

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 19 DÉCEMBRE 1919.

Projet de loi allouant des crédits provisoires à valoir sur le Budget général de 1920 et autorisant la perception des impôts ⁽¹⁾.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION ⁽²⁾, PAR M. **WAUVERMANS**.

MESSIEURS,

Le projet de loi soumis au Parlement a pour objet d'assurer au Gouvernement les ressources indispensables au fonctionnement des services publics pendant le premier trimestre de l'année 1920.

A défaut de l'autorisation sollicitée de la Législature, il ne pourrait plus être levé ni perçu, à partir du 1^{er} janvier 1920, aucun impôt direct ou indirect, ni aucun péage.

Il ne pourrait non plus, à défaut de ressources, être réglé aucunes dépenses : ce serait l'arrêt complet de l'administration.

Nul ne pourrait assumer la responsabilité d'une telle situation : le vote du projet de loi s'impose donc comme une nécessité inéluctable — il s'impose de toute urgence.

Jamais, d'ailleurs, le Parlement n'a songé à refuser le vote de crédits provisoires, lorsque les Budgets n'avaient pu être adoptés avant l'ouverture de l'exercice budgétaire qu'il concerne. Et cette mesure, de nature exceptionnelle, semble même être devenue — malheureusement — de pratique ordinaire et d'usage.

(1) Projet de loi, n° 4.

(2) La Commission, présidée par M. BERTRAND, était composée de MM. DRÈZE, HALLET, LEVIE, OZERAY, VAN DE VYVERE et WAUVERMANS.

*
* *

Ce n'est pas à dire cependant qu'il faille renoncer à réagir.

Le pays réclame une gestion particulièrement économe des deniers de l'État, et il ne peut y avoir de réel régime d'économies en l'absence d'un Budget bien ordonné des recettes et des dépenses de prévisions de voies et moyens. A défaut, comment limiter nos besoins à nos ressources ?

La situation créée par la guerre a sans doute placé le Département des Finances dans une situation particulièrement difficile.

La précédente Législature a été invitée le 11 décembre 1918, à accorder au Gouvernement des crédits provisoires pour les besoins du premier trimestre de l'exercice 1919. (Projet de loi n° 8, rapport n° 25, loi du 28 décembre 1918.)

De nouveaux crédits ont été sollicités le 20 mars 1919, pour une nouvelle période de deux mois, en même temps que se trouvaient déposés les Budgets : La Commission spéciale proposa de les accorder pour couvrir la dépense d'un trimestre et les fixa à 286,251,000 francs. (Projet de loi n° 115, rapport n° 118.)

Enfin, une troisième demande fut déposée le 25 juin 1919. (Projet de loi n° 192, rapport n° 202.)

Il fallait couvrir les nécessités du troisième trimestre.

C'est seulement le 19 décembre 1919 que le *Moniteur* a publié la loi contenant le Budget pour l'exercice 1919.

Que cette situation ait été créée par des circonstances de force majeure, nul ne songera à le contester ni en relever grief contre le Gouvernement.

Mais il importe que l'on puisse, sans plus tarder, rentrer dans un régime de fonctionnement régulier de l'administration financière.

*
* *

Le projet de loi, en même temps qu'il sollicite des crédits provisoires, indique que le montant des crédits a été calculé « d'après les chiffres fournis par les services des divers Départements ministériels ».

Ces chiffres s'écartent considérablement de ceux qui formaient l'objet des demandes semblables formées en 1919, ainsi que l'indique le tableau ci-après :

	1 ^{er} trimestre 1919.	2 ^e trimestre 1919.	3 ^e trimestre 1919.	1 ^{er} trimestre 1920.
Au Ministère des Finances pour le service de la Dette fr.	600,000,000	447,500,000	298,320,000	300,000,000
Au Ministère des Finances pour les Dotations	2,000,000	2,800,000	1,866,000	1,800,000
Au Ministère de la Justice. .	15,000,000	21,000,000	14,000,000	20,600,000
Au Ministère des Affaires Étran- gères.	3,000,000	3,900,000	2,600,000	4,400,000
Au Ministère de l'Intérieur .	7,500,000	13,500,000	9,000,000	149,000,000

Au Ministère des Sciences et des Arts.	18,000,000	38,000,000	23,230,000	35,000,000
Au Ministère de l'Agriculture.	4,000,000	66,000,000	44,000,000	36,800,000
Au Ministère des Travaux publics	11,000,000	70,500,000	47,000,000	44,000,000
Au Ministère de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement	215,000,000	180,000,000	120,000,000	301,000,000
Au Ministère des Chemins de fer, Marine, Postes et Télégraphes	162,000,000	600,000,000	400,000,000	476,000,000
Au Ministère des Colonies	500,000	1,000,000	666,000	984,000
Au Ministère de la Guerre, y compris la Gendarmerie	235,000,000	437,000,000	291,332,000	228,000,000
Au Ministère des Affaires Économiques	2,000,000	238,000,000	172,000,000	163,700,000
Au Ministère des Finances pour les Non-Valeurs et Remboursements	750,000	1,600,000	1,066,000	800,000
Au Ministère des Finances.	9,000,000	22,000,000	14,666,000	15,700,007
Au Ministère des Finances pour les Recettes et Dépenses pour ordre	—	790,000,000	526,600,000	—

On remarquera la différence considérable entre ces divers chiffres — et spécialement en ce qui concerne le Ministère de l'Intérieur, qui prévoit une dépense de 149 millions contre 7 $\frac{1}{2}$, 13 $\frac{1}{2}$ et 9; le Ministère de l'Industrie, du Travail et du Ravitaillement (301 millions contre 215, 180 et 120).

Il eût été assurément intéressant pour la Commission de prendre communication des données qui ont servi aux services pour établir ces prévisions de dépenses, alors que l'article 4 du projet stipule que « les crédits provisoires alloués par la présente loi seront affectés exclusivement à des dépenses ordinaires et extraordinaires autorisées par la Législature en 1919 et conformément aux tableaux du Budget concernant cet exercice ».

La Commission spéciale n'a pas cru cependant pouvoir retarder son examen en posant des questions à cet égard : des renseignements à ce sujet pourront sans doute être fournis au cours de la discussion du projet.

Elle se borne à constater que d'après les chiffres des crédits provisoires sollicités, le Budget de 1920 est destiné à être présenté avec de redoutables augmentations de dépenses.

Ces considérations démontrent l'urgence qui existe de saisir le Parlement de ce projet de Budget pour 1920.

Il résulte de l'exposé même des motifs du projet de loi que l'administration est aujourd'hui en possession des éléments permettant de fixer un chiffre

de prévisions du rendement des impôts décrétés par la loi du 29 octobre 1919 et le produit du nouveau tarif des postes et télégraphes. L'administration a dû, d'ailleurs, supputer le rendement probable avant que les propositions relatives au taux de ces impôts aient été soumises au Parlement, et il n'est pas à prévoir qu'elle puisse entrer en possession d'éléments plus précis avant une assez longue période d'application.

Il paraît, d'autre part, difficile d'ajourner la présentation du Budget jusqu'après la solution de réformes encore en suspens : les voies et moyens destinés à les couvrir peuvent faire — selon la pratique budgétaire constante — l'objet d'amendements sur ces points spéciaux.

Il importe donc que le délai de « quelques semaines » sollicité soit aussi abrégé que possible.

Votre Commission doit, ainsi qu'elle le faisait le 26 mars 1919, vous proposer « d'accorder au Gouvernement les crédits qu'il estime nécessaires, mais en réservant au Parlement son droit entier de contrôle ultérieur et en émettant le vœu que la plus stricte économie présidera à toutes les dépenses, que le principe d'aucune dépense nouvelle ne sera engagé. »

*
* *

La formule autorisant annuellement la perception des impôts est de style et n'a jamais visé ni pu viser que l'application, pour le nouveau terme d'un an au moins, suivant les circonstances, des lois d'impôt devant continuer à subsister après le 31 décembre.

Pour ce qui est des lois nouvelles, exécutoires à partir du 1^{er} janvier, l'autorisation d'application est contenue dans la disposition qui fixe la date de leur entrée en vigueur. (Voir loi du 29 octobre, art. 88 et 89.)

Le texte qui vous est soumis n'a pas pour conséquence de faire revivre la contribution foncière, la contribution personnelle, la loi sur les profits réels, supprimées par l'article 90 de la loi précitée.

Les deux exemples ci-après, pris à des dates très éloignées, pour ne pas les rechercher tous, indiquent qu'il n'est pas indispensable de substituer une autre formule à celle qui vous est proposée :

1^o La loi du 23 août 1883 avait décrété l'augmentation des taux de la contribution personnelle sur les domestiques et les chevaux à partir du 1^{er} janvier 1884. Quoique les anciens taux fussent restés en vigueur jusqu'à la fin de 1883, qu'ils étaient, par conséquent, parmi les impôts existant encore au 31 décembre et que d'autres taux devaient les remplacer le lendemain, 1^{er} janvier, le législateur de l'époque n'a pas cru devoir modifier la formule relative à la perception de l'impôt.

2^o La loi du 1^{er} septembre 1913 a substitué la taxe sur les revenus et profits réels à la patente proportionnelle et à la redevance proportionnelle sur les mines à partir du 1^{er} janvier 1914 sans que l'on se soit vu obligé de modifier la formule en question.

Il est à noter que ce dernier cas est absolument identique à celui qui se présente aujourd'hui.

La loi du 29 octobre 1919 substitue, en effet, à partir du 1^{er} janvier prochain, des impôts cédulaires sur les revenus et un impôt complémentaire sur le revenu global, à la contribution foncière, à la contribution personnelle sur les trois premières bases, au droit de patente et à la taxe sur les revenus et profits réels.

En conséquence, la Commission propose à la Chambre d'adopter le projet qui lui est soumis.

Le Rapporteur,
P. WAUWERMANS.

Le Président,
L. BERTRAND.



(6)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 19 DECEMBER 1919.

Ontwerp van wet houdende toekenning van voorloopige credieten te gelden op de Algemeene Begrooting voor 1920, alsmede machtiging tot heffing der belastingen ⁽¹⁾.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN HEER **WAUWERMANS**.

MIJNE HEEREN,

Het wetsontwerp, dat aan het Parlement is voorgelegd, heeft ten doel, aan de Regeering de middelen te verschaffen, welke vereischt zijn tot den geregelden gang der openbare diensten gedurende het eerste trimester van het jaar 1920.

Mocht de aan het Parlement gevraagde machtiging niet verleend worden, dan zouden, vanaf 1 Januari 1920, geene enkele rechtstreeksche of onrechtstreeksche belasting, geene hoe ook genaamde weggelden kunnen gelicht noch geheven worden.

Bij gebrek aan middelen zou ook niet de minste uitgave meer kunnen gedaan worden : geheel het bestuur zou volkomen stopgezet zijn.

Niemand zou de verantwoordelijkheid van zoodanigen toestand durven op zich laden : de aanneming van het wetsontwerp dringt zich dus op als eene niet te ontloopen noodzakelijkheid — zij is hoogst dringend.

(1) Ontwerp van wet, nr 4.

(2) De Commissie bestond uit de heeren BERTRAND, voorzitter, DREZE, HALLET, LEVIE, OZERAY, VAN DE VYVERE, WAUWERMANS.

Overigens, nooit heeft het Parlement er aan gedacht zijne goedkeuring te onthouden aan voorloopige credieten, wanneer de begrootingen niet konden aangenomen worden vóór de opening van het daarop betrekking hebbende begrootingsjaar. En deze maatregel, die van uitzonderlijken aard is, schijnt helaas zelfs het gewoon gebruik te zijn geworden.

*
* *

Daaruit volgt niet dat men er moet van afzien, daartegen in te gaan.

Het land eischt een bijzonder zuinig beheer van 's Rijks gelden, en feitelijk kan er niet bezuinigd worden, wanneer eene goed geregelde begrooting van vermoedelijke ontvangsten en uitgaven ontbreekt.

Hoe kunnen wij, bij gebrek aan Begrooting onze behoeften beperken naar gelang van onze inkomsten? De toestand, door den oorlog teweeggebracht, heeft ongetwijfeld het Departement van Financiën in een uiterst bezwaarlijken toestand gebracht.

De voorgaande Volksvertegenwoordiging werd op 11 December 1918 verzocht, aan de Regeering voorloopige credieten toe te staan voor de noodwendigheden van het eerste trimester van het dienstjaar 1919. (Wetsontwerp n^o 8, verslag n^o 25, wet van 28 December 1918.)

Te gelijk met het overleggen van de Begrootingen werden op 20 Maart 1914 nieuwe credieten aangevraagd voor een nieuw tijdsverloop van twee maanden : de Bijzondere Commissie stelde voor, ze toe te staan tot bestrijding der uitgaven van een trimester en bepaalde ze op 286,251,000 frank. (Ontwerp n^o 115, verslag n^o 118.)

Ten slotte werd eene derde aanvraag ingediend den 25ⁿ Juni 1919. (Wetsontwerp n^o 192, verslag n^o 202.)

Men moest voorzien in de uitgaven van het derde trimester.

Slechts op 19 December 1919 werd de wet tot vaststelling der Begrooting voor het dienstjaar 1919 door het *Staatsblad* bekendgemaakt.

Niemand zal er aan denken, het te betwisten of er een bezwaar in te vinden tegen de Regeering, dat deze toestand door omstandigheden van overmacht teweeggebracht werd.

Men dient echter, zonder verwijl, terug te keeren tot den geregelde gang van het financieel bestuur.

*
* *

Het wetsontwerp, waardoor voorloopige credieten worden aangevraagd, vermeldt tevens dat het bedrag der credieten werd berekend « naar de cijfers welke door de diensten van de verscheidene ministerieele Departementen werden verstrekt ».

Zooals blijkt uit onderstaande tabel, wijken deze cijfers aanzienlijk af van die welke het voorwerp uitmaakten van dergelijke, in 1919 ingediende aanvragen :

	1 ^o trimester 1919.	2 ^o trimester 1919.	3 ^o trimester 1919.	1 ^o trimester 1920.
Aan het Ministerie van Financien voor den dienst der Schuld fr.	600,000,000	447,500,000	298,320,000	300,000,000
Aan het Ministerie van Financien voor de Dotatiën . . .	2,000,000	2,800,000	1,866,000	1,800,000
Aan het Ministerie van Justitie.	15,000,000	21,000,000	14,000,000	20,600,000
Aan het Ministerie van Buitenlandsche Zaken	3,000,000	3,900,000	2,600,000	4,400,000
Aan het Ministerie van Binnenlandsche Zaken	7,500,000	13,500,000	9,000,000	149,000,000
Aan het Ministerie van Wetenschappen en Kunsten . . .	18,000,000	38,000,000	23,230,000	35,000,000
Aan het Ministerie van Landbouw.	4,000,000	66,000,000	44,000,000	36,800,000
Aan het Ministerie van Openbare Werken	11,000,000	70,500,000	47,000,000	44,000,000
Aan het Ministerie van Nijverheid, Arbeid en Bevoorrading	215,000,000	180,000,000	120,000,000	301,000,000
Aan het Ministerie van Spoorwegen, Zeewezen, Posterijen en Telegrafen	162,000,000	600,000,000	400,000,000	476,000,000
Aan het Ministerie van Koloniën	300,000	1,000,000	666,000	984,000
Aan het Ministerie van Oorlog, de Gendarmerie inbegrepen	235,000,000	437,000,000	291,332,000	228,000,000
Aan het Ministerie van Economische Zaken	2,000,000	258,000,000	172,000,000	163,700,000
Aan het Ministerie van Financien voor de Onwaarden en Terugbetalingen	750,000	1,600,000	1,066,000	800,000
Aan het Ministerie van Financien	9,000,000	22,000,000	14,666,000	15,700,007
Aan het Ministerie van Financien voor de ontvangsten en uitgaven voor order	—	790,000,000	526,600,000	—

Men zal bemerken welk aanzienlijk verschil er is tusschen deze onderscheidene cijfers, inzonderheid wat betreft het Ministerie van Binnenlandsche Zaken, dat eene uitgave voorziet van 149 millioen tegen 7 $\frac{1}{2}$, 13 $\frac{1}{2}$ en 9; het Ministerie van Nijverheid, Arbeid en Bevoorrading (301 millioen tegen 215, 180 en 120).

Het ware voorzeker belangwekkend geweest voor de Commissie, kennis te nemen van de gegevens, waarop de diensten steunden om deze ramingen

van uitgaven vast te stellen, wanneer artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat « de bij deze wet verleende voorloopige credieten uitsluitend zullen dienen tot bestrijding van gewone en buitengewone uitgaven toegelaten door de Wetgeving in 1919 en overeenkomstig de tabellen van de Begrooting betreffende dit dienstjaar ».

De Bijzondere Commissie meende echter niet haar onderzoek te mogen vertragen door vragen dienaangaande tot de Regeering te richten. Ongetwijfeld zullen daarover inlichtingen kunnen verstrekt worden bij de behandeling van het ontwerp.

Zij bepaalt er zich bij, vast te stellen dat, volgens de cijfers der aangevraagde voorloopige credieten, de Begrooting voor 1920 wellicht met ontzaglijke verhoogingen van uitgaven zal voorgelegd worden.

Uit deze beschouwingen blijkt hoe de indieningen van het Begrotingsontwerp voor 1920 aan het Parlement spoedvereischend is.

De Memorie van Toelichting van het wetsontwerp zelf toont aan dat het Beheer thans in bezit is van de gegevens waardoor het mogelijk is de opbrengst te ramen van de belastingen, ingevoerd door de wet van 29 October 1919, evenals van het nieuwe tarief der posterijen en telegrafien. Overigens, het Beheer heeft de vermoedelijke opbrengst moeten ramen voordat de voorstellen betreffende het bedrag dezer belastingen aan het Parlement werden voorgelegd en het is niet te voorzien dat zij over meer bepaalde gegevens zal kunnen beschikken voordat een nog al geruime tijd van toepassing zal verlopen zijn.

Anderzijds schijnt het moeilijk het indienen van de Begrooting te verdagen tot na de oplossing van de nog aanhangige hervormingen : de middelen tot bestrijding van de daaruit voortvloeiende uitgaven kunnen, volgens het gewoon gebruik in begrotingszaken, het voorwerp uitmaken van amendementen betreffende deze bijzondere punten.

Het is dus noodig dat de gevraagde termijn van « enkele weken » zoo zeer verkort worde als mogelijk is.

Zooals zij het deed op 26 Maart 1919, « kan zij u slechts voorstellen, aan de Regeering de credieten toe te staan, welke zij noodig acht, doch mits het Parlement zijn volle recht van latere contrôle behoudt, en met den wensch dat de grootste zuinigheid bij al de uitgaven zal worden in acht genomen, dat men zich in beginsel tot niet de minste nieuwe uitgave zal verbinden ».

* * *

De tekst, waarbij de heffing der belastingen elk jaar wordt toegelaten, is een louter vormelijke tekst; daarbij werd alleen bedoeld en kan alleen bedoeld worden de toepassing, voor een nieuw tijdsverloop van een jaar of minder, naar de omstandigheden, van de belastingwetten welke na 31 December van kracht moeten blijven.

Wat betreft de nieuwe wetten, van kracht zijnde vanaf 1 Januari, wordt de machtiging tot toepassing verleend door de bepaling die den

datum aanduidt, waarop zij van kracht worden (zie wet van 30 October, art. 88 en 89).

Uit den tekst, die is overgelegd, vloeit niet voort de wederinvoering der grondbelasting, der personeele belasting, der wet op de werkelijke winsten ingetrokken krachtens artikel 90 van gezegde wet.

De twee volgende voorbeelden, gekozen op twee ver van elkaar verwijderde tijdstippen, om ze niet alle te moeten opzoeken, toonen aan, dat het niet volstrekt noodig is, de u voorgestelde formule te vervangen door een andere formule :

1^o Door de wet van 25 Augustus 1883 werden de bedragen der personeele belasting op de diensthoden en de paarden verhoogd vanaf 1 Januari 1884. Ofschoon de vroegere bedragen van kracht waren gebleven tot op het einde van 1883, ofschoon zij dienvolgens behoorden tot de belastingen nog bestaande op 31 December en dat andere bedragen ze 's anderdaags, 1 Januari, moesten vervangen, meende de toenmalige wetgever de formule betreffende de heffing der belasting niet te moeten wijzigen.

2^o De wet van 1 September 1913 heeft het evenredig patentrecht en de evenredige mijnbelasting vervangen door de belasting op de werkelijke inkomsten en winsten, vanaf 1 Januari 1914, zonder dat men zich verplicht zag bedoelde formule te wijzigen.

Er dient op gewezen te worden, dat dit laatste geval volstrekt hetzelfde is als dit waar wij thans voor staan.

De wet van 29 October 1919 vervangt inderdaad, vanaf 1 Januari e. k., de grondbelasting, de personeele belasting op de drie eerste grondslagen, het patentrecht en de belasting op de werkelijke inkomsten en winsten door cedulaire belastingen op de inkomsten en eene bijkomende belasting op het globaal inkomen.

De Commissie stelt bijgevolg aan de Kamer voor, het ingediende ontwerp goed te keuren.

De Verslaggever,

WAUWERMANS.

De Voorzitter,

L. BERTRAND.