

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992 (*)

10 JUILLET 1992

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les lois sur la comptabilité
de l'Etat, coordonnées par l'arrêté
royal du 17 juillet 1991**

**(Déposée par MM. Daems, Dewael
et Flamant)**

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La procédure budgétaire actuelle a été instaurée par la loi du 28 juin 1989, modifiant la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Cette procédure, telle qu'elle est actuellement appliquée par la Chambre, a été arrêtée définitivement par la modification du Règlement intervenue le 5 juillet 1991. Les modifications apportées le 12 juillet 1990 au Règlement de la Chambre n'étaient en effet applicables que jusqu'à la fin de la session 1991-1992.

En raison de l'approche des vacances et de la proximité des élections, l'évaluation de la procédure budgétaire a été, à notre avis, menée trop rondement. Nous estimons qu'il convient de procéder à une évaluation plus fouillée de ladite procédure étant donné que cette dernière est loin d'avoir contribué à renforcer le contrôle parlementaire, ce qui était en fait l'objectif essentiel de la loi du 28 juin 1989.

Le fait que la modification du Règlement du 5 juillet 1991 — qui ne comportait que quelques adaptations accessoires — était insuffisante, a même

(*) Première session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992 (*)

10 JULI 1992

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wetten op de
Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd
door het koninklijk besluit van
17 juli 1991**

**(Ingediend door de heren Daems, Dewael
en Flamant)**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De huidige begrotingsprocedure werd ingesteld door de wet van 28 juni 1989 houdende wijziging van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De procedure, zoals ze momenteel in de Kamer toegepast wordt, werd door de reglementeringswijziging van 5 juli 1991 definitief vastgelegd. De wijzigingen die op 12 juli 1990 aan het Kamerreglement aangebracht werden, waren immers slechts geldig tot het einde van de zitting 1990-1991.

Wegens de vakantiedruk en de nakende verkiezingen, werd de evaluatie van de begrotingsprocedure ons inziens te snel afgerond. Een diepgaandere evaluatie is, ons inziens, echter noodzakelijk omdat de huidige procedure allesbehalve de parlementaire controle vergroot heeft, hetgeen in feite de hoofdbedoeling van de wet van 29 juni 1989 was.

Dat de reglementswijziging van 5 juli 1991 — welke slechts enkele niet-fundamentele aanpassingen bevatte — onvoldoende was, werd ook door de leden

(*) Eerste zitting van de 48^e zittingsperiode.

été admis par les membres de la Commission spéciale du Règlement et de la Réforme du Travail parlementaire puisqu'ils déclarent dans leur rapport qu'« au cours de la prochaine législature, il conviendrait sans doute de chercher à améliorer de manière cohérente les dispositions légales et réglementaires en matière budgétaire ».

Le seul résultat positif de la nouvelle législation a été que le budget est désormais voté avant le 1^{er} janvier.

En vertu de l'arrêté royal du 17 juillet 1991 et des dispositions actuelles du Règlement de la Chambre, les budgets sont traités de la manière suivante.

1. Au cours de l'examen des notes de politique par les Commissions qui, en vertu de l'article 79 du Règlement de la Chambre, doivent être convoquées au plus tard entre le 15 et le 21 septembre, le Gouvernement et la majorité ont déclaré que — faute de chiffres — la discussion parlementaire n'avait guère d'utilité.

2. Lors de l'examen du budget général des dépenses (dont la date limite de dépôt est le 30 septembre de l'année qui précède l'année budgétaire et qui doit être adopté dans les deux Chambres au plus tard le 30 novembre) dans les différentes commissions permanentes, le débat n'a de nouveau pas pu porter sur le fond, et ce, pour trois raisons :

a) on ne dispose pas du détail des postes de dépenses;

b) les membres des commissions permanentes, à l'exception de ceux de la Commission du Budget, n'ont qu'une compétence d'avis;

b) les membres de la Commission du Budget qui doivent approuver les différents programmes de dépenses, ne connaissent en fait pas suffisamment les dossiers pour pouvoir apprécier la valeur sociale réelle des dépenses prévues par les différents programmes.

3. Lorsque les budgets administratifs qui doivent être déposés devant les Chambres au plus tard le 15 décembre — et qui sont en fait la reproduction des anciens budgets de dépenses des départements — sont examinés dans les différentes commissions permanentes, les Ministres compétents déclarent, à juste titre, qu'il serait superflu de consacrer un long débat à l'examen de ces budgets et que le débat proprement dit aurait dû avoir lieu lors de l'examen du budget général des dépenses (cf. avis du Conseil d'Etat et avis des experts de la Cour des comptes).

Dans la pratique, l'examen de bon nombre de budgets administratifs ne prend même pas une heure.

En outre, s'ils sont déposés à temps et que les Chambres ne déposent pas de motion, ces budgets sont automatiquement adoptés après quinze jours.

4. En ce qui concerne le budget général des dépenses et celui des Voies et Moyens, la discussion en séance plénière est limitée. L'article 83 du Règlement règle leur discussion en séance plénière. Cet article prévoit que ces budgets font l'objet d'une discussion générale limitée conformément à l'article 37

van de Bijzondere Commissie voor het Reglement en voor de Hervorming van de Parlementaire Werkzaamheden erkend, aangezien zij in hun verslag stellen : « dat het wellicht aangewezen is, in de loop van de volgende legislatuur, een coherente verbetering van de wets- en reglementsbepalingen inzake begrotingsaangelegenheden na te streven ».

Het enige positieve resultaat van de nieuwe wetgeving is dat de begroting voor 1 januari gestemd wordt.

Krachtens het koninklijk besluit van 17 juli 1991 en het huidig Kamerreglement worden de begrotingen als volgt behandeld.

1. Tijdens de discussie van de beleidsnota's door de Commissies, die krachtens artikel 79 van het Kamerreglement normaliter uiterlijk tussen 15 en 21 september moeten bijeengeroepen worden, wordt er door de Regering en de meerderheid gesteld dat de parlementaire discussie — wegens gebrek aan cijfers — in feite weinig of geen nut heeft.

2. Tijdens de bespreking van de Algemene Uitgavenbegroting (uiterste datum van indiening 30 september van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat en dient uiterlijk op 30 november door beide Kamers goedgekeurd te worden) in de onderscheiden vaste commissies, wordt het debat opnieuw niet ten gronde gevoerd en dit om 3 redenen :

a) men beschikt niet over de gedetailleerde uitgavenposten;

b) de leden van de vaste commissies, met uitzondering van deze van Begroting, hebben alleen maar een adviserende bevoegdheid;

c) de leden van de Commissie Begroting, die de onderscheiden uitgaven-programma's moeten goedkeuren, beschikken in feite niet over voldoende kennis van zaken om de uitgaven van de diverse programma's op hun reële maatschappelijke waarde in te schatten.

3. Wanneer de administratieve begrotingen, die uiterlijk op 15 december bij de Kamers dienen ingediend te worden — en die in feite de weergave zijn van de vroegere departementale uitgavenbegrotingen — in de onderscheiden vaste commissies ter sprake komen, stellen de bevoegde Ministers terecht dat een uitvoerig debat overbodig is en dat men het eigenlijk debat maar tijdens de bespreking van de Algemene Uitgavenbegroting had moeten voeren (cf. Advies van de Raad van State en advies van experts van het Rekenhof).

In de praktijk wordt er in vele gevallen zelfs nog geen uur per administratieve begroting uitgetrokken.

Bovendien zijn deze begrotingen, indien zij tijdig ingediend werden, en de Kamers geen moties indienen, na veertien dagen automatisch goedgekeurd.

4. Wat betreft de Algemene Uitgavenbegroting en de Rijksmiddelenbegroting is de bespreking in openbare zitting beperkt. Artikel 83 van het Reglement van de Kamer regelt de behandeling in plenaire vergadering. Dit artikel stelt dat er een beperkte algemene bespreking gehouden wordt, overeenkomstig

du Règlement. Ce dernier article dispose que, pour la discussion générale des budgets, ne peut intervenir qu'un seul orateur mandaté par groupe politique et qu'il ne dispose que de 30 minutes de temps de parole, les temps de parole des autres orateurs étant de 10 minutes.

Dans la pratique, les motions motivées des différentes commissions concernant les budgets administratifs ne font même plus l'objet d'une discussion en séance plénière.

5. Après le contrôle budgétaire, auquel il est procédé dans le courant du premier trimestre, l'ajustement du budget des Voies et Moyens et du budget général des dépenses est déposé sur le bureau des Chambres le 30 avril au plus tard. Ces ajustements doivent être approuvés par les deux Chambres avant le 30 juin. Les budgets administratifs doivent être déposés le 15 juillet au plus tard. Les règles de procédure applicables au budget des dépenses et aux budgets administratifs s'appliquent également au budget des dépenses ajusté et aux budgets administratifs ajustés.

Les dépenses afférentes à un programme déterminé ne font donc en fait plus jamais l'objet d'un débat de fond.

Même si, sous l'empire de l'ancienne législation budgétaire, la plupart des budgets départementaux n'étaient adoptés qu'après le 1^{er} janvier, la commission examinait la politique du Ministre de manière approfondie au cours d'un large débat qui durait quelquefois deux ou trois jours.

Pour la plupart des commissions permanentes, l'examen du budget constituait dès lors le débat de l'année.

En outre, la séance plénière consacrait pratiquement au moins un jour de ses travaux à la discussion de chaque budget, alors qu'actuellement, l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle est soumis à un calendrier strict. En d'autres termes, ces délais sont aujourd'hui plus importants que le contenu.

Le Parlement n'est, de ce fait, plus en mesure de remplir pleinement une de ses missions principales, à savoir le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat.

Pour toutes ces raisons, une modification de la procédure budgétaire s'impose. Etant donné qu'une révision profonde de la procédure budgétaire en vigueur prendrait trop de temps, il nous paraît indiqué de modifier dans un premier temps ladite procédure de telle sorte que les budgets administratifs soient déposés en même temps que le budget général des dépenses, afin que les commissions permanentes puissent examiner les programmes qui les intéressent en même temps que les budgets administratifs.

Cette modification partielle permettrait à la Chambre d'organiser l'examen du budget 1993 avec plus de rigueur. Elle devrait aller de pair avec la création d'un groupe de travail qui serait chargé d'évaluer la procédure budgétaire dans son ensemble

artikel 37 van het Reglement. Dit artikel stelt dat voor de algemene bespreking van begrotingen, er per fractie slechts een enkele gemandateerde woordvoerder is, die over dertig minuten spreektijd beschikt. De overige sprekers krijgen 10 minuten spreektijd toegemeten.

Wat de administratieve begrotingen betreft heeft er in de praktijk in plenaire zitting zelfs geen enkele discussie meer plaats over de met redenen omklede moties van de onderscheiden vaste commissies.

5. Na de begrotingscontrole die in het eerste trimester plaatsvindt, wordt de aanpassing van de Rijksmiddelen- en de Algemene Uitgavenbegroting uiterlijk op 30 april bij de Kamers ingediend. Deze aanpassingen moeten voor 30 juni door beide Kamers goedgekeurd worden. De administratieve begrotingen moeten uiterlijk op 15 juli ingediend worden. Zowel voor de aangepaste uitgavenbegroting als voor de aangepaste administratieve begrotingen gelden dezelfde procedureregels als voor de uitgavenbegroting en de administratieve begrotingen.

In feite wordt er dus op geen enkel moment nog een debat ten gronde gevoerd over de uitgaven van een bepaald programma.

Ondanks het feit dat onder de vroegere begrotingswetgeving de meeste departementale begrotingen pas na 1 januari goedgekeurd werden, werd er toen gedurende soms twee à drie dagen in de Commissie uitgebreid en diepgaand over het beleid van de Minister gedebatteerd.

De behandeling van de begroting was voor de meeste vaste commissies dan ook het debat van het jaar.

Ook werd er bijna minstens één dag plenaire zitting per begroting uitgetrokken. Nu is de controlefunctie van het Parlement ondergeschikt geworden aan een strikt tijdschema. Termijnen zijn nu belangrijker geworden dan de inhoud.

Hierdoor kan het Parlement één van zijn hoofdopdrachten, namelijk zijn controlerecht op de inkomsten en de uitgaven van de overheid niet meer ten volle uitoefenen.

Om al deze redenen moet de begrotingsprocedure gewijzigd worden. Daar een grondige herziening van de bestaande begrotingsprocedure te veel tijd in beslag zou nemen, lijkt het ons aangewezen in een eerste fase de bestaande begrotingsprocedure zodanig te wijzigen dat de administratieve begrotingen gelijktijdig met de algemene uitgavenbegroting zouden ingediend worden, zodat de vaste commissies de hen aanbelangende programma's tesamen met de administratieve begrotingen zouden kunnen behandelen.

Dit zou de Kamer in staat stellen de behandeling van de begroting 1993 op een meer accurate wijze te kunnen organiseren. Tegelijkertijd dient een werkgroep opgericht te worden om de begrotingsprocedure in zijn totaliteit te evalueren, zodat de wet van

en vue de modifier la loi du 28 juin 1989 de façon que le Parlement puisse assumer à nouveau pleinement sa mission budgétaire.

Il faudrait donc modifier, dans un premier temps, les articles 14, 16, 20 et 21 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

A l'article 14 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, sont apportées les modifications suivantes :

a) au deuxième alinéa, les mots « ,au plus tard le 15 décembre de l'année qui précède l'année budgétaire » sont supprimés;

b) au troisième alinéa :

— au premier tiret, les mots « si les budgets administratifs ont été joints à celui-ci » sont supprimés.

— le second tiret est supprimé.

Art. 2

A l'article 16 des mêmes lois, sont apportées les modifications suivantes :

a) au premier alinéa, le 1^o est supprimé;

b) au premier alinéa, 2^o, les mots « pendant les 15 jours suivant la transmission du budget administratif » sont remplacés par les mots « pendant les 7 jours suivant l'adoption du budget général des dépenses ».

c) au premier alinéa, 3^o, les mots « dans les 15 jours qui suivent la transmission du budget administratif » sont remplacés par les mots « dans les 7 jours qui suivent l'adoption du budget général des dépenses ».

d) au deuxième alinéa, le mot « quatre » est remplacé par le mot « deux ».

Art. 3

A l'article 20 des mêmes lois, sont apportées les modifications suivantes :

a) au premier alinéa, les mots « au plus tard quinze jours après l'approbation du budget général des dépenses » sont supprimés.

28 juni 1989 zodanig kan aangepast worden dat het Parlement opnieuw ten volle zijn begrotingstaak zou kunnen opnemen.

Dit alles impliceert in een eerste fase de wijziging van de artikelen 14, 16, 20 en 21 van het koninklijk besluit van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.

R. DAEMS
P. DEWAELE
E. FLAMANT

WETSVOORSTEL

Artikel 1

In artikel 14 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd door het koninklijk besluit van 17 juli 1991, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

a) in het tweede lid, de woorden « of uiterlijk op 15 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat » weglaten;

b) in het derde lid :

— in de eerste gedachtenstreep, de woorden « indien de administratieve begrotingen bij de eerstgenoemde begroting zijn gevoegd » weglaten;

— de tweede gedachtenstreep weglaten.

Art. 2

In artikel 16 van dezelfde wetten, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

a) in het eerste lid, wordt het 1^o opgeheven;

b) in het eerste lid, 2^o, worden de woorden « gedurende de 15 dagen volgend op de verzending van de administratieve begroting » vervangen door de woorden « gedurende de zeven dagen na de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting »;

c) in het eerste lid, 3^o, worden de woorden « binnen 15 dagen volgend op de verzending » vervangen door de woorden « binnen de 7 dagen na de goedkeuring van de Algemene Uitgavenbegroting ».

d) in het tweede lid, het woord « vier » vervangen door het woord « twee ».

Art. 3

In artikel 20 van dezelfde wetten, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

a) in het eerste lid, worden de woorden « of uiterlijk 15 dagen na de goedkeuring van de aangepaste algemene uitgavenbegroting » weggelaten;

b) au deuxième alinéa, premier tiret, les mots «, si les budgets administratifs ajustés ont été joints à celui-ci; » sont supprimés.

c) au deuxième alinéa, le deuxième tiret est supprimé.

Art. 4

A l'article 21 des mêmes lois, le mot « quatre » est remplacé par le mot « deux ».

Art. 5

A l'article 27, deuxième alinéa, des mêmes lois, les mots «, étant entendu que les mots « au plus tard le quinze décembre de l'année qui précède l'année budgétaire » figurant à l'article 14, deuxième alinéa, doivent se lire « au plus tard 15 jours après l'approbation du budget général des dépenses » » sont supprimés.

15 juin 1992.

b) in het tweede lid, eerste gedachtenstreep, worden de woorden « indien de aangepaste administratieve begrotingen bij de eerstgenoemde begroting zijn gevoegd » weggelaten;

c) in het tweede lid, wordt de tweede gedachtenstreep weggelaten.

Art. 4

In artikel 21 van dezelfde wetten, wordt het woord « vier » vervangen door het woord « twee ».

Art. 5

In artikel 27, tweede lid, van dezelfde wetten, worden de woorden « « met dien verstande dat in artikel 14, tweede lid, de woorden « uiterlijk op 15 december van het jaar dat aan het begrotingsjaar voorafgaat » gelezen dienen te worden als « uiterlijk 15 dagen na goedkeuring van de Algemene Uitgavenbegroting » » weggelaten.

15 juni 1992.

R. DAEMS
P. DEWAELE
E. FLAMANT