

Chambre des Représentants

SESSION 1987-1988

3 NOVEMBRE 1987

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi
du 28 juin 1963
modifiant et complétant
les lois sur la comptabilité de l'Etat.**

(Déposée par M. Willockx)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il est universellement admis que le contrôle parlementaire sur les recettes et les dépenses du pouvoir exécutif est l'une des caractéristiques essentielles de la démocratie. Force est cependant de constater que le Parlement a été mis dans l'impossibilité quasi absolue d'exercer ce contrôle au cours des dernières années.

Cette situation est due essentiellement à la négligence extrême du Gouvernement, négligence qui a atteint un sommet provisoire en 1986. C'est ainsi que durant toute cette année et durant une partie importante de l'année 1987, il a fallu gouverner avec des crédits provisoires, de sorte que le contrôle parlementaire fut réduit à sa plus simple expression. Pour éviter que de telles situations ne se reproduisent au cours des prochaines années, il convient de prendre des dispositions légales obligeant le Gouvernement à déposer les budgets dans les délais voulus et prévoyant des sanctions dans le cas où ces délais ne seraient pas observés.

Au cas où les dates prescrites ne pourraient être respectées, le Gouvernement devrait déposer un budget de base provisoire contenant uniquement les crédits nécessaires au bon fonctionnement des services publics, à l'exécution des lois ou règlements existants et au paiement d'engagements antérieurs. Ce budget de base provisoire serait applicable jusqu'à l'adoption du budget définitif par le Parlement.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1987-1988

3 NOVEMBER 1987

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet
van 28 juni 1963
tot wijziging en aanvulling
van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.**

(Ingediend door de heer Willockx)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Er wordt algemeen aangenomen dat de controle van de volksvertegenwoordiging over de ontvangsten en uitgaven van de uitvoerende macht, een van de essentiële kenmerken is van de democratie. De jongste jaren moet evenwel vastgesteld worden dat deze controle heel moeilijk verloopt.

Dit komt in de eerste plaats door een vergaande nalatigheid van de Regering. Een nalatigheid die voorlopig in 1986 haar toppunt bereikte. Dit had als gevolg dat gedurende heel het jaar 1986 en een belangrijk deel van 1987 geregeerd werd met voorlopige kredieten, waarbij de parlementaire controle tot een minimum herleid werd. Om te vermijden dat dergelijke toestanden zich tijdens de volgende jaren zouden herhalen, is het noodzakelijk wettelijke schikkingen te treffen om de regering te dwingen tijdig de begrotingen in te dienen en sancties te voorzien wanneer deze termijnen niet nageleefd worden.

Wanneer de voorgeschreven data niet kunnen nageleefd worden, moet een voorlopige basisbegroting ingediend worden met enkel die kredieten die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de overheidsdiensten, de uitvoering van de bestaande wetten of reglementen en de betaling van de vroeger aangegane verbintenissen. Deze voorlopige basisbegroting blijft van kracht tot de definitieve begroting goedgekeurd is door het Parlement.

Le mécontentement du Parlement à propos du contrôle des recettes et des dépenses a aussi une cause plus profonde. La loi précitée du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat mentionne en effet, en son article 9, «le» projet de budget, ce qui donne l'impression qu'il n'existe qu'un seul budget.

Or, la réalité est tout autre : s'il n'y a effectivement qu'un seul budget des Voies et Moyens pour les recettes, il existe pour les dépenses, 25 budgets établis d'après la nature des dépenses (pensions, dette publique, etc.) ou d'après le département ministériel. La date limite prévue par l'article 9 précité pour le dépôt du budget, à savoir le 30 septembre, n'est respectée dans la pratique que pour le budget des Voies et Moyens et celui de la dette publique. Les budgets de dépenses sont décrits dans l'Exposé général, qui, en vertu de l'article 10, est présenté en même temps que le budget des Voies et Moyens. Le débat parlementaire sur la politique du Gouvernement, ainsi que sur les dépenses, se fonde sur cet Exposé général, mais - paradoxalement - ces dépenses ne sont soumises à aucun vote.

Les budgets de dépenses sont déposés ultérieurement en ordre dispersé et examinés par les commissions parlementaires compétentes.

Si cette procédure permet d'examiner de façon approfondie la politique dont les budgets sont le reflet, elle exclut toute analyse cohérente de l'ensemble des finances publiques.

Le remède à ces imperfections consiste à instaurer un système qui permette non seulement de discuter les recettes et les dépenses de l'Etat dans le cadre général de la politique financière et économique du Gouvernement, mais également d'appliquer une sanction sous forme d'approbation ou de rejet. Nous proposons en conséquence que le Gouvernement soumette au Parlement, avant le 30 septembre de l'année qui précède l'année budgétaire concernée, un document global comprenant en plus de l'Exposé général :

- le budget des recettes,
- le budget des dépenses fiscales,
- le budget de la dette publique,
- le budget des dépenses.

Le budget des dépenses fiscales constitue une nouveauté. Le développement de la fiscalité a en effet amplifié l'importance d'une politique qui est étroitement liée à cette dernière. On peut, en effet, mener une politique économique ou sociale en accordant des moyens financiers à des personnes ou à des organismes, mais aussi en les dispensant de certaines obligations fiscales. Ces dépenses fiscales ont considérablement augmenté ces dernières années : le Conseil supérieur des Finances les a estimées à 265,5 milliards de F pour l'année 1984. Si ces dépenses sont bien prévues par la législation fiscale, l'estimation de leur incidence financière annuelle ne figure par contre dans aucun document. Or, leur importance est telle que la politique économique et sociale du Gouvernement ne peut être appréciée à sa juste valeur en l'absence de ces données.

Le document budgétaire global devra donc mentionner tous les crédits prévus pour les dépenses. Il va de soi

De onvrede van het Parlement over de controle van de ontvangsten en uitgaven heeft evenwel nog een diepere oorzaak. Voornoemde wet van 28 juni 1963 op de Rijkscomptabiliteit spreekt in artikel 9 over «het» ontwerp van begroting, waardoor de indruk ontstaat dat er één enkele begroting is.

De werkelijkheid is heel anders : voor de ontvangsten is er één rijksmiddelenbegroting, maar voor de uitgaven zijn er 25 begrotingen, hetzij volgens de aard van de uitgaven (bv. pensioenen, rijksschuld), hetzij per ministerieel departement. De in artikel 9 voorgeschreven termijn voor het neerleggen van de begroting, nl. 30 september, wordt in de praktijk alleen nageleefd voor de rijksmiddelenbegroting en voor de rijksschuld. De uitgavenbegrotingen worden beschreven in de Algemene Toelichting die op grond van artikel 10 samen met de rijksmiddelenbegroting ingediend wordt. De bespreking in het Parlement over het regeringsbeleid, ook over de uitgaven, wordt gevoerd aan de hand van deze Algemene Toelichting, maar het paradoxale is, dat er geen enkele stemming gebeurt over deze uitgaven.

De uitgavenbegrotingen worden later in gespreide orde ingediend en onderzocht door de bevoegde parlementaire commissies.

Dit geeft weliswaar de gelegenheid om dieper in te gaan op het beleid dat daarmee gevoerd wordt, maar de samenhang met het geheel van de openbare financiën gaat verloren.

Om deze tekortkomingen op te vangen moet er een systeem komen waarbij niet alleen de ontvangsten en uitgaven van de Staat besproken worden binnen het geheel van het financiële en economische beleid van de Regering, maar waarbij ook een sanctie volgt, nl. de goed- of afkeuring. Daarom stellen wij voor dat de Regering, vóór 30 september van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, aan het Parlement een globaal document zou voorleggen waarin, samen met de Algemene Toelichting, zijn opgenomen :

- de begroting van de ontvangsten,
- de begroting van de fiscale uitgaven,
- de begroting van de rijksschuld,
- de begroting van de uitgaven.

De begroting van de fiscale uitgaven is een nieuwigheid. Met de uitbreiding van de fiscaliteit is ook een daaraan verbonden vorm van beleidsvoering heel belangrijk geworden. Een economisch of sociaal beleid kan immers niet alleen gevoerd worden door het verlenen van financiële middelen aan personen of instellingen, maar ook door vrijstellingen op fiscale verplichtingen toe te kennen. Deze zogenaamde fiscale uitgaven zijn de jongste jaren fel gegroeid : de Hoge Raad voor Financiën heeft ze voor het jaar 1984 op 265,5 miljard frank geraamd. Deze fiscale uitgaven zijn weliswaar opgenomen in de fiscale wetgeving, maar de raming van de jaarlijkse financiële implicaties is in geen enkel document opgenomen. Gelet op hun omvang kan het economisch en sociaal beleid van de Regering zonder deze gegevens niet op zijn juiste waarde beoordeeld worden.

In het globale begrotingsdocument zullen ook alle kredieten voor de uitgaven opgenomen zijn. Het spreekt

qu'il faudra réduire de façon draconienne le nombre actuel des crédits budgétaires.

La réforme actuelle, au terme de laquelle les budgets seraient présentés sous forme de programmes, fournit une excellente occasion de procéder à cette opération.

Le Parlement devra adopter les quatre budgets prévus avant le 31 décembre. Entre-temps, chaque ministre déposera, dans les limites desdits budgets, son budget administratif accompagné d'un programme justificatif.

Le contrôle de l'exécution des budgets constitue enfin une troisième cause de mécontentement. Le budget d'une année déterminée se prépare en effet des mois à l'avance. La situation économique et financière générale peut toutefois se modifier subitement et nécessiter une révision du budget, comme cela a été le cas fréquemment ces dernières années. Le Gouvernement prend alors des mesures qui sont discutées au Parlement, mais dont les implications budgétaires n'apparaissent pas clairement.

Nous proposons dès lors qu'il soit procédé chaque année pour le 15 mai au plus tard à un ajustement général du budget et que chaque ministre présente trimestriellement un rapport sur l'exécution de son budget.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 2 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 2. - Les recettes et dépenses des services d'administration générale de l'Etat ainsi que les dépenses fiscales afférentes à chaque année budgétaire sont prévues et autorisées par des lois annuelles. »

Art. 2

Un article 4bis, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. 4bis. - Les dépenses fiscales comprennent tous les abattements, réductions et exceptions par rapport au régime général d'imposition, qui sont accordés au contribuable au cours de l'exercice d'imposition. »

Art. 3

L'article 8 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 8. - Les budgets de recettes et de dépenses et le budget des dépenses fiscales mentionnent les crédits par programme.

vanzelf dat het huidige aantal begrotingskredieten drastisch zal moeten ingeperkt worden.

De aan gang zijnde hervorming van de begrotingsvoorstelling tot programma's, is hiertoe een geschikte gelegenheid.

Het Parlement zal deze vier begrotingen vóór 31 december moeten goedkeuren. Ondertussen zal elke minister, binnen de perken van deze begrotingen, zijn administratieve begrotingsamen met een verantwoordingsprogramma indienen.

Een derde vorm van ontevredenheid slaat ten slotte op de controle op de uitvoering van de begrotingen. Een begroting van een bepaald jaar wordt immers reeds maanden vooraf vastgesteld. De algemene financiële en economische toestand kan evenwel plots wijzigingen ondergaan en dwingen tot een herziening van de begroting, zoals de jongste jaren vaak is voorgevallen. De Regering neemt maatregelen die in het Parlement besproken worden, maar de vertaling ervan naar de begroting toe laat te wensen over.

Daarom stellen wij voor dat er elk jaar, vóór 15 mei, een algemene aanpassing van de begroting komt en dat elke minister trimestrieel verslag uitbrengt over de uitvoering van zijn begroting.

F. WILLOCKX

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Artikel 2 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 2. — De ontvangsten en uitgaven van de Diensten van Algemeen Bestuur van de Staat, alsmede de fiscale uitgaven van elk begrotingsjaar worden voorzien en toegelaten door jaarlijkse wetten. »

Art. 2

Een artikel 4bis, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd :

« Art. 4bis. — De fiscale uitgaven beogen alle aftrekken, verminderingen en uitzonderingen op het algemene stelsel van belastingheffing die gedurende het aanslagjaar toegekend worden aan de belastingplichtige. »

Art. 3

Artikel 8 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 8. — De begrotingen voor ontvangsten en uitgaven en de begroting voor fiscale uitgaven vermelden de kredieten per programma.

Le budget comprend, sous des rubriques distinctes, les recettes et les dépenses patrimoniales. »

Art. 4

L'article 9 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 9. - Le Ministre qui a le budget dans ses attributions établit chaque année un projet de budget des Voies et Moyens, des dépenses fiscales, des dépenses de l'Etat et de la Dette publique, ainsi qu'un Exposé général. Ces projets de budget ainsi que l'Exposé général sont distribués aux membres des Chambres législatives au plus tard le 30 septembre précédant l'ouverture de l'année budgétaire. Ces projets de budget doivent être votés par les deux Chambres avant le 31 décembre.

Lorsque ces dates ne peuvent être respectées, le Ministre qui a le budget dans ses attributions dépose, dans le mois qui suit, des budgets de base provisoires prévoyant les crédits d'ordonnancement nécessaires au bon fonctionnement des services publics, à l'exécution des lois et règlements existants et des engagements antérieurs. Ces budgets de base restent en vigueur jusqu'à ce que les budgets définitifs aient été votés par le Parlement. »

Art. 5

Un article 9bis, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. 9bis. - Au plus tard le 31 décembre de l'année précédant l'année budgétaire, chaque ministre transmet aux deux assemblées législatives, dans les limites du budget des dépenses de l'Etat, son budget administratif ainsi qu'un programme justificatif.

Lorsque cette date n'est pas respectée, le Ministre qui a le budget dans ses attributions dépose, dans le mois qui suit, un budget de base provisoire, prévoyant les crédits d'ordonnancement nécessaires au bon fonctionnement des services publics concernés, à l'exécution des lois et règlements existants et des engagements antérieurs.

Le budget définitif concerné ne peut être déposé qu'avec l'accord du Premier Ministre et du Ministre qui a le budget dans ses attributions.

Chaque budget administratif est voté avant le 31 mars par les deux Chambres.

Chaque ministre fait, au plus tard les 15 avril, 15 juillet, 15 octobre et 15 janvier de chaque année, un rapport sur l'exécution du budget au cours du trimestre écoulé. »

Art. 6

Un article 9ter, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

De begroting behelst, onder afzonderlijke rubrieken, de vermogensontvangsten en -uitgaven. »

Art. 4

Artikel 9 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 9. — De Minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft, maakt elk jaar een ontwerp van begroting op voor de Rijksmiddelen, voor de fiscale uitgaven, voor de Rijksuitgaven en voor de Rijksschuld, samen met een Algemene Toelichting. Deze ontwerpen van begroting worden, met de Algemene Toelichting, uitgedeeld aan de leden van de Wetgevende Kamers, uiterlijk de 30ste september voor de opening van het begrotingsjaar. Deze ontwerpen van begroting moeten voor 31 december goedgekeurd worden door de beide Kamers.

Wanneer deze data niet nageleefd kunnen worden, dient de Minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft, binnen de daaropvolgende maand, voorlopige basisbegrotingen in met de ordonnanceringskredieten die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de overheidsdiensten, de uitvoering van de bestaande wetten en reglementen en de betaling van de vroeger aangegane verbintenissen. Deze basisbegrotingen blijven van kracht tot de definitieve begrotingen goedgekeurd zijn door het Parlement. »

Art. 5

Een artikel 9bis, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd :

« Art. 9bis. — Uiterlijk 31 december van het jaar dat het begrotingsjaar voorafgaat, deelt elke minister aan beide wetgevende vergaderingen, binnen de perken van de begroting voor de rijksuitgaven, zijn administratieve begroting mede, samen met een verantwoordingsprogramma.

Wanneer deze datum niet nageleefd wordt, dient de Minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft, binnen de daaropvolgende maand een basisbegroting in, met de ordonnanceringskredieten die noodzakelijk zijn voor de goede werking van de betrokken overheidsdiensten, de uitvoering van de bestaande wetten en reglementen en de betaling van de vroeger aangegane verbintenissen.

De betrokken definitieve begroting kan maar ingediend worden met het akkoord van de Eerste Minister en de Minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft.

Elke administratieve begroting wordt vóór 31 maart goedgekeurd door de beide Kamers.

Elke minister brengt uiterlijk op 15 april, 15 juli, 15 oktober en 15 januari van elk jaar, een verslag uit over de uitvoering van de begroting tijdens het voorbije kwartaal. »

Art. 6

Een artikel 9ter, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd :

« Art. 9^{ter}. - Lorsque les délais prescrits aux articles 9, 1^{er} alinéa, et 9^{bis}, 1^{er} alinéa, ne sont pas respectés, les commissions parlementaires compétentes ouvrent une enquête pour déterminer la cause de cette situation et feront rapport au Parlement.»

Art. 7

L'article 10 de la même loi est complété comme suit :

« 4° Une énumération des obligations contractées par l'Etat et qui grèveront le budget des années suivantes. »

Art. 8

Un article 13^{bis}, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Art. 13^{bis}. - Il est procédé chaque année, dans le courant du mois de mars, à un contrôle budgétaire en vue d'ajuster éventuellement les crédits figurant aux budgets des dépenses de l'Etat et de la dette publique.

S'il échet, un projet d'ajustement sera déposé au Parlement pour le 15 mai. Cet ajustement devra être voté par les deux Chambres avant le 30 juin. »

23 octobre 1987

« Art. 9^{ter}. — Wanneer de in de artikelen 9, eerste lid, en 9^{bis}, eerste lid, vermelde termijnen niet nageleefd worden, zullen de bevoegde parlementaire commissies een onderzoek instellen naar de oorzaak ervan en verslag uitbrengen aan het Parlement. »

Art. 7

Artikel 10 van dezelfde wet wordt aangevuld als volgt :

« 4° Een opsomming van de verplichtingen die de Staat heeft aangegaan en die de begroting van de toekomstige jaren zullen bezwaren. »

Art. 8

Een artikel 13^{bis}, luidend als volgt, wordt in dezelfde wet ingevoegd :

« Art. 13^{bis}. — Elk jaar wordt in de loop van de maand maart een begrotingscontrole uitgevoerd naar de eventuele aanpassing van de kredieten op de begroting van de rijksuitgaven en van de rijksschuld.

In voorkomend geval zal een ontwerp tot aanpassing vóór 15 mei ingediend worden bij het Parlement. Deze aanpassing moet voor 30 juni goedgekeurd worden in beide Kamers. »

23 oktober 1987

F. WILLOCKX