

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

18 DECEMBRE 1990

**Projet de loi organique
créant des fonds budgétaires****RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DES FINANCES
PAR M. MOENS****I. EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER
MINISTRE ET MINISTRE DU BUDGET ET DE
LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE**

La loi du 28 juin 1989 portant réforme de la procédure budgétaire dispose que tous les fonds budgétaires ne répondant pas aux nouvelles dispositions, seront supprimés à partir du 1^{er} janvier 1991. Le Gouvernement avait donc un an pour mener à bonne fin cette opération d'envergure. Le plus gros du travail a été réalisé lors de l'élaboration du budget 1991: comme vous le savez, plus de 300 fonds ont été examinés et, selon le cas, supprimés, transformés en fonds organiques ou, dans quelques cas, retenus provisoirement ou définitivement. Pour votre information, vous trouverez, en annexe au présent projet de loi, un aperçu détaillé des résultats de cette opération. Il res-

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Cooreman, président; Buchmann, de Clippelle, Deprez, Didden, Hofman, Marchal, Mme Truffaut, MM. Van Hooland, Weyts, Wintgens et Moens, rapporteur.
2. Membres suppléants : Mmes Blomme, Cahay-André, MM. Taminiaux et Verhaegen.
3. Autre sénateur : Mme Aelvoet.

R. A 15228*Voir :***Document du Sénat :**

1167-1 (1990-1991) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 1990-1991**

18 DECEMBER 1990

**Ontwerp van organieke wet houdende
oprichting van begrotingsfondsen****VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIEN
UITGEBRACHT DOOR DE HEER MOENS****I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE
VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN
BEGROTING EN WETENSCHAPSBELEID**

De wet van 28 juni 1989 betreffende de hervorming van de begrotingsprocedure stipuleert dat alle begrotingsfondsen die niet beantwoorden aan de nieuwe bepalingen, worden afgeschaft vanaf 1 januari 1991. De Regering kreeg aldus één jaar uitstel om deze omvangrijke operatie tot een goed einde te brengen. Het voornaamste werk gebeurde tijdens het opstellen van de begroting 1991: zoals u weet, werden meer dan 300 fondsen onderzocht en, naargelang het geval, afgeschaft, hervormd tot organieke fondsen of, in enkele gevallen, voorlopig of definitief weerhouden. U vindt trouwens, in bijlage aan het huidig wetsontwerp, voor uw informatie een gedetailleerd overzicht

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Cooreman, voorzitter; Buchmann, de Clippelle, Deprez, Didden, Hofman, Marchal, mevr. Truffaut, de heren Van Hooland, Weyts, Wintgens en Moens, rapporteur.
2. Plaatsvervangers : de dames Blomme, Cahay-André, de heren Taminiaux en Verhaegen.
3. Andere senator : mevr. Aelvoet.

R. A 15228*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

1167-1 (1990-1991) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

tait un aspect important à régler, à savoir la loi organique qui donnerait une base légale aux fonds figurant en tant que tels au budget de 1991 ainsi qu'à tous les fonds à venir. Tel est l'objet du projet de loi qui vous est soumis.

Néanmoins, un travail très fastidieux reste à accomplir, à savoir la révision et la suppression éventuelle de tous les textes législatifs relatifs aux anciens fonds. C'est notamment parce que mon administration a tenté, malgré tout, de mener à bien cette tâche énorme que le présent projet a été déposé si tardivement. Ce travail légistique devra être accompli dans les mois, voire les années à venir. En attendant, la loi du 28 juin 1989 et le présent projet de loi assureront le fonctionnement correct des fonds nouveaux ou revus.

En dehors de la mise en place de la base légale des fonds budgétaires, le projet de loi contient un certain nombre de dispositions transitoires en ce qui concerne les soldes et l'encours d'engagements au 31 décembre 1990.

Le présent projet de loi a pour objet trente fonds budgétaires, dont vingt-quatre existaient déjà sous une forme ou une autre dans le budget de 1990; les six restants représentent donc des fonds nouveaux. A deux fonds près (le Fonds pour les entreprises de garçonnage et le Fonds pour les exploitations de sable), tous ces fonds sont repris dans le Budget général des dépenses de 1991, à savoir le Fonds social européen belge, le Fonds du financement du contrôle assureurs-loi, le Fonds pour la couverture des frais d'accréditation et de certification et le Fonds du Commissariat général près l'Exposition universelle de Séville.

Le Fonds de Survie (Coopération au développement) est le seul fonds budgétaire subsistant qui, en raison de la nature spécifique de ses opérations, profitera encore de la possibilité de fonctionner moyennant une autorisation d'engagement.

Compte tenu des observations du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et de la Commission des Finances de la Chambre, le texte initial du projet de loi a été adapté en divers endroits. Ces passages sont soulignés dans le texte qui vous est soumis. Dans la plupart des cas, les adaptations sont des précisions que l'on a jugées nécessaires pour rendre parfaitement claire la situation engendrée par le fait que l'énorme travail légistique, dont on vient de parler, n'a pas pu être effectué au préalable.

II. EXPOSE DU DELEGUE DE LA COUR DES COMPTES

Le délégué de la Cour des comptes résume les principales observations formulées à propos du projet à l'examen. Il souligne, en particulier, que, dans sa ver-

van de resultaten van deze operatie. Een belangrijk aspect dat nog moest worden geregeld, is de organieke wet die de basis zal vormen van het voortbestaan van de in het budget 1991 als dusdanig opgenomen fondsen en van alle toekomstige fondsen. Dit is het thans voorgelegde ontwerp.

Een zeer tijdrovend werk moet weliswaar nog gebeuren, namelijk het herzien en eventueel afschaffen van alle wetgevende teksten die op de oude fondsen betrekking hebben. Het feit dat mijn administratie aanvankelijk toch heeft gepoogd deze enorme taak tot een goed einde te brengen, is mede oorzaak van het eerder laatsttijdig indienen van het huidige ontwerp. Dit legistieke werk zal in de komende maanden en misschien zelfs jaren moeten worden ondernomen. In afwachting zullen de wet van 28 juni 1989 en het huidige wetsontwerp een correcte werking van de nieuwe of herziene fondsen verzekeren.

Naast het verlenen van de wettelijke basis aan de begrotingsfondsen, komen er in het wetsontwerp enkele overgangsbepalingen voor met betrekking tot de saldi en de op 31 december 1990 nog uitstaande vastleggingen.

Dit wetsontwerp handelt over dertig begrotingsfondsen, waarvan er reeds vierentwintig in de een of andere vorm voorkwamen in de begroting over 1990. De zes resterende fondsen zijn dus nieuw. Op twee na, te weten het Fonds voor bewakingsondernemingen en het Fonds voor zandwinningen, werden al deze fondsen opgenomen in de Algemene Uitgabenbegroting over 1991. Het gaat met name over het Belgisch-Europees Sociaal Fonds, het Fonds voor de financiering van de controle van de wetsverzekeraars, het Fonds tot dekking van accreditatie- en certificatiekosten en het Fonds voor het Commissariaat-generaal bij de Wereldtentoonstelling van Sevilla.

Het Overlevingsfonds (Ontwikkelingssamenwerking) is het enige overblijvende begrotingsfonds dat door de specifieke aard van zijn verrichtingen nog steeds van de mogelijkheid gebruik zal maken om te functioneren met een vastleggingsmachtiging.

Gevolg gevend aan de bemerkingen van de Raad van State, van het Rekenhof en van de Commissie van Financiën van de Kamer, werd de oorspronkelijke tekst van de wet op verschillende plaatsen aangepast. Zij zijn in het ontwerp dat u werd voorgelegd, aangeduid door onderlijning. In de meeste gevallen betreft het preciseringen die nodig werden geacht om de situatie volledig duidelijk te stellen, die is ontstaan doordat de enorme legistieke arbeid waarvan hier werd gesproken, niet vooraf kon worden uitgevoerd.

II. UITEENZETTING VAN DE VERTEGENWOORDIGER VAN HET REKENHOF

De vertegenwoordiger van het Rekenhof vat de voornaamste opmerkingen samen die ter zake van het voorliggende ontwerp werden geformuleerd. Hij

sion initiale, le projet était susceptible de provoquer des incertitudes juridiques, du fait des divergences apparaissant entre le projet à l'examen et les dispositions légales existantes qu'il n'abrogeait ou ne modifiait pas formellement. L'amendement à l'article premier déposé par le Gouvernement, répond très largement à ces préoccupations.

Par ailleurs, le représentant de la Cour des comptes a également rappelé que les recettes affectées à un fonds en vertu du projet à l'examen et effectuées dans le courant de 1991, pour lesquelles aucun poste de recettes affectées n'est prévu, pour l'instant, dans le Budget des Voies et Moyens, ne pourront effectivement être affectées à ce fonds qu'à la condition qu'un article de recettes approprié soit créé dans ce Budget des Voies et Moyens.

A propos de l'article 3 du projet, le délégué de la Cour des comptes souligne que l'amendement déposé par le Gouvernement prend largement en considération les suggestions de la Cour. Il convient cependant de relever que les recettes particulières, affectées aux Fonds de la Défense nationale sur la base de deux adjonctions budgétaires du budget 1991 et non reprises dans le projet à l'examen, manquent donc de la base légale organique, reprise par l'article 19 de la loi du 28 juin 1963.

Enfin, le représentant de la Cour des comptes souligne l'importance de la dérogation à cet article 19 que crée l'article 4, § 2, du projet, dans la mesure où il autorise le Fonds de pensions de retraite du personnel des organismes d'intérêt public à présenter une position débitrice. Le souhait formulé par la Cour de voir cette dérogation être strictement limitée dans le temps, trouve un écho dans l'amendement à cet article déposé par le Gouvernement, qui en limite l'effet au 31 décembre 1995.

III. DISCUSSION GENERALE

Un commissaire déplore le dépôt tardif de ce projet. Le Ministre répond en renvoyant à son exposé introductif.

A la demande d'un autre membre, le Ministre fournit les éclaircissements suivants.

Le projet en discussion n'a pas pour objet de supprimer des fonds. La loi du 28 juin 1989 a supprimé « automatiquement » tous les fonds. Il est vrai que le Budget général des Dépenses 1991 a prévu un sursis jusqu'en 1991 pour un nombre limité de fonds (une cinquantaine): environ 30 fonds qui regroupent des « services à gestion séparée », environ 20 comptes pour ordre (comptes de trésorerie) et le Fonds pour la Coopération au développement.

Le budget de 1991 a toutefois repris une trentaine de fonds qui doivent correspondre aux dispositions

onderstreept met name dat het ontwerp in zijn oorspronkelijke versie tot rechtsonzekerheid kon leiden, omdat verschillen met de bestaande wetsbepalingen door het ontwerp formeel niet werden opgeheven of gewijzigd. Het Regeringsamendement op artikel 1 ondervangt in ruime mate die bezwaren.

De vertegenwoordiger van het Rekenhof heeft voorts gewezen op het feit dat de ontvangsten toegewezen aan een fonds krachtens het voorliggende ontwerp met voorziene uitvoering in 1991, en waarvoor op de Rijksmiddelenbegroting momenteel geen post voor toegewezen ontvangsten is voorzien, niet effectief kunnen worden toegewezen aan het fonds dan op voorwaarde dat een passend artikel voor ontvangsten wordt opgevoerd op de Rijksmiddelenbegroting.

Over artikel 3 van het ontwerp onderstreept de vertegenwoordiger van het Rekenhof dat het regeringsamendement in ruime mate rekening houdt met de suggesties van het Hof. Het is echter dienstig erop te wijzen dat de bijzondere ontvangsten toegewezen aan de Fondsen voor Landsverdediging op basis van de twee toevoegingen op de begroting van 1991 en nu opgenomen in het voorliggende ontwerp, dus geen organieke wettelijke basis hebben, vereist door artikel 19 van de wet van 28 juni 1963.

De vertegenwoordiger van het Rekenhof onderstreept tenslotte het belang van de afwijking van dat artikel 19, ingesteld door artikel 4, § 2, van het ontwerp, aangezien het Fonds betreffende de rustpensioenen van het personeel van de instellingen van openbaar nut een debetstand mag vertonen. Aan de door het Hof uitgedrukte wens dat die afwijking nauwkeurig in de tijd wordt begrensd, wordt tegemoet gekomen door het regeringsamendement op dat artikel dat de gevolgen ervan beperkt tot 31 december 1995.

III. ALGEMENE BESPREKING

Een lid betreurt het laatsttijdig indienen van dit ontwerp. De Minister repliceert door te verwijzen naar zijn inleidende uiteenzetting.

Op vraag van een ander lid, verstrekt de Minister de volgende verduidelijkingen.

Het huidige ontwerp heeft niet tot voorwerp fondsen af te schaffen. Door de wet van 28 juni 1989 zijn alle fondsen « automatisch » afgeschaft. Wel is er in de Algemene Uitgavenbegroting 1991 uitstel voorzien tot 1991 voor een beperkt aantal fondsen (een vijftigtal): ongeveer 30 fondsen die « diensten met afzonderlijk beheer » onderbrengen, ongeveer 20 orderekeningen (thesaurierekeningen) en het Fonds voor de Ontwikkelingssamenwerking.

In de begroting 1991 werden evenwel opnieuw een dertigtal fondsen opgenomen, die dienen te beant-

de l'article 19 de la loi du 28 juin 1989. Une loi organique est donc nécessaire pour rendre ces derniers fonds opérationnels; tel est l'objet du projet en discussion. Des environ 300 fonds initiaux, il en subsiste actuellement environ 80 (environ 50 «en sursis» et les 30 susvisés). Ces 30 fonds fonctionnent uniquement au moyen de recettes affectées et ils ne peuvent procéder à des dépenses que dans la mesure où ces recettes affectées sont perçues: les dépenses ne peuvent pas être supérieures aux fonds propres. La cinquantaine de fonds «provisoires», «en sursis» font encore l'objet d'un examen: ils puisent dans les moyens budgétaires (une trentaine d'entre eux fonctionnent sur de véritables crédits budgétaires, une vingtaine sur comptes pour ordre). Les quelque 20 comptes pour ordre revêtiront une nouvelle forme, probablement pas celle d'un fonds organique.

Une seule exception est prévue dans le Budget général des dépenses: le Fonds de la Coopération au développement. Ce fonds continue à fonctionner sur des moyens budgétaires. Compte tenu de la nature particulière de ce Fonds, le Ministre estime souhaitable qu'une initiative parlementaire soit prise — la création d'un groupe de travail — pour discuter du fonctionnement futur du Fonds.

Un membre demande s'il existe un fonds pour l'indemnisation des dommages de guerre. Le Ministre répond que ce fonds est supprimé, mais qu'il est repris au budget des Communications et de l'Infrastructure.

Un membre souligne que le présent projet forme une phase importante de la réforme de la comptabilité de l'Etat, puisqu'il consiste en la réintégration des fonds dans le budget, ce qui permet un contrôle beaucoup plus grand.

Le Ministre souligne que cette loi organique devra trouver son aboutissement dans des arrêtés royaux, lesquels constitueront la base légale pour chaque fonds séparément.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} à 6 ainsi que l'ensemble du projet ont été adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

A l'unanimité des 13 membres présents, confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
G. MOENS.

Le Président,
E. COOREMAN.

woorden aan de bepalingen van artikel 19 van de wet van 28 juni 1989. Teneinde deze laatste fondsen operationeel te maken, is dus een organieke wet vereist; dit is het voorwerp van het huidige ontwerp. Van de oorspronkelijk ongeveer 300 fondsen, blijven er thans nog ongeveer 80 over (ongeveer 50 «met uitstel» en de voormelde 30). Deze dertig fondsen werken louter met geaffecteerde ontvangsten en ze kunnen slechts uitgeven naarmate die geaffecteerde ontvangsten binnenkomen: de uitgaven mogen niet hoger liggen dan de eigen middelen. Voor het vijftigtal «voorlopige» fondsen «met uitstel» wordt dit nog onderzocht: ze putten uit begrotingsmiddelen (een dertigtal werken met echte begrotingskredieten, een twijfigtal met orderekeningen). Het twintigtal orderekeningen zal een nieuwe vorm krijgen, wellicht niet de vorm van een organiek fonds.

Eén enkele uitzondering is voorzien in de Algemene Uitgavenbegroting: het Fonds voor de Ontwikkelingssamenwerking; dit Fonds werkt nog met budgettaire middelen. Gezien de bijzondere aard van dit Fonds, acht de Minister het wenselijk dat een parlementair initiatief, te weten de oprichting van een werkgroep, zou genomen worden om de toekomstige werking van dit Fonds te bespreken.

Een lid vraagt of er een fonds bestaat voor de vergoeding van oorlogsschade. De Minister antwoordt dat dit fonds werd afgeschaft, maar dat het werd opgenomen in de begroting van Verkeer en Infrastructuur.

Een lid merkt op dat dit ontwerp een belangrijke fase betekent in de hervorming van de Rijkscomptabiliteit, aangezien het de herintegratie beoogt van de fondsen in de begroting, waardoor de controle veel efficiënter wordt.

De Minister benadrukt dat deze organieke wet haar voltooiing dient te krijgen in een aantal koninklijke besluiten, dewelke de wettelijke grondslag voor ieder fonds afzonderlijk zullen vormen.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 tot en met 6, alsmede het ontwerp in zijn geheel, worden aangenomen bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden.

Met eenparigheid van stemmen van de 13 aanwezige leden wordt vertrouwen geschonken aan de rapporteur.

De Rapporteur,
G. MOENS.

De Voorzitter,
E. COOREMAN.