

BELGISCHE SENAAT**—
BUITENGEWONE ZITTING 1979****—
14 MEI 1979**

Voorstel van wet tot wijziging van artikel 21 van het besluit van de Regent van 10 februari 1945 houdende Algemeen Reglement op de gemeentelijke comptabiliteit en van artikel 77, 8°, van de gemeentewet

(Ingediend door de heer van de Put)

**—
TOELICHTING**

Artikel 141 van de gemeentewet bepaalt dat de begrotingen en rekeningen ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de toezichthoudende overheid en dat, in geval van beroep, de begrotingen definitief door de Koning worden vastgesteld.

Dit artikel van de gemeentewet en artikel 77, 8° van dezelfde wet, houdende dat de begrotingen van de uitgaven van de gemeenten en de middelen om ze te bestrijden ter goedkeuring worden voorgelegd aan de bestendige deputatie van de provincieraad, hebben doorgaans tot gevolg dat de gemeentelijke begrotingen, die niet sluitend zijn ingediend, worden hervormd.

Die hervorming bestaat doorgaans hierin dat de ramingen van de zogenaamde onverplichte uitgaven door de toezichthoudende overheid worden verlaagd.

Dit is de reden waarom de voorsteller de Minister van Binnenlandse Zaken op 28 juli 1978 geïnterpelleerd heeft. Die interpellatie had onder meer ten doel de Minister te ondervragen over het nut van het onderscheid tussen onverplichte en verplichte uitgaven. Hij kreeg ten antwoord dat de verplichte uitgaven voortvloeien uit de verschillende reglementeringen die van toepassing zijn op de gemeentelijke overheid. Deze begripsbepaling, die juist zou kunnen zijn en waarmee de indiener van dit voorstel akkoord gaat, biedt echter geen volledige oplossing : het begrip « facul-

SENAT DE BELGIQUE**—
SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979****—
14 MAI 1979**

Proposition de loi modifiant l'article 21 de l'arrêté du Régent du 10 février 1945 portant Règlement général sur la comptabilité communale et l'article 77, 8°, de la loi communale

(Déposée par M. van de Put)

**—
DEVELOPPEMENTS**

L'article 141 de la loi communale prévoit que les budgets et les comptes doivent être soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle et qu'en cas de recours l'arrêt définitif des budgets appartient au Roi.

L'exécution de cet article de la loi communale ainsi que de l'article 77, 8°, de la même loi prévoyant que les budgets des dépenses communales et les moyens d'y pourvoir sont soumis à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial, entraîne généralement la réformation des budgets communaux qui ne sont pas présentés en équilibre.

Les prévisions de dépenses dites facultatives sont ainsi généralement révisées à la baisse par l'autorité de tutelle.

L'existence de ces problèmes a amené l'auteur de cette proposition à interpeller le Ministre de l'Intérieur le 28 juillet 1978. Cette interpellation avait notamment pour objet d'interroger le Ministre sur l'utilité de la distinction faite entre dépenses facultatives et dépenses obligatoires. Il lui fut répondu à cet égard que les dépenses obligatoires résultent de l'exécution des diverses réglementations applicables à l'autorité communale. Cette définition qui pourrait être correcte, et à laquelle se rallie l'auteur, n'épuise pas la problématique qu'il avait tenté d'ébaucher : la notion de dépen-

tatieve uitgaven » dat herhaaldelijk is omschreven in een reeks ministeriële circulaire, berust op een onderscheid dat wij ruim achterhaald achten omdat sommige sociale en culturele behoeften als gevolg van de economische en sociale ontwikkeling even belangrijk geworden zijn als de economische en administratieve noodwendigheden. Sommige zogenaamd onverplichte uitgaven kunnen immers, als gevolg van plaatselijke toestanden, werkelijk prioritaire behoeften dekken.

De voorgestelde wijzigingen hebben niet ten doel het onderscheid tussen verplichte en onverplichte uitgaven te miskennen, maar te doen aanvaarden dat onverplichte zowel als verplichte uitgaven een prioritaair karakter kunnen hebben.

In haar maandblad « De Gemeente » van oktober 1977 meent de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten dat het begrip « verplichte uitgaven », zoals het is opgenomen in de gemeentewet, verouderd is en dat de administratieve uitspraak inzake « facultatieve uitgaven » leidt tot paradoxen, waarvan niet de minste is dat de gemeentelijke VZW's niet in staat zijn de doeleinden te bereiken waarvoor zij in het leven werden geroepen. Zou men derhalve het begrip « facultatieve uitgaven » niet opnieuw dienen te omschrijven en aan te passen aan de huidige behoeften en aan de plaatselijke eigen kenmerken? » (1). Dit citaat, overgenomen in onze interpellatie van juli 1978 tot de Minister van Binnenlandse Zaken (2) toont aan dat ook de specialisten van het gemeentelijk beheer ons streven delen.

Ten einde het gestelde doel te bereiken, met inachtneming van het kennelijk achterhaalde onderscheid tussen onverplichte en verplichte uitgaven waarbij de indiener van dit voorstel zich evenwel neerlegt, zouden de gemeenten moeten worden verplicht een sluitende begroting bij de voorgedij-overheid in te dienen.

Dit beginsel wordt over het algemeen in acht genomen voor de buitengewone dienst, maar niet voor de gewone dienst, met het gevolg dat de gemeentebegroting wordt hervormd.

Deze hervorming slaat, zoals hiervoren is gezegd, hoofdzakelijk op de onverplichte uitgaven. Ten einde te voorkomen dat het debat en de beoordeling van de al dan niet prioritaire aard van bepaalde uitgaafposten plaats heeft op een beleidsniveau dat daartoe minder geschikt is dan het gemeentelijke, acht de indiener het nuttig de gemeenten te verplichten een sluitende begroting in te dienen.

Zoals de Minister van Binnenlandse Zaken heeft toegegeven wordt deze verplichting thans doorgaans alleen nageleefd voor de « buitengewone dienst ».

ses facultatives, bien qu'ayant été précisée dans une série de circulaires ministérielles, s'appuie sur une distinction qui nous paraît largement dépassée dans la mesure où le développement économique et social a rendu certains besoins sociaux et culturels aussi importants que des besoins à caractère économique et administratif. Certaines dépenses dites facultatives peuvent ainsi, en fonction d'exigences locales, correspondre à des besoins tout à fait prioritaires.

L'objet des modifications ici proposées n'est pas de nier la distinction réelle entre dépenses obligatoires et dépenses facultatives mais de faire admettre que cette distinction coexiste avec l'existence de dépenses à caractère prioritaire dans ces deux types de dépenses.

L'Union des Villes et Communes belges, dans son mensuel « Mouvement communal » d'octobre 1977, considère que « la notion de dépenses obligatoires, telle qu'elle figure dans la loi communale, est désuète et que la jurisprudence administrative en matière de dépenses facultatives aboutit à des paradoxes dont le moindre n'est pas l'impossibilité pour les ASBL communales de réaliser les objectifs pour lesquels elles ont été fondées. Ne faudrait-il pas dès lors redéfinir la notion de dépenses facultatives et l'adapter aux exigences des besoins présents et des particularités locales? » (1). Cette citation reprise dans l'interpellation susmentionnée développée en juillet 1978 à l'adresse du Ministre de l'Intérieur (2) indique que l'objectif poursuivi est également partagé par des spécialistes de la gestion communale.

Afin d'atteindre cet objectif en respectant la distinction entre dépenses facultatives et obligatoires à laquelle — bien que son caractère désuet soit réel — l'auteur accepte de se ranger, il lui paraît qu'il y a lieu d'obliger les communes à présenter à l'autorité de tutelle un budget en équilibre.

En effet, la réalisation de ce principe d'équilibre budgétaire, « s'il est généralement respecté pour les services extraordinaires, il n'en est pas de même pour les services ordinaires », se traduit notamment par la réformation du budget communal.

Nous avons vu que la réformation de ce budget dans la pratique porte principalement sur les dépenses facultatives. Afin d'éviter que le débat et l'appréciation sur le caractère prioritaire ou non de certaines prévisions de dépenses n'aient lieu à un niveau de pouvoir moins apte à cette appréciation que le niveau communal, il paraît, à l'auteur de la proposition, utile d'obliger les communes à présenter un budget en équilibre pour l'exercice budgétaire.

Le respect de cette obligation n'est actuellement, comme l'a reconnu le Ministre de l'Intérieur, que généralement le fait des prévisions de dépenses pour les « services extraordinaires ».

(1) *Handelingen van de Senaat*, vergaderingen van 28 juli 1978, nr. 82-83, blz. 2233.

(2) Antwoord van de heer Boel, Minister van Binnenlandse Zaken, op de voornoemde interpellatie. *Handelingen van de Senaat*, vergaderingen van 28 juli 1978, nr. 82-83, blz. 2235.

(1) *Annales parlementaires du Sénat*, séances du 28 juillet 1978, n° 82-83, p. 2233.

(2) Réponse du Ministre de l'Intérieur, M. Boel, à l'interpellation précitée. *Annales parlementaires du Sénat*, séances du 28 juillet 1978, n° 82-83, p. 2235.

Indien de gemeentelijke overheid gedwongen was deze verplichting na te komen voor de gezamenlijke uitgaafposten van een bepaald begrotingsjaar, zou de bespreking van de gemeentelijke begroting een werkelijke bespreking zijn waarbij een ieders verantwoordelijkheid duidelijk op het spel zou staan, aangezien de voorziening in bepaalde noden zou moeten geschieden naar een strikte orde van voorrang.

Op die wijze zou de demagogie van allerlei subsidiebeloften worden verhinderd en opnieuw een klimaat worden geschapen van budgettaire waarheid en werkelijke politieke verantwoordelijkheid, die ten dele zou bijdragen tot het bereiken van het doel dat allen zeggen na te streven, namelijk de toenadering tussen het gezag en de burgers.

Wij stellen dus de wijziging voor van artikel 21 van het besluit van de Regent houdende algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit en van artikel 77, 8°, van de gemeentewet. Hierdoor zullen de gemeenten verplicht worden voor een bepaald begrotingsjaar een sluitende begroting in te dienen, zowel voor de gewone als voor de buitengewone uitgaven.

Deze wijzigingen kunnen de juridische onderbouw leveren voor de strikte verplichting van de gemeenten om sluitende begrotingen in te dienen en de uitgaven (met name de verplichte uitgaven) nauwkeurig te ramen, met inachtneming van de voorrang die men besloten heeft te verlenen aan bepaalde sociale en culturele behoeften. Zij vormen een aanvulling van de rechtsgrond van die verplichting welke thans alleen berust op een verwijzing naar artikel 139 van de gemeentewet, die voorkomt in het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

Artikel 21, eerste lid, van het besluit van de Regent van 10 februari 1945 houdende algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, wordt vervangen als volgt :

« Onvolledige of slecht opgemaakte begrotingen evenals de begrotingen waarop de ontvangsten en de uitgaven, de gewone zowel als de buitengewone, niet in evenwicht zijn, worden door de arrondissementscommissaris of de gouverneur naar het betrokken gemeentebestuur teruggezonden met verzoek ze aan te vullen, te verbeteren of in evenwicht te brengen. In dat geval wordt aan de betrokken gemeentebesturen een termijn gesteld binnen welke zij aan het verzoek gevolg hebben te geven.

Si, dans la pratique, le pouvoir communal était obligé de respecter cette obligation pour l'ensemble des prévisions de dépenses pour un exercice budgétaire donné, le débat sur le budget communal serait un débat réel où les responsabilités de chacun seraient clairement engagées puisque la satisfaction de certains besoins devrait se faire dans le cadre strict d'une hiérarchie de priorités.

Cette mesure empêcherait des pratiques démagogiques de promesse de subventions diverses et serait de nature à rétablir un climat de vérité budgétaire, de responsabilité politique effective et contribuerait en partie à la réalisation de ce thème dont chacun se réclame, le rapprochement entre le pouvoir et le citoyen.

Il est donc suggéré de modifier l'article 21 de l'arrêté du Régent portant règlement général sur la comptabilité communale et l'article 77, 8°, de la loi communale; ces modifications seraient de nature à obliger les communes, pour un exercice budgétaire donné, à présenter un budget en équilibre tant pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses extraordinaires.

En effet, ces modifications sont de nature à fonder juridiquement l'obligation stricte faite aux communes de déposer des budgets en équilibre en veillant à une prévision plus précise des dépenses (notamment pour les dépenses obligatoires) et en tenant compte d'une délibération sur les priorités à respecter dans la satisfaction de certains besoins sociaux et culturels. Ces modifications tendent à compléter le fondement en droit de cette obligation, actuellement couverte par la référence du règlement général sur la comptabilité communale à l'article 139 de la loi communale.

Ch. van de PUT.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

L'alinéa 1^{er} de l'article 21 de l'arrêté du Régent du 10 février 1945 portant règlement général sur la comptabilité communale est remplacé par la disposition suivante :

« Les budgets incomplets ou mal établis ainsi que ceux pour lesquels l'équilibre entre recettes et dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires n'est pas établi, sont renvoyés aux administrations communales en cause par le commissaire d'arrondissement ou le gouverneur avec invitation de les compléter, de les rectifier ou de les équilibrer. Dans ce cas, il est assigné aux administrations intéressées un délai endéans lequel elles auront à s'exécuter. »

ART. 2

Artikel 77, 8°, van de gemeentewet wordt vervangen als volgt :

« De begrotingen van de uitgaven der gemeente en van de middelen om deze te bestrijden : zij worden sluitend ingediend voor het betrokken begrotingsjaar. »

ART. 2

L'article 77, 8°, de la loi communale est remplacé par la disposition suivante :

« Les budgets des dépenses communales et les moyens d'y pourvoir : ceux-ci sont présentés en équilibre pour l'exercice envisagé. »

Ch. van de PUT.