

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

23 FÉVRIER 2012

Proposition de loi spéciale portant exécution de l'article 7bis, §2, de la Constitution

(Déposée par M. Peter Van Rompuy)

DÉVELOPPEMENTS

En politique budgétaire, les dépenses prévues pour une année donnée sont généralement déterminées en fonction des recettes escomptées pour l'année en question. En période de haute conjoncture, les recettes et la marge de manoeuvre augmentent et l'on peut dépenser davantage. À ce moment, la tentation est grande — généralement pour des raisons politiques — de dépenser sans taxer. En période de basse conjoncture, les recettes diminuent et les dépenses augmentent. C'est pourquoi l'auteur de la présente proposition souhaite ancrer le principe de bonne gestion également en période de haute conjoncture économique.

Durant les années moins florissantes sur le plan économique, les autorités peuvent enregistrer un déficit budgétaire; à l'inverse, une période économiquement plus favorable permet de dégager un excédent budgétaire. Il s'agit en fait d'une situation tout à fait normale au cours d'un même cycle conjoncturel. Ce qui importe, à cet égard, c'est que les déficits enregistrés lors des années «de vaches maigres» soient apurés grâce aux excédents des bonnes années, de sorte que les recettes et les dépenses s'équilibrent à moyen et long terme (équilibre structurel).

Le défi que représente pour la Belgique le vieillissement de sa population signifie, pour l'État, une dette implicite considérable pour l'avenir et nécessite une redistribution des charges entre les générations. Une dette publique historique élevée limite sensiblement la marge de manoeuvre des gouvernements et des générations futurs. En instaurant dès à présent un mécanisme de frein à l'endettement, on permet une meilleure maîtrise des défis futurs.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2011-2012

23 FEBRUARI 2012

Voorstel van bijzondere wet tot uitvoering van artikel 7bis, §2, van de Grondwet

(Ingediend door de heer Peter Van Rompuy)

TOELICHTING

In een begrotingsbeleid worden de uitgaven voor een bepaald jaar in de regel afgestemd op de verwachte ontvangsten van dat jaar. Tijdens een periode van hoogconjunctuur zullen de ontvangsten en de beleidsruimte toenemen en kan er meer worden uitgegeven. «*To spend without to tax*» wordt op dat moment, meestal om politieke redenen, erg verleidelijk. Een economische laagconjunctuur zorgt dan weer voor dalende ontvangsten en extra uitgaven. De indiener wenst rentmeesterschap ook in economisch goede tijden te verankeren.

Tijdens economisch minder goede jaren mag er een begrotingstekort worden geboekt, in andere economisch betere jaren ontstaat er een begrotingsoverschot. Dat is eigenlijk een normale situatie binnen eenzelfde conjunctuurcyclus. Van belang hierbij is echter dat de tekorten van de magere jaren worden aangezuiverd met de overschotten van de goede jaren en de ontvangsten en uitgaven hierdoor op (middel)lange termijn in evenwicht blijven (structureel evenwicht).

De Belgische vergrijzingsuitdaging betekent een grote impliciete schuld van de overheid voor de toekomst en maakt een intergenerationele lastenverdeling noodzakelijk. Een hoge historische overheids-schuld beperkt aanzienlijk de bewegingsruimte van toekomstige regeringen en generaties. Door nu een schuldenrem in te voeren worden de toekomstige uitdagingen beter beheersbaar.

Depuis septembre 2008, notre société est touchée par une crise financière mondiale qui a failli sonner le glas de plusieurs banques et qui a nécessité diverses interventions de l'État. Nous sommes aujourd'hui menacés par la plus grave récession économique jamais enregistrée depuis la Deuxième Guerre mondiale. Une forte hausse des dépenses combinée à une diminution considérable des recettes a entraîné des déficits budgétaires et une accumulation de la dette publique dans presque toute l'Europe.

La crise financière de 2008-2009, qui résultait d'un endettement excessif et de trop grandes prises de risques dans le secteur financier, a amené les marchés financiers à reconsidérer leur perception des risques. Dans un premier temps, c'est la Grèce qui a été visée à la suite du dérapage de ses finances publiques; mais peu de temps après, d'autres États membres de la zone euro allaient eux aussi se retrouver, pour des raisons diverses, dans le collimateur des marchés financiers. Aujourd'hui, les marchés financiers réagissent davantage — et souvent de manière excessive — à certains risques comme la position d'endettement des pays de la zone euro et leur risque de solvabilité. C'est pourquoi il est indispensable d'adresser un signal politique indiquant sans équivoque que les pays de la zone euro s'astreignent sérieusement à l'assainissement de leur budget. Un tel signal politique, au même titre que l'instauration d'un dispositif de frein à l'endettement, ne pourra qu'accroître la confiance des marchés financiers dans la contrôlabilité de la dette publique belge et permettra par conséquent de réduire les taux d'intérêt sur les titres de créance belges.

Pour les raisons susmentionnées, la présente proposition de loi spéciale vise à instaurer un « frein à l'endettement » dans la Constitution belge.

Aux termes de la présente proposition, le frein à l'endettement, qui donne suite aux accords européens conclus en la matière, vient se greffer juridiquement sur l'article de la Constitution consacré au développement durable. Lors du Sommet européen du 31 octobre 2011, il avait été convenu que « tous les États membres de la zone euro adoptent les règles relatives à l'équilibre structurel des finances publiques traduisant dans la législation nationale, de préférence au niveau constitutionnel ou à un niveau équivalent, les règles du pacte de stabilité et de croissance [...] ». Cet engagement ayant encore été rappelé explicitement lors du Sommet européen des 8 et 9 décembre 2011, il fait partie intégrante du nouveau pacte budgétaire. Lors de ce sommet, les pays de la zone euro et la plupart des autres États membres de l'Union européenne se sont mis d'accord sur la conclusion d'un nouveau pacte budgétaire sous la forme d'un traité distinct. Il a en outre été convenu de développer les instruments de stabilisation existants.

Le pacte budgétaire prévoit que le budget doit être en équilibre ou en excédent. Pour pouvoir atteindre cet

Vanaf september 2008 werd onze samenleving getroffen door een wereldwijde financiële crisis waardoor diverse banken over kop dreigden te gaan en staatsinterventies noodzakelijk werden. De grootste economische recessie sinds WOII dreigt. De combinatie van sterk stijgende uitgaven en een sterke daling van de ontvangsten leidde tot budgettaire tekorten en oplopende overheidsschulden in bijna heel Europa.

De financiële crisis van 2008-2009 die het gevolg was van excessieve schuldposities en risico's in de financiële sector, veranderde de risicoperceptie van de financiële markten. Aanvankelijk was dit het geval in Griekenland naar aanleiding van de ontsparing van de overheidsfinanciën, maar later kwamen ook andere lidstaten van de eurozone om diverse redenen in het vizier van de financiële markten. De financiële markten reageren meer en vaak overdreven op bepaalde risico's, zoals de schuldpositie van de eurolanden en hun solvabiliteitsrisico. Een sterk politiek signaal dat het de eurolanden menens is met hun begrotingssanering is daarom noodzakelijk. Dergelijk politiek signaal, zoals de invoering van een schuldenrem, kan het vertrouwen van de financiële markten in de beheersbaarheid van de Belgische Staatsschuld verbeteren waardoor de rentevoeten voor Belgisch schuldpapier dalen.

Om voormelde redenen wordt in dit voorstel in de Belgische Grondwet een zogenaamde « schuldenrem » ingevoerd.

De schuldenrem ent zich in huidig voorstel juridisch op het grondwetsartikel inzake de duurzame ontwikkeling en komt tegemoet aan de eerder gemaakte Europese afspraken. Op de Eurotop van 31 oktober 2011 werd immers overeengekomen dat « alle lidstaten van de eurozone de regels van het stabiliteits- en groeipact inzake een in structureel opzicht [...] sluitende begroting in hun nationale wetgeving omzetten, bij voorkeur op constitutioneel of vergelijkbaar niveau. » Deze verbintenis werd nogmaals expliciet overeengekomen op de Eurotop van 8 en 9 december 2011 en maakt dan ook deel uit van het nieuw begrotingspact. Op de Eurotop van 8 en 9 december 2011 kwamen de eurolanden en de meeste andere EU-landen overeen om een nieuw begrotingspact te sluiten in de vorm van een apart verdrag. Daarnaast werd overeengekomen om de bestaande stabilisatie-instrumenten verder te ontwikkelen.

In het begrotingspact wordt overeengekomen dat de begroting een evenwicht of een overschot moet

objectif, il est notamment convenu d'instaurer une nouvelle règle budgétaire (« *Balanced Budget Rule* »), laquelle est intégrée de manière contraignante et permanente dans les règles de droit nationales, de préférence dans la Constitution. La transposition serait soumise à la juridiction de la Cour de Justice. Il est également prévu d'intégrer un mécanisme de correction automatique dont la Commission fixe les principes.

Ce nouveau dispositif de limitation de l'endettement doit garantir un équilibre structurel à long terme. Il permet aussi d'enregistrer des déficits temporaires pour répondre à des besoins financiers exceptionnels sans toutefois dépasser certaines limites bien définies, et ce à condition que les déficits en question soient compensés au cours des années suivantes par des excédents comptabilisés. Ce mécanisme permet aussi d'éviter que les excédents structurels réalisés en période de haute conjoncture ne soient dilapidés.

La Suisse a adopté en 1999 un mécanisme de frein à l'endettement pour les dépenses fédérales. Depuis la confection du budget de 2003, les dépenses fédérales y sont soumises à un plafond. La présente proposition s'inspire principalement du modèle suisse de plafonnement de la dette. Ce modèle suisse est, en substance, relativement simple et transparent. Il prévoit que les dépenses estimées sont adaptées à la tendance structurelle des recettes des années précédentes. À moyen terme, les écarts conjoncturels s'équilibrent par un jeu de compensation entre déficits et excédents.

Depuis son instauration, le modèle suisse s'est avéré très efficace. Au cours de la période 2005-2010, la Suisse est ainsi parvenue à réduire sa dette publique de 13 %, alors que la plupart des États membres de l'Union européenne et la zone euro dans son ensemble étaient confrontés à une tendance nettement haussière (+ 15 %).

Quant à l'Allemagne, elle a, en 2009, intégré dans sa Constitution un système de frein à l'endettement (« *Schuldenbremse* ») pour l'État fédéral et les États fédérés. En vertu de ce système, le gouvernement fédéral ne peut plus enregistrer de déficit structurel supérieur à 0,35 % du PIB à partir de 2016. De leur côté, les *Länder* (États fédérés allemands) ne pourront plus enregistrer aucun déficit à partir de 2020. Une possibilité de dérogation à cette règle est prévue dans certaines circonstances conjoncturelles, en cas de catastrophes naturelles ou d'autres situations d'urgence exceptionnelles sur lesquelles l'État n'a aucun contrôle et qui ont un impact considérable sur la situation financière.

vertonen. Om deze doelstelling te verwezenlijken wordt onder andere overeengekomen om een nieuwe begrotingsregel (« *Balanced Budget Rule* ») in te stellen. Deze begrotingsregel wordt op een bindende en permanente wijze in de nationale rechtsregels opgenomen, bij voorkeur in de Grondwet. De omzetting zou aan de jurisdictie van het Hof van Justitie worden onderworpen. Er wordt eveneens een automatisch correctiemechanisme ingebouwd waarvan de Commissie de beginselen vastlegt.

Met dit nieuwe mechanisme van schuldbegrenzing wordt een structureel evenwicht op lange termijn gegarandeerd. Met dit mechanisme blijft het ook mogelijk om, omwille van uitzonderlijke financiële noden en binnen welbepaalde grenzen, tijdelijke tekorten te boeken mits deze in de daaropvolgende jaren gecompenseerd worden met geboekte overschotten. Hierdoor wordt ook verhinderd dat bij hoogconjunctuur structurele overschotten « opgesoupeerd » worden.

Zwitserland keurde in 1999 een schuldenrem goed voor de federale uitgaven. Sinds de begrotingsopmaak van 2003 geldt er effectief een plafond voor de federale uitgaven. Dit voorstel inspireert zich hoofdzakelijk op het Zwitserse model van schuldbegrenzing. Het Zwitserse model is in essentie vrij eenvoudig en transparant. De geraamde uitgaven worden hierin afgestemd op de structurele trend van de inkomsten van de vorige jaren. Op de middellange termijn worden conjuncturele afwijkingen met elkaar in evenwicht gebracht door compensatie van tekorten en overschotten.

Het Zwitserse model is erg succesvol gebleken sinds de invoering ervan, over de periode 2005-2010 is Zwitserland er in geslaagd om haar staatsschuld te reduceren met 13 %, en dat terwijl de meeste andere Europese lidstaten en de eurozone (+ 15 %) in haar geheel werden geconfronteerd met een aanzienlijk stijgende trend.

Duitsland voerde in 2009 in haar Grondwet een systeem in waar er voor de federale en de deelstaten een schuldenrem wordt ingevoerd voor het aangaan van schulden, de zogenaamde « *Schuldenbremse* ». De federale regering zou vanaf 2016 geen structurele tekorten meer mogen boeken die 0,35 % BBP overstijgen. De *Ländern* (de Duitse deelstaten) mogen vanaf 2020 helemaal geen tekort meer boeken. Er is voorzien in een mogelijkheid om hiervan af te wijken in geval van conjuncturele omstandigheden, natuurrampen of andere buitengewone noodsituaties die buiten de controle van de staat vallen en de financiële toestand aanzienlijk beïnvloeden.

L'Espagne a adopté en 2011 une loi consacrant une forme de discipline budgétaire, grâce à laquelle elle limitera formellement son déficit public à partir de 2020. Le frein à l'endettement vient se greffer sur les principes du développement durable visés à l'article 7bis de la Constitution. Les articles 7bis et 180 de la Constitution ont tous deux été ouverts à révision (1).

La présente proposition de loi spéciale doit être lue en corrélation avec les propositions de révision des articles 7bis et 180 de la Constitution en vue d'instaurer un frein à l'endettement, déposées en même temps (doc. Sénat, n^{os} 5-1499/1 et 5-1500/1). Elle met en œuvre le nouvel article 7bis, § 2, alinéa 4, inséré dans la Constitution et règle les modalités du mécanisme de frein à l'endettement instauré en ce qui concerne l'État fédéral. Le règlement des modalités en ce qui concerne les communautés et les régions relève de la compétence du législateur décentralisé.

Comment la présente proposition de loi se positionne-t-elle par rapport aux éventuelles sanctions imposées par l'Union européenne à la Belgique dans le cadre de ses engagements européens sur le plan budgétaire, en particulier le Pacte de stabilité et de croissance? (2) À l'heure du dépôt de la présente proposition, le texte du traité («*fiscal compact*») n'avait toujours pas été rendu public. Il est toutefois d'ores et déjà acquis que la Commission européenne promulguera des directives concernant les conditions minimales d'un mécanisme de correction dans l'ordre juridique national. Lorsque le texte du traité aura été ratifié et que les directives de la Commission européenne seront connues, il sera recommandé de compléter la présente proposition de loi par un mécanisme de correction adéquat, qui permettra d'éviter au maximum d'éventuelles sanctions et, le cas échéant, de les répartir de manière proportionnelle entre les diverses entités à l'origine de la violation des engagements européens/internationaux de la Belgique en matière budgétaire. Aussi longtemps qu'une réglementation spécifique n'est pas entrée en vigueur, le principe général de l'article 16, § 3, 3^o, alinéa 3 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est d'application.

(1) *Moniteur belge* n^o 135, Éd. 2 du 7 mai 2010.

(2) Le Pacte de croissance et de stabilité prévoit que le déficit budgétaire ne peut pas excéder trois pour cent du produit intérieur brut. Il faut même prévoir une marge substantielle par rapport à ces trois pour cent afin d'éviter tout dépassement, y compris en période de récession économique. C'est la raison pour laquelle le budget doit être en équilibre ou en excédent. Les États membres qui n'ont pas encore, en termes structurels, effectué un retour à l'équilibre budgétaire doivent viser cet objectif afin de l'atteindre à moyen terme. Cet objectif est dénommé «objectif à moyen terme» (OMT).

Spanje legde in 2011 een vorm van begrotingsdiscipline bij wet vast en beperkt vanaf 2020 formeel haar overheidstekort. De schuldenrem ent zich op de beginselen van de duurzame ontwikkeling zoals voorzien in artikel 7bis en 180 van de Grondwet werden beiden voor herziening vatbaar gemaakt (1).

Dit voorstel van bijzondere wet moet samen worden gelezen met de voorstellen tot herziening van de artikelen 7bis en 180 van de Grondwet tot invoering van een schuldenrem, die tegelijk worden ingediend (stukken Senaat, nrs. 5-1499/1 en 5-1500/1). Dit voorstel van bijzondere wet geeft uitvoering aan het nieuw ingevoerde artikel 7bis, § 2, vierde lid van de Grondwet en regelt de nadere regels van de ingevoerde schuldenrem wat betreft de federale Staat. Wat betreft de regeling van de nadere regels voor de gemeenschappen en gewesten is de bijzondere decreetgever bevoegd.

Hoe verhoudt dit voorstel van bijzondere wet zich ten aanzien van eventuele sancties opgelegd door de Europese Unie aan België in het kader van haar Europese engagementen op het vlak van begroting, in het bijzonder het Stabiteits- en Groeipact? (2) Op het ogenblik van het indienen van dit voorstel van bijzondere wet is de verdragstekst («*fiscal compact*») nog niet publiek beschikbaar. Het is evenwel reeds duidelijk dat de Europese Commissie richtlijnen zal uitvaardigen over de minimale vereisten van een correctiemechanisme in de nationale rechtsorde. Eenmaal de verdragstekst geratificeerd en de richtlijnen van de Europese Commissie gekend zijn, verdient het aanbeveling om dit wetsvoorstel aan te vullen met een adequaat correctiemechanisme dat eventuele sancties maximaal vermijdt en desgevallend proportioneel verdeelt over de entiteiten die aan de oorzaak liggen van de schending van de Europese/internationale verplichtingen van België op het vlak van begroting. Zolang geen specifieke regeling in werking is getreden, is het algemene principe van artikel 16, § 3, 3^o, derde lid, bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen van toepassing.

(1) *Belgisch Staatsblad* n^o 135, Éd. 2 van 7 mei 2010.

(2) Het Stabiteits- en Groeipact vereist dat het tekort op de begroting niet groter mag zijn dan drie procent van het bruto binnenlands product. Er moet zelfs een aanzienlijke marge zijn ten opzichte van deze drie procent, zodat deze ook in tijden van economische recessie niet wordt overschreden. Daarom wordt vereist dat de begroting in evenwicht of in surplus is. Lidstaten die nog niet over een budgetair evenwicht in structurele termen beschikken, moeten zich een dergelijk doel stellen met de bedoeling dit op middellange termijn te bereiken. Dit doel wordt het «*medium term objective*» (MTO) genoemd.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Cet article donne une définition claire de plusieurs notions utilisées dans la loi proposée, en vue de renforcer la sécurité juridique et d'améliorer la lisibilité des textes.

L'article définit en premier lieu les notions de « recettes », « recettes estimées » et « dépenses ».

En ce qui concerne les notions de « recettes » et de « dépenses », il est fait référence aux dispositions pertinentes de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, qui fixe des règles budgétaires et comptables générales pour l'État fédéral, les communautés et les régions.

Pour ce qui est de la définition de la notion de « recettes estimées », il est précisé que les recettes susmentionnées sont diminuées des « recettes exceptionnelles ». Les recettes exceptionnelles sont des recettes uniques qui ne sont pas de nature structurelle, au même titre que les produits non récurrents générés par la vente d'actifs de l'État. On évite ainsi que le montant des recettes estimées soit influencé par des opérations uniques qui risquent de donner une fausse image des performances normales de notre économie et qui sont plutôt inspirées par des motivations purement politiques.

Enfin, il est précisé que la notion d'« autorités locales » désigne à la fois les provinces et les communes.

Articles 3 et 4

Le nouvel article 7bis, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose que l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les autorités locales appliquent le principe de l'équilibre budgétaire à long terme entre leurs dépenses et leurs recettes.

Conformément au nouvel article 7bis, § 2, alinéa 4, de la Constitution, la présente proposition de loi spéciale concrétise cet objectif en précisant que l'équilibre à long terme visé à l'alinéa 1^{er} est atteint en ce qui concerne l'État fédéral lorsque les dépenses de l'année budgétaire ne dépassent pas le plafond maximum visé à l'article 4. Conformément à l'article 7bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution, un plafond maximum est fixé dans le budget pour le total des dépenses, en fonction des recettes estimées sur la base de la situation économique. L'article 4 précise ce qu'il y a lieu d'entendre par ce plafond maximum, dont

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

Artikel 2

Dit artikel geeft aan enkele begrippen die in deze wet worden gehanteerd een duidelijke definitie met het oog op het verhogen van de rechtszekerheid en het bevorderen van de leesbaarheid van de teksten.

Het artikel definieert in eerste instantie de begrippen « ontvangsten », « geraamde ontvangsten » en « uitgaven ».

Wat betreft de begrippen « ontvangsten » en « uitgaven » wordt verwezen naar de relevante bepalingen van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat. In deze wet worden algemene begrotings- en boekhoudingsregels vastgesteld voor de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

Wat de definitie van het begrip « geraamde ontvangsten » betreft wordt bepaald dat de ontvangsten als hoger vermeld worden verminderd met de « uitzonderlijke ontvangsten ». Uitzonderlijke ontvangsten zijn éénmalige ontvangsten die niet structureel van aard zijn, zoals de éénmalige opbrengsten voortvloeiend uit de verkoop van activa van de overheid. Op deze wijze wordt vermeden dat het bedrag van de geraamde ontvangsten wordt beïnvloed door éénmalige verrichtingen die een vertekend beeld kunnen geven van de normale prestatie van onze economie en eerder ingegeven zijn door louter politieke redenen.

Tot slot wordt verduidelijkt dat met het begrip « lokale overheden » zowel de provincies als de gemeenten worden beoogd.

Artikelen 3 en 4

In het nieuw ingevoerd artikel 7bis, § 2, eerste lid, van de Grondwet wordt bepaald dat de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden in hun begroting een evenwicht op lange termijn hanteren tussen hun uitgaven en ontvangsten.

Deze bepaling wordt overeenkomstig het nieuw ingevoerd artikel 7bis, § 2, vierde lid, van de Grondwet, in dit voorstel van bijzondere wet geconcretiseerd door te bepalen dat wat betreft de federale Staat van een evenwicht op lange termijn als bedoeld in het eerste lid sprake is wanneer de uitgaven van het begrotingsjaar de maximale bovengrens als bedoeld in artikel 4 niet overschrijden. Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, tweede lid van de Grondwet wordt in de begroting een maximale bovengrens van de totale uitgaven vastgesteld in functie van de geraamde ontvangsten, rekening houdende met de economische

l'élaboration est inspirée de l'article 126 de la Constitution suisse et de sa loi d'exécution (1).

Le plafond maximum visé à l'alinéa 1^{er} est égal au produit des recettes estimées de l'année de revenus et du facteur conjoncturel. Dans ces recettes estimées, les recettes exceptionnelles sont neutralisées (voir l'article 2 ci-dessus).

Afin de tenir compte de la situation économique, on applique un facteur conjoncturel aux recettes estimées. Ce facteur conjoncturel est égal au quotient de la division de la croissance tendancielle du produit intérieur brut réel par la croissance présumée du produit intérieur brut réel de l'année budgétaire (écart de production).

La croissance tendancielle du produit intérieur brut réel correspond à la croissance moyenne de l'économie mesurée sur plusieurs années. Il s'agit de la croissance réelle du produit intérieur brut calculée à prix constants de manière à neutraliser la croissance du produit intérieur brut due à l'inflation (hausse des prix). L'Institut national de statistique (INS) est chargé d'établir les perspectives économiques nécessaires à l'élaboration du budget fédéral, également appelé « budget économique » (2). L'INS établit ses perspectives économiques sur la base des prévisions qui lui sont communiquées par le Bureau fédéral du Plan (3).

En appliquant le facteur conjoncturel, on augmente ou on réduit la marge disponible pour effectuer des dépenses en fonction des effets escomptés de l'évolution conjoncturelle sur le budget. En période favorable, ce système peut contraindre à prévoir de véritables excédents (à des fins de remboursement de la dette). On évite ainsi une politique procyclique : les déficits causés par l'effet des stabilisateurs automatiques en période de basse conjoncture sont compensés par les excédents réalisés en période de haute conjoncture.

Article 5

Cet article vise à créer un compte de stabilisation dans la comptabilité budgétaire. Il s'agit d'une forme de compte de contrôle indicatif dont le but est de faire

(1) Loi sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, LFC) du 7 octobre 2005, n° 611.0.

(2) Article 180, alinéa 1er, g) de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *Moniteur belge*, 23 décembre 1994.

(3) Article 127, §§ 2 et 3 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *Moniteur belge*, 23 décembre 1994.

situation. Het artikel 4 bepaalt wat er onder deze maximale bovengrens verstaan moet worden. Voor het uitwerken van deze maximale bovengrens werd inspiratie gevonden in het artikel 126 van de Zwitserse Grondwet en zijn uitvoeringswet. (1).

De bovengrens als bedoeld in het eerste lid is gelijk aan het product van de geraamde ontvangsten van het inkomstenjaar en de conjunctuurfactor. In deze geraamde ontvangsten worden de uitzonderlijke ontvangsten geneutraliseerd (*supra* artikel 2).

Om rekening te houden met de economische situatie wordt een conjunctuurfactor toegepast op de geraamde ontvangsten. De conjunctuurfactor is gelijk aan een breuk met als teller de trendmatige groei van het reële bruto binnenlands product en als noemer de vermoedelijke groei van het reële bruto binnenlands product van het begrotingsjaar (de *output gap*).

De trendmatige groei van het reële bruto binnenlands product is de over een reeks van jaren gemeten gemiddelde groei van de economie. Het betreft de reële groei van het bruto binnenlands product tegen constante prijzen zodat de groei van het bruto binnenlands product veroorzaakt door inflatie (stijgende prijzen) wordt geneutraliseerd. Het Nationaal Instituut voor de statistiek (NIS) wordt belast met het opmaken van de economische vooruitzichten die vereist zijn voor het opstellen van de federale begroting, ook economische begroting genoemd (2). Het NIS stelt haar economische vooruitzichten op, op basis van de prognosegegevens die zij verkrijgt van het Federaal Planbureau (3).

De marge om uitgaven te verrichten wordt door de toepassing van een conjunctuurfactor groter dan wel kleiner, afhankelijk van de verwachte uitwerkingen van de conjunctuurontwikkeling op de begroting. In goede tijden kan dit leiden tot de verplichting echte overschotten (schuldaflissing) te voorzien. Hierdoor wordt een procyclische politiek vermeden, de door de werking van de automatische stabilisatoren veroorzaakte tekorten ingeval van laagconjunctuur worden op deze wijze gecompenseerd met geboekte overschotten bij hoogconjunctuur.

Artikel 5

Het artikel voorziet in de invoering van een stabilisatierekening in de begrotingsboekhouding. Het betreft een vorm van indicatieve controlerekening

(1) *Bundesgesetz über den eindgenössischen Finanzaushalt (Finanzaushaltsgesetz, FHG) vom 7 Oktober 2005*, nr. 611.0.

(2) Artikel 180, eerste lid, g) van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1994.

(3) Artikel 127, § 2 en § 3 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1994.

en sorte que la valeur seuil soit prise en compte non seulement lors de l'élaboration du budget, mais aussi au moment d'établir le compte définitif.

Il est impossible d'éviter les écarts au cours de l'année budgétaire. En créant un compte de stabilisation assorti d'une obligation de liquidation, on garantit que le plafond maximum des dépenses soit respecté non seulement lors de l'élaboration du budget mais aussi au moment de l'établissement du compte définitif du budget. Cette méthode permet d'identifier les insuffisances structurelles et de les reporter aux années budgétaires suivantes. En cas de dépassement de la valeur seuil, ces insuffisances devront être corrigées durant les années budgétaires suivantes à l'aide de mesures budgétaires complémentaires. Conformément à l'article proposé, si le compte de stabilisation affiche un solde débiteur supérieur à 5 % des recettes de l'année budgétaire à laquelle se rapporte le compte définitif, ce solde débiteur devra être apuré dans les trois années budgétaires à compter de l'établissement du compte définitif.

Article 6

Conformément à l'article 7bis, § 2, alinéa 3, de la Constitution, une augmentation du plafond visé à l'article 4 est justifiée en cas de besoins de financement exceptionnels et pour autant que la Chambre des représentants, en ce qui concerne l'État fédéral, prenne une décision en ce sens, et à condition que la majorité des membres soient présents et que le total des votes positifs atteigne les deux tiers des voix exprimées.

Le plafond maximum des dépenses peut être dépassé en cas de besoins de financement exceptionnels dus à des circonstances extraordinaires. Par besoins de financement exceptionnels, on entend les catastrophes naturelles, les situations d'urgence extraordinaires ou les circonstances conjoncturelles exceptionnelles qui échappent au contrôle de l'État et qui ont un impact considérable sur la situation financière de l'État. L'article en question énonce clairement qu'une dérogation de ce type ne peut pas être justifiée par n'importe quelle circonstance, mais uniquement par une catastrophe naturelle, une situation d'urgence extraordinaire ou des circonstances économiques exceptionnelles telles qu'une crise économique. En ce qui concerne l'État fédéral, c'est la Chambre des représentants qui décide de l'augmentation du plafond maximum des dépenses, à la majorité spéciale des deux tiers des voix exprimées et avec un quorum de deux tiers des membres ayant voix délibérative, conformément à l'article 7bis, § 2, alinéa 3, *in fine*, de la Constitution.

om ervoor te zorgen dat niet enkel bij de opmaak van de begroting rekening gehouden wordt met de drempelwaarde maar ook op het moment waarop de eindrekening wordt opgesteld.

Afwijkingen tijdens het begrotingsjaar zijn niet te vermijden. Door het invoeren van een stabilisatierekening met vereffeningsplicht wordt verzekerd dat de maximale bovengrens van de uitgaven niet alleen bij de opmaak van de begroting maar ook bij de eindrekening van de begroting wordt gerespecteerd. Structurele tekortkomingen worden zichtbaar en naar de volgende begrotingsjaren overgedragen. Deze moeten bij het overschrijden van de drempelwaarde gecorrigeerd worden met bijkomende maatregelen in de volgende begrotingsjaren. In het artikel wordt bepaald dat een debetstand op de stabilisatierekening, hoger dan vijf procent van de ontvangsten van het begrotingsjaar waarop de eindrekening betrekking heeft, aangezuiverd moet worden binnen de drie begrotingsjaren vanaf de vaststelling van de eindrekening.

Artikel 6

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, derde lid, van de Grondwet is een verhoging van de bovengrens als bedoeld in artikel 4 gerechtvaardigd in geval van uitzonderlijke financieringsnoden en mits de Kamer van volksvertegenwoordigers, wat betreft de federale Staat, hiertoe besluit en op voorwaarde dat de meerderheid van de leden aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

In uitzonderlijke financieringsnoden, veroorzaakt door buitengewone omstandigheden, kan de maximale bovengrens voor de uitgaven overschreden worden. Worden als een uitzonderlijke financieringsnood gekwalificeerd: natuurrampen, buitengewone noodsituaties of uitzonderlijke conjuncturele omstandigheden, die ontsnappen aan de controle van de Staat en die een grote impact hebben op de financiële toestand van de Staat. Deze bepaling maakt duidelijk dat niet zomaar iedere omstandigheid een afwijking rechtvaardigt, het moet gaan om natuurrampen of buitengewone noodsituatie of uitzonderlijke economische omstandigheden, zoals een economische crisis. Het is de Kamer van volksvertegenwoordigers die, wat betreft de Federale Staat, bij bijzondere meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen en met en quorumvereiste van twee derde van de stemgerechtigde leden, als bepaald in artikel 7bis, § 2, derde lid, *in fine* van de Grondwet, beslist over de verhoging van de maximale bovengrens van de uitgaven.

Dans sa décision, la Chambre détermine le niveau, exprimé en points de pourcentage, que peut atteindre l'augmentation du plafond maximum pour l'État fédéral. En d'autres termes, la Chambre fixe le pourcentage d'augmentation maximal qui, en raison de besoins de financement exceptionnels, peut être appliqué aux dépenses de l'État fédéral par rapport au plafond maximum prévu initialement.

La décision de la Chambre des représentants est accompagnée, à peine de nullité, d'un plan d'apurement qui précise en détail, pour l'État fédéral, la manière dont l'augmentation des dettes au-delà du plafond maximum sera amortie dans un délai raisonnable. Le plan d'apurement joint indique donc de manière détaillée le délai dans lequel ces dépenses exceptionnelles devront être compensées au moyen de mesures budgétaires. On évite ainsi que le taux d'endettement ne continue d'augmenter.

Article 7

Cet article précise sous quelle dénomination la loi peut être citée.

Article 8

Cet article fixe la date à laquelle le mécanisme du frein à l'endettement entrera en vigueur, à savoir le 1^{er} janvier 2016. Le programme de stabilité 2011 prévoit qu'en 2015, la Belgique devra atteindre l'équilibre budgétaire, voire enregistrer un excédent en ce qui concerne l'ensemble des pouvoirs publics (entités I et II). Il existe toutefois des disparités entre les entités fédérées. Pour des raisons pratiques, il semble opportun de fixer la date d'entrée en vigueur du mécanisme au 1^{er} janvier 2016 afin que celui-ci puisse s'appuyer sur un budget qui soit au moins en équilibre.

*
* *

De Kamer stelt in haar beslissing vast hoeveel de verhoging van de maximale bovengrens, uitgedrukt in procentpunten, voor de federale Staat, kan bedragen. Met andere woorden, de Kamer stelt omwille van uitzonderlijke financieringsnoden vast met hoeveel procent de uitgaven van de federale Staat maximaal mogen stijgen ten aanzien van de oorspronkelijk voorziene maximale bovengrens.

De beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt op straffe van nietigheid vergezeld met een afbetalingsplan waarin, voor de Federale Staat, gedetailleerd wordt uiteengezet hoe de verhoging van de schulden boven de maximale bovengrens binnen een redelijke termijn zal wordt gedelgd. Het begeleidend afbetalingsplan geeft dus op gedetailleerde wijze aan binnen welke termijn deze uitzonderlijke uitgaven gecompenseerd moeten worden met begrotingsmaatregelen. Zo wordt een verder uitdijende schuldgraad vermeden.

Artikel 7

Dit artikel bepaalt op welke wijze de wet geciteerd kan worden.

Artikel 8

Dit artikel bepaalt de inwerkingtreding van het mechanisme van de zogenaamde « schuldenrem ». Het mechanisme van de schuldenrem treedt in werking op 1 januari 2016. Het Stabiteitsprogramma 2011 bepaalt dat België in 2015 een begrotingsevenwicht zal boeken of eventueel zelfs een overschot wat betreft de gezamenlijke overheid (entiteit I en II). Tussen de deelentiteiten bestaan er echter onderlinge verschillen. Om praktische redenen lijkt het aangewezen om het mechanisme vanaf 1 januari 2016 in werking te laten treden, om toe te laten een mechanisme in te voeren uitgaande van een begroting die minstens een evenwicht vertoont.

Peter VAN ROMPUY.

*
* *

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1^o «recettes»: les recettes visées à l'article 20, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral;

2^o «recettes estimées»: les recettes visées au 1, diminuées des recettes exceptionnelles;

3^o «autorités locales»: les provinces et les communes;

4^o «dépenses»: les dépenses visées à l'article 20, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral;

5^o «recettes exceptionnelles»: les recettes ponctuelles qui ne sont pas de nature structurelle.

Art. 3

Conformément à l'article 7bis, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution, l'État fédéral, les communautés, les régions et les autorités locales appliquent collectivement le principe de l'équilibre à long terme entre leurs dépenses et leurs recettes.

En ce qui concerne l'État fédéral, l'équilibre à long terme, visé à l'alinéa 1^{er}, est atteint lorsque les dépenses de l'année budgétaire n'excèdent pas le plafond maximum prévu à l'article 4.

Art. 4

Conformément à l'article 7bis, § 2, alinéa 2, de la Constitution, il est fixé, dans le budget, un plafond maximum des dépenses totales en fonction des recettes estimées.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1^o ontvangsten: de ontvangsten, bedoeld in artikel 20, eerste lid, 1^o, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat;

2^o geraamde ontvangsten: de in het 1^o bedoelde ontvangsten, verminderd met de uitzonderlijke ontvangsten;

3^o lokale overheden: de provincies en gemeenten;

4^o uitgaven: de uitgaven bedoeld in artikel 20, eerste lid, 2^o, van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat;

5^o uitzonderlijke ontvangsten: éénmalige ontvangsten die niet structureel van aard zijn.

Art. 3

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, eerste lid, van de Grondwet hanteren de Federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden collectief een evenwicht op lange termijn tussen hun uitgaven en ontvangsten.

Wat de Federale Staat betreft is van een evenwicht op lange termijn, bedoeld in het eerste lid sprake wanneer de uitgaven van het begrotingsjaar de maximale bovengrens als bedoeld in artikel 4 niet overschrijden.

Art. 4

Overeenkomstig artikel 7bis, § 2, tweede lid, van de Grondwet wordt in de begroting een maximale bovengrens van de totale uitgaven vastgesteld in functie van de geraamde ontvangsten.

Ce plafond maximum est égal au produit des recettes estimées de l'année de revenus et du facteur conjoncturel.

Le facteur conjoncturel est égal au quotient de la division de la croissance tendancielle du produit intérieur brut réel par la croissance présumée du produit intérieur brut réel de l'année budgétaire.

Art. 5

Il est instauré, dans la comptabilité budgétaire, un compte budgétaire spécial, dénommé ci-après « compte de stabilisation ».

Lors de l'établissement de la loi des comptes conformément à l'article 174 de la Constitution, l'écart entre le plafond prévu à l'article 4 et les dépenses engagées est imputé au compte de stabilisation.

Si le solde débiteur du compte de stabilisation excède le seuil de cinq pour cent des recettes de l'année budgétaire à laquelle la loi des comptes se rapporte, ce solde débiteur est apuré dans les trois années budgétaires à compter de l'établissement du compte définitif.

Art. 6

Conformément à l'article 7*bis*, § 2, alinéa 3, de la Constitution, un relèvement du plafond prévu à l'article 4 est justifié en cas de besoins de financement exceptionnels, pour autant que la Chambre des représentants prenne une décision dans ce sens et à condition que la majorité des membres soit présente et que le total des votes positifs émis atteigne les deux tiers des suffrages exprimés.

Par besoins de financement exceptionnels, il faut entendre les besoins de financement qui surviennent à la suite de catastrophes naturelles, de situations d'urgence exceptionnelles ou de circonstances conjoncturelles exceptionnelles qui échappent au contrôle de l'État et qui ont un impact considérable sur sa situation financière.

La Chambre des représentants fixe dans sa décision le niveau maximum, exprimé en points de pourcentage, jusqu'auquel le plafond prévu à l'article 4 peut être relevé.

La décision de la Chambre des représentants est assortie, à peine de nullité, d'un plan d'apurement exposant la manière dont les dettes dépassant le plafond prévu à l'article 4 seront amorties dans un délai raisonnable.

De in het eerste lid bedoelde bovengrens is gelijk aan het product van de geraamde ontvangsten van het inkomstenjaar en de conjunctuurfactor.

De conjunctuurfactor is gelijk aan een breuk met als teller de trendmatige groei van het reële bruto binnenlands product en als noemer de vermoedelijke groei van het reële bruto binnenlands product van het begrotingsjaar.

Art. 5

In de begrotingsboekhouding wordt een bijzondere begrotingsrekening ingevoerd, hierna genoemd « stabilisatierekening ».

Bij vaststelling van de eindrekening overeenkomstig artikel 174 van de Grondwet wordt het verschil tussen de in artikel 4 bedoelde bovengrens en de aangewende uitgaven ingeschreven op de stabilisatierekening.

Wanneer de debetstand op de stabilisatierekening de drempel van vijf procent van de ontvangsten van het begrotingsjaar, waarop de eindrekening betrekking heeft, overstijgt, wordt deze debetstand aangezuiverd binnen de drie begrotingsjaren te rekenen vanaf de vaststelling van de eindrekening.

Art. 6

Overeenkomstig artikel 7*bis*, § 2, derde lid, van de Grondwet is een verhoging van de in artikel 4 bedoelde bovengrens gerechtvaardigd in geval van uitzonderlijke financieringsnoden en mits de Kamer van volksvertegenwoordigers hiertoe besluit en op voorwaarde dat de meerderheid van de leden aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

Worden als een uitzonderlijke financieringsnood gekwalificeerd: natuurrampen, buitengewone nood-situaties of uitzonderlijke conjuncturele omstandigheden, die ontsnappen aan de controle van de Staat en die een grote impact hebben op de financiële toestand van de Staat.

De Kamer van volksvertegenwoordigers stelt in haar beslissing vast hoeveel de verhoging van de bovengrens als bedoeld in artikel 4, uitgedrukt in procentpunten, hoogstens kan bedragen.

De beslissing van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt op straffe van nietigheid vergezeld van een afbetalingsplan waarin wordt uiteengezet hoe de verhoging van de schulden boven de in artikel 4 bedoelde bovengrens binnen een redelijke termijn zal worden gedelgd.

Art. 7

La présente loi peut être citée sous la dénomination
« loi sur le frein à l'endettement ».

Art. 8

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.
25 janvier 2012.

Art. 7

Deze wet mag worden geciteerd als « Schuldenrem-
wet ».

Art. 8

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2016.
25 januari 2012.

Peter VAN ROMPUY.