

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 8 JUIN 1926.

Projet de loi autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1924 et antérieurs et à l'exercice 1925 (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DES BUDGETS
ET DES ÉCONOMIES (2), PAR M. **PUSSEMIER**.

MESSIEURS,

Le Gouvernement soumet à vos délibérations le projet de loi autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1924 et antérieurs et à l'exercice 1925.

Ces crédits, comme le dit l'Exposé des motifs, se répartissent de la manière suivante :

	Exercice 1924 et antérieurs.	Exercice 1925.	TOTAL.
Dépenses ordinaires	5,031,617 »	486,864,732 57	491,896,379 57
Dépenses extraordinaires	1,457,984 76	5,531,871 78	6,989,856 54
Dépenses recouvrables en exécution des Traités de paix	109,900 »	650,000 »	759,900 »
Budget de l'Administration des Chemins de fer :			
a) Dépenses d'exploitation	6,021,639 »	39,715,404 »	45,740,063 »
b) Dépenses extraordinaires	157,936 »	48,781,000 »	48,938,936 »
Budget des Administrations de la Marine, des Postes et des Télégraphes			
a) Dépenses d'exploitation	2,302,227 12	395,922 »	2,698,149 12
b) Dépenses extraordinaires	22,030 06	»	22,030 06

Votre Commission a l'honneur, à l'unanimité de ses membres, de vous proposer d'adopter le projet de loi dont s'occupe le présent rapport.

L'importance des sommes dont le vote est sollicité, au moment où le contribuable s'impose une nouvelle fois des sacrifices considérables pour assurer le crédit de la Belgique et le relèvement financier du pays, amène votre Commission à insister sur les considérations suivantes.

(1) Projet de loi, n° 115.

(2) La Commission est composée de MM. Hallet, président, Bologne, Brusselmans, Carlier, David, De Bruyne (Auguste), Debunne, Dejardin, de Liedekerke, de Wouters d'Oplinter, Franck, Golenvaux, Hoen, Lepage, Merlot, Pecher, Pussemier, Sap, Soudan, Straus, Van Ackere, Wauwermans.

L'une précise que le vote que vous émettrez aujourd'hui ne sera plus sollicité dans les mêmes conditions à l'avenir; les deux autres concernent les méthodes suivies par le Parlement soit pour le contrôle des dépenses décrétées, soit pour l'étude des Budgets.

* . *

Les dépassements de crédits auxquels il s'agit de pourvoir s'élèvent au total, pour les dépenses ordinaires, à fr. 494,896,379.57; les dépassements de crédits se rapportant à des crédits non limitatifs se montent à 475 millions.

L'Exposé des motifs rappelle très opportunément que le dépassement des crédits non limitatifs qui ont été inscrits aux Budgets antérieurs à 1926, est dû, pour une notable partie (95 millions environ), à l'augmentation, en 1925, du taux des changes et, pour une somme beaucoup plus forte (138,900,000 francs), au rendement supérieur des impôts perçus par l'État puisqu'il en doit partager le produit avec les provinces et les communes.

Mais, s'il est vrai que les crédits non limitatifs concernent des dépenses qui échappent à la volonté du Gouvernement et sont imposées par la force des choses; s'il est vrai notamment que les remises inattendues faites aux provinces et aux communes trouvent leur compensation dans une augmentation de la recette du Trésor résultant de la plus-value enregistrée dans la perception des impôts, et que ces remises inattendues ne peuvent donc pas rompre l'équilibre budgétaire; il est vrai aussi que l'inscription aux Budgets des crédits non limitatifs ne permet pas de vérifier si les crédits des Voies et Moyens couvriront les dépenses et, surtout aujourd'hui, elle ne permet pas, jusqu'au moment où la loi des comptes est communiquée au Parlement, de déterminer exactement la situation financière du pays.

Le Gouvernement a donc eu raison de ne pas retarder jusqu'au dépôt de cette loi des comptes, la régularisation des crédits non limitatifs afférents aux exercices antérieurs à celui de 1925 et de faire, dès le début de 1926, connaître le montant réel des dépenses ordinaires afférent à l'exercice 1925.

La Commission insiste sur le fait que le Parlement est appelé pour la dernière fois à se prononcer dans les mêmes conditions que celles qui lui sont faites aujourd'hui sur des insuffisances de crédits imposées par les événements puisque depuis 1926 il n'existe plus au Budget des dépenses des crédits non limitatifs.

* . *

Seconde constatation qui a son importance.

La loi du 20 juillet 1921 concernant la comptabilité des dépenses engagées a reçu une application complète.

Les dépassements de crédits qu'ont imposés l'exécution des engagements souscrits s'élèvent à 72,063,801 francs.

Votre Commission a pris connaissance de la correspondance qui a été adressée par la Cour des Comptes à la Chambre à la suite des décisions prises par le Conseil des Ministres et qui autorisent ces dépassements de crédits.

Elle estime que toutes les autorisations données étaient justifiées, mais elle décide d'examiner si la correspondance qui vous est adressée par la Cour des Comptes ne devrait pas faire l'objet d'un rapport périodique et régulier.

* . *

Des membres de votre Commission ont enfin fait remarquer que si le Budget

des Voies et Moyens est voté avant le Budget des Dépenses, il n'est pas contestable, que ce sont les dépenses à faire qui servent de mesure et de justification aux recettes, fait qui réduit singulièrement l'importance du vote décidant la perception des impôts ou la levée d'emprunts.

Quand l'impôt est modéré et qu'il est perçu par application de textes déjà anciens bien connus du contribuable; quand les travaux extraordinaires n'exigent que des emprunts qui sont inférieurs aux capitaux offerts à l'État, il se comprend que la formule due à la plume de M. Passy, ministre des finances français « les dépenses à faire servent de mesure et de justification aux recettes », soit celle qui a été pratiquement suivie depuis un siècle.

Mais cette formule n'est plus admissible aujourd'hui.

Le système des impôts qui nous régit est nouveau. Son application, plus achevée en Belgique que dans les pays qui ont adopté des systèmes analogues, est encore bien discutée et elle revête bien des imperfections. Malgré le courage fiscal du contribuable belge, le Trésor du pays rencontre des heures très difficiles.

De plus, la conclusion d'emprunts est devenue si difficile.

Des membres de la Commission se sont ressouvenus d'un arrêté royal du 11 juillet 1915, instituant une Commission budgétaire mixte, au sein de laquelle les représentants des divers Ministères rencontraient les représentants de l'Administration des Finances, pour rechercher ensemble le moyen de répartir, au mieux des intérêts de chaque Département, les crédits disponibles.

Ces mêmes membres, sans affirmer qu'une Commission analogue devrait être nommée et investie de pouvoirs étendus, ont rappelé ce précédent, parce qu'ils estiment qu'il faut se demander si, dans les circonstances actuelles, le Parlement n'a pas pour devoir de ne plus circonscrire son rôle et ses investigations aux seules questions budgétaires, c'est-à-dire à l'inscription des crédits aux Budgets; mais si, élargissant le cadre de son action, il ne doit pas, à l'avenir, veiller aussi à ce que l'utilisation des crédits qu'il alloue soit en rapport avec les recettes qui doivent couvrir les dépenses. En d'autres termes, il faudrait plus qu'on ne le fait actuellement, surtout en ce qui concerne les travaux, vérifier si le Trésor dispose effectivement des sommes qui couvriront la dépense quand celle-ci est engagée.

La question est délicate : elle soulève un problème difficile puisqu'elle touche aux droits respectifs du Parlement et du pouvoir exécutif.

Votre Commission, sans se prononcer sur le fond même de la question, a pris acte des observations formulées parce que des réformes des pratiques administratives basées sur des considérations analogues peuvent fortement atténuer l'abus des crédits supplémentaires.

Votre Commission attire l'attention du Gouvernement et des Commissions qui étudieront les Budgets pour l'exercice 1927 sur les suggestions qui ont été formulées.

Le Rapporteur,
LIONEL PUSSEMIER.

Le Président,
MAX HALLET.

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 8 JUNI 1926.

Ontwerp van wet waarbij regularisaties toegelaten en bijcredieten voor de uitgaven in verband met 1924 en vroegere dienstjaren en met het dienstjaar 1925 verleend worden ⁽¹⁾.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN, DE BEGROOTINGEN
EN DE BEZUINIGINGEN ⁽²⁾ UITGEBRACHT DOOR DEN HEER **PUSSEMIER**.

MIJNE HEEREN,

De Regeering onderwerpt aan uwe beraadslagingen het wetsontwerp waarbij regularisaties toegelaten en bijcredieten worden verleend voor de uitgaven die betrekkingen hebben op 1924 en vroegere dienstjaren, en op het dienstjaar 1925.

Zooals de Memorie van Toelichting aangeeft, worden deze credieten als volgt verdeeld :

	1924 en vroegere dienstjaren.	Dienstjaar 1925.	TOTAAL.
Gewone uitgaven	5,031,647 »	485,864,732 57	491,896,379 57
Buitengewone uitgaven	1,457,984 76	5,531,871 78	6,989,856 54
Uitgaven invorderbaar ter uitvoering van de Vredesverdragen	109,900 »	650,000 »	759,900 »
Begroting van het Beheer van Spoorwegen :			
a) Uitgaven van exploitatie	6,024,659 »	39,715,401 »	45,740,063 »
b) Buitengewone uitgaven	157,936 »	48,781,000 »	48,938,936 »
Begroting van de Beheeren van Zeewezzen, Posterijen en Telegrafen :			
a) Uitgaven van exploitatie	2,302,227 12	393,922 »	2,696,149 12
b) Buitengewone uitgaven	22,030 06	»	22,030 06

Eenparig heeft de Commissie de eer u voor te stellen het wetsontwerp, waarover dit verslag handelt, goed te keuren.

De belangrijke sommen, die men u vraagt goed te keuren, op het oogenblik

(1) Wetsontwerp, nr 115.

(2) De Commissie bestond uit de heeren Hallet, voorzitter, Bologne, Brusselmans, Carlier, David, De Bruyne (Aug.), Dehonne, Dejardin, de Liedekerke, de Wouters d'Oplinter, Franck, Golenvaux, Hoen, Lepage, Merlot, Pecher, Pussemier, Sap, Soudan, Straus, Van Ackere en Wauwermans.

dat de belastingbetaler zich weer eens zware offers moet opleggen om het crediet van België en het financieel herstel van het land te verzekeren, zetten uwe Commissie er toe aan den nadruk te leggen op de volgende beschouwingen.

Eene daarvan verklaart dat de stemming die gij heden zult uitbrengen, in de toekomst niet meer van u zal gevraagd worden onder dezelfde voorwaarden; de twee andere betreffen het stelsel door het Parlement toegepast hetzij voor het toezicht over de goedgekeurde credieten, hetzij voor het onderzoek der Begrootingen.

* .

De credietoverschrijdingen, waarin moet worden voorzien, bedragen in het geheel, voor de gewone uitgaven : fr. 491,896,379.57; terwijl de credietoverschrijdingen, die betrekking hebben op onbepaalde credieten, beloopt tot de som van 475 miljoen.

De Memorie van Toelichting wijst er zeer terecht op, dat de overschrijding van de onbepaalde credieten, die werden ingeschreven in de Begrootingen van vóór 1926, voor een merkbaar deel (95 miljoen ongeveer) het gevolg waren van de stijging, in 1925, van den wisselkoers en, voor eene veel grootere som (138,900,000 frank) van de meerdere opbrengst der belastingen door den Staat geheven, vermits hij de opbrengst daarvan moet deelen met de provinciën en de gemeenten.

Maar indien het waar is dat de onbepaalde credieten uitgaven betreffen die ontsnappen aan den wil van de Regeering en door den dwang der omstandigheden zijn opgelegd; indien het namelijk waar is dat de uitkeeringen aan de provinciën en de gemeenten vergoed worden door eene verhooging van de ontvangst van de Schatkist, voortvloeiend uit de meerwaarde vastgesteld bij de heffing van de belastingen, en dat deze onverwachte uitkeeringen dus niet het begrootings-evenwicht kunnen breken; zoo is het ook waar dat de inschrijving op de Begrootingen van onbepaalde credieten niet toelaat na te gaan of de credieten van 's Lands Middelen de uitgaven zullen dekken en, vooral tegenwoordig, niet toelaat, tot het oogenblik waarop de wet van de rekeningen aan het Parlement wordt medegedeeld, nauwkeurig den financieelen toestand van het land te doen kennen.

De Regeering handelt dus wijs, met de regularisatie van de onbepaalde credieten, in verband met de dienstjaren van vóór 1926, niet te wachten tot na het indienen van deze rekeningenwet, en van af het begin van 1926 het werkelijk bedrag van de gewone uitgaven voor het dienstjaar 1925 te doen kennen.

De Commissie drukt op het feit dat het Parlement voor de laatste maal aangezocht wordt uitspraak te doen, in dezelfde voorwaarden als thans over de ontoereikende credieten die door de omstandigheden worden opgelegd, vermits van af 1926 op de Begrooting der Uitgaven geene onbepaalde credieten meer voorkomen.

* .

Eene tweede beschouwing die van belang is.

De wet van 20 Juli 1921 over de comptabiliteit der betaalbaar gestelde credieten is volledig toegepast.

De credietoverschrijdingen die door de uitvoering der onderschreven verbintenissen werden opgelegd bedragen 72,065,801 frank.

Uwe Commissie heeft kennis genomen van de briefwisseling die door het Rekenhof aan de Kamer werd gezonden, ten gevolge van de beslissingen door den Ministerraad getroffen, en die machtiging verleenende tot deze credietoverschrijdingen.

Zij is van oordeel dat al de verleende machtigingen billijk waren, maar zij besluit te onderzoeken of over de briefwisseling, die u door het Rekenhof wordt overgemaakt, niet op vaste tijdstippen en geregeld verslag zou moeten uitgebracht worden.

* * *

Eenige leden van uwe Commissie hebben eindelijk doen opmerken dat, zoo alsdan de Begrooting van 's Lands Middelen vóór de Begrooting der Uitgaven wordt goedgekeurd, het niet te betwisten valt dat het de toekomstige uitgaven zijn die den maatstaf en de verklaring van de ontvangsten aangeven, welk feit merkelyk de belangrykheid vermindert van de stemming waardoor het heffen van belastingen of het uitschrijven van leeningen wordt beslist.

Wanneer de belasting gemachtigd is en geheven wordt, bij toepassing van reeds oude wetten, door den belastingbetaler goed gekend; wanneer de buitengewone werken slechts leeningen vergen die minder bedragen dan de kapitalen die den Staat worden aangeboden, dan is het te begrijpen dat de formule van den heer Passy, Minister van Financiën in Frankrijk : « de uitgaven die te doen zijn dienen als maatstaf en als verklaring voor de ontvangsten », gedurende eene eeuw in de praktijk kon worden omgezet.

Maar met deze formule kunnen wij tegenwoordig niet meer voort.

Het belastingstelsel waaronder wij staan is nieuw. De toepassing ervan, waarmede wij in België vooruit zijn op de landen die soortgelijke stelsels hebben aangenomen, wordt nog zeer betwist en vertoont vele tekortkomingen. Ondanks den goeden wil van den Belgischen belastingbetaler, kent de Schatkist van het land nog zeer moeilijke uren.

Bovendien is het sluiten van leeningen zeer moeilijk geworden.

Enkele leden van de Commissie hebben zich een Koninklijk besluit van 11 Juli 1913 herinnerd, waarbij eene gemengde Begrootingscommissie werd opgericht, in welker schoot de vertegenwoordigers van de verschillende Departementen en de vertegenwoordigers van het Beheer van Financiën elkander ontmoetten om gezamenlijk het middel te onderzoeken om de beschikbare credieten te verdeelen op de voor elk Departement meest voordeelige wijze.

Deze zelfde leden, zonder te zeggen dat eene dergelijke Commissie zou moeten ingericht en met uitgebreide macht bekleed worden, hebben daarop teruggewezen, omdat zij van gevoelen zijn dat men zich moet afvragen of het Parlement in de tegenwoordige omstandigheden niet tot plicht heeft zijn rol of zijn navorschingen niet meer te beperken enkel tot de begrootingsvraagstukken, dit wil zeggen tot het inschrijven van de credieten op de Begrootingen; maar of het, door eene uitbreiding van zijne werkzaamheden, er in de toekomst ook niet moet over waken dat het gebruik van de credieten, die het toekent, in verhouding blijve met de ontvangsten die de uitgaven moeten dekken. Met andere woorden, men zou, meer dan men het nu doet, vooral wat betreft de werken, moeten onderzoeken of de Schatkist werkelijk over de sommen beschikt die de uitgave, wanneer tot deze is besloten, zullen dekken.

De kwestie is kiesch; het doet een moeilijk vraagstuk oprijzen, vermits het

raakt aan de onderscheidenlijke rechten van het Parlement en van de Uitvoerende Macht.

Zonder zich te willen uitspreken over den grond zelf van de kwestie, heeft uwe Commissie de uitgebrachte beschouwingen voor kennisgeving aangenomen, omdat hervormingen van de bestuurspraktijken, gesteund op dergelijke beweeggronden, op gevoelige wijze het misbruik van de aanvullende credieten kunnen verzachten.

Uwe Commissie vestigt de aandacht van de Regeering en van de Commissiën die de Begrootingen voor het dienstjaar 1927 zullen onderzoeken, op de beschouwingen die hier werden uitgebracht.

De Verslaggever,
LIONEL PUSSEMIER.

De Voorzitter,
MAX HALLET.
