

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

17 MARS 1986

PROPOSITION DE LOI

portant réglementation des crédits provisoires

(Déposée par MM. Wauthy,
Van Rompuy, Denys et Petitjean)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Tous les budgets devraient en principe être votés par la Chambre et le Sénat avant le 1^{er} janvier, donc avant le début de l'année budgétaire, mais cela ne s'est jamais produit depuis 1830.

Dans leur livre *le Budget de l'Etat en Belgique* (Documents — CEPESS, XXIII, 1984, n° 1) MM. Van de Voorde et Stienlet fournissent les données suivantes sur le calendrier des budgets adoptés par les deux Chambres pour les années budgétaires 1975 à 1984 :

*Calendrier des budgets
adoptés par les deux Chambres.*

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Nombre de projets de budget. — Aantal begrotingsontwerpen.	28	28	28	28	28	27	27	27	27	27
Votés avant le 31 décembre. — Goedgekeurd vóór 31 december	4	3	6	3	—	5	4	—	2	2
Votés avant le 31 mars. — Goedgekeurd vóór 31 maart.	11	14	8	12	—	6	6	—	9	10

Si le budget des Voies et Moyens et les budgets de dépenses ne sont pas votés à temps, on recourt à une « loi de finances » ; si seulement des budgets de dépenses ne sont pas votés avant le 1^{er} janvier, le Gouvernement est contraint de demander au Parlement l'ouverture de « crédits provisoires ».

Malgré le recours fréquent aux « crédits provisoires » aucune disposition légale ne prévoit, ni ne règle la méthode des crédits provisoires.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

17 MAART 1986

WETSVOORSTEL

tot regeling van de voorlopige kredieten

(Ingediend door de heren Wauthy,
Van Rompuy, Denys en Petitjean)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In principe zouden alle begrotingen vóór 1 januari, dus vóór de aanvang van het begrotingsjaar door Kamer en Senaat moeten zijn goedgekeurd, maar dat is sinds 1830 nog nooit gebeurd.

In hun boek *De Rijksbegroting in België* (CEPESS-Documents XXIII, 1984, n° 1) verstreken de heren Van de Voorde en Stienlet de volgende cijfers over het tijdstip waarop de begrotingen voor de begrotingsjaren 1975 tot 1984 door beide Kamers werden goedgekeurd :

*Tijdstip waarop de begrotingen
door de beide Kamers werden goedgekeurd.*

Wanneer de Rijksmiddelenbegroting en de uitgavenbegrotingen niet tijdig goedgekeurd zijn, behelpt men zich met een « financiewet » ; wanneer alleen uitgavenbegrotingen niet vóór 1 januari zijn goedgekeurd, is de Regering verplicht aan het Parlement de opening van « voorlopige kredieten » te vragen.

Ondanks dat regelmatige gebruik van « voorlopige kredieten », is er geen enkele wetsbepaling voorhanden die in voorlopige kredieten voorziet of die de methode ervan regelt.

Dans le passé les crédits provisoires ont toujours été accordés sous la forme d'« allocations globales », c'est-à-dire que, pour chaque budget, un montant est alloué par titre et par catégorie de crédits (dépenses courantes et dépenses de capital, avec subdivision en crédits non dissociés et en crédits d'ordonnancement). Le principe de la « spécialité budgétaire » n'est dès lors plus respecté dans la pratique des crédits provisoires, puisque ceux-ci sont accordés *in globo*, comme des dotations. (1)

« Dans le cadre d'une loi de crédits provisoires, la Cour des comptes, chargée par l'article 116 de la Constitution de « veiller à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu » ne peut exercer cette mission que sur le montant du crédit global fixé par la loi. Seul un dépassement de ce crédit peut constituer le « manquement aux lois du budget », dont question à l'article 14 de sa loi organique et justifier en conséquence une communication sans retard aux Chambres.

Dans la pratique, à l'effet d'éviter les graves mécomptes que l'application trop rigide de cette règle pourrait provoquer, la Cour procède également à l'imputation, sur les différents articles prévus par le projet de budget, des diverses dépenses payées sous le régime des crédits provisoires. Toutefois, un dépassement de crédit se produisant sur un de ces articles ne pourra jamais faire l'objet de critiques de la part de la Cour, une telle observation étant dépourvue de base légale, aussi longtemps que le budget n'a pas été voté. » (2)

« Il est cependant de règle que ce qui sort du cadre des crédits admis en quelque sorte de plein droit en vertu des précédents, que les crédits nouveaux, les dépenses exceptionnelles, restent en dehors de l'autorisation résultant de la loi des crédits provisoires. » (3) Ainsi la loi de finances pour l'année budgétaire 1986 dispose en son article 2 que « les crédits provisoires, alloués par la présente loi, ne peuvent être affectés à des dépenses courantes et à des dépenses de capital nouvelles non autorisées antérieurement par le législateur. »

La présente proposition tend à réglementer le procédé des crédits provisoires. Cette réglementation contient notamment les principes suivants :

- a) les crédits provisoires ne peuvent être affectés à des dépenses nouvelles non autorisées antérieurement par le législateur (disposition classique de chaque loi ouvrant des crédits provisoires);
- b) les crédits provisoires se calculent sur les allocations du budget de l'année précédente;
- c) en principe, les crédits provisoires ne doivent permettre au Gouvernement que de continuer à utiliser les crédits comme par le passé, mais en respectant la spécification donnée (c'est-à-dire la spécialité budgétaire);
- d) les crédits provisoires ne peuvent être utilisés au-delà de la période pour laquelle ils ont été alloués, même s'il reste des crédits disponibles;
- e) par loi, la période pour laquelle des crédits non dissociés et d'ordonnancement sont alloués ne peut excéder trois mois;

In het verleden werden voorlopige kredieten steeds toegekend in de vorm van « globale toelagen », m.a.w. voor elke begroting een bedrag per titel en per categorie van kredieten (lopende uitgaven en kapitaaluitgaven, onderverdeeld in niet gesplitste en ordonnanceringskredieten). Het beginsel van de « budgettaire specialiteit » is bijgevolg in de regeling van de voorlopige kredieten niet in acht genomen, aangezien ze *in globo* worden toegekend zoals dotaties. (1)

« In het geval van een wet tot toekenning van voorlopige kredieten kan het Rekenhof, dat bij artikel 116 van de Grondwet ermee belast is ervoor te waken « dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaats heeft », zijn opdracht slechts vervullen op het bij de wet vastgestelde totaalkrediet. Alleen een overschrijding van dat krediet kan een « overtreding van de begrotingswetten » vormen, waarvan sprake is in artikel 14 van zijn organieke wet en kan bijgevolg een onverwijlde mededeling aan de Kamers wettigen.

Om grove misrekeningen wegens een te strikte toepassing van die regel te voorkomen, rekent het Rekenhof in de praktijk tevens de verschillende, in het kader van de voorlopige kredieten betaalde uitgaven aan op de in het begrotingsontwerp opgenomen artikelen. Het zal evenwel nooit opmerkingen kunnen maken over een kredietoverschrijding op een van die artikelen, aangezien een dergelijke opmerking geen rechtsgrond heeft zolang de begroting niet is goedgekeurd. » (2)

« Het is evenwel de regel dat wat buiten het kader valt van de kredieten die in zekere zin van rechtswege krachtens de precedents worden aanvaard, dat de nieuwe kredieten, de uitzonderlijke uitgaven buiten de machtiging blijven die als gevolg van de wet op de voorlopige kredieten tot stand komt. » (3). Zo bepaalt artikel 2 van de financiewet voor het begrotingsjaar 1986 dat « de bij deze wet verleende voorlopige kredieten niet mogen worden aangewend tot nieuwe lopende en kapitaaluitgaven, vroeger niet toegelaten door de wetgevende macht. »

Onderhavig wetsvoorstel wil het procédé van de voorlopige kredieten regelen. Die regeling omvat met name de volgende beginselen :

- a) de voorlopige kredieten mogen niet worden gebruikt voor nieuwe uitgaven waartoe de wetgever voordien geen machtiging heeft verleend (bepaling die in elke voorlopige kredietenwet voorkomt);
- b) de voorlopige kredieten worden berekend op grond van de begroting van het voorgaande jaar;
- c) in principe mogen de voorlopige kredieten de Regering slechts in staat stellen de kredieten te blijven gebruiken zoals voordien, maar met inachtneming van de specificatie (m.a.w. de budgettaire specialiteit);
- d) de voorlopige kredieten mogen niet langer gebruikt worden dan de termijn waarvoor ze werden toegekend, ook al blijven er kredieten beschikbaar;
- e) de termijn waarvoor niet gesplitste en ordonnanceringskredieten worden toegekend, mag voor elke wet niet meer dan drie maanden bedragen;

(1) F. Erauw, *Droit budgétaire - Comptabilité publique - Crédit public*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1979, p. 204.

(2) F. Erauw, *op cit.*, p. 251. — Rapport sur « le projet de loi ouvrant des crédits provisoires... pour l'année budgétaire 1984... » : Doc. Chambre n° 796/3, du 7 décembre 1983, pp. 3-4.

(3) Sénat, Annales du 26 décembre 1901, p. 78. — F. Erauw, *op cit.*, p. 78.

(1) F. Erauw, *Droit budgétaire - Comptabilité publique - Crédit public*, Ed. Bruylant, Brussel, 1979, blz. 204.

(2) F. Erauw, *op cit.*, p. 251. — Verslag van het « wetsontwerp waarbij voorlopige kredieten worden geopend... voor het begrotingsjaar 1984... » (Stuk Kamer n° 796/3 van 7 december 1983, blz. 3 en 4).

(3) Senaat, Handelingen van 26 december 1901, blz. 78 (vertaling). — F. Erauw, *op cit.*, blz. 212.

f) les crédits provisoires sont essentiellement conditionnels, ils s'évanouissent dès que le budget correspondant vient prendre leur place.

E. WAUTHY
E. VAN ROMPUY
A. DENYS
C. PETITJEAN

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

§ 1. S'il apparaît que tous les budgets de dépenses ne pourront être votés pour le 1^{er} janvier de l'année budgétaire, la loi ouvre les crédits nécessaires au fonctionnement des services publics.

S'il échet, des projets de loi ouvrant de nouveaux crédits provisoires à valoir sur les budgets de dépenses pour la même année budgétaire sont présentés aux Chambres législatives.

§ 2. Ces crédits provisoires sont calculés sur base des allocations correspondantes du budget de l'année précédente.

Sauf dispositions particulières des lois ouvrant ces crédits provisoires, les dépenses ne pourront dépasser, par article, le montant des crédits correspondants des budgets pour l'année précédente.

Les crédits provisoires ne peuvent être affectés à des dépenses nouvelles non autorisées antérieurement par le législateur.

Art. 2

La loi ouvrant des crédits provisoires indique la période à laquelle ces crédits se rapportent.

Les crédits provisoires ne peuvent être utilisés au-delà de la période pour laquelle ils ont été alloués, même s'il reste des crédits disponibles.

La période pour laquelle des crédits non dissociés et d'ordonnancement sont alloués ne peut excéder trois mois.

Art. 3

La publication des lois fixant définitivement les budgets de dépenses pour une année budgétaire rend caduques les lois ouvrant des crédits provisoires à valoir sur ces budgets de dépenses.

28 février 1986.

E. WAUTHY
E. VAN ROMPUY
A. DENYS
C. PETITJEAN

f) de voorlopige kredieten zijn in wezen voorwaardelijk; ze vervallen zodra de overeenkomstige begroting hun plaats inneemt.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

§ 1. Indien blijkt dat niet alle uitgavenbegrotingen vóór 1 januari van het begrotingsjaar zullen kunnen worden goedgekeurd, opent de wet de nodige kredieten voor de werking van de openbare diensten.

Desgevallend worden wetsontwerpen waarbij nieuwe voorlopige kredieten worden geopend welke in mindering komen van de uitgavenbegrotingen voor hetzelfde begrotingsjaar, aan de Wetgevende Kamers voorgelegd.

§ 2. Die voorlopige kredieten worden berekend op grond van de overeenkomstige tijdens het voorgaande begrotingsjaar toegekende bedragen.

Behoudens bijzondere bepalingen van de wetten waarbij die voorlopige kredieten worden geopend, mogen de uitgaven per artikel niet hoger liggen dan het bedrag van de overeenkomstige kredieten van de begrotingen voor het voorgaande jaar.

De voorlopige kredieten mogen niet worden aangewend voor nieuwe uitgaven waartoe de wetgever voordien geen machtiging heeft verleend.

Art. 2

De wet waarbij voorlopige kredieten worden geopend, stelt de termijn vast waarop die kredieten betrekking hebben.

De voorlopige kredieten mogen niet langer gebruikt worden dan de termijn waarvoor ze zijn toegekend, ook al blijven er kredieten beschikbaar.

De termijn waarvoor niet geslitste en ordonnanceringskredieten worden toegekend, mag niet meer dan drie maanden bedragen.

Art. 3

De bekendmaking van de wet houdende definitieve vaststelling van een uitgavenbegroting voor een begrotingsjaar doet de wetten waarbij voorlopige kredieten worden geopend welke in mindering komen van die uitgavenbegroting, vervallen.

28 februari 1986.