

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1988-1989

15 MARS 1989

PROPOSITION DE LOI

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

AMENDEMENT
AU TEXTE ADOPTE PAR
LA COMMISSION (DOC. N° 656/6)

N° 30 DE M. DEFOSSET ET CONSORTS

Art. 12

**Remplacer cet article par la disposition
suivante :**

« Art. 12. — *L'article 17 de la même loi est remplacé
par la disposition suivante :*

« Art. 17. — § 1^{er}. *Le Ministre des Finances n'autorise le paiement d'une ordonnance que lorsqu'elle porte sur un crédit ouvert par la loi ou sur une dépense autorisée par une délibération adoptée par le Conseil des ministres, en vertu de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.*

Aucune sortie de fonds ne peut se faire sans son concours et sans le visa préalable et la liquidation de la Cour des comptes, sauf les exceptions établies par la loi.

Voir :

- 656 - 88 / 89 :

- N° 1 : Proposition de loi de MM. Defosset, De Vlieghere, J. Michel et Van Rompuy.
- N° 2 : Avis du Conseil d'Etat.
- N° 3 : Amendements.
- N° 4 : Avis du Conseil d'Etat.
- N° 5 : Amendements.
- N° 6 : Rapport.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1988-1989

15 MAART 1989

WETSVOORSTEL

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

AMENDEMENT
OP DE TEKST AANGENOMEN DOOR
DE COMMISSIE (STUK N° 656/6)

N° 30 VAN DE HEER DEFOSSET c.s.

Art. 12

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 12 — *Artikel 17 van dezelfde wet wordt vervangen door de volgende bepaling :*

« Art. 17. — § 1. *De Minister van Financiën staat de betaling van een ordonnantie niet toe dan wanneer daartegenover een door de wet geopend krediet staat of wanneer zij betrekking heeft op een betaling gemachtigd bijeen beraadslaging door de Ministerraad aangenomen krachtens artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.*

Geen uitgave kan gedaan worden buiten zijn tussenkomst en zonder voorafgaand visum en vereffening van het Rekenhof, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen.

Zie :

- 656 - 88 / 89 :

- N° 1 : Wetsvoorstel van de heren Defosset, De Vlieghere, J. Michel en Van Rompuy.
- N° 2 : Advies van de Raad van State.
- N° 3 : Amendementen.
- N° 4 : Advies van de Raad van State.
- N° 5 : Amendementen.
- N° 6 : Verslag.

§ 2. *En cas d'extrême urgence, d'un degré tel que le paiement ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave, le Conseil des ministres peut toutefois, sous sa responsabilité, et par délibération motivée qu'il transmet simultanément aux Chambres législatives et à la Cour des comptes, requérir de cette dernière l'octroi d'un visa provisoire.*

Lorsqu'à la suite de circonstances exceptionnelles, le Conseil des ministres ne peut se réunir en temps voulu, la décision est prise conjointement par le Ministre des Finances et le ministre qui a le Budget dans ses attributions.

En pareils cas, la Cour des comptes limite son contrôle préalable à l'examen de l'exactitude de la créance et fait parvenir sans délai ses observations aux Chambres législatives.

Le Conseil des ministres dépose dans un délai d'un mois à compter de la délibération, les projets de loi nécessaires à la régularisation de la dépense, et de nature à permettre l'octroi par la Cour des comptes d'un visa définitif. »

JUSTIFICATION

1. Cet amendement est le fruit de la discussion (1), au sein de la Sous-commission de la Commission des Finances (chargée de l'examen des observations de la Cour des comptes), du problème des avances de trésorerie non conformes à l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

2. La Sous-commission a dû constater que les Ministres des Finances qui se sont succédé, ont effectué, généralement sans décision du Conseil des ministres (article 24 de la loi du 28 juin 1963) et en tout cas en violation de l'article 17, deuxième alinéa, de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, par l'intermédiaire du compte de trésorerie n° 1090, des paiements pour lesquels le budget ne prévoyait aucun crédit ou prévoyait des crédits insuffisants.

Ainsi, il est fait fi du visa de la Cour des comptes et le Parlement n'a, dans de nombreux cas, connaissance de ces paiements illicites que 5 à 6 ans plus tard (lors de la discussion de la loi de compte).

Les ministres responsables ne sont généralement plus en fonction à ce moment, de sorte que cette pratique échappe à tout contrôle politique du Parlement.

3. Pour justifier ces pratiques illégales, on invoque parfois l'argument de l'« extrême urgence » (impossibilité de convoquer le Conseil des ministres en temps voulu) (2).

La Sous-commission estime que cette justification ne vaut que pour une partie très limitée des avances de trésorerie accordées par le passé. Il se peut cependant que le Conseil des ministres soit dans l'impossibilité (politique) de se réunir, par exemple en cas de crise gouvernementale.

4. Des mesures ont déjà été prises par le passé au niveau gouvernemental afin de limiter les paiements à charge du

(1) Réunions des 2 et 9 mars 1989.

(2) Voir la réponse du (précédent) Ministre des Finances à une question parlementaire posée par M. Désir — *Questions et Réponses*, Chambre, 4 mars 1986, p. 783.

§ 2. *In hoogstdringende gevallen wanneer de betaling niet kan uitblijven zonder dat er een ernstig nadeel uit voortvloeit, kan de Ministerraad evenwel, onder zijn eigen verantwoordelijkheid en met een met redenen omklede beslissing die hij tegelijkertijd aan de Wetgevende Kamers en het Rekenhof verzendt, van het Hof een voorlopig visum vorderen.*

Wanneer door uitzonderlijke omstandigheden de Ministerraad niet tijdig kan bijeenkomen, wordt deze beslissing gezamenlijk genomen door de Minister van Financiën en de Minister die de Begroting onder zijn bevoegdheid heeft.

In dergelijke gevallen beperkt het Rekenhof zijn voorafgaande controle tot het onderzoek van de juistheid van de schuldvordering en zendt het zijn opmerkingen onverwijld over aan de Wetgevende Kamers.

De Ministerraad dient binnen een maand na de beslissing, de voor de regularisatie van de uitgave vereiste wetsontwerpen in, zodat het Rekenhof een definitief visum kan verlenen. »

VERANTWOORDING

1. De tekst van onderhavig amendement is het resultaat van de bespreking (1) in de Subcommissie van de Commissie voor de Financiën (belast met het onderzoek van de opmerkingen van het Rekenhof) van de problematiek van de thesaurievoorschotten buiten toepassing van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

2. De Subcommissie heeft moeten vaststellen dat de opeenvolgende Ministers van Financiën meestal zonder beslissing van de Ministerraad (wet van 28 juni 1963, art. 24) en in elk geval in strijd met artikel 17, tweede lid, van de wet van 15 mei 1846 op de Rijkcomptabiliteit, via de thesaurierekening n° 1090 betalingen verrichten waarvoor op de begroting geen of onvoldoende kredieten zijn ingeschreven.

Aldus wordt het visum van het Rekenhof omzeild en krijgt het Parlement in vele gevallen pas 5 à 6 jaar later (bij de bespreking van de rekeningwet) weet van deze onwettige betalingen.

Meestal zijn op dat ogenblik de verantwoordelijke Ministers niet meer in functie zodat deze praktijk ontsnapt aan elke politieke controle van het Parlement.

3. Soms wordt ter verdediging van deze onwettige handelingen het argument van de « extreme hoogdringendheid » (onmogelijk om de Ministerraad tijdig bijeen te roepen) aangevoerd. (2)

Naar het oordeel van de Subcommissie kan slechts een zeer beperkt gedeelte van de in het verleden verstrekte thesaurievoorschotten op deze manier worden verantwoord. Het blijft evenwel mogelijk dat de Ministerraad, bijvoorbeeld bij een regeringsscrisis, in de (politieke) onmogelijkheid zou verkeren bijeen te komen.

4. In het verleden zijn reeds op regeringsniveau maatregelen getroffen om het verrichten van betalingen via de

(1) Vergaderingen van 2 en 9 maart 1989.

(2) Zie het antwoord van de (vorige) Minister van Financiën op een parlementaire vraag van de heer Désir — *Vragen en Antwoorden*, Kamer, 4 maart 1986, blz. 783.

compte de trésorerie n° 1090 (accord préalable des ministres du Budget et des Finances);

5. Afin d'éviter que les ministres continuent à invoquer l'extrême urgence pour justifier le recours à cette pratique illégale, la Sous-commission propose d'instaurer une nouvelle procédure pour les paiements d'une extrême urgence.

Dans un premier temps, comme pour l'application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, la Cour des comptes limite son visa à l'examen de l'*exactitude* de la créance.

Cela implique que la Cour se borne à vérifier le montant des créances et l'identité du bénéficiaire.

Il va de soi que l'on ne peut en aucun cas avoir recours à cette procédure exceptionnelle pour ordonnancer des créances prescrites, celles-ci ne pouvant, par définition, être urgentes.

Ce visa « sous réserve provisoire » est accordé immédiatement, c'est-à-dire sans qu'il doive être précédé d'un refus de visa.

6. La Sous-commission estime toutefois que cette nouvelle procédure ne peut devenir une solution de facilité pour le cas où le Gouvernement préférerait ne pas prendre, pour l'une ou l'autre raison, de décision au sein du Conseil des ministres (conformément à l'article 24 de la loi du 28 juin 1963).

La Cour des comptes contrôlera dès lors attentivement le caractère urgent de la dépense ainsi que les (éventuelles) circonstances exceptionnelles qui empêchent le Conseil des ministres de se réunir en temps utile (soit dans les deux jours).

Lorsque la Cour des comptes estime que la dépense n'est pas de nature à justifier le recours à cette procédure de paiement exceptionnelle, elle peut refuser son « visa sous réserve provisoire », obligeant ainsi le Gouvernement à effectuer cette dépense par le biais des procédures normales (application de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 et/ou de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846).

7. Grâce à son système informatique (le réseau de télétraitement qui la relie à la trésorerie), la Cour des comptes est actuellement en mesure de détecter tout recours au compte de trésorerie n° 1090; elle en avise immédiatement le Parlement.

Il va de soi qu'en cas d'adoption du présent amendement, l'urgence ne pourra plus être invoquée pour recourir à cette procédure irrégulière.

8. Par « cas d'extrême urgence », d'un degré tel que le paiement ne puisse souffrir aucun délai à peine de préjudice grave », on entend, par analogie avec l'article 249, deuxième alinéa, de la loi communale, les situations dans lesquelles le moindre retard de paiement causerait incontestablement un préjudice.

Dans ces cas, la « raison d'Etat » visée par Magain (Code des Finances et de la Comptabilité publique, 1946, Tome I, p. 134) intervient également, car elle peut inciter le Conseil des ministres ou, le cas échéant, les Ministres des Finances et du Budget à effectuer des paiements urgents.

9. Cette procédure de paiement exceptionnelle ne peut être appliquée que dans quatre cas :

a) pour des dépenses qui ne sont pas contraires à une loi normative (matérielle), mais pour lesquelles aucun crédit n'est inscrit au budget et pour lesquelles on ne peut pas non plus attendre, vu leur caractère urgent, que le Conseil des

thesaurierekening n° 1090 af te remmen (voorafgaandelijke goedkeuring van zowel de Minister van Begroting als die van Financiën).

5. Om te vermijden dat de Ministers hoogdringendheidsredenen blijven inroepen om deze onwettige praktijk goed te praten, stelt de Subcommissie voor een nieuwe procedure voor extreem dringende betalingen in het leven te roepen.

Hierbij wordt het visum van het Rekenhof in analogie met wat thans gebeurt bij toepassing van artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846 in de eerste fase herleid tot het nagaan van de *juistheid* van de schuldvordering.

Dit houdt in dat het Hof enkel het bedrag van de schuldvordering en de identiteit van de begunstigde verifieert.

Het spreekt vanzelf dat deze uitzonderlijke procedure in geen geval kan worden aangewend om verjaarde schuldvorderingen betaalbaar te stellen. Een verjaarde schuldvordering kan immers per definitie niet hoogdringend zijn.

Dit « visum onder voorlopig voorbehoud » wordt onmiddellijk verleend, dit wil zeggen zonder dat daar een eerdere weigering van visum moet aan voorafgaan.

6. Deze nieuwe procedure mag in de optiek van de Subcommissie evenwel niet uitgroeien tot een gemakkelijksoplossing voor het geval de Regering om één of andere reden liever geen beslissing in de Ministerraad (overeenkomstig artikel 24 van de wet van 28 juni 1963) wil treffen.

Het Rekenhof zal dan ook nauwlettend toezien op het zeer hoogdringend karakter van de uitgave en op de (eventuele) uitzonderlijke omstandigheden die de Ministerraad verhinderen tijdig (dit wil zeggen binnen de twee dagen) bijeen te komen.

Wanneer het Hof oordeelt dat de uitgave niet van aard is om het gebruik van deze uitzonderlijke betalingsprocedure te rechtvaardigen, kan het zijn « visum onder voorlopig voorbehoud » weigeren en de Regering bijgevolg verplichten deze uitgave via de normale procedures (toepassing van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 en/of artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846) te verrichten.

7. Het Rekenhof is thans in staat om via zijn informatiesysteem (het « teleprocessing net » dat het met de Thesaurie verbindt) het gebruik van de thesaurierekening n° 1090 op te sporen; het geeft daarvan onmiddellijk kennis aan het Parlement.

Het spreekt vanzelf dat bij de aanneming van onderhavig amendement voor ieder verder gebruik van deze onwettige procedure geen hoogdringendheidsredenen meer zullen kunnen worden ingeroepen.

8. Onder « hoogst dringende gevallen, wanneer de betaling niet kan uitblijven zonder dat er een ernstig nadeel uit voortvloeit » worden per analogie met artikel 249, tweede lid, van de Gemeentewet, die situaties bedoeld waarin het geringste uitstel van betaling onbetwistbaar schade zou veroorzaken.

In dergelijk geval speelt ook de door Magain (Code des Finances et de la Comptabilité publique, 1946, Tome I, p. 134) bedoelde « raison d'Etat » welke de Ministerraad of desgevallend de Ministers van Financiën en Begroting, ertoe kan aanzetten dergelijke hoogdringende betalingen te verrichten.

9. Deze uitzonderlijke betalingsprocedure kan slechts in vier gevallen worden aangewend :

a) voor uitgaven die niet in strijd zijn met enige normatieve (materiële) wet doch waarvoor geen kredieten in de begroting zijn ingeschreven en waarvoor evenmin — wegens hun hoogdringend karakter — een beslissing in de Minis-

ministres prenne une décision (sur la base de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963);

b) pour des dépenses ayant un fondement budgétaire (disponibilité du crédit nécessaire au budget ou décision du Conseil des ministres accordant des crédits supplémentaires), mais qui sont contraires à une ou plusieurs lois normatives (matérielles) et pour lesquelles l'application de la procédure normale (examen par la Cour des comptes, refus du visa, décision du Conseil des ministres d'imposer le visa sous réserve en vertu de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846) retarderait trop le paiement, ce qui pourrait causer un préjudice grave à l'Etat;

c) pour des dépenses qui revêtent un caractère d'extrême urgence et qui n'ont aucun fondement budgétaire ou normatif;

d) pour des dépenses qui revêtent un caractère d'extrême urgence (qu'elles aient ou non un fondement normatif) et pour lesquelles le Conseil des ministres a décidé d'accorder des crédits supplémentaires, mais pour lesquelles l'exécution de cette décision est suspendue jusqu'au dépôt d'un projet de loi conformément à l'article 24, § 2, de la loi du 28 juin 1963.

Dans chacun de ces cas, la Cour des comptes vérifiera (voir point 6 ci-avant) si le paiement est à ce point urgent qu'il justifie l'application de cette procédure exceptionnelle.

Dans tous les cas, le Conseil des ministres est tenu de déposer au Parlement, dans un délai d'un mois à compter de la délibération, les projets de loi nécessaires à la régularisation de la dépense.

Ensuite, la Cour des comptes donne ou refuse son visa *définitif* suivant la procédure ordinaire.

Dans ce cas, le Conseil des ministres peut, en application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, obliger la Cour à donner son visa (définitif) sous réserve.

L. DEFOSSET
F.-X. DE DONNEA
A. DUROI-VANHELMONT
W. DE VliegHERE
J. LOONES
J. MICHEL
M. OLIVIER

terraad (op grond van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963) kan worden afgewacht;

b) voor uitgaven met budgettaire rechtsgrond (beschikbaarheid van het vereiste krediet in de begroting of beslissing van de Ministerraad tot het verlenen van bijkredieten) die evenwel in strijd zijn met één of meer normatieve (materiële) wetten en waarvoor de afhandeling van de normale procedure (onderzoek door het Rekenhof, weigering van het visum, opleggen door de Ministerraad van het visum onder voorbehoud krachtens artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846) de betaling te lang zou uitstellen waardoor ernstig nadeel voor de Staat zou ontstaan;

c) voor hoogdringende uitgaven waarvoor noch een budgettaire noch een normatieve rechtsgrond voorhanden is;

d) voor hoogdringende uitgaven (met of zonder normatieve rechtsgrond) waarvoor een beslissing van de Ministerraad tot het verlenen van bijkredieten werd genomen doch waarvan de uitvoering overeenkomstig artikel 24, § 2, van de wet van 28 juni 1963 werd opgeschort tot een wetsontwerp is ingediend.

In elk van deze gevallen zal het Rekenhof (zie punt 6 hierboven) nagaan of de betaling dermate hoogdringend is dat zij het gebruik van deze uitzonderlijke betalingsprocedure rechtvaardigt.

In alle gevallen moet de Ministerraad uiterlijk binnen één maand na de beslissing de voor de regularisatie vereiste wetsontwerpen bij het Parlement indienen.

Het Rekenhof geeft of weigert vervolgens zijn *définitief* visum volgens de gewone procedure.

De Ministerraad kan dan eventueel, bij toepassing van artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846, het Hof verplichten (definitief) visum onder voorbehoud te verstrekken.