

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1977-1978

3 MAART 1978

**Ontwerp van wet tot wijziging van artikel 112
van de provinciewet**

MEMORIE VAN TOELICHTING

Artikel 112 van de provinciewet stelt in zijn eerste en tweede lid het beginsel volgens hetwelk over de gelden van de provincie alleen kan beschikt worden door middel van bevelschriften tot betaling verleend door de bestendige deputatie van de provincieraad en bekleed, vóór de betaling, met het visum van het Rekenhof.

Uit de ervaring is in het verleden reeds gebleken dat de volstreekte toepassing van dat beginsel veelal van die aard is dat de betalingen worden vertraagd niet alleen omdat de bestendige deputatie een college is dat slechts op bepaalde tijden zitting houdt, doch tevens wegens het feit dat de formaliteit van het « voorafgaand visum » een zekere tijd vergt. Daarom werden afwijkingen van bovengenoemd beginsel ingevoerd bij artikel 2, I, van het koninklijk besluit nr. 24 van 26 juli 1939 gewijzigd en bekrachtigd door artikel 2 van de wet van 16 juni 1947. De bij artikel 2, I, van vorengenoemd koninklijk besluit in artikel 112 van de provinciewet ingevoegde bepalingen werden andermaal gewijzigd door de wet van 18 mei 1951.

Krachtens die bepalingen is het geoorloofd :

« a) De vaste uitgaven van de provincies, zoals wedden, lonen en pensioenen, alsmede de andere uitgaven beneden 40 000 frank van de instellingen en diensten, te betalen uit kredieten, geopend overeenkomstig artikel 15, eerste lid, 1°, van de wet van 29 oktober 1846 betreffende de organisatie van het Rekenhof;

b) De lonen, alsmede de uitgaven voor werken, leveringen en vervoer van ten hoogste 10 000 frank, te betalen uit voor-

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1977-1978

3 MARS 1978

**Projet de loi modifiant l'article 112 de la loi
provinciale**

EXPOSE DES MOTIFS

En ses deux premiers alinéas l'article 112 de la loi provinciale pose le principe selon lequel on ne peut disposer de fonds provinciaux qu'au moyen de mandats délivrés par la députation permanente du conseil provincial et revêtus du visa de la Cour des comptes avant le paiement.

L'expérience a déjà démontré dans le passé que l'application absolue de ce principe est très souvent de nature à retarder les paiements en raison non seulement du fait que la députation permanente est un collège qui ne siège qu'à certains moments, mais encore de la circonstance que la formalité du « visa préalable » requiert un certain temps. C'est pourquoi, des dérogations ont été apportées au principe susmentionné par l'article 2, I, de l'arrêté royal n° 24 du 26 juillet 1939 modifié et confirmé par l'article 2 de la loi du 16 juin 1947. Les dispositions insérées dans l'article 112 de la loi provinciale par l'article 2, I, de l'arrêté royal précité ont été modifiées une nouvelle fois par la loi du 18 mai 1951.

En vertu de ces dispositions :

« a) Les dépenses fixes des provinces telles que traitements, salaires et pensions, ainsi que les autres dépenses des institutions et services, d'un montant inférieur à 40 000 francs peuvent être payées sur des crédits ouverts conformément à l'article 15, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes;

b) Les salaires, ainsi que les dépenses pour travaux, fournitures et transports ne dépassant pas 10 000 francs peuvent

schotten verleend overeenkomstig artikel 15, eerste lid, 2°, van dezelfde wet. Deze voorschotten mogen niet meer dan 750 000 frank bedragen.

De verantwoordingsstukken betreffende de uitgaven, te betalen door middel van een kredietopening of een geldvoorschot, worden, vóór de betaling, voorzien van de goedkeuring van de bestendige deputatie of van de overheid of de ambtenaar daartoe door dit college gemachtigd.

Het Rekenhof beslist over de regelmatigheid en het bedrag van de ter uitvoering van provinciale reglementen verleende pensioenen, vooraleer zij door de bestendige deputatie definitief worden toegekend.»

**

Dit ontwerp van wet beoogt, enerzijds, de bepalingen van het vierde lid van artikel 112 van de provinciewet aan te passen aan de terminologie van de genormaliseerde economische classificatie (1) en, anderzijds, de bij datzelfde lid bepaalde bedragen te wijzigen.

**

Toelichting bij de terminologie

De huidige tekst van het vierde lid van artikel 112 van de provinciewet heeft betrekking op de uitgaven te betalen enerzijds uit geopende kredieten en anderzijds uit geldvoorschotten.

Wat de eerste betreft, beoogt hij de — in een zelfde lid ondergebrachte — vaste uitgaven zoals wedden, lonen en pensioenen alsmede de andere uitgaven van de instellingen en diensten. Wat de tweede betreft, bestemt de wet ze eerst voor de lonen, vervolgens voor de uitgaven voor werken, leveringen en vervoer.

De onlangs in toepassing gebrachte functionele begroting deelt de gezamenlijke uitgaven in vijf categorieën in :

1. De personeelsuitgaven : economische classificatie : 11.
2. De werkingsuitgaven : economische classificatie : 12 en 140.
3. De overdrachten : economische classificatie : 3 tot 6.
4. De schuld : economische classificatie : 2, 8 en 9.
5. De onroerende en roerende investeringen : economische classificatie : 7.

Men stelt vast dat de terminologie die in de provinciewet wordt gebezigd in verband met de uit kredietopeningen te betalen uitgaven niet is aangepast aan de classificaties gebruikt in de functionele begroting die onder meer het begrip « vaste uitgaven » niet kent. Het was dus nodig de

(1) Cf. akkoord van het Ministercomité van de Benelux Economische Unie van 29 mei 1972. *Belgisch Staatsblad* van 12 augustus 1972, bladzijde 8904.

être payés sur avances de fonds délivrées conformément à l'article 15, alinéa 1^{er}, 2°, de la même loi. Ces avances ne peuvent excéder 750 000 francs.

Les pièces justificatives des dépenses à régler sur ouverture de crédit ou sur avance de fonds sont, avant le paiement, revêtues de l'approbation de la députation ou des autorités et fonctionnaires délégués à ces fins par ce collège.

La Cour des comptes statue sur la régularité et le taux des pensions accordées en exécution de règlements provinciaux, préalablement à l'attribution définitive de ces pensions par la députation.»

**

Le présent projet de loi a pour objet, d'une part, d'adapter les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 112 de la loi provinciale en fonction de la terminologie retenue par la classification économique normalisée (1) et, d'autre part, de modifier les montants prévus par ce même alinéa.

**

Quant à la terminologie

Le texte actuel de l'alinéa 4 de l'article 112 de la loi provinciale a trait aux dépenses payables d'une part sur ouvertures de crédit et d'autre part sur avances de fonds.

En ce qui concerne les premières, il vise — en les associant dans un même littéra — les dépenses fixes telles que traitements, salaires et pensions ainsi que les autres dépenses des institutions et services. Quant aux secondes, la loi les réserve d'abord aux salaires, ensuite aux dépenses pour travaux, fournitures et transports.

De son côté, le budget fonctionnel mis récemment en application classe l'ensemble des dépenses en cinq catégories :

1. Les dépenses de personnel : classification économique : 11.
2. Les dépenses de fonctionnement : classification économique : 12 et 140.
3. Les transferts : classification économique : 3 à 6.
4. La dette : classification économique : 2, 8 et 9.
5. Les investissements immobiliers et mobiliers : classification économique : 7.

On constate que la terminologie employée par la loi provinciale au sujet des dépenses payables sur crédits ouverts ne s'accommode pas des classifications utilisées par le budget fonctionnel qui ignore, notamment, la notion de « dépenses fixes ». Une mise en concordance de la loi s'imposait

(1) Cf. accord du Comité de Ministres de l'Union économique Benelux, du 29 mai 1972. *Moniteur belge* du 12 août 1972, page 8904.

wet daarmee in overeenstemming te brengen. Dit ontwerp past daarom de tekst van de provinciewet aan de hierboven aangeduide begrippen aan en voert een onderscheid in tussen de lopende personeelsuitgaven en de werkingsuitgaven (1) die alleen wegens hun aard kunnen worden vereffend op kredietopeningen (nieuw lid *a*).

Daar de bewoordingen, welke in de provinciewet worden gebruikt in verband met uitgaven vereffend op geldvoorschotten stroken met de begrippen in aanmerking genomen door de genormaliseerde economische classificatie, was het gezinszins nodig de wet aan te passen ten aanzien van de vorm ervan.

Er moet evenwel worden aangestipt dat het gebruik van geldvoorschot niet meer beperkt is tot de lonen alleen, doch dat het thans wordt uitgebreid tot alle van hand tot hand betaalbare bezoldigingen. Immers, de mogelijkheid om de lonen in speciën, ter plaatse en op vaste datum te betalen lag reeds aan de oorsprong van de bepalingen die door de wet van 18 mei 1951 in de provinciewet werden ingevoegd (Parl. St. Kamer, 1949-1950, nr. 169). Welnu, sinds de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers, is die wijze van betaling toepasselijk op alle aan het door de overheidsbesturen tewerkgesteld personeel te betalen bezoldigingen.

Toelichting bij de bedragen

De thans geldende bedragen werden in 1951 vastgesteld. Zij beantwoorden vanzelfsprekend niet meer aan de hedendaagse economische realiteiten en derhalve dienen zij te worden aangepast, rekening houdend met de sindsdien door de kosten van levensonderhoud ondergane evolutie. Het is dus wenselijk gebleken die bedragen te verhogen.

Door die verhoging zal het ook mogelijk zijn het « voorafgaand visum » dat door het Rekenhof wordt gegeven maximaal te beperken voor eerder kleine lopende uitgaven. Immers, ofschoon het beginsel van het voorafgaand visum van essentieel belang is en vanzelfsprekend moet worden behouden, is het toch geboden het alleen toe te passen voor de aanzienlijke uitgaven of voor die welke wegens hun aard meer voor betwisting vatbaar zijn.

Zo wordt het cijfer van 40 000 frank dat thans is vastgesteld voor de betalingen die uit kredietopening moeten vereffend worden, op 100 000 frank gebracht. Door die wijziging zal het aantal aan het visum te onderwerpen bevelschriften aanzienlijk worden verminderd en zullen de betalingen derhalve worden bespoedigd.

Ten aanzien van de betalingen uit geldvoorschotten, beoogt dit ontwerp een drievoudig doel.

— Het wil geen grens vaststellen voor de bezoldigingen die van hand tot hand betaalbaar zijn. Immers, het is nodig de bepalingen in acht te nemen van artikel 5 van voren-

(1) Cf. Genormaliseerde economische classificatie 1.

donc. C'est pourquoi, le présent projet met le texte de la loi provinciale en harmonie avec les notions reprises ci-dessus et consacre la distinction entre les dépenses courantes de personnel et les dépenses de fonctionnement (1) qui seules, par leur nature, sont susceptibles d'être payées sur ouvertures de crédit (littéra *a*, nouveau).

En revanche, les termes utilisés par la loi provinciale à propos des dépenses payées sur avances de fonds restant compatibles avec les notions retenues par la classification économique normalisée, il n'était nul besoin d'adapter la loi quant à sa forme.

Il convient toutefois de noter que le recours à l'avance de fonds ne se limite plus aux seuls salaires mais est à présent étendu à toutes les rémunérations payables de la main à la main. En effet, la possibilité de payer les salaires en espèces, sur place et à date fixe était déjà à l'origine des dispositions insérées dans la loi provinciale par la loi du 18 mai 1951 (Doc. parl. Chambre, 1949-1950, n° 169). Or, depuis la loi du 12 avril 1965 concernant la protection de la rémunération des travailleurs, ce mode de paiement est applicable à toutes les rémunérations payables au personnel occupé par les administrations publiques.

Quant aux montants

Les montants actuellement en vigueur ont été fixés en 1951. Il va de soi qu'ils ne correspondent plus aux réalités économiques d'aujourd'hui et qu'ils doivent être adaptés compte tenu de l'évolution enregistrée depuis lors par le coût de la vie. Il a donc paru opportun de les augmenter.

Cette augmentation permettra également d'alléger au maximum le « visa préalable » donné par la Cour des comptes pour les dépenses courantes d'importance réduite. En effet, quoique le principe du visa préalable soit essentiel et doive être naturellement maintenu, il n'en reste pas moins qu'il convient d'en réserver l'application aux dépenses importantes ou à celles qui, par leur nature, sont prédisposées davantage à être contestées.

C'est ainsi que le chiffre de 40 000 francs prévu actuellement pour les paiements effectués sur ouverture de crédit est porté à 100 000 francs. Cette modification aura pour effet de réduire considérablement le nombre des mandats à soumettre au visa et, partant, sera de nature à accélérer les paiements.

En ce qui concerne les paiements sur fonds avancés, il convient de souligner que l'intention du présent projet est triple.

— Il entend ne pas fixer de limite pour les rémunérations payables de la main à la main. En effet, il s'imposait de respecter le prescrit de l'article 5 de la loi du 12 avril 1965

(1) Cf. Classification économique normalisée 1.

bedoelde wet van 12 april 1965 luidens welk de bezoldiging van de werknemers der openbare besturen van hand tot hand mag worden uitbetaald.

— Het brengt de grens, die niet mag worden overschreden voor de uitgaven betreffende werken, leveringen en vervoer, van 10 000 op 20 000 frank.

— Tenslotte wordt het maximumbedrag van het voorschot dat aan ieder buitengewone rekenplichtige zal mogen worden verleend van 750 000 op 1 500 000 frank gebracht.

Om later een soepelere aanpassing van die bedragen mogelijk te maken, werd het bovendien dienstig geacht aan de Koning de macht op te dragen om ze te wijzigen. Die macht mag echter niet op discretionaire wijze worden uitgeoefend doch wel « volgens de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen ». Immers, een ter zake aan de Koning toevertrouwde discretionaire macht zou bezwaarlijk in overeenstemming te brengen zijn met het beginsel van de onafhankelijkheid der machten dat er zich tegen verzet dat de Uitvoerende Macht zich inlaat met de prerogatieven van het Rekenhof, d.w.z., in laatste instantie, van de Wetgevende Macht.

Hoewel het geboden was te denken aan een mogelijkheid tot latere aanpassing van de bedragen, was het toch niet aangewezen een automatische indexering van die bedragen in te voeren volgens de op de bezoldigingen van het personeel der openbare besturen toepasselijke procedure, daar zulks in de praktijk tot moeilijkheden zou leiden.

Dat is wat het laatste lid van de nieuwe bepaling van dit ontwerp van wet beoogt.

**

In verband met de door dit ontwerp van wet voorgestelde aanpassingen dient, enerzijds, het volgende te worden gezegd :

1. Ten aanzien van de kredietopeningen : het maximumbedrag van 100 000 frank zal niet van toepassing zijn voor de personeelsuitgaven, onverschillig van welke aard, zodat de storting van de sociale bijdragen en van de voorheffingen zonder vertraging kan geschieden;

2. Ten aanzien van de geldvoorschotten : het maximumbedrag van 1 500 000 frank zal niet van toepassing zijn voor de uitkeringen van bezoldigingen die van hand tot hand betaalbaar zijn.

Anderzijds moet erop gewezen worden dat die aanpassing het aanwenden van de kredietopening nog meer in de hand zullen werken.

Het is uiterst wenselijk dat dit systeem de gewone praktijk wordt wegens de voordelen die het biedt ten opzichte van dat van de geldvoorschotten :

1. Het biedt een grotere soepelheid bij het beheer van de begrotingskredieten. In tegenstelling tot het geldvoorschot, wordt de kredietopening slechts voorlopig aangekend, terwijl alleen de met het visum van het Rekenhof

précitée, lequel permet notamment aux travailleurs des administrations publiques de percevoir leur rémunération de la main à la main.

— Il porte de 10 000 à 20 000 francs la limite qui ne peut être dépassée pour les dépenses relatives aux travaux, fournitures et transports.

— Enfin le montant maximum de l'avance qui pourra être octroyé à chaque comptable extraordinaire passe de 750 000 à 1 500 000 francs.

En outre, pour permettre ultérieurement une adaptation plus souple de ces montants, il a été jugé utile de confier au Roi le pouvoir de les modifier. Ce pouvoir ne pourra cependant pas s'exercer de manière discrétionnaire mais bien « en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation ». En effet, un pouvoir discrétionnaire confié au Roi en cette matière se serait mal concilié avec le principe de l'indépendance des pouvoirs qui s'oppose à ce que l'Exécutif s'immisce dans le domaine des prérogatives de la Cour des comptes, c'est-à-dire, en dernière analyse, du Législatif.

S'il s'indiquait de prévoir une possibilité d'adaptation ultérieure des montants, on ne pouvait pour autant avoir recours à l'indexation automatique de ceux-ci suivant la procédure applicable aux rémunérations du personnel des administrations publiques étant donné qu'il s'en serait suivi des difficultés d'ordre pratique.

Tel est l'objet du dernier alinéa de la disposition nouvelle prévue par le présent projet de loi.

**

A propos des adaptations proposées par ce projet de loi, d'une part, il est à noter que :

1. En ce qui concerne les ouvertures de crédit : la limite de 100 000 francs ne sera pas d'application pour les dépenses de personnel, de quelque nature que ce soit, à l'effet notamment de permettre le versement sans retard des cotisations sociales et des précomptes;

2. En ce qui concerne les avances de fonds : le plafond de 1 500 000 francs ne sera pas applicable lorsqu'il s'agira de liquider des rémunérations payables de la main à la main.

D'autre part, il convient de souligner que ces adaptations auront pour conséquence de favoriser davantage le recours à l'ouverture de crédit.

Il est, en effet, vivement souhaitable que ce système devienne de pratique courante étant donné les avantages qu'il présente par rapport à celui de l'avance de fonds :

1. Il offre une plus grande souplesse dans la gestion des crédits budgétaires. Contrairement à l'avance de fonds, l'ouverture de crédit ne fait, en effet, l'objet que d'une imputation provisoire, seule l'ordonnance de régularisation visée

beklede ordonnantie van regularisatie de definitieve bestemming vastlegt tot beloop van het bedrag van die ordonnantie.

Op eenvoudig bericht van nieuwe bestemming ondertekend door de ordonnateur en bekrachtigd door de bestendige deputatie, wordt het niet aangewende gedeelte van de kredietopening derhalve opnieuw beschikbaar voor de aan het voorafgaand visum onderworpen uitgaven.

2. Het maakt het mogelijk de gelden niet te blokkeren. De kredietopening heeft immers geen invloed op de kasmiddelen voordat zij wordt aangewend. Het geldvoorschot, daarentegen, blokkeert de gelden en maakt ze onproductief.

3. Het biedt meer waarborgen aangezien het zoveel mogelijk betalingen van uitgaven toevertrouwt aan de rekenplichtige die wettelijk is belast met de algemene comptabiliteit krachtens artikel 113bis, littera a), van de provinciewet.

Kortom, dit ontwerp van wet wijzigt artikel 112 van de provinciewet om het aantal aan het « voorafgaand visum » voor te leggen bevelschriften te verminderen en om aldus de vereffening van de provinciale uitgaven te bespoedigen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de prerogatieven van het Rekenhof.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

H. BOEL.

par la Cour des comptes opérant affectation définitive jusqu'à concurrence du montant de la susdite ordonnance.

En conséquence sur simple avis de réaffectation signé par l'ordonnateur et entériné par la députation permanente, la partie non utilisée de l'ouverture de crédit redevient disponible pour les dépenses soumises au visa préalable.

2. Il permet de ne pas bloquer les fonds. L'ouverture de crédit n'a, en effet, pas d'influence sur la trésorerie avant son utilisation. L'avance de fonds, au contraire, bloque les fonds et les rend improductifs.

3. Il présente plus de garanties puisqu'il laisse le maximum de paiements des dépenses au comptable légalement chargé de la comptabilité générale en vertu de l'article 113bis, littera a, de la loi provinciale.

En conclusion, le présent projet de loi modifie l'article 112 de la loi provinciale afin de réduire le nombre des mandats soumis à la formalité du « visa préalable » et d'accélérer ainsi la liquidation des dépenses provinciales sans qu'il soit pour autant porté atteinte aux prérogatives de la Cour des comptes.

Le Ministre de l'Intérieur,

H. BOEL.

ONTWERP VAN WET

BOUDEWIJN,
Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Binnenlandse Zaken is belast in Onze Naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen waarvan de tekst volgt :

ARTIKEL 1

Artikel 112, vierde lid, van de provinciewet, gewijzigd bij de wet van 18 mei 1951, wordt door de volgende bepalingen vervangen :

« In afwijking van de voorgaande bepalingen is het geoorloofd :

a) Alle personeelsuitgaven, ongeacht het bedrag ervan, alsmede de werkingsuitgaven die niet boven 100 000 frank uitgaan, te betalen uit kredieten geopend overeenkomstig artikel 15, eerste lid, 1^o, van de wet van 29 oktober 1846 betreffende de organisatie van het Rekenhof;

b) Alle van hand tot hand betaalbare bezoldigingen, ongeacht het bedrag ervan, alsmede de uitgaven voor werken, leveringen en vervoer van ten hoogste 20 000 frank, te betalen uit geldvoorschotten verleend overeenkomstig artikel 15, eerste lid, 2^o, van dezelfde wet. Die voorschotten mogen niet meer dan 1 500 000 frank per rekenplichtige bedragen. Die grens mag evenwel worden overschreden tot beloop van het bedrag dat nodig is om de betaling van de bezoldigingen van hand tot hand te waarborgen.

De vorenvermelde maximumbedragen kunnen door de Koning worden gewijzigd volgens de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen. »

ART. 2

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de maand volgende op die waarin zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 16 februari 1978.

BOUDEWIJN.

Van Koningswege :

De Minister van Binnenlandse Zaken,

H. BOEL.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,
Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de présenter, en Notre Nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE 1^{er}

L'article 112, alinéa 4, de la loi provinciale, modifié par la loi du 18 mai 1951, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Par dérogation aux dispositions qui précèdent :

a) Toutes les dépenses de personnel, quel qu'en soit le montant, ainsi que les dépenses de fonctionnement ne dépassant pas 100 000 francs, peuvent être payées sur des crédits ouverts conformément à l'article 15, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes;

b) Toutes les rémunérations payables de la main à la main, quel qu'en soit le montant, ainsi que les dépenses pour travaux, fournitures et transports qui ne dépassent pas 20 000 francs peuvent être payées sur avances de fonds délivrées conformément à l'article 15, alinéa 1^{er}, 2^o, de la même loi. Ces avances ne peuvent excéder 1 500 000 francs par comptable. Toutefois, cette limite peut être dépassée jusqu'à concurrence du montant nécessaire pour assurer le paiement des rémunérations de la main à la main.

Les montants maximum mentionnés ci-dessus peuvent être modifiés par le Roi en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. »

ART. 2

La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Donné à Bruxelles, le 16 février 1978.

BAUDOUIN.

Par le Roi :

Le Ministre de l'Intérieur,

H. BOEL.