

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1992-1993

4 NOVEMBER 1992

Voorstel van wet tot wijziging van artikel 44 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991

(Ingediend door de heer Didden c.s.)

TOELICHTING

Artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit voorziet in het zgn. « kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad »: de Ministerraad kan, in dringende gevallen, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorzienbare omstandigheden, bij gemotiveerde beraadslaging, machtiging verlenen tot het vastleggen, het ordonnanceren en het betalen van uitgaven boven de limiet van de begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door de beraadslaging vastgestelde bedrag.

In de twee hierna volgende gevallen, wordt iedere uitvoering van de beraadslaging opgeschort tot wanneer een « speciaal wetsontwerp » is ingediend:

a) wanneer de beslissing betrekking heeft op een bedrag van ten minste 200 miljoen frank;

b) wanneer de beslissing machtiging verleent voor een uitgave van ten minste 20 miljoen frank, die ten minste 15 pct. vertegenwoordigt van het krediet ten laste waarvan die uitgave wordt aangerekend (art. 44, § 2).

Het wetsontwerp houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting 1991 — Sectie 16 « Landsverdediging », Gedr. St. Kamer nr. 5/26-1713/1 - 90/

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1992-1993

4 NOVEMBRE 1992

Proposition de loi modifiant l'article 44 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991

(Déposée par M. Didden et consorts)

DEVELOPPEMENTS

L'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat règle le droit au « dépassement de crédit » reconnu au Conseil des ministres. Celui-ci peut, dans les cas d'urgence amenés par des circonstances exceptionnelles ou imprévisibles, autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement des dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédit, jusqu'à concurrence du montant fixé par la délibération.

Toute exécution de la délibération est cependant suspendue jusqu'au dépôt d'un « projet de loi spécial » dans les deux cas ci-après:

a) lorsque la délibération porte sur un montant d'au moins 200 millions de francs;

b) lorsque la délibération autorise une dépense d'au moins 20 millions de francs qui représente au moins 15 p.c. du crédit à charge duquel cette dépense s'impute (art. 44, § 2).

Le projet de loi ajustant le budget général des dépenses de l'année budgétaire 1991 — Section 16 « Défense nationale », Doc. Chambre n° 5/26-1713/1

91, d.d. 15 juli 1991, was een voorbeeld van een dergelijk «speciaal wetsontwerp». Door de ronddeling van dit wetsontwerp op 15 juli 1991, werden de niet-gesplitste kredieten 1991 voor het Ministerie van Landsverdediging daadwerkelijk met 840,9 miljoen frank verhoogd. Maar de beraadslaging van de Ministerraad dateerde reeds van 17 mei 1991! Het is dus zeer de vraag of de gewone begrotingsprocedure — d.w.z. het aannemen van een gewoon wetsontwerp — in dit geval niet haalbaar was?

De overige (minder belangrijke) beraadslagingen van de Ministerraad, die niet onder toepassing van § 2 van artikel 44 vallen, zijn meteen uitvoerbaar en moeten slechts «op gezette tijden worden opgenomen in een wetsontwerp waarbij de nodige kredieten worden geopend». In de praktijk, worden deze uitgaven achteraf geregulariseerd door middel van de (globale) wetten houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting.

Op die manier sleept het soms vele maanden aan vooraleer deze uitgaven bij wet worden geregulariseerd. Daarenboven voorzien de wetten houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting uiteraard ook in gewone bijkredieten. Het is dan ook niet altijd duidelijk in welke mate deze wetten respectievelijk betrekking hebben op toepassingen van artikel 44 (reeds uitgevoerde beraadslagingen) en op gewone bijkredieten.

Hoezeer de toepassing van artikel 44 in dringende gevallen ook verantwoord is, door deze bepaling van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit wordt de traditionele financiële of begrotingsfunctie van de Wetgevende Kamers onbetwistbaar afgezwakt. Ruime openbaarheid inzake de toepassing van artikel 44 lijkt dan ook aangewezen.

Thans worden de teksten van de beraadslagingen weliswaar onmiddellijk overgezonden aan de Wetgevende Kamers, maar zij worden niet gepubliceerd in de parlementaire stukken. Dit voorstel strekt ertoe dat de tekst van elke beraadslaging voortaan ook onmiddellijk en volledig zou worden gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Dat bevordert onbetwistbaar de openbaarheid van bestuur.

*
* *

Nut en noodzaak van concrete toepassingen van artikel 44 werden in het verleden meer dan eens betwist, inzonderheid door het Rekenhof. Overeenkomstig artikel 44, § 1, tweede lid, wordt de tekst van elke beraadslaging immers ook onmiddellijk aan het Rekenhof medegedeeld en doet dit laatste daarenboven onverwijld zijn eventuele opmerkingen aan de Wetgevende Kamers toekomen.

Het is wellicht aangewezen dat deze opmerkingen van het Rekenhof eveneens onverwijld worden gepubliceerd, bij voorkeur in een parlementair stuk van de

- 90/91, du 15 juillet 1991, est un tel exemple de «projet de loi spécial». La distribution de ce projet de loi, le 15 juillet 1991, a entraîné une augmentation effective de 840,9 millions de francs des crédits non dissociés de 1991 pour le Ministère de la Défense nationale. Or la délibération du Conseil des ministres remontait au 17 mai 1991! On est donc en droit de se demander si, en l'occurrence, il n'aurait pas été possible d'appliquer la procédure budgétaire ordinaire, c'est-à-dire d'adopter un projet de loi ordinaire.

Les autres délibérations (moins importantes) du Conseil des ministres, qui ne tombent pas sous l'application du § 2 de l'article 44, sont exécutoires immédiatement et doivent seulement «faire périodiquement l'objet d'un projet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires». En pratique, ces dépenses sont régularisées *a posteriori* au moyen de lois (globales) ajustant le budget général des dépenses.

De cette manière, il faut parfois de nombreux mois avant que ces dépenses ne soient régularisées par la loi. Par ailleurs, les lois ajustant le budget général des dépenses comportent bien entendu aussi des crédits supplémentaires ordinaires. On ne voit dès lors pas toujours clairement dans quelle mesure ces lois concernent, respectivement, des applications de l'article 44 (délibérations déjà exécutées) ou des crédits supplémentaires ordinaires.

Si justifiée que soit l'application de l'article 44 dans les cas d'urgence, cette disposition des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat a incontestablement pour effet d'affaiblir la fonction financière ou budgétaire traditionnelle des Chambres législatives. Une large publicité s'avère donc tout indiquée en ce qui concerne l'application de l'article 44.

Actuellement, bien que transmis sans délai aux Chambres législatives, les textes des délibérations ne font pas l'objet de documents parlementaires. La présente proposition tend à faire publier aussi, immédiatement et complètement, le texte de toute délibération au *Moniteur belge*. Cette procédure est incontestablement de nature à favoriser la transparence administrative.

*
* *

L'utilité et la nécessité des applications concrètes de l'article 44 ont été contestées plus d'une fois dans le passé, en particulier par la Cour des comptes. Conformément au § 1^{er}, deuxième alinéa, de l'article 44, le texte de toute délibération est en effet également communiqué immédiatement à la Cour des comptes, laquelle fait en outre, éventuellement, parvenir sans délai ses observations aux Chambres législatives.

Sans doute conviendrait-il que ces observations de la Cour des comptes soient, elles aussi, publiées sans délai, de préférence dans un document parlementaire

Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het Rekenhof is immers een emanatie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De beslissing om voortaan de opmerkingen van het Rekenhof te publiceren, vereist uiteraard geen wetswijziging.

Thans worden de wetsontwerpen tot regularisatie van de beraadslagingen van de Ministerraad ook nog gevolgd door een aangepaste « administratieve begroting ». Aldus vloeide uit de bovengenoemde beraadslaging van de Ministerraad d.d. 17 mei 1991 niet alleen een speciaal wetsontwerp voort, doch ook de aangepaste administratieve begroting van Landsverdediging, Gedr. St. Kamer nr. 5/26-1694/1 en Senaat nr. 1395-1 (gemeenschappelijk stuk van de Wetgevende Vergaderingen, 1990-1991).

Dergelijk parlementair stuk wordt overbodig, indien dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Artikel 44, § 4, bepaalt immers 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 aangepaste administratieve begroting is hier meteen vervat in de tekst van de beraadslaging van de Ministerraad. Deze aangepaste administratieve begroting vereist ook geen met redenen omklede motie van de Wetgevende Kamers. Om af te zien van de publikatie van bedoelde parlementaire stukken, is evenmin een wetswijziging vereist.

Een kleine wetswijziging volstaat om, inzake het zogenaamde kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad, een grotere openbaarheid van bestuur te verzekeren. Diezelfde wetswijziging zal de Regering wellicht ook aanzetten tot een meer verantwoorde en zuiniger toepassing van artikel 44 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit. De gewone begrotingsprocedure, waarbij het Parlement centraal staat, dient alleszins zoveel mogelijk te worden verkozen boven de toepassing van artikel 44.

Maurice DIDDEN.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

In artikel 44, § 1, tweede lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, worden *in fine* van de eerste volzin de woorden « en in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd » toegevoegd.

Maurice DIDDEN.
Robert VAN HOOLAND.
Robert GARCIA.

de la Chambre des représentants, puisque, en effet, la Cour des comptes est une émanation de cette dernière. La décision de publier désormais les observations de la Cour des comptes ne requiert, évidemment, aucune modification de la loi.

Actuellement, les projets de loi portant régularisation des délibérations du Conseil des ministres sont encore suivis d'un « budget administratif » ajusté. Ainsi la délibération précitée du Conseil des ministres du 17 mai 1991 a-t-elle donné lieu, non seulement à un projet de loi spécial, mais aussi à un budget administratif ajusté du ministère de la Défense nationale, Doc. Chambre n° 5/26-1694/1 et Sénat n° 1395-1 (Document commun des Assemblées législatives, 1990-1991).

Un tel document parlementaire deviendra superflu si la présente proposition est adoptée. L'article 44, § 4, dispose en effet 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. Autrement dit, le budget administratif ajusté se trouve inclus *ipso facto* dans le texte de la délibération du Conseil des ministres. Ce budget administratif ajusté n'exige pas non plus de motion motivée des Chambres législatives. Une modification de la loi n'est pas requise non plus pour renoncer à la publication desdits documents parlementaires.

Une modification mineure de la loi suffit pour garantir une plus grande transparence administrative en ce qui concerne le droit reconnu au Conseil des ministres en matière de dépassement de crédit. Cette modification incitera peut-être aussi le Gouvernement à recourir moins fréquemment et de manière plus justifiée à l'article 44 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat. La procédure budgétaire ordinaire, dans laquelle le Parlement occupe la position centrale, doit en tout cas être préférée dans toute la mesure possible à l'application de l'article 44.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

A l'article 44, § 1^{er}, deuxième alinéa, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, la première phrase est complétée par les mots « , et il est publié au *Moniteur belge* ».