

- 656 / 3 - 88 / 89

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

19 JANVIER 1989

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 28 juin 1963
modifiant et complétant les lois sur la
comptabilité de l'Etat**

AMENDEMENTS

**N° 1 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL ET VAN ROMPUY**

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

**N° 2 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL ET VAN ROMPUY**

Art. 2

**A la quatrième ligne, remplacer les mots « la
loi » par les mots « une loi organique ».**

Voir :

- 656 - 88 / 89 :

- N° 1 : Proposition de loi de MM. Defosset, De VliegHERE, J. Michel et Van Rompuy.
- N° 2 : Avis du Conseil d'Etat.

- 656 / 3 - 88 / 89

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

19 JANUARI 1989

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 28 juni
1963 tot wijziging en aanvulling van
de wetten op de Rijkscomptabiliteit**

AMENDEMENTEN

**N° 1 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL EN VAN ROMPUY**

Artikel 1

Dit artikel weglaten.

**N° 2 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL EN VAN ROMPUY**

Art. 2

**Op de vierde regel de woorden « de wet » ver-
vangen door de woorden « een organieke wet ».**

Zie :

- 656 - 88 / 89 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heren Defosset, De VliegHERE, J. Michel en Van Rompuy.
- N° 2 : Advies van de Raad van State.

N° 3 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 3

Remplacer cet article par ce qui suit :

« Art. 3 — *Un article 4bis, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :*

» Art. 4bis. — *Les dépenses fiscales comprennent tous les abattements, réductions et exceptions au régime général d'imposition, établis pendant l'année budgétaire en faveur de certains contribuables ou de certaines activités d'ordre économique, social ou culturel. »*

N° 4 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 4

A l'article 9 proposé, apporter les modifications suivantes :

a) au § 1^{er}, remplacer les mots « budget des Voies et Moyens, des Dépenses fiscales » **par les mots** « budget des Voies et Moyens, y compris un inventaire de toutes les dépenses fiscales »;

b) remplacer le § 4, premier alinéa, par ce qui suit :

« *Le budget général des dépenses prévoit et autorise les dépenses par division organique et par programme, des services d'administration générale de l'Etat et des organismes appartenant à la catégorie A de l'article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ;*

c) au § 4, remplacer le dernier alinéa par ce qui suit :

« *Le budget général des dépenses fixe, s'il y a lieu, les conditions auxquelles sont soumises les dépenses. En l'absence d'une réglementation légale afférente aux subsides, chacun de ces subsides facultatifs doit faire l'objet d'une inscription nominative particulière dans le budget général des dépenses précisant la nature des subsides qui peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi. »;*

d) dans le texte néerlandais du § 6, premier alinéa, remplacer les mots « stelt de Koning de begrotingen vast » **par les mots** « legt de Koning de begrotingen vast »;

N° 3 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 3

Dit artikel vervangen door wat volgt :

« Art. 3 — *Een artikel 4bis, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd :*

» Art. 4bis. — *Fiscale uitgaven omvatten alle aftrekken, verminderingen en uitzonderingen op het algemene stelsel van belastingheffing, die gedurende het begrotingsjaar worden ingesteld ten voordele van belastingplichtigen of van economische, sociale of culturele activiteiten. »*

N° 4 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 4

In het voorgestelde artikel 9, de volgende wijzigingen aanbrengen :

a) in § 1, de woorden « begroting voor de Rijksmiddelen, voor de fiscale uitgaven, » **vervangen door de woorden** « begroting voor de Rijksmiddelen met inbegrip van een inventaris van alle fiscale uitgaven, »;

b) in § 4, het eerste lid aanvullen met wat volgt :

« *en van de instellingen bedoeld in categorie A van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut ;*

c) in § 4, het laatste lid vervangen door wat volgt :

« *De algemene uitgavenbegroting bepaalt zo nodig de aan de uitgaven verbonden voorwaarden. Bij ontstentenis van een wettelijke reglementering betreffende toelagen, is elk van deze facultatieve toelagen het voorwerp van een speciale begrotingspost van de algemene uitgavenbegroting die de aard preciseert van deze toelagen die kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning. »;*

d) in § 6, eerste lid, de woorden « stelt de Koning de begrotingen vast » **vervangen door de woorden** « legt de Koning de begrotingen vast »;

e) Au § 7, deuxième alinéa, remplacer les mots : « Ils peuvent également » par les mots :

« S'ils n'ont pas été pris au 31 décembre précédant le début de l'année budgétaire conformément au prescrit de l'alinéa précédent, les arrêtés royaux peuvent également être pris ... »;

f) au § 8, supprimer le deuxième alinéa;

g) au § 9, supprimer la deuxième phrase;

h) compléter le § 9 par un second alinéa, libellé comme suit :

« A l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, les arrêtés royaux ou les dispositions de ces arrêtés qui ne feront pas l'objet d'une loi, sont publiés au Moniteur belge »;

i) compléter cet article par un § 10, libellé comme suit :

« § 10. — Sans préjudice des dispositions de l'article 24, les modifications apportées aux arrêtés royaux publiés sont également communiquées préalablement aux Chambres législatives et à la Cour des comptes, et une des Chambres législatives peut, dans un délai de trente jours, émettre le souhait que ces modifications ou certaines de leurs dispositions fassent l'objet d'une loi. A l'expiration du délai précité, ces modifications ou les dispositions qui ne feront pas l'objet d'une loi sont publiées au Moniteur belge. »;

j) compléter cet article par un § 11, libellé comme suit :

« § 11. — Tant que les arrêtés royaux visés aux §§ 9 et 10 n'ont pas été publiés au Moniteur belge, les ministres ordonnateurs ne peuvent émettre des ordonnances de dépenses que dans les limites des crédits initiaux du dernier budget approuvé ou des arrêtés royaux déjà publiés. »;

k) compléter cet article par un § 12, libellé comme suit :

« § 12. — La Cour des comptes veille à ce qu'aucun article des arrêtés royaux ne soit dépassé et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu. ».

N° 5 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 5

Au § 3 de l'article 10 proposé, supprimer la deuxième phrase et compléter cet article par un second alinéa, libellé comme suit :

e) In § 7, tweede lid, de woorden : « Zij kunnen worden uitgevaardigd » vervangen door de woorden :

« Zijn de koninklijke besluiten tegen de 31 december voorafgaand aan de aanvang van het begrotingsjaar niet uitgevaardigd zoals bepaald in vorig lid, dan kunnen zij ook worden uitgevaardigd »;

f) in § 8, het tweede lid weglaten;

g) in § 9, de tweede zin weglaten;

h) § 9 aanvullen met een tweede lid, luidend als volgt :

« Na het verstrijken van de in vorig lid bepaalde termijn, worden de koninklijke besluiten of de bepalingen ervan die niet bij wet zullen worden geregeld, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. »;

i) Dit artikel aanvullen met een § 10, luidend als volgt :

« § 10. — Onverminderd het bepaalde in artikel 24, worden wijzigingen aan de bekendgemaakte koninklijke besluiten eveneens vooraf medegedeeld aan de Wetgevende Kamers en aan het Rekenhof, en kan een Wetgevende Kamer binnen een termijn van dertig dagen de wens te kennen geven dat deze wijzigingen of sommige bepalingen ervan bij wet zullen worden geregeld. Na het verstrijken van voormelde termijn, worden die wijzigingen of de bepalingen ervan die niet bij wet zullen worden geregeld bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. »;

j) Dit artikel aanvullen met een § 11, luidend als volgt :

« § 11. — Zolang de in §§ 9 en 10 bedoelde koninklijke besluiten niet zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, mogen de ordonnancerende ministers slechts ordonnances van uitgaven opmaken binnen de perken van respectievelijk de initiële kredieten van de laatste goedgekeurde begroting of de eerder reeds bekendgemaakte koninklijke besluiten. »;

k) Dit artikel aanvullen met een § 12, luidend als volgt :

« § 12. — Het Rekenhof waakt ervoor dat geen enkel artikel van de koninklijke besluiten wordt overschreden en dat geen overschrijving plaats heeft. ».

N° 5 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 5

In § 3 van het voorgestelde artikel 10, de tweede zin weglaten en dit artikel aanvullen met een tweede lid , luidend als volgt :

« A l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, les arrêtés royaux ou les dispositions de ces arrêtés qui ne feront pas l'objet d'une loi sont publiés au Moniteur belge. »

N° 6 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 6

A l'article 10bis proposé, apporter les modifications suivantes :

a) remplacer le § 1^{er}, premier alinéa, par ce qui suit :

« La loi ouvre les crédits provisoires nécessaires au fonctionnement des services à valoir sur le budget de la même année budgétaire, s'il apparaît que le budget général des dépenses, le budget de la Dette publique et / ou le budget des dotations ne pourront être adoptés au plus tard à l'une des dates suivantes de l'année qui précède l'année budgétaire : le 30 novembre, pour le budget général des dépenses, et le 31 décembre, pour le budget de la Dette publique et le budget des dotations. »;

b) au § 1^{er}, deuxième alinéa, remplacer les mots « budget général des dépenses » par le mot « budget »;

c) au § 2, premier alinéa, du texte néerlandais, remplacer le mot « toelagen » par le mot « allocaties » et les mots « algemene uitgavenbegroting » par le mot « begroting »;

d) au § 2, supprimer le deuxième alinéa;

e) compléter le § 2 par l'alinéa suivant :

« Sauf dispositions particulières des lois ouvrant des crédits provisoires, les dépenses, par programme pour le budget général des dépenses, et par article pour le budget de la Dette publique et le budget des dotations, ne pourront dépasser le montant des crédits initiaux du dernier budget qui aura été approuvé »;

f) remplacer le § 5 par ce qui suit :

« Dans le mois suivant l'adoption du budget général des dépenses, les budgets des services d'administration générale de l'Etat sont arrêtés, conformément aux §§ 6 à 10 de l'article 9.

La publication des budgets au Moniteur belge rend caducs les crédits provisoires. »

« Na het verstrijken van de in vorig lid bepaalde termijn, worden de koninklijke besluiten of de bepalingen ervan die niet bij wet zullen worden geregeld, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. »

N° 6 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 6

In het voorgestelde artikel 10bis, de volgende wijzigingen aanbrengen :

a) § 1, eerste lid, vervangen door wat volgt :

« De wet opent voorlopige kredieten die voor de werking van de diensten noodzakelijk zijn en die in mindering komen van de begroting van hetzelfde begrotingsjaar, indien blijkt dat de algemene uitgavenbegroting, de Rijksschuldbegroting en / of de begroting der dotatiën niet kunnen worden goedgekeurd uiterlijk op de hiernavolgende data van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat : 30 november voor de algemene uitgavenbegroting en 31 december voor de Rijksschuldbegroting en de begroting der dotatiën. »;

b) in § 1, tweede lid, de woorden « algemene uitgavenbegroting » vervangen door het woord « begroting »;

c) in § 2, eerste lid, het woord « toelagen » vervangen door het woord « allocaties » en de woorden « algemene uitgavenbegroting » vervangen door het woord « begroting »;

d) in § 2, het tweede lid weglaten;

e) § 2 aanvullen met het volgende lid :

« Behoudens bijzondere bepalingen van de wetten waarbij die voorlopige kredieten worden geopend, mogen de uitgaven, voor de algemene uitgavenbegroting, per programma en, voor de Rijksschuldbegroting en de begroting der dotatiën, per artikelen niet hoger liggen dan het bedrag van de initiële kredieten van de laatste goedgekeurde begroting »;

f) § 5 vervangen door wat volgt :

« Binnen de maand volgend op de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting worden de begrotingen van de Diensten van Algemeen Bestuur van de Staat vastgelegd, overeenkomstig de §§ 6 tot 10 van artikel 9.

De bekendmaking van de begrotingen in het Belgisch Staatsblad doet de voorlopige kredieten vervallen. »

N° 7 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 7

A l'article 19 proposé aux §§ 1^{er} et 3, deuxième alinéa, remplacer chaque fois les mots « la loi » par les mots « une loi organique ».

N° 8 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 8

A l'article 24 proposé apporter les modifications suivantes :

a) Au § 2, deuxième alinéa, 1) et 2), remplacer chaque fois les mots « l'Administration générale de l'Etat » par les mots « les dépenses de l'Etat » ;

b) Remplacer le § 4 par ce qui suit :

« § 4. Lorsqu'elle porte sur le budget général des dépenses, la délibération répartit les montants des autorisations données au-delà ou en dehors des crédits ouverts par la loi, conformément aux prescriptions modifiées du budget. »

N° 9 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 11

Remplacer deux fois les mots « par la loi » par les mots « par une loi organique ».

N° 10 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE,
J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 12

Remplacer cet article par ce qui suit :

« Art. 12. — La loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires est abrogée dès qu'un projet de loi ajustant le budget général des dépenses a été distribué aux membres des Chambres législatives ou, à défaut de distribution au 15 mai d'un tel projet, le 31 décembre de la première année budgétaire au cours de laquelle le régime du budget général des dépenses est entré en vigueur.

Tant que, pour le premier budget général des dépenses, les arrêtés royaux visés à l'article 9, § 9, de la loi du 28 juin 1963, tel qu'il est modifié par l'article 4 de la présente loi, n'ont pas été publiés au Moniteur belge, la loi du 31 décembre 1986 portant

N° 7 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 7

In het voorgestelde artikel 19, in § 1 en in § 3, tweede lid, de woorden « De wet » telkens vervangen door de woorden « Een organieke wet ».

N° 8 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 8

In het voorgestelde artikel 24, de volgende wijzigingen aanbrengen :

a) In § 2, tweede lid, 1) en 2) de woorden « het Algemeen Bestuur van de Staat » telkens vervangen door de woorden « de Staatsuitgaven » ;

b) § 4 vervangen door wat volgt :

« § 4. Wanneer de beraadslaging betrekking heeft op de Algemene Uitgavenbegroting, verdeelt ze de bedragen van de machtigingen die boven of naast de door de wet geopende kredieten worden verleend, overeenkomstig de gewijzigde voorschriften van aie begroting. »

N° 9 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 11

De woorden « door de wet » en « bij wet » worden respectievelijk vervangen door de woorden « door een organieke wet » en « bij organieke wet ».

N° 10 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 12

Dit artikel vervangen door wat volgt :

« Art. 12. — De wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten wordt opgeheven zodra, overeenkomstig artikel 5 van onderhavige wet, een ontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting wordt uitgedeeld aan de leden van de Wetgevende Kamers of, bij ontstentenis op 15 mei van een dergelijk ontwerp, op 31 december van het eerste begrotingsjaar waarvoor het stelsel van de algemene uitgavenbegroting geldt.

Zolang, voor de eerste algemene uitgavenbegroting, de in § 9 van artikel 9 van de wet van 28 juni 1963, zoals gewijzigd door artikel 4 van onderhavige wet, bedoelde koninklijke besluiten niet zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, kan eveneens toepassing

réglementation des crédits provisoires peut également s'appliquer. »

N° 11 DE MM. DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL ET VAN ROMPUY

Art. 13(nouveau)

Ajouter un article 13(nouveau) libellé comme suit :

« Art. 13. — Les articles 3 et 24 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat sont abrogés. »

JUSTIFICATION

Les présents amendements tiennent pratiquement compte de toutes les observations formulées par le Conseil d'Etat (Doc. n° 656/2).

A. Observations générales

1. Dans son avis, le Conseil d'Etat établit une distinction entre « l'élaboration et le vote du budget — c'est-à-dire la phase de l'autorisation — et le contrôle subséquent des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire la phase de l'exécution, qui aboutit finalement à la loi des comptes » (p. 27).

Selon le Conseil d'Etat, « il s'agit toutefois de savoir si, en ce qui concerne la phase de l'autorisation, la réforme proposée ignore le principe de la spécialité ou si elle le compromet ou le vide de sa substance » (p. 28).

Il est incontestable que le système du *budget général des dépenses* implique une restriction de la spécialité budgétaire; les développements de la proposition de loi font d'ailleurs explicitement état de l'intention de ramener le nombre de postes budgétaires des 2 800 environ que comptent les budgets de dépenses actuels à quelque 500 dans le budget général des dépenses » (Doc. n° 656/1, p. 7; également cité dans l'avis du Conseil d'Etat, p. 42).

Le principe de la spécialité budgétaire résulte, certes, des articles 41 et 116 de la Constitution, de l'article 11 de la loi organique du 28 juin 1963 et l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, mais « la question du degré de spécialité budgétaire, c'est dans une large mesure la *pratique budgétaire* du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif qui en définit le contour précis » (Groupe de travail mixte Chambre-Sénat-Gouvernement, note de synthèse, 1984, p. 4). Il ne faut pas non plus perdre de vue l'hétérogénéité que l'on constate actuellement dans le poids des différents postes budgétaires — c'est-à-dire l'hétérogénéité de la spécialité budgétaire —; c'est ainsi qu'il y a des postes d'à peine 1 million de francs et d'autres de 25 milliards de francs, comme par exemple les crédits inscrits au budget du ministère des Finances en vue du paiement des traitements du personnel de ce ministère » (Centre d'étude des institutions politiques, Rapport d'Alcantara, pp. 23-24).

Quoi qu'il en soit, un des objectifs principaux de la présente proposition de loi est d'assurer l'adoption du budget en temps utile et, partant, de permettre aussi la revalorisation du droit d'amendement.

worden gemaakt van de wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten. »

N° 11 VAN DE HEREN DEFOSSET, DE VliegHERE, J. MICHEL EN VAN ROMPUY

Art. 13(nieuw)

Een artikel 13(nieuw) toevoegen, luidend als volgt :

« Art. 13. — De artikelen 3 en 24 van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat worden opgeheven. »

VERANTWOORDING

Voormelde amendementen houden nagenoeg volledig rekening met de opmerkingen van de Raad van State (Stuk n° 656/2).

A. Algemene opmerkingen

1. In het advies van de Raad van State wordt het onderscheid gemaakt tussen « de opmaak en de stemming van de begroting — dit is de fase van de machtiging — en de latere controle op de staatsuitgaven; dit is de fase van de uitvoering die finaal in de rekeningenwet resulteert » (blz. 3).

Vraag is volgens de Raad « of, wat de fase van de machtiging betreft, de voorgestelde hervorming aan het *specialiteitsbeginsel* voorbijgaat, het in het gedrang brengt of het uitholt » (blz. 4).

Het stelsel van de *algemene uitgavenbegroting* impliceert onbetwistbaar een inkrimping van de begrotingsspecialiteit; in de toelichting van het wetsvoorstel wordt trouwens uitdrukkelijk melding gemaakt van « een inkrimping van het aantal begrotingsposten van ± 2 800 in de huidige uitgavenbegrotingen tot ± 500 in de algemene uitgavenbegroting » (Stuk n° 656/1, blz. 7; eveneens geciteerd in het advies van de Raad van State, blz. 17).

Het principe van de begrotingsspecialiteit blijkt weliswaar uit de artikelen 41 en 116 van de Grondwet, artikel 11 van de organieke wet van 28 juni 1963 en artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op het Rekenhof, doch « inzake de graad ervan, is het in ruime mate de *begrotingspraktijk* van de uitvoerende en wetgevende macht die er de juiste inhoud van bepaalt » (Gemengde Werkgroep Kamer-Senaat-Regering, synthese-nota, 1984, blz. 4). De huidige heterogeniteit in het gewicht van de onderscheiden begrotingsposten — dit wil zeggen de heterogeniteit van de begrotingsspecialiteit — mag evenmin uit het oog worden verloren :

« zo zijn er posten van amper 1 miljoen frank tegenover andere van bijvoorbeeld 25 miljard frank, zoals bijvoorbeeld de op de begroting van Financiën met het oog op de betaling van de bezoldigingen van het personeel van dit Ministerie uitgetrokken kredieten » (Studiecentrum Politieke Instellingen, Rapport d'Alcantara, blz. 24).

Hoe dan ook, één van de hoofdbekommernissen van onderhavig wetsvoorstel is de *tijdige goedkeuring van de begroting* en aldus ook de *revalorisatie van het amendementsrecht* mogelijk maken.

Or, pour atteindre ce but, il paraît indiqué de conserver le système des « arrêtés royaux » — que le Conseil d'Etat dénomme « arrêtés de concrétisation ». Rien n'empêche, en effet, de se ranger au point de vue du Conseil d'Etat et « de considérer la fixation de ces arrêtés royaux comme la réalisation d'une condition suspensive que les Chambres législatives imposent au pouvoir exécutif dans l'organisation du contrôle budgétaire et des dépenses qu'elles exercent à l'égard de celui-ci, condition suspensive qui consisterait en ce que l'autorisation accordée dans le budget général des dépenses de l'Etat ne peut être mise en œuvre aussi longtemps que ne sont pas intervenus les arrêtés de concrétisation indiquant l'affectation plus détaillée des fonds évalués, qui est nécessaire pour le contrôle efficace des dépenses de l'Etat. Dans cette optique, le Roi prendrait les arrêtés, non pas sur la base d'une délégation ni en exécution d'une loi telle que visée à l'article 67 de la Constitution, mais sur la base du pouvoir qu'il tient de l'article 29 de la Constitution en tant que chef du pouvoir exécutif » (Doc n° 656/2, p. 32).

Les amendements aux articles 4, 5 et 6 (§ 5) de la proposition de loi traduisent ce point de vue.

Pour être complet, il convient encore d'observer qu'initialement, la Sous-commission n'avait envisagé ni la possibilité que les arrêtés royaux ou certaines dispositions de ceux-ci fassent l'objet d'une loi, ni la ratification de ces arrêtés royaux par les Chambres législatives (proposition faite ultérieurement, mais non retenue).

2) Conformément à l'avis du Conseil d'Etat (p. 34), la compétence de la Cour des comptes est étendue de manière expresse aux arrêtés royaux (amendement à l'article 4 de la proposition de loi : article 9, § 12 nouveau, de la loi organique de 1963).

3) En ce qui concerne les « dépenses fiscales », nous nous rallions également au point de vue du Conseil d'Etat (selon lequel un budget des dépenses fiscales n'ajoute rien au régime existant - p. 36). Aussi un amendement vise-t-il à supprimer l'article 1^{er} de la proposition de loi. « L'obligation d'information » envers les Chambres législatives au sujet des dépenses fiscales est, en revanche, maintenue.

B) Observations particulières

Art. 2

Il est tenu compte des observations du Conseil d'Etat. En ce qui concerne l'observation relative à l'article 24 de la loi du 15 mai 1846 (p. 38), il est renvoyé à l'amendement visant à ajouter un article 13 (nouveau) à la proposition de loi.

Quant à l'observation concernant « les règles en matière de dépenses » applicables pour les fonds (p. 38), il nous semble que l'article 7 de la proposition de loi (art. 19 de la loi organique de 1963) lui enlève d'emblée tout fondement. Aussi, aucun amendement n'est-il présenté en ce qui concerne ce point.

Art. 3

La définition des « dépenses fiscales » figurant à l'article 3 de la proposition est reprise de l'Exposé des motifs du projet de loi de redressement qui est devenu la loi du 31 juillet 1984 (Doc. Chambre n° 927/1, 1983-1984, pp. 12-13).

Welnu, om voormelde doelstelling te verwezenlijken, lijkt het aangewezen het stelsel van de « koninklijke besluiten » — door de Raad van State « invulbesluiten » genoemd — aan te houden. Niets belet evenwel de zienswijze van de Raad van State bij te treden en het vaststellen van de koninklijke besluiten te kwalificeren « als de realisatie van een opschortende voorwaarde die door de Wetgevende Kamers in de organisatie van hun begrotings- en uitgaventoezicht op de uitvoerende macht aan deze wordt opgelegd, inhoudende dat zolang de invulbesluiten niet zijn vastgesteld waarbij de bestemming van de begrote gelden meer in detail wordt aangegeven — nodig voor een efficiënte controle op de staatsuitgaven — aan de in de algemene uitgavenbegroting verleende machtiging geen uitvoering kan worden gegeven. De Koning zou in die optiek de besluiten vaststellen, niet op grond van een delegatie noch ter uitvoering van een wet als bedoeld in artikel 67 van de Grondwet, doch wel op grond van de bevoegdheid die Hij als hoofd van de uitvoerende macht aan artikel 29 van de Grondwet ontleent » (Stuk n° 656/2, blz. 8).

De amendementen op de artikelen 4, 5 en 6 (§ 5) van het wetsvoorstel verwoorden die zienswijze.

Volledigheidshalve zij er nog op gewezen dat aanvankelijk in de schoot van de Subcommissie noch de « mogelijkheid om de koninklijke besluiten of sommige bepalingen ervan bij wet te regelen », noch de ratificatie door de Wetgevende Kamers van deze koninklijke besluiten (achteraf voorgesteld doch niet weerhouden) werd overwogen.

2) Overeenkomstig het advies van de Raad van State (blz. 10), wordt de bevoegdheid van het Rekenhof uitdrukkelijk uitgebreid tot de koninklijke besluiten (amendement op artikel 4 van het wetsvoorstel : artikel 9, § 12 nieuw, van de organieke wet van 1963).

3) Wat de « fiscale uitgaven » betreft, wordt de zienswijze van de Raad van State (dat een begroting van de fiscale uitgaven « niets aan de bestaande regelen toevoegt » - blz. 12) eveneens bijgetreden. Dientengevolge strekt een amendement tot het weglaten van artikel 1 van het wetsvoorstel. De « verplichting van informatie » over de fiscale uitgaven ten gerieve van de Wetgevende Kamers wordt daarentegen gehandhaafd.

B) Bijzondere opmerkingen

Art. 2

Met de opmerkingen van de Raad van State wordt rekening gehouden. Wat de opmerking betreffende artikel 24 van de wet van 15 mei 1846 betreft (blz. 13), wordt verwezen naar het amendement strekkend tot het toevoegen van een nieuw artikel 13 aan het wetsvoorstel.

Wat de opmerkingen betreffende de « uitgavenregels » voor de fondsen betreft (blz. 13), deze lijkt ons van meetaf aan opgevangen door artikel 7 van het wetsvoorstel (tot wijziging van artikel 19 van de organieke wet van 1963); er wordt derhalve geen amendement voorgesteld.

Art. 3

De definitie van « fiscale uitgaven » opgenomen in artikel 3 van het voorstel werd ontleend aan de memorie van toelichting van het ontwerp van herstellwet, dat achteraf de wet van 31 juli 1984 is geworden (Stuk Kamer n° 927/1, 1983-1984, blz. 12-13).

L'amendement présenté tient compte des observations formulées par le Conseil d'Etat (p. 38).

Art. 4

a) Dépôt des projets à la Chambre des représentants (§ 1^{er}). (p. 39 de l'avis)

Le Conseil d'Etat fait observer que la primauté de la Chambre des représentants a été supprimée par la révision de la Constitution de 1921. Il n'en reste pas moins qu'en vertu d'une « coutume non écrite », les budgets des Voies et Moyens et de la Dette publique sont toujours déposés en premier lieu à la Chambre.

En outre, l'examen de ces budgets par la Chambre des représentants donne toujours lieu à « un débat sur la politique générale du Gouvernement », conformément au Règlement de la Chambre (article 75, n° 2).

Monsieur Defraigne (« De Gemengde Werkgroep voor de Hervorming van de Begrotingsmethodes », *Liber amicorum W. De Clercq*, pp. 72-73) a même souligné que les discussions en Commission du Budget portent tant sur les dépenses que sur les recettes, étant entendu qu'en matière de dépenses — sauf, il est vrai, pour les dépenses de la Dette publique —, ce débat n'est assorti d'aucune sanction juridique.

b) « Les objectifs généraux à moyen terme » et « les obligations contractées par l'Etat » (§ 2). (p. 40 de l'avis)

Le Conseil d'Etat estime qu'il se recommanderait d'expliquer la portée exacte des deux dernières phrases du § 2.

En ce qui concerne l'avant-dernière phrase, on rappellera que le système des *budgets-programmes*, qui a été introduit à partir de l'année budgétaire 1986 sur la base de propositions de la Délégation générale à la réforme de la comptabilité de l'Etat, a notamment pour but de permettre l'établissement d'un état prévisionnel triennal (année sur laquelle porte le budget + 2 ans).

(R. Hebbelinck, « De la technique des budgets-programmes », tiré à part, *Bulletin de documentation*, Service d'études et de documentation du Ministère des Finances, n° 5 - mai 1986, p. 22).

Pour ce qui est de la dernière phrase, elle a été ajoutée sur proposition motivée de M. Vandenbroucke (c'est-à-dire sur la base d'un échange de vues au sein de la Sous-commission).

c) Définitions des notions de « divisions organiques » et de « programmes de subsistance et d'activités » (§ 4). (p. 41 de l'avis)

Les critiques formulées par le Conseil d'Etat au sujet de ces définitions sont, sans conteste, fondées. Ces définitions ont également été empruntées à l'étude de R. Hebbelinck (op. cit., p. 25). Ce problème reste donc entier.

*
* *

Les autres observations faites par le Conseil d'Etat ont été traduites intégralement dans les amendements. (Pour

Het amendement houdt rekening met de opmerkingen van de Raad van State (blz. 14).

Art. 4

a) *Indiening van de ontwerpen van begroting bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers* (§ 1). (blz. 14 van het advies)

De Raad van State wijst erop dat de voorrang van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd opgeheven door de Grondwetsherziening van 1921. Niettemin worden de Rijksmiddelen- en de Rijksschuldenbegroting, volgens een « ongeschreven gebruik », steeds eerst bij de Kamer ingediend.

Conform het Kamerreglement (artikel 75, n° 2), wordt bij het onderzoek van genoemde begrotingen door de Kamercommissie voor de Begroting daarenboven steeds « een debat over het algemeen beleid van de Regering » gehouden.

De heer Defraigne (« De Gemengde Werkgroep voor de Hervorming van de begrotingsmethodes », *Liber amicorum W. De Clercq*, blz. 72-73) heeft er zelfs op gewezen dat « de besprekingen van de Commissie voor de Begroting zowel aan de uitgaven als aan de ontvangsten zijn gewijd, met dien verstande nochtans dat inzake uitgaven — de uitgaven van de Rijksschuld weliswaar uitgezonderd — aan dit debat geen enkele juridische sanctie wordt verbonden ».

b) « de algemene oogmerken op middellange termijn » en « de verplichtingen die de Staat heeft aangegaan » (blz. 15 van het advies)

De Raad van State acht een verduidelijking van de draagwijdte van de twee laatste zinnen van § 2 aangegeven.

Wat de voorlaatste zin betreft, zij verwezen naar het systeem van de zogenaamde *programmabegrotingen*, dat vanaf het begrotingsjaar 1986 op grond van voorstellen van de Algemene Afvaardiging tot hervorming van de Rijkscomptabiliteit werd ingevoerd. Tot de finaliteiten van deze hervorming behoort ondermeer een *driejarig vooruitzicht* (te budgetteren jaar + 2 jaar).

(R. Hebbelinck, « Techniek van de Programmabegrotingen », Overdruk Documentatieblad Studie- en Documentatiedienst van het Ministerie van Financiën, n° 5 - mei 1986, blz. 22).

Wat de laatste zin betreft, deze werd op gemotiveerd voorstel van de heer Vandenbroucke (dit wil zeggen op grond van een gedachtenwisseling in de schoot van de Subcommissie toegevoegd).

c) Definities van « organisatieafdelingen » en « bestaansmiddelen- en activiteitenprogramma's » (§ 4) (blz. 16 van het advies)

De kritiek van de Raad van State op deze definities is ongetwijfeld terecht. Deze definities werden eveneens ontleend aan R. Hebbelinck (op cit., blz. 25). Dit probleem blijft dus onopgelost.

*
* *

De overige opmerkingen van de Raad van State zijn volledig vertaald in amendementen. (Wat de opmerking

ce qui est de l'article 3 de la loi du 15 mai 1846 - p. 40 de l'avis - il est référé à l'article 13 *nouveau*).

Art. 6

En ce qui concerne les *crédits provisoires*, il convient d'opérer une distinction entre le budget général des dépenses, d'une part, et le budget de la Dette publique et celui des Dotations, d'autre part.

Le recours à des crédits provisoires paraît effectivement inéluctable dans le cas où un *budget général des dépenses* ne pourrait être adopté pour le 30 novembre. Aussi la suggestion du Conseil d'Etat de remplacer les mots « pour le 30 novembre » par les mots « avant le 1^{er} décembre » (p. 47) n'a-t-elle pas été retenue.

Par contre, de *nouvelles dispositions sont proposées* (amendement à l'article 12 de la proposition de loi) afin de régler, comme le suggère l'avis du Conseil d'Etat (p. 48), « le passage de l'ancien système au nouveau système de structures budgétaires ».

Il est également tenu compte des autres observations du Conseil d'Etat.

Art. 8

Il convient tout d'abord de noter qu'une erreur matérielle s'est glissée dans les développements de la proposition de loi (p. 5) : le montant de « 20 millions de francs » doit être remplacé par « 10 millions de francs ».

Le problème des *seuils en ce qui concerne le droit de dépassement budgétaire accordé aux Exécutifs* reste cependant entier. Quoi qu'il en soit, il est tout de même inconcevable que ces seuils soient fixés à 200 et à 10 millions de francs pour la Communauté germanophone.

Il ne nous paraît par ailleurs pas indiqué de supprimer les mots « conformément aux prescriptions modifiées du budget général des dépenses », ainsi que le suggère le Conseil d'Etat dans son observation relative au § 4. Le maintien de ces mots permet en effet de spécifier clairement que c'est le même arrêté qui opère *en même temps* la répartition des montants; en d'autres termes, il n'est pas requis d'arrêtés *complémentaires* comme pour le budget général des dépenses.

C. Observations finales

Le bien-fondé de l'observation finale du Conseil d'Etat, qui fait remarquer que « la date d'entrée en vigueur du nouveau régime devrait coïncider avec le début d'une année budgétaire », n'est pas contestable.

Etant donné que la fixation de la date d'entrée en vigueur, conformément à ce principe, devra résulter de l'examen de la proposition de loi par la commission compétente, il n'est pas encore présenté d'amendement sur ce point.

Sans doute s'indiquerait-il de demander dans le meilleur délai l'avis du Conseil d'Etat au sujet des présents amendements.

L. DEFOSSET
W. DE VliegHERE
J. MICHEL
E. VAN ROMPUY

betreffende artikel 3 van de wet van 15 mei 1846 betreft - blz. 15 van het advies, wordt verwezen naar artikel 13 *nieuw*).

Art. 6

Wat de *voorlopige kredieten* betreft, dient een onderscheid gemaakt tussen de algemene uitgavenbegroting enerzijds en de Rijksschuldbegroting en begroting der dotatiën anderzijds.

Bij gebrek aan een goedgekeurde *algemene uitgavenbegroting* op 30 november, lijken voorlopige kredieten wel degelijk onafwendbaar; de suggestie van de Raad van State om de woorden « 30 november » te vervangen door « niet vóór 1 december » (blz. 22) wordt derhalve niet in aanmerking genomen.

Conform het advies van de Raad van State (blz. 23), wordt daarentegen nu wel voorzien in « een oplossing voor de overgang van het oude naar het nieuwe systeem van begrotingsopbouw »; d.i. het voorwerp van het amendement op artikel 12 van het wetsvoorstel.

Met de overige opmerkingen van de Raad van State wordt eveneens rekening gehouden.

Art. 8

Wat de in de toelichting van het wetsvoorstel (blz. 5) vermelde bedragen betreft, zij wijzen op een materiële vergissing : het bedrag « 20 miljoen frank » moet worden vervangen door « 10 miljoen frank ».

Het probleem van de *drempels van het kredietoverschrijdingsrecht voor de Executieven* blijft evenwel onopgelost. Hoe dan ook, het is toch ondenkbaar dat deze drempels voor de Executieve van de Duitstalige Gemeenschap 200 en 10 miljoen frank bedragen.

Het lijkt niet aangewezen, conform de opmerking van de Raad van State bij § 4 (blz. 25), de woorden « *overeenkomstig de gewijzigde voorschriften van de Algemene Uitgavenbegroting* » weg te laten. Door de handhaving van deze woorden wordt immers duidelijk gemaakt dat hetzelfde besluit *meteen* de bedragen verdeelt; met andere woorden er zijn geen *aanvullende* besluiten vereist zoals bij de algemene uitgavenbegroting.

C. Slotbemerkingen

De slotbemerking van de Raad van State dat « *de datum van inwerkingtreding van de nieuwe regeling zou moeten samenvallen met de aanvang van een begrotingsjaar* » is voorzeker gegrond.

Uit het onderzoek van onderhavig wetsvoorstel door de bevoegde Commissie zal moeten blijken welke datum van inwerkingtreding aldus moet worden vooropgesteld. Daarom wordt nu nog geen amendement geformuleerd.

Wellicht is het wel aangewezen zo spoedig mogelijk het advies van de Raad van State over onderhavige amendementen in te winnen.