Coordination(2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 28 février 1959, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant création d'un Fonds permanent d'égalisation des budgets", a donné le 3 mars 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 28e februari 1959 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende oprichting van een Permanent Egalisatiefonds van de begrotingen", heeft de 3e maart 1959 het volgend advies gegeven :

I.

Le Fonds dont la création est envisagée sera principalement alimenté par l'excédent que les recettes fiscales d'un exercice présenteraient par rapport aux recettes de même nature de l'exercice précédent,majorées de cinq pour cent.

Selon l'article 115 de la Constitution, les Chambres législatives votent le budget contenant toutes les recettes et les dépenses de l'Etat. Cette mission constitutionnelle doit être exercée en toute liberté et ne peut être contenue dans des limites qu'une loi organique aurait fixées.

Aussi faut-il considérer qu'à l'égard du Parlement la loi en projet doit plutôt être considérée comme une règle de conduite qu'il se trace à lui-même, dans l'intérêt général. Toutefois, cette loi aura pour effet de lier le Gouvernement tant pour la présentation que pour l'exécution du budget.

II.

Le fonctionnement du Fonds,tant pour son alimentation que pour sa débition,se fonde sur les résultats du budget ordinaire.

.../...

Les notions de "budget ordinaire" et "budget extraordinaire" ont fait l'objet de controverses et le contenu de ces budgets a fréquemment varié. Certaines dépenses et même certaines recettes ont été, selon les années, inscrites à l'un ou l'autre de ces budgets.

Si l'on veut pouvoir comparer et même compenser les résultats des budgets ordinaires d'une longue période, il conviendrait que la notion et le contenu de "budget ordinaire" soient légalement définis.

III.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, il sera tenu, au titre du Fonds d'égalisation, deux espèces de comptes. Aux premiers seront inscrits tous les bonis (en ce compris les recettes réservées sous la dénomination d'excédents et les recettes exceptionnelles affectées directement au Fonds) ainsi que tous les malis des budgets ordinaires, de manière à pouvoir établir après un certain nombre d'années si le résultat global de ces budgets est ou non en équilibre. Quant aux seconds comptes, ils seront crédités de toutes les ressources ci-dessus décrites, tandis qu'ils ne seront débités des déficits des budgets ordinaires que si une loi spéciale le prévoit dans chaque cas particulier.

Ce sont ces derniers comptes qui feront apparaître le solde actif du Fonds au budget pour ordre.

La dualité de comptabilité apparaît dans le commentaire que l'exposé des motifs donne de l'article 4 :

"Ces placements auront lieu aussitôt que les sommes sont versées au Fonds et sans attendre que son solde soit créditeur".

Cette manière de s'exprimer indique que le solde qui ne serait pas créditeur (donc passif) apparaîtrait dans les premiers comptes, tandis que les sommes versées au Fonds, qui peuvent être placées, ressortiraient du solde actif des seconds comptes. Il est donc parfaitement possible qu'à un instant déterminé, un solde passif des premiers comptes corresponde à un solde actif des seconds.

Cette situation éventuelle résulte de l'intention du Gouvernement, telle qu'elle connue du Conseil d'Etat, de ménager la substance du Fonds d'égalisation en s'abstenant de mettre certains malis à sa charge, même si les réserves constituées pouvaient y suffire.

Le projet devrait mieux refléter les intentions du Gouvernement quant à la dualité de comptabilité.

IV.

L'article 3 dispose que le Fonds ne peut être débité que pour faire face au déficit du budget ordinaire de l'Etat. L'exposé des motifs, par contre, indique qu'après réalisation des objectifs prioritaires, les sommes portées au crédit du Fonds d'égalisation pourraient être affectées au remboursement accéléré de certaines formes de la dette publique ou à une diminution des appels à l'emprunt pour financer le budget extraordinaire.

De même qu'est prévue l'éventualité du versement de recettes exceptionnelles au Fonds, il conviendrait que le projet, pour être complet , réserve la possibilité d'opérer les affectations décrites dans l'exposé des motifs.

V.

L'article 5 prévoit que le compte de gestion du Fonds est rendu annuellement à la Cour des comptes avant le 31 mars. Cet article déroge à l'article 49 de la loi du 15 mai 1846, qui prescrit la reddition annuelle des comptes avant le 1er mars.

.../...

VI.

On observe, enfin, que le projet est dépourvu d'un arrêté royal de présentation.

+

\+ +

Etant donné le court laps de temps qui lui a été imparti , le Conseil d'Etat ne peut présenter un texte qui tienne compte des observations ci-dessus.

I.

Het op te richten Fonds zal in hoofdzaak worden gestijfd door het overschot, dat de fiscale ontvangsten van een dienstjaar mochten vertonen ten opzichte van de overeenkomstige ontvangsten van het vorige dienstjaar, deze dan vermeerderd met vijf ten honderd.

Volgens artikel 115 van de Grondwet stemmen de Wetgevende Kamers over de begroting van alle ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Deze grondwettelijke taak moet in volle vrijheid worden vervuld en mag niet binnen door een organieke wet vastgestelde perken worden gehouden.

De ontworpen wet moet dan ook ten opzichte van het Parlement eerder als een gedragsregel worden beschouwd die het zich zelf in het algemeen belang oplegt. Die wet zal echter de Regering binden, zowel voor het indienen als het uitvoeren van de begroting.

II.

Zowel voor het stijven als voor het debiteren van het Fonds wordt uitgegaan van de uitkomsten van de gewone begroting.

.../...

Over de begrippen "gewone begroting" en "buitengewone begroting" lopen de meningen erg uiteen; de inhoud van die begrotingen heeft vaak geschommeld. Sommige uitgaven en zelfs sommige ontvangsten werden, al naar gelang van het jaar, nu eens op de ene, dan weer op de andere soort begroting uitgetrokken.

Om de uitkomsten van gewone begrotingen over een lang tijdvak te kunnen vergelijken en zelfs compenseren, behoort men het begrip "gewone begroting" en de inhoud van zulke begroting in een wet te omschrijven.

III.

Volgens aan de Raad van State verstrekte inlichtingen zullen voor het Egalisatiefonds twee soorten van rekeningen worden gehouden. Op de eerste zullen worden geboekt alle boni's (waaronder ook de ontvangsten, die onder de benaming "overschot" worden gereserveerd en de rechtstreeks voor het Fonds bestemde buitengewone ontvangsten) alsook alle tekorten op de gewone begrotingen, zodat na verloop van jaren kan worden uitgemaakt of de globale uitkomst van die begrotingen al dan niet sluit. De tweede soort van rekeningen zal met alle genoemde inkomsten gecrediteerd, maar met de tekorten van de gewone begrotingen alleen dan worden gedebiteerd als een bijzondere wet daarin voor ieder geval afzonderlijk voorziet.

.../...

Uit deze laatste rekeningen zal het credit-saldo van het Fonds blijken, op de begroting voor orde.

Deze tweeledige comptabiliteit komt tot uiting in de commentaar die de memorie van toelichting aan artikel 4 wijdt :

"Deze beleggingen vinden plaats van zohaast de sommen aan het Fonds worden afgedragen en zonder te wachten tot het saldo crediteur wordt".

Deze formulering wijst erop dat het saldo, dat niet "crediteur" mocht zijn (dus het debetsaldo), zich in de eerste rekeningen zal aftekenen, terwijl de aan het Fonds afgedragen sommen die belegd mogen worden, uit het batig saldo van de tweede rekeningen zouden blijken. Het is dus zeer goed mogelijk dat een debetsaldo van de eerste rekeningen op een gegeven moment overeenkomt met een batig saldo op de tweede rekening.

Deze toestand zou zich eventueel kunnen voordoen omdat de Regering, voor zover de Raad van State bekend is, zich voorneemt niet te zeer aan de bestaansmiddelen zelf van het Egalisatiefonds te raken ; zij zou namelijk sommige tekorten niet ten laste van het Fonds brengen, zelfs als de gevestigde reserves daartoe konden volstaan.

Het ontwerp zou de bedoelingen van de Regering ten aanzien van die tweeledige comptabiliteit beter tot uiting moeten brengen.

.../...

IV.

Artikel 3 bepaalt dat het Fonds slechts gedebiteerd mag worden om het deficit van de gewone Staatsbegroting te bestrijden. De memorie van toelichting daarentegen verklaart, dat "de sommen die op het credit van het Egalisatiefonds zullen ingeschreven worden na verwezenlijking van de prioritaire doeleinden", zullen kunnen worden aangewend "voor een versnelde terugbetaling van sommige vormen van de Staatsschuld of voor een vermindering van het beroep op lening tot financiering van de buitengewone begroting".

Om volledig te zijn, zou het ontwerp, behalve de mogelijkheid buitengewone ontvangsten aan het Fonds af te dragen, ook gelegenheid moeten laten tot het verrichten van de in de memorie van toelichting beschreven "aanwendingen".

V.

Artikel 5 bepaalt : "De rekening van beheer van het Fonds wordt jaarlijks aan het Rekenhof overgemaakt vóór 31 maart". Dit artikel wijkt af van artikel 49 van de wet van 15 mei 1846, dat de afrekening vóór 1 maart eist.

.../...

VI.

Een slotopmerking : in het ontwerp ontbreekt een indieningsformulier in de vorm van koninklijk besluit.

+

+ +

Binnen de korte tijd die hem is gelaten, heeft de Raad van State geen tekst kunnen voorstellen waarin met alle gemaakte opmerkingen rekening wordt gehouden.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, — greffier.
adjunct-griffier, — griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.
Le rapport a été présenté par M.G.PIQUET, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H.G.PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J.SUETENS.