

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1986-1987**

15 DECEMBER 1986

Ontwerp van wet waarbij voorlopige kredieten worden geopend welke in mindering komen van de begrotingen voor het begrotingsjaar 1987 en die bestemd zijn om tijdens de maanden januari, februari en maart de werking van de openbare diensten te waarborgen

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
FINANCIEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER DE CLERCQ**

De Commissie heeft op 15 december een onderzoek gewijd aan dit ontwerp.

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING
DOOR DE VICE-EERSTE MINISTER
EN MINISTER VAN BEGROTING**

De Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting geeft in de eerste plaats de stand van de ronddeling van de begrotingen 1986. Deze tabel vindt men terug op bladzijden 4

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heer de Clippele, voorzitter; mevr. Buyse, de heren Chabert, Cooreman, De Bremaeker, Desmarets, De Smeyter, de Wasseige, Evers, Friederichs, A. Geens, Kenzeler, Moens, Ottenbourg, mevr. Truffaut, de heren Vanhaverbeke, Van houtte en De Clercq, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Didden, Henrion, Moureaux, Mouton en Sondag.

3. Andere senator : de heer Hotyat.

R. A 13754*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

428 (1986-1987) : N° 1.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1986-1987**

15 DECEMBRE 1986

Projet de loi ouvrant des crédits provisoires à valoir sur les budgets de l'année budgétaire 1987 et destinés à assurer la marche des services publics durant les mois de janvier, février et mars

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES
PAR M. DE CLERCQ**

La Commission a examiné ce projet au cours de sa réunion du 15 décembre.

**I. EXPOSE INTRODUCTIF
DU VICE-PREMIER MINISTRE
ET MINISTRE DU BUDGET**

Le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget fait d'abord le point sur la distribution des budgets de 1986. Le tableau récapitulatif figure aux pages 4 et 5 du rapport

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : M. de Clippele, président; Mme Buyse, MM. Chabert, Cooreman, De Bremaeker, Desmarets, De Smeyter, de Wasseige, Evers, Friederichs, A. Geens, Kenzeler, Moens, Ottenbourg, Mme Truffaut, MM. Vanhaverbeke, Van houtte et De Clercq, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Didden, Henrion, Moureaux, Mouton et Sondag.

3. Autre sénateur : M. Hotyat.

R. A 13754*Voit :***Document du Sénat :**

428 (1986-1987) : N° 1.

en 5 van het verslag van de Kamercommissie voor de Financien (Gedr. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers - 700/3 - 86/87).

Wat de begrotingen voor 1987 betreft, herinnert de Minister aan zijn afspraak met de Kamervoorzitter, volgens welke alle uitgavenbegrotingen voor 1987 vóór 28 februari 1987 moeten ingediend zijn.

De voorlopige kredieten zijn gebaseerd op de bedragen ingeschreven in de Algemene Toelichting bij de Rijksmidelenbegroting van 1987. Dit is een procedure die reeds vaak in het verleden werd toegepast. Daarbij komt dat aldus is rekening gehouden met de besparingen van het Sint-Annaplan.

Er zijn evenwel een reeks afwijkingen voorzien. De lijst ervan bevindt zich in de memorie van toelichting bij het ontwerp. Het gaat meestal om de betaling van de wedden op het einde van de maand en om toe te laten dat een aantal uitgaven in april 1987 tijdig kunnen betaald worden.

II. ALGEMENE BESPREKING

Een lid vreest dat niettegenstaande alles, de Regering nadien toch nog zal moeten beroep doen op het procédé van de voorlopige twaalfden, hetgeen in strijd is met de controle-mogelijkheid van het Parlement. Hetzelfde lid hoopt dat de wet tot regeling van de voorlopige kredieten, recentelijk in de Senaat gestemd, wellicht beterschap zal brengen (Gedr. St. Senaat 301 (1985-1986) - Nr. 1).

Een ander lid is de mening toegedaan dat ons land in een post-democratisch tijdperk is getreden. Hij onderscheidt twee aspecten : eerst en vooral het politieke aspect : een Regering die regeert met bijzondere machten, de rol van het Parlement en vooral zijn controlefunctie beknot maar volhoudt dat deze parlementaire controle nog steeds bestaat maar steeds vooruit loopt op de parlementaire beslissingen; vervolgens een juridisch aspect : het niet in acht nemen van het grondwettelijk beginsel van de annaliteit der begrotingen; de democratische regels worden niet gerespecteerd. We bevinden ons in een buitengewone toestand : heel wat begrotingen 1986 zijn nog niet eens ingediend; de enige juridische grondslag voor de vestiging van de voorlopige kredieten is de begroting 1985, daar het de laatste gestemde begroting is. Dit was steeds de traditie en wordt thans bevestigd door de pas goedgekeurde wet (Gedr. St. Senaat 301 (1985-1986) - Nr. 1). Het lid verwerpt de door de Regering aangehaalde argumenten, o.m. het Sint-Katarinaplan, en stelt dat de wet dient gerespecteerd te worden.

In het raam van een andere tussenkomst wordt onderstreept dat zo spoedig mogelijk een einde dient gemaakt te worden aan het procédé van de voorlopige kredieten maar dat het voorliggend ontwerp niet in tegenspraak is met de wet tot regeling van de voorlopige kredieten. Hetzelfde lid stelt dat, naar zijn oordeel, er juridisch geen probleem is. Het formalisme dat gehanteerd wordt bij de uitvoering van de begrotingen lijkt hem daarentegen wel een probleem. Het nut en de doelmatigheid van de uitgaven dienen regelmatig nagegaan te worden.

de la Commission des Finances de la Chambre (doc. Chambre - 700/3 - 86/87).

Pour ce qui est des budgets de 1987, le Ministre rappelle l'accord qu'il a conclu avec le Président de la Chambre, selon lequel tous les budgets de dépenses de 1987 doivent être déposés avant le 28 février 1987.

Les crédits provisoires sont basés sur les montants inscrits dans l'Exposé général des Voies et Moyens de 1987. C'est une procédure qui a déjà été souvent appliquée dans le passé. De plus, cela a permis de tenir compte des économies du plan de Val-Duchesse.

Une série de dérogations sont toutefois prévues. La liste en est reprise dans l'exposé des motifs du présent projet. Il s'agit pour l'essentiel de permettre de payer les traitements à la fin du mois et d'effectuer en temps voulu un certain nombre de dépenses en avril 1987.

II. DISCUSSION GENERALE

Un membre craint que malgré tout, le Gouvernement ne doive encore recourir par la suite aux douzièmes provisoires, ce qui est en contradiction avec la fonction de contrôle du Parlement. L'intervenant espère que la loi portant réglementation des crédits provisoires, votée récemment au Sénat, apportera une amélioration (Doc. Sénat 301 (1985-1986) - N° 1).

Un autre membre considère que notre pays est entré dans une période post-démocratique. Il distingue deux aspects : avant tout, l'aspect politique : un Gouvernement qui gouverne avec des pouvoirs spéciaux, restreint le rôle du Parlement et surtout sa fonction de contrôle, mais prétend que ce contrôle parlementaire existe toujours, tout en anticipant continuellement sur les décisions parlementaires; ensuite, un aspect juridique : l'inobservation du principe constitutionnel de l'annalité des budgets; les règles démocratiques ne sont pas respectées. Nous nous trouvons dans une situation exceptionnelle : de nombreux budgets de 1986 n'ont même pas encore été déposés; la seule base juridique de l'établissement de crédits provisoires est constituée par le budget de 1985, étant donné qu'il s'agit du dernier budget voté. Telle a toujours été la tradition et elle est maintenant confirmée par la loi qui vient d'être votée (Doc. Sénat 301 (1985-1986) - N° 1). L'intervenant rejette les arguments invoqués par le Gouvernement, notamment le plan de la Sainte-Catherine, et affirme qu'il faut respecter la loi.

Dans le cadre d'une autre intervention, on souligne qu'il faut mettre fin le plus rapidement possible à la procédure des crédits provisoires, mais que le projet à l'examen ne contredit pas la loi portant réglementation des crédits provisoires. L'intervenant affirme qu'à son avis, il n'y a pas de problème juridique. Par contre, le formalisme observé dans l'exécution des budgets lui semble constituer un problème. Il y a lieu d'examiner régulièrement l'utilité et l'efficacité des dépenses.

In zijn antwoord onderstreept de Minister van Begroting dat voor het vaststellen van de voorlopige kredieten steeds de bedragen van de Algemene Toelichting worden genomen, indien deze is rondgedeeld.

Een lid vraagt uitleg over de interpretatie van de in artikel 2 opgenomen bepaling, te weten « nieuwe lopende en kapitaaluitgaven, vroeger niet toegelaten door de wetgevende macht ».

Een ander lid is van oordeel dat het opschrift van het ontwerp niet in overeenstemming is met de inhoud ervan, daar voor de meeste departementen meer wordt gevraagd dan 1/4 van de in de Algemene Toelichting vermelde bedragen.

In zijn antwoord stipt de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting aan dat de specificiteit verdwijnt met het procédé van de voorlopige kredieten. Dit neemt niet weg, aldus de Minister, dat de controleurs van de vastleggingen deze specificiteit nog nazien en op eventuele overschrijdingen wijzen.

Voor sommige departementen waar het personeelsbestand zeer belangrijk is, worden 30 pct. kredieten gevraagd, omdat de wedden van de maand december 1986 begin januari 1987 worden uitbetaald.

Ook het Rekenhof, aldus de Minister, gaat verder met zijn controle, zelfs indien er voorlopige kredieten zijn.

Het opmaken en het uitwerken van het spaarplan begin 1986 heeft de Regering er toe genoopt de uitgavenbegrotingen met vertraging in te dienen.

Het systeem van het schijfsgewijze lossen van de kredieten heeft zijn efficiëntie bewezen en een betere controle van de uitgaven is daardoor mogelijk gebleken.

De Minister stipt nog aan dat in sommige omstandigheden de opportuniteit van de uitgaven belangrijker is dan de legaliteit. Thans geven de inspecteurs van Financiën ook advies inzake de opportuniteit.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Bij de artikelsgewijze bespreking wordt onderstreept dat artikel 1 van het ontwerp de bedragen van de voorlopige kredieten voor elk van de departementen vermeldt en dat artikel 2 zegt dat deze kredieten niet mogen worden aangewend voor nieuwe initiatieven.

De artikelen 1 tot en met 16 worden aangenomen met 12 tegen 4 stemmen.

Een amendement strekt ertoe een artikel 16bis in te voegen, luidende als volgt :

« Artikel 16bis. — De opbrengst van de successierechten geïnd op het grondgebied van het Brusselse Gewest wordt aan dit Gewest toegekend vanaf 1986.

Dans sa réponse, le Ministre du Budget souligne que pour la détermination des crédits provisoires, on prend toujours les montants de l'exposé général, si celui-ci a été distribué.

Un commissaire demande des explications concernant l'interprétation de la disposition figurant à l'article 2, à savoir « à des dépenses courantes et à des dépenses de capital nouvelles non autorisées antérieurement par le Législateur ».

Un autre commissaire considère que l'intitulé du projet ne correspond pas à son contenu, étant donné que pour la plupart des départements, on demande plus d'un quart des montants figurant dans l'exposé général.

Dans sa réponse, le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget relève que la procédure des crédits provisoires fait disparaître la spécificité. Il n'empêche, dit-il, que les contrôleurs des engagements vérifient encore cette spécificité et signalent les dépassements éventuels.

Pour certains départements, dont l'effectif du personnel est très important, on demande 30 p.c. de crédits, parce que les traitements du mois de décembre 1986 sont payés au début de janvier 1987.

Selon le Ministre, la Cour des comptes continue à exercer sa mission de contrôle, même s'il y a des crédits provisoires.

En raison de l'élaboration et de la mise au point du plan d'austérité au début de 1986, le Gouvernement n'a pu déposer les budgets de dépenses qu'avec retard.

Le système de la libération par tranche des crédits a prouvé son efficacité et il s'est avéré qu'il permettait un meilleur contrôle des dépenses.

Le Ministre souligne encore que, dans certaines circonstances, l'opportunité des dépenses est plus importante que la question de leur légalité. A l'heure actuelle, les inspecteurs des Finances fournissent également des avis en matière d'opportunité.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Dans le cadre de la discussion des articles, il est souligné que l'article premier du projet indique les montants des crédits provisoires pour chacun des départements et que l'article 2 dispose que ces crédits ne peuvent pas être affectés à des initiatives nouvelles.

Les articles 1^{er} à 16 y compris sont adoptés par 12 voix contre 4.

Un amendement est déposé, qui vise à insérer un article 16bis, rédigé comme suit :

« Article 16bis. — Le produit des droits de succession perçus sur l'aire géographique de la Région bruxelloise est attribué à celle-ci à partir de 1986.

Het bedrag daarvan wordt gestort in een Fonds dat ingeschreven zal worden in de afzonderlijke sectie van de begroting van het Brusselse Gewest en bestemd is voor de uitgaven van dit Gewest, met inbegrip van de financiële steun aan de gemeenten.

Voor 1986 wordt deze opbrengst voorlopig vastgesteld op 2 443 miljoen frank.

Voor 1987 wordt deze opbrengst voorlopig vastgesteld op 622,5 miljoen frank voor het eerste trimester. »

De indiener geeft volgende verantwoording :

« De regeringsverklaring bepaalt uitdrukkelijk dat vanaf 1986 aan het Brusselse Gewest de opbrengst zal worden toegerekend van de successierechten die op zijn grondgebied geïnd zijn.

Om de gelijkheid tussen de Gewesten ten aanzien van deze ontvangsten te herstellen en om aan het Brusselse Gewest deze middelen te geven die het dringend nodig heeft, moet het regeerakkoord onverwijld in wetteksten omgezet worden en moeten de begrotingsinstrumenten die onontbeerlijk zijn voor de blijvende uitvoering daarvan, in werking gesteld worden.

De bedragen voor 1986 en 1987 zijn voorlopig en zullen aangepast moeten worden aan de werkelijke ontvangsten. »

Het amendement wordt verworpen met 11 tegen 4 stemmen, bij 1 onthouding.

De artikelen 17 tot 25 worden aangenomen met 12 tegen 4 stemmen.

Het geheel van het ontwerp is aangenomen met 12 tegen 4 stemmen.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het uitbrengen van een mondeling verslag in openbare vergadering.

De Rapporteur,
C. DE CLERCQ.

De Voorzitter,
J.-P. de CLIPPELE.

Le montant en est viré à un fonds à inscrire à la section particulière du budget de la Région bruxelloise en vue de son affectation aux dépenses de cette Région, en ce compris l'aide financière aux communes.

Pour 1986, ce produit est arrêté à 2 443 millions de francs, à titre provisionnel.

Pour 1987, ce produit est arrêté, pour le premier trimestre, à 622,5 millions de francs, à titre provisionnel. »

L'auteur de l'amendement fournit la justification suivante :

« La déclaration gouvernementale prévoit explicitement l'attribution à la Région bruxelloise, dès 1986, du produit des droits de succession perçus sur son aire géographique.

Afin de rétablir l'égalité entre les Régions quant à cette recette et de donner à la Région bruxelloise ces moyens dont elle a le plus grand et le plus urgent besoin, il convient de réaliser sans plus tarder la concrétisation juridique de l'accord gouvernemental et de mettre en place le dispositif budgétaire indispensable à la permanence de son exécution.

Les montants pour 1986 et 1987 ont un caractère provisionnel et devront être adaptés en fonction des recettes réelles. »

L'amendement est rejeté par 11 voix contre 4 et 1 abstention.

Les articles 17 à 25 sont adoptés par 12 voix contre 4.

L'ensemble du projet a été adopté par 12 voix contre 4.

Confiance a été faite au rapporteur pour la présentation d'un rapport oral en séance publique.

Le Rapporteur,
C. DE CLERCQ.

Le Président,
J.-P. de CLIPPELE.