aantal koninklijke besluiten die op de begrotingsadministrateur in zijn hoedanigheid van Rijksambtenaar toepasselijk zullen zijn en waarvan het ontwerp tevens in verscheidene bepalingen uitdrukkelijk dan wel stilzwijgend afwijkt.

De besluiten waarnaar voorgesteld wordt te verwijzen, zijn :

1° het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel ;

2° het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel, waarvan artikel 14 van het ontwerp op enige punten uitdrukkelijk afwijkt wat de begrotingsadministrateur betreft ;

3° het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de Rijksbesturen kunnen titularis zijn, dat door artikel 11 van het ontwerp wordt gewijzigd ;

4° het koninklijk besluit van 22 juli 1964 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der Ministeries, waarvan artikel 16, tweede lid, van het ontwerp afwijkt ;

.../...

5° het koninklijk besluit van 22 juli 1964 tot vaststelling van de weddeschalen der aan verscheidene Ministeries gemene graden, dat zal moeten worden aangevuld met artikel 16, eerste lid, van het ontwerp ;

6° het organiek koninklijk besluit van 12 april 1966 van het Ministerieel Comité voor budgettair beheer en openbaar ambt, dat nieuwe bevoegdheden krijgt.

\+
\+ +

Wegens de afwijkingen van het statuut van het Rijkspersoneel moet het ontwerp worden gemotiveerd om te voldoen aan het voorschrift van artikel 116 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ; er moet namelijk worden aangegeven waarom de Regering het nodig acht, voor de begrotingsadministrateur af te wijken van het gemeenrechtelijk statuut.

Artikel 1.

Het eerste lid van dit artikel vormt een inleiding zonder regelende strekking, die op haar plaats zou zijn in een verslag aan de Koning ; zij moet uit het ontwerp worden gelicht.

Het tweede lid is niet belangrijk genoeg om een hoofdstuk I te vormen. Hoofdstuk I kan zonder bezwaar als opschrift krijgen : "Instelling en bevoegdheden".

Het ontwerp zegt niet op welke wijze de ambtsbevoegdheden inzake begroting zullen worden verdeeld over de begrotingsadministrateur en de overige ambtenaren die op dat gebied bevoegdheid bezitten.

.../...

Die kwestie zou eventueel moeten worden geregeld in bijzondere bepalingen voor elk Ministerie.

Het ontwerp wil geen afbreuk doen aan de verplichtingen en aan de verantwoordelijkheid van de hoofden van bestuur. Het ware dienstig erop te wijzen, dat zulks ook geldt voor de openbare rekenplichtigen wier verantwoordelijkheid bij de wet is geregeld.

Artikel 2.

Krachtens het derde lid mag de begrotingsadministrateur langs hiërarchische weg alle dienstige inlichtingen vragen. Wil de Regering hem toestaan rechtstreeks te corresponderen met ambtenaren van alle rangen, dan zou dat met zoveel woorden moeten worden gezegd.

De term "begrotingsbeheer" (in het organiek koninklijk besluit van 12 april 1966 van het Ministerieel Comité voor budgettair beheer en openbaar ambt : "budgettair beheer" en "budgettair beleid") heeft tot dusver geen definitie gekregen. Volgens de gemachtigden van de Regering moet hij niet in zijn traditionele betekenis worden verstaan. Het gaat hier niet zozeer om "beheren" maar veeleer om het maken van ramingen.

Artikel 4.

Het tweede lid bepaalt, dat geen enkele zaak die budgettaire of financiële aspecten vertoont, ter goedkeuring aan de Minister mag worden voorgelegd vooraleer de begrotingsadministrateur advies heeft uitgebracht.

.../...

Volgens de gemachtigden van de Regering zal die formaliteit altijd vervuld moeten worden, zelfs in spoedgevallen en ook als het bestuur de zaak reeds heeft onderzocht op verzoek en volgens de aanwijzingen van de Minister. Daarmee is het probleem van de vervanging van de begrotingsadministrateur in vakantie- of ziekteperiodes gesteld.

Artikel 5.

De comptabiliteitsdiensten die onder het gezag van de begrotingsadministrateur zullen staan, zijn de algemene diensten die belast zijn met de comptabiliteit van de uitgaven. Dat zijn gewoonlijk diensten van de secretaris-generaal.

De comptabiliteitsdiensten van de gespecialiseerde algemene directies, zoals de comptabiliteit der posterijen, die van de scheepvaartlijn Oostende-Dover of die welke de pensioenen ten bezware van 's Lands kas berekent, zullen niet onder de bevelen van de begrotingsadministrateur staan.

Er zal moeten worden uitgemaakt of de begrotingsadministrateur, in de hoedanigheid welke artikel 5 hem verleent, moet worden beschouwd als de "chef van een afdeling", die verantwoordelijk is voor de eenheid van de administratieve rechtspraak in de zin van artikel 43, § 6, van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, en van het koninklijk uitvoeringsbesluit van 30 november 1966 betreffende de aanwijzing van tweetalige adjuncten in de centrale diensten.

.../...

Artikel 6.

De in het tweede lid bedoelde programma's zijn volgens de gemachtigden van de Regering de activiteiten-programma's en de budgettaire programma's. Dat zou in de tekst moeten staan.

Voor het uitoefenen van de in artikel 6 bedoelde taak zou de begrotingsadministrateur inzage moeten kunnen nemen van het dagboek van de visa en vastleggingen, van het register van de vastleggingen en van het register van de ordonnanceringen die door de controleur der vastgelegde uitgaven worden bijgehouden.

Artikel 7.

Dit artikel behoeft enige verbeteringen, die in de hierna voorgestelde tekst zijn verwerkt.

Artikel 8.

De diensten die tot opdracht hebben de budgettaire en financiële zaken voor alle Ministeries te behandelen, kunnen geen centrale diensten worden genoemd. Die benaming wordt in de regel alleen gegeven aan de te Brussel gevestigde diensten, in tegenstelling tot die welke in de provincie, aan de grenzen of in het buitenland gevestigd zijn.

.../...

Artikel 12.

De in het tweede lid bedoelde aanpassingen van organieke kaders moeten niet dienen om de betrekking van begrotingsadministrateur of de betrekkingen van de hem toegevoegde medewerkers in die kaders op te nemen ; zij slaan op de structuurveranderingen welke de begrotings- en comptabiliteitsdiensten zullen ondergaan om onder het gezag van de begrotingsadministrateur te komen.

Wat de eventuele wijzigingen van de organieke kaders van de ministeriële departementen betreft, zal rekening moeten worden gehouden met de taalverhouding die voorgeschreven is in artikel 43 van de op 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, welk artikel in werking is gesteld bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 30 november 1966.

Artikel 13.

Volgens de gemachtigden van de Regering is het advies van het Ministerieel Comité voor budgettair beheer en openbaar ambt een substantieel vormvereiste voor de benoeming tot begrotingsadministrateur.

Er hoeft wel niet aan herinnerd te worden dat de begrotingsadministrateur van een Ministerie moet worden benoemd "op voorstel van de Minister van het departement".

.../...

Het ware nuttig te bepalen dat de begrotingsadministrateur, of deze nu directeur-generaal dan wel inspecteur-generaal is, rechtstreeks onder de Minister en onder de secretaris-generaal zal ressorteren.

Artikel 14.

De regeling van het ontwerp impliceert dat afgeweken wordt van de regel dat hij die in een Ministerie bevorderd wil worden, tot dat Ministerie moet behoren. Derhalve zou artikel 28 moeten worden toegevoegd aan de lijst van de artikelen van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 waarvan artikel 14 van het ontwerp afwijkt.

De Regering bedoelt, naar haar gemachtigden hebben verklaard, af te wijken van alle statutaire benoemingseisen, en inzonderheid :

a) van de verplichting kennis te geven van de vacature van de betrekking, opgelegd in het nieuwe artikel 72, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 maart 1964 ;

b) van de benoemingsvoorstellen die door de directieraad moeten worden gedaan overeenkomstig artikel 26, § 1, van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939.

De Regering moge het noodzakelijk achten over een heel grote beoordelingsvrijheid te beschikken bij de keuze van begrotingsadministrateurs ; maar waar het ontwerp zo ver gaat dat het heenstaat over de procedurewaarborgen die dienen om haar een ruimere keuzemogelijkheid te geven en om haar beter voor te lichten, terwijl haar vrijheid van beoordeling niettemin onverkort blijft, komt het - zonder aanwijsbare reden - in tegenspraak met de economie van het statuut van het Rijkspersoneel.

.../...

Bovendien is de administratieve overheid, volgens een vaststaande rechtspraak van de Raad van State, zelfs bij gemis van uitdrukkelijke statuutbepaling, verplicht, alvorens zij tot een bevordering beslist, te letten op de aanspraken van de ambtenaren die in aanmerking kunnen komen. Daartoe moet zij, ofwel kennis geven van de vacature van de betrekkingen en kandidaturen uitlokken, ofwel ambtshalve rekening houden met de aanspraken van de voor bevordering in aanmerking komende ambtenaren (Raad van State, arrest nr 12.084 van 1 december 1966).

Gelet op die rechtspraak, geldt als beginsel dat de administratieve overheid ambtshalve rekening moet houden met de aanspraken van alle voor bevordering in aanmerking komende ambtenaren, als van de vacature van de betrekking geen kennis is gegeven.

Om moeilijkheden te voorkomen, ware het dan ook geraden dat de vacature toch zou worden bekendgemaakt. Zo kan worden vermeden dat beroep zou worden ingesteld door ambtenaren die geen kandidatuur mochten hebben ingediend.

Gelet op deze opmerking, stelt de Raad van State voor artikel 14 geen tekst voor.

Artikel 15.

1. Het verdient aanbeveling duidelijker aan te geven dat artikel 15 een overgangsbepaling is, en het namelijk over te brengen naar het slot van het ontwerp in het laatste hoofdstuk dat dan als opschrift krijgt : "Overgangs- en slotbepalingen".

.../...

2. Op de eerste regel vervange men "Hoofdstuk III" door "Deel III".

3. Het verdient aanbeveling langs verordenende weg te bepalen op welke wijze een graad gelijkwaardig zal worden verklaard met een graad van rang 14 (zie in dat opzicht het vroegere artikel 18 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, aangevuld door het koninklijk besluit van 7 mei 1958 ; zie ook artikel 37, in fine, van het koninklijk besluit van 16 september 1959 houdende statuut van de voorzitter, de secretaris-generaal en het personeel van de Nationale Raad voor wetenschapsbeleid).

Hetzelfde geldt voor de eis dat de betrokkenen "minstens vijf jaar ondervinding op begrotingsgebied moeten hebben".

4. De voorkeurrechten toegestaan bij de wet van 3 augustus 1919-27 mei 1947 gelden niet voor de betrekking van begrotingsadministrateur.

Die betrekking wordt immers normaal bij wege van bevordering toegekend.

Het koninklijk besluit van 21 maart 1921 sluit van de voorkeurrechten uit, alle betrekkingen die normaal bij wege van bevordering worden toegekend (Raad van State, 14 januari 1955, LION en BARY, nr 3998 ; 28 juni 1955 VAN TICHELEN en CONSORTEN, nr 4397 ; 28 januari 1956, TALLOEN en CONSORTEN, nr 4920).

.../...

Maar als niet-Rijksambtenaren krachtens artikel 15 tot begrotingsadministrateur zullen worden benoemd, zal dit een werving zijn. Daarmee rijst het probleem van de voorkeurrechten welke artikel 6 van de gecoördineerde wetten van 21 mei 1964 toekent aan de gewezen leden van het beroepspersoneel van de kaders in Afrika.

Artikel 16.

Het koninklijk besluit van 22 juli 1964 tot vaststelling van de weddeschalen der aan verscheidene Ministeries gemene graden, zou uitdrukkelijk moeten worden gewijzigd.

Aanvullende opmerking.

Ofschoon zij buiten de eigenlijke Rijksambtenaren kunnen zijn aangeworven, zullen de begrotingsadministrateurs normaal met de overige Rijksambtenaren kunnen dingen naar hogere ambten die in het Ministerie waar zij benoemd zijn, vacant mochten worden.

Mocht de Regering het zo bedoelen dat begrotingsadministrateurs alleen maar kunnen worden benoemd in de twee graden welke het ontwerp instelt, dan zou dat moeten worden gezegd in een bepaling die zou kunnen uitgaan ofwel van artikel 3, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 27 juli 1964 houdende regeling van het ambt van sociaal bemiddelaar :

"De sociale bemiddelaars kunnen geen kandidatuur indienen om benoemd te worden door bevordering, verandering van graad of overplaatsing" ,

.../...

ofwel van artikel 3 van het koninklijk besluit van 29 april 1966 houdende het statuut van het personeel van de sectie Veiligheid van de Staat van het Bestuur van de openbare veiligheid :

"Voor de tewerkstellingen, bevorderingen, overplaatsingen en wedertewerkstellingen worden de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat afgegrendeld van de overige diensten van de Rijksbesturen".

In de hierna voorgestelde tekst is met de gemaakte opmerkingen rekening gehouden en worden bovendien een aantal vormwijzigingen aangebracht die geen commentaar behoeven.

KONINKLIJK BESLUIT TOT REGELING VAN HET AMBT VAN BEGROTINGS-ADMINISTRATEUR.

BOUDEWIJN, Koning der Belgen,
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Gelet op de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet ;

Gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, gewijzigd onder meer bij het koninklijk besluit van 16 maart 1964 ;

Gelet op het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel, gewijzigd onder meer bij het koninklijk besluit van 16 maart 1964 ;

.../...

Gelet op het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de Rijksbesturen kunnen titularis zijn, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 22 maart 1964 en 28 november 1966 ;

Gelet op het koninklijk besluit van 22 juli 1964 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der Ministeries, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 5 februari 1965, 21 november 1966 en 11 januari 1967 ;

Gelet op het koninklijk besluit van 22 juli 1964 tot vaststelling van de weddeschalen der aan verscheidene Ministeries gemene graden, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 11 januari 1967 ;

Gelet op het organiek koninklijk besluit van 12 april 1966 van het ministerieel comité voor budgettair beheer en openbaar ambt ;

Overwegende ... (zie advies) ... ;

Gelet op het advies van de algemene syndicale raad van advies ;

Gelet op het advies van de Raad van State ;

Op de voordracht van Onze in raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

.../...

HOOFDSTUK I.- INSTELLING EN BEVOEGDHEDEN.

Artikel 1.-

In de Ministeries wordt het ambt van begrotingsadministrateur ingesteld.

Artikel 2.-

Het onderzoek van de begrotingsvoorstellen, de organisatie van het begrotingsbeheer en het toezicht op de besteding van de kredieten in elk Ministerie worden opgedragen aan de begrotingsadministrateur, onverminderd de verplichtingen en de verantwoordelijkheid die ter zake op de hoofden van bestuur en op de openbare rekenplichtigen rusten.

Artikel 3.-

De begrotingsadministrateur organiseert en coördineert het begrotingsbeheer in de diensten door hun zijn medewerking te verlenen en technische richtlijnen en aanbevelingen te verstrekken.

Hij controleert de gegevens die de budgettaire en financiële beslissingen kunnen beïnvloeden.

Hij mag van de diensten alle inlichtingen vorderen die nuttig zijn voor het volbrengen van zijn taak.

Artikel 4.-

Volgens voor ieder Ministerie te bepalen nadere regelen geeft de begrotingsadministrateur advies over de budgettaire en financiële aspecten van de voorstellen van de diensten.

Geen zaak met budgettair of financieel aspect mag aan de Minister worden voorgelegd eer dat advies is gegeven.

.../...

Dat advies wordt gevoegd bij de dossiers die aan de inspecteur van financiën worden voorgelegd overeenkomstig het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole.

Artikel 5.-

De algemene diensten die belast zijn met de begrotingszaken en met de comptabiliteit der uitgaven, worden onder het gezag van de begrotingsadministrateur geplaatst.

Artikel 6.-

De begrotingsadministrateur zorgt onder meer voor de boeking van de ordonnanties voor kredietopeningen die door de Minister aan de secundaire ordonnateurs en door dezen aan hun ondergeschikten worden toegestaan.

Hij kan, ... (voorts zoals in het ontwerp, maar met vervanging van "de programma's" door "de activiteitenprogramma's of de begrotingsprogramma's").

Hij mag ter plaatse inzage nemen van de registers en het dagboek, bijgehouden door de controleurs van de vastgelegde uitgaven.

Artikel 7.-

De begrotingsadministrateur zorgt dat verzekerd worden :

a) de juiste raming van de activiteitenprogramma's ;

b) de verantwoording van de ingediende begrotingsvoorstellen ;

c) de controle op de gegrondheid van kredietaanvragen, gelet op de behoeften ;

.../...

d) de controle op de regelmatigheid en de juistheid van de ramingen ;

e) de verdeling van de kredieten over de diensten en de eventuele aanpassing van de activiteitenprogramma's aan de beschikbare kredieten ;

f) de uitwisseling van inlichtingen met het oog op het verzamelen van alle dienstige documentatie ;

g) het opstellen van de periodieke staten van uitvoering ;

h) het kritisch onderzoek van iedere vraag van de diensten met budgettaire of financiële terugslag ;

i) de juiste uitvoering of toepassing, uit een oogpunt van begroting en financiën, van de beslissingen binnenin het Ministerie, van de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en van alle andere wetsbepalingen ;

j) het uitwerken van zodanige maatregelen als vereist zijn voor het herstel van een gezond begrotingsbeheer.

Indien daartoe grond bestaat, geeft hij in overweging de programma's, kredieten of voorstellen aan te passen teneinde ze in overeenstemming te brengen met de budgettaire en financiële middelen.

Artikel 8.-

De begrotingsadministrateur doet jaarlijks verslag aan de Minister over de uitvoering van de begroting.

.../...

HOOFDSTUK II - COORDINATIE VAN DE WERKZAAMHEDEN.

Artikel 9.-

De begrotingsadministrateur blijft in contact met de diensten die belast zijn met het centraliseren of coördineren van de budgettaire en financiële zaken, met name het bestuur van de begroting en van de controle op de uitgaven, het bestuur van de thesaurie en de staatsschuld en de dienst van het openbaar krediet.

Hij neemt deel aan het onderzoek van de vraagstukken in verband met het budgettair en boekhoudkundig beheer, als er meer dan een Ministerie bij betrokken is.

Artikel 10.-

Het ministerieel comité voor budgettair beheer en openbaar ambt bepaalt de hoofdlijnen voor het optreden van de begrotingsadministrateurs.

HOOFDSTUK III - STATUUTBEPALINGEN.

Artikel 11.-

In de tabel gevoegd bij het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de hiërarchische indeling van de graden waarvan de ambtenaren in de Rijksbesturen kunnen titularis zijn, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

A. Onder het opschrift "I. Alfabetische rangschikking van de Franse benamingen" :

1° wordt in rang 16 de graad "begrotingsadministrateur - directeur - generaal" toegevoegd vóór "commissaris - generaal";

2° wordt in rang 15 de graad "begrotingsadministrateur - inspecteur-generaal" toegevoegd na "adjunct-administrateur";

B. Onder het opschrift "I. Alfabetische rangschikking van de Nederlandse benamingen" :

1° wordt in rang 16 de graad "begrotingsadministrateur - directeur-generaal" toegevoegd vóór "commissaris-generaal";

2° wordt in rang 15 de graad "begrotingsadministrateur - inspecteur-generaal" toegevoegd na "adjunct-commissaris-generaal".

Artikel 12.-

In het kader van ieder ministerie wordt een betrekking van begrotingsadministrateur ingesteld overeenkomstig de bij dit besluit gevoegde tabel.

Binnen twee maanden na de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad worden de wijzigingen die in de organieke kaders worden aangebracht ter wille van het ambt van begrotingsadministrateur, voor akkoord voorgelegd aan het ministerieel comité voor budgettair beheer en openbaar ambt.

.../...

Artikel 13.-

De Koning benoemt de begrotingsadministrateur na advies van het ministerieel comité voor budgettair beheer en openbaar ambt.

De begrotingsadministrateur staat onder het rechtstreeks gezag van de Minister en van de secretaris-generaal.

Artikel 14.-

... (zie advies) ...

Artikel 15.-

In artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 22 juli 1964 tot vaststelling van de weddeschalen der aan verscheidene Ministeries gemene graden, worden volgende wijzigingen aangebracht :

1° na de vermelding "directeur-generaal ..,161" wordt de vermelding "begrotingsadministrateur - directeur-generaal ... 161" ingevoegd;

2° na de vermelding "inspecteur-generaal ... 151" wordt de vermelding "begrotingsadministrateur -inspecteur-generaal ... 151" ingevoegd.

Voor ambtenaren die aangeworven zijn op grond van artikel 16 van dit besluit, worden de werkelijke diensten vanaf hun 25e jaar verricht, ... tweejaarlijkse verhogingen, met het onderscheid gemaakt in de artikelen 14 tot 32 van het koninklijk besluit van 22 juli 1964 houdende bezoldigingsregeling van het personeel der Ministeries.

.../...

HOOFDSTUK IV. OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN.

Artikel 16.-

In afwijking van Deel III van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ... (tekst van artikel 15 van het ontwerp)...

Artikel 17.-

Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel 18.-

Onze Ministers zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.

...

...

+

Alle Ministers behoren het besluit mede te ondertekenen, zoals zij het ook voordragen.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : G. VAN BUNNEN,		conseiller d'Etat,	président,
de Heren :		staatsraad,	voorzitter,
	J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat,	
Madame :	G. CISELET,	staatsraden,	
Mevrouw :			
Monsieur :	G. DE LEUZE,	greffier adjoint,	greffier,
de Heer :		adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.