

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

23 JANVIER 1997

PROPOSITION DE LOI

modifiant les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat

(Déposée par M. Maurice Didden et consorts)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans son 150^e Cahier d'observations 1992-1993 (fascicule 1^{er}, pp. 136-137), la Cour des comptes rappelle qu'un des premiers objectifs poursuivis par la réforme budgétaire de 1989 (loi du 28 juin 1989) était de : « mettre fin au calendrier désordonné et *tardif* du dépôt des budgets de l'Etat, qui avait pour effet de *vider l'intervention parlementaire* d'une part *de son sens*, les opérations autorisées dans le budget étant souvent déjà effectuées, en tout ou en partie, au moment des débats parlementaires ».

Et la Cour d'ajouter, à juste titre : « Sur ce point, les résultats de la réforme sont spectaculaires (...) de sorte que les assemblées législatives ont pu, pour la première fois depuis des décennies, approuver avant le début de l'année les budgets concernés ».

Ce résultat spectaculaire et surtout positif peut maintenant être consolidé, étant donné que l'approbation des budgets ne relève plus du bicaméralisme : conformément à l'article 74 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, la Chambre des représen-

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

23 JANUARI 1997

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit

(Ingediend door de heer Maurice Didden c.s.)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In zijn 150^e Boek van opmerkingen 1992-1993 (deel 1, blz. 136-137), herinnerde het Rekenhof eraan dat één van de eerste doelstellingen van de begrotingshervorming van 1989 (wet van 28 juni 1989) was : « een einde te maken aan het ongeordende en met *vertraging* werkende tijdschema voor de indiening van de begrotingen van de Staat, waardoor de *tussenkomen van het Parlement alle betekenis verloor* en de in de begroting gemachtigde verrichtingen (vaak) al gedeeltelijk of geheel waren uitgevoerd op het ogenblik dat ze in het Parlement werden besproken ».

En het Hof voegde er terecht meteen aan toe : « Op dat vlak heeft de hervorming tot spectaculaire resultaten geleid (...) zodat voor de eerste keer in decennia de betrokken begrotingen voor het begin van het jaar waarop zij betrekking hebben, (kunnen) worden goedgekeurd ».

Dit spectaculair en voornamelijk positief resultaat kan nu ongetwijfeld worden geconsolideerd, aangezien het bicameraal stelsel niet langer geldt voor de goedkeuring van de begrotingen : overeenkomstig artikel 74 van de gecoördineerde grondwet van 17 fe-

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

tants est désormais exclusivement compétente pour les budgets et les comptes de l'Etat.

Une des caractéristiques essentielles de la loi précitée de 1989 réside par ailleurs dans l'introduction d'un double niveau de spécialité budgétaire à partir de l'année budgétaire 1990, avec, d'une part, la « spécialité légale au niveau du budget général des dépenses et de son ajustement » et, d'autre part, la « spécialité administrative » en ce qui concerne les budgets administratifs et les budgets administratifs ajustés.

De plus, on distingue encore les « budgets administratifs modifiés », qui permettent pendant l'année budgétaire et « dans les limites de chacun des crédits des programmes du budget général des dépenses » — c'est-à-dire sans modifier la loi budgétaire —, de procéder à une nouvelle ventilation des allocations de base.

A partir de l'année budgétaire 1995, le gouvernement a néanmoins opté pour la fusion du budget général des dépenses (ou de son adaptation) et des budgets administratifs (ou des budgets administratifs ajustés) dans un seul et même document.

Ceci a eu pour conséquence que les budgets administratifs (ou les budgets administratifs ajustés), qui faisaient auparavant uniquement l'objet de documents parlementaires, sont depuis lors également publiés au *Moniteur belge*.

Pour les années budgétaires 1995 et 1996 en revanche, conformément au prescrit des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, la Chambre des représentants a encore été appelée à déclarer — après approbation du budget général des dépenses (loi contenant le budget) — « par des motions de conformité que les allocations de base (budgets administratifs) sont conformes au contenu et aux objectifs des programmes (budget général des dépenses) ». Au cours de ces mêmes années budgétaires, des motions de conformité comparables ont encore été requises pour les budgets administratifs ajustés, après l'approbation du budget général des dépenses ajusté.

Conformément à la loi du 19 juillet 1996 (*Moniteur belge* du 28 septembre 1996) — c'est-à-dire la « loi Dupré » — le gouvernement n'est plus uniquement obligé de reprendre tous les budgets administratifs (ou les budgets administratifs ajustés) dans le budget général des dépenses (ou dans le budget général des dépenses ajusté). Cette même loi a en outre supprimé l'obligation légale des motions de conformité — y compris celles qui concernent les budgets administratifs « modifiés ».

Enfin, cette loi a complété les lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat (article 18) par une disposition nouvelle, libellée comme suit : « Les ministres qui ont les Finances et le Budget dans leurs attributions transmettent périodiquement à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes l'état des

bruari 1994, is de Kamer van volksvertegenwoordigers nu exclusief bevoegd voor de begrotingen en de rekeningen van de Staat.

Eén van de hoofdkenmerken van voornoemde wet van 1989 is voorts het invoeren van een tweevoudig niveau van begrotingsspecialiteit vanaf het begrotingsjaar 1990, met, enerzijds, de « wettelijke begrotingsspecialiteit » in de algemene uitgavenbegroting en in de aanpassing van die begroting en, anderzijds, de « administratieve begrotingsspecialiteit » in de zogenaamde administratieve begrotingen en aangepaste administratieve begrotingen.

Daarenboven zijn er dan nog de zogenaamde « gewijzigde administratieve begrotingen » die tijdens het begrotingsjaar en « binnen de perken van elk van de kredieten van de programma's geopend in de algemene uitgavenbegroting » — dat wil zeggen zonder de begrotingswet te wijzigen — overgaan tot een herverdeling van de zogenaamde basisallocaties.

Vanaf het begrotingsjaar 1995 heeft de regering er nochtans voor geopteerd om de algemene uitgavenbegroting (respectievelijk de aanpassing ervan) en de administratieve begrotingen (respectievelijk de aangepaste administratieve begrotingen) samen te voegen in één en hetzelfde document.

Zulks had tot gevolg dat de administratieve begrotingen (respectievelijk aangepaste administratieve begrotingen), die voorheen uitsluitend het voorwerp waren van parlementaire stukken, sedertdien eveneens in het *Staatsblad* werden gepubliceerd.

Voor de begrotingsjaren 1995 en 1996 bleef de Kamer van volksvertegenwoordigers daarentegen geroepen om, overeenkomstig het bepaalde in de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, nog steeds — na goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting (begrotingswet) — « door middel van conformiteitsmoties te verklaren dat de budgettaire basisallocaties (administratieve begrotingen) overeenstemmen met de inhoud en de doelstellingen van de programma's (algemene uitgavenbegroting) ». Vergelijkbare conformiteitsmoties bleven tijdens dezelfde begrotingsjaren eveneens vereist voor de aangepaste administratieve begrotingen, nadat de aangepaste algemene uitgavenbegroting was goedgekeurd.

Overeenkomstig de wet van 19 juli 1996 (*Belgisch Staatsblad* van 28 september 1996) — de « wet Dupré » — is vanaf het begrotingsjaar 1997 de regering niet alleen verplicht alle administratieve begrotingen (respectievelijk aangepaste administratieve begrotingen) op te nemen in de algemene uitgavenbegroting (respectievelijk aangepaste algemene uitgavenbegroting). Diezelfde wet heeft daarenboven de wettelijke verplichting van conformiteitsmoties — inclusief deze betreffende de « gewijzigde » administratieve begrotingen — afgeschaft.

Tenslotte heeft deze wet de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit (artikel 18) aangevuld met een nieuwe bepaling, luidend als volgt : « De ministers die de Financiën en de Begroting onder hun bevoegdheid hebben, zenden periodiek de stand van de kredieten evenals van hun aanwending — per

crédits, ainsi que de leur affectation, par programme et par allocation de base. »

*
* *

La présente proposition de loi vise essentiellement à affiner la « loi Dupré »; elle s'inspire également d'une proposition de loi de 1992 concernant le « Droit de dépassement de crédit dont dispose le Conseil des ministres » (Doc. Sénat n° 520/1, du 4 novembre 1992).

1.1. Il est opportun que les « budgets administratifs modifiés » soient désormais également publiés au *Moniteur*. D'ailleurs, dans le *Bulletin d'information* du Ministère des Finances de mai-juin 1996 (p. 59), M. R. Hebbelinck mentionnait également : « le problème de l'accessibilité par le public des budgets dits administratifs, les mieux susceptibles de l'éclairer et de lui apporter une réponse à maintes questions qu'il peut se poser ».

Il est dès lors proposé que les budgets administratifs modifiés soient désormais également publiés au *Moniteur*, après avoir été préalablement communiqués à la Chambre et à la Cour des comptes.

1.2. Bien que l'article 15 actuel des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat dispose explicitement que *les allocations de base peuvent faire l'objet d'une nouvelle ventilation « au cours de l'année budgétaire »*, un grand nombre de budgets administratifs modifiés sont encore transmis à la Chambre après l'expiration de l'année budgétaire.

Tant M. Candries (Doc. Chambre n° 1671/1 du 25 juin 1991, p. 8) que MM. P. Liénardy et A.-Ch. Ghils (*Bulletin de documentation* du ministère des Finances, juillet-août 1993, p. 97) ont attiré l'attention sur le fait que des budgets administratifs modifiés de l'année budgétaire 1990 avaient encore été distribués après le 31 décembre 1990, et même en mai 1991. Une note du 24 janvier 1992, adressée à la conférence des présidents, a également souligné que sept budgets administratifs de l'année budgétaire 1991 avaient encore été distribués dans le courant du mois de janvier 1992. Et la note d'ajouter immédiatement : « Un délai de quinze jours s'applique (aux termes de la loi) après la transmission d'un budget administratif modifié soumis à la motion de conformité; c'est-à-dire que les budgets administratifs soumis à la motion de conformité et transmis le 16 décembre 1991 ou plus tard n'étaient plus exécutoires au cours de l'année budgétaire 1991 ». Enfin, une note du secrétariat général du 29 septembre 1995 signale que les budgets administratifs 1994 modifiés des « Services du premier ministre » (Doc. Chambre n° 17/1) et de la « Coopération au développement » (Doc. Chambre n° 18/1) datent respectivement du 22 et du 21 juin 1995.

programma en per basisallocatie — over aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof. »

*
* *

Het hiernavolgend wetsvoorstel heeft hoofdzakelijk tot doel de « wet Dupré » te verfijnen; het grijpt tevens terug naar een wetsvoorstel van 1992 betreffende het zogenaamde « Kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad » (Stuk Senaat n° 520/1 van 4 november 1992).

1.1. Het is aangewezen dat de « gewijzigde administratieve begrotingen » voortaan ook worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Trouwens, in het Documentatieblad van het ministerie van Financiën van mei-juni 1996 (blz. 59) maakte de heer R. Hebbelinck ook melding van : « *le problème de l'accessibilité par le public des budgets dits administratifs, les mieux susceptibles de l'éclairer et de lui apporter une réponse à maintes questions qu'il peut se poser* ».

Er wordt daarom voorgesteld dat de gewijzigde administratieve begrotingen voortaan ook worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, nadat zij vooraf zijn medegedeeld aan de Kamer en aan het Rekenhof.

1.2. Hoewel het huidig artikel 15 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit uitdrukkelijk bepaalt dat *de basisallocaties « tijdens het begrotingsjaar » kunnen worden herverdeeld*, worden nog tal van gewijzigde administratieve begrotingen aan de Kamer overgezonden nadat het begrotingsjaar reeds is verstreken.

Zowel de heer Candries (Stuk Kamer n° 1671/1 van 25 juni 1991, blz. 8) als de heren P. Liénardy en A.-Ch. Ghils (*Documentatieblad* van het ministerie van Financiën, juli-augustus 1993, blz. 97) wezen erop dat na 31 december 1990 en zelfs in mei 1991 nog gewijzigde administratieve begrotingen van het begrotingsjaar 1990 werden rondgedeeld. In een notitie van 24 januari 1992 aan de Conferentie van Voorzitters, werd er eveneens op gewezen dat tijdens de maand januari 1992 nog 7 administratieve begrotingen van het begrotingsjaar 1991 werden rondgedeeld. En er werd onmiddellijk aan toegevoegd : « Na de verzending van een gewijzigde administratieve begroting die onderworpen is aan een conformiteitsmotie, geldt overeenkomstig de wet een wachttijd van 15 dagen; met andere woorden de op 16 december 1991 of later overgezonden administratieve begrotingen waren geenszins uitvoerbaar tijdens het begrotingsjaar 1991 ». Tenslotte werd er in een notitie van het secretariaat-generaal dd. 29 september 1995 op gewezen dat de gewijzigde administratieve begrotingen 1994 « Diensten Eerste Minister » (Stuk Kamer n° 17/1) en « Ontwikkelingssamenwerking » (Stuk Kamer n° 18/1) respectievelijk van 22 en 21 juni 1995 dateren.

Pour éviter que de tels retards se répètent à l'avenir, il est proposé de prévoir explicitement à l'article 15 des lois coordonnées qu'il peut être procédé à une nouvelle ventilation des allocations de base « (pendant l'année budgétaire et) au plus tard jusqu'au 20 décembre de cette même année ». Autrement dit, ce budget administratif modifié est publié au *Moniteur belge* après avoir été communiqué à la Chambre et à la Cour des comptes avant la fin de l'année budgétaire.

1.3. Même si le « *droit de dépassement des crédits dont dispose le conseil des ministres* » (article 44 des lois coordonnées) est tout à fait justifié, voire indispensable dans certaines circonstances urgentes, il n'en réduit pas moins sensiblement le rôle qui est traditionnellement dévolu à la Chambre dans le domaine financier et budgétaire.

L'article 44 précité dispose d'ores et déjà que « le conseil des ministres ventile en allocations de base les montants des autorisations données au-delà ou en dehors des crédits ouverts par la loi », ce qui signifie, en d'autres termes, que le budget administratif est directement ajusté dans la délibération du conseil des ministres.

En outre, ces délibérations sont immédiatement communiquées à la Chambre et à la Cour des comptes, sans être publiées au *Moniteur belge*. Actuellement, toute exécution des principaux dépassements de crédits (dépense d'au moins 200 millions de francs ou dépense d'au moins 20 millions de francs, qui, en outre, représente au moins 15% du crédit à charge duquel elle s'impute) est cependant déjà suspendue jusqu'au dépôt d'un « projet de loi spécial », tandis que les délibérations moins importantes du conseil des ministres sont immédiatement exécutoires et « font périodiquement l'objet d'un projet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires ».

La présente proposition de loi vise à faire en sorte qu'en application de l'article 44, l'ensemble des délibérations du conseil des ministres soient immédiatement communiquées à la Chambre et à la Cour des comptes, avant d'être publiées sans délai au *Moniteur belge*.

2. La nouvelle disposition de l'article 18 des lois coordonnées, disposant que « Les ministres qui ont les Finances et le Budget dans leurs attributions transmettent *périodiquement* à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes *l'état des crédits, ainsi que de leur affectation*, par programme et par allocation de base » est assurément de nature à satisfaire la Chambre.

Néanmoins, la présente proposition de loi vise à permettre à la Chambre d'exercer mieux encore sa mission de contrôle, en précisant que cet « état périodique » doit être communiqué au moins trois fois au cours de l'année budgétaire. Sans doute serait-il utile que ces états périodiques soient également publiés au *Moniteur belge*.

Om zulks in de toekomst te voorkomen, wordt voorgesteld in artikel 15 van de gecoördineerde wetten uitdrukkelijk te bepalen dat de basisallocaties kunnen worden herverdeeld « (tijdens het begrotingsjaar en) uiterlijk tot 20 december van datzelfde jaar ». Met andere woorden dergelijke gewijzigde administratieve begroting wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, nadat ze vóór het einde van het begrotingsjaar is medegedeeld aan de Kamer en aan het Rekenhof.

1.3. Hoezeer het « *Kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad* » (artikel 44 van de gecoördineerde wetten) ook verantwoord en zelfs noodzakelijk is in sommige dringende omstandigheden, door deze wetsbepaling wordt de traditionele financiële of begrotingsfunctie van de Kamer gevoelig afgezwakt.

Voornoemd artikel 44 bepaalt reeds dat « de Ministerraad de bedragen van de machtigingen die boven of naast de door de wet geopende kredieten worden verleend, meteen ook in basisallocaties verdeelt »; met andere woorden de administratieve begroting wordt meteen aangepast in de beraadslaging van de Ministerraad.

Daarenboven worden die beraadslagingen ook onverwijld overgezonden aan Kamer en Rekenhof, maar zij worden niet gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Weliswaar worden de belangrijkste kredietoverschrijdingen (een uitgave van ten minste 200 miljoen frank of een uitgave van ten minste 20 miljoen frank, die daarenboven ten minste 15 % vertegenwoordigt van het krediet ten laste waarvan die uitgave wordt aangerekend) thans wel al opgeschort tot wanneer een « speciaal wetsontwerp » is ingediend, terwijl minder belangrijke beraadslagingen van de Minsiterraad meteen uitvoerbaar zijn en « op gezette tijden worden opgenomen in een wetsontwerp waarbij de nodige kredieten worden geopend ».

Dit wetsvoorstel strekt ertoe dat alle beraadslagingen van de Ministerraad met toepassing van artikel 44 verder zonder verwijl worden medegedeeld aan Kamer en Rekenhof en nadien nu ook spoedig worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

2. De Kamer is zeer zeker gediend met de nieuwe bepaling in artikel 18 van de gecoördineerde wetten : « De ministers die de Financiën en de Begroting onder hun bevoegdheid hebben, zenden *periodiek de stand van de kredieten evenals van hun aanwending* — per programma en per basisallocatie — over aan de Kamer en aan het Rekenhof ».

Dit voorstel strekt er evenwel toe de Kamer nog beter te wapenen voor haar controlefunctie, door te bepalen dat dergelijke « periodieke stand » tijdens het begrotingsjaar minstens 3 maal moet worden medegedeeld. Wellicht is het aangewezen dat deze periodieke standen eveneens in het *Belgisch Staatsblad* worden opgenomen.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

A l'article 15 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 et modifiées par la loi du 16 juillet 1996, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1^{er}, les mots « pendant l'année budgétaire et après accord » sont remplacés par les mots « pendant l'année budgétaire et au plus tard jusqu'au 20 décembre de cette même année, après accord »;

2° l'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante : « Ces nouvelles ventilations sont immédiatement communiquées à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes avant d'être publiées au *Moniteur belge*. ».

Art. 3

L'article 18, alinéa 2, des mêmes lois, est remplacé par l'alinéa suivant :

« Au cours de l'année budgétaire, les ministres qui ont les Finances et le Budget dans leurs attributions publient au moins trois fois l'état des crédits, ainsi que de leur affectation par programme et par allocation de base au *Moniteur belge*. Avant d'être publié au *Moniteur belge*, cet état est transmis à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes. ».

Art. 4

A l'article 44, § 1^{er}, alinéa 2, des mêmes lois, la première phrase est remplacée par ce qui suit :

« Le texte des délibérations est immédiatement communiqué à la Chambre des représentants et à la Cour des comptes, avant d'être publié au *Moniteur belge*. ».

20 décembre 1996

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 15 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 en gewijzigd door de wet van 16 juli 1996, wordt gewijzigd als volgt :

1° in het eerste lid, worden de woorden « kan tijdens het begrotingsjaar en met » vervangen door de woorden « kan tijdens het begrotingsjaar en uiterlijk tot 20 december van datzelfde jaar, met »;

2° in het tweede lid, worden de woorden « worden zonder verwijl medegedeeld » vervangen door de woorden « worden, onmiddellijk en vóór hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, medegedeeld ».

Art. 3

Artikel 18, tweede lid, van dezelfde wetten, wordt vervangen door het volgende lid :

« Tijdens het begrotingsjaar maken de ministers die de Financiën en de Begroting onder hun bevoegdheid hebben, minstens drie maal de stand van de kredieten evenals van hun aanwending — per programma en per basisallocatie — bekend in het *Belgisch Staatsblad*. Telkens wordt deze stand, vóór zijn bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, medegedeeld aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof. ».

Art. 4

In artikel 44, § 1, tweede lid, van dezelfde wetten wordt de eerste zin vervangen door wat volgt :

« De tekst van de beraadslagingen wordt, onmiddellijk en vóór zijn bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, medegedeeld aan de Kamer van volksvertegenwoordigers en aan het Rekenhof. ».

20 december 1996.

M. DIDDEN
J. ARENS
D. REYNDERS
H. SCHOETERS