

(1)

(N° 349)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 12 JUIN 1920

Projet de loi concernant le visa de la Cour des Comptes sur les obligations au porteur de la Dette publique (1).

RAPPORT

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

MESSIEURS,

Votre Commission a vu avec inquiétude, dans le dépôt de ce projet de loi, la tendance du Gouvernement à persévérer dans une voie que, de l'aveu de la majorité de ses membres, il y a lieu d'abandonner dans l'avenir.

Elle admet que pendant les premiers mois qui ont suivi l'armistice, il eût été difficile de se conformer aux règles de notre comptabilité publique, mais elle estime que le moment est venu de rentrer dans la légalité notamment en abandonnant le système des ouvertures de crédit à justification éloignée qui tend à prendre la place du contrôle préventif des dépenses de l'État.

Partisan d'un renforcement des prérogatives de la Cour des Comptes, propre à assurer une vérification plus sévère du judicieux emploi des deniers publics, elle ne peut approuver l'atteinte qui est proposée aux droits conférés à cette institution par sa loi organique, et qui est de nature à diminuer les garanties dont ont été entourées les opérations financières de l'État.

S'il faut interpréter le projet comme l'aveu du Gouvernement que la Cour des Comptes, dans sa composition actuelle, n'est plus à même de s'acquitter complètement de sa mission, votre Commission demande que des mesures opportunes soient prises d'urgence et que la Chambre adopte immédiatement la proposition de loi dont elle a été saisie à l'effet de modifier la

(1) Projet de loi, n° 324.

(2) La Commission, présidée par M. Houtart, était composée de MM. Buyl, Carlier, Drèze, Huysmans, Houtart, Pepin, Pussemiers, Van Limburg Stirum.

loi organique de cette Cour dans le sens d'une augmentation du nombre des membres qui la constituent.

D'autre part, depuis que votre Commission a examiné le projet du Gouvernement, notre rapporteur a pris connaissance de la lettre suivante de la Cour des Comptes à M. le Ministre des Finances :

Bruxelles, le 6 avril 1920.

A Monsieur le Ministre des Finances,

MONSIEUR LE MINISTRE,

La Cour a l'honneur de vous accuser réception de votre dépêche du 31 mars écoulé Administration de la Trésorerie et de la Dette publique, 5^e Direction, 3^e Bureau, n° 588, à laquelle était annexé un projet d'arrêté royal ayant pour but de modifier la forme du visa que ce collège doit apposer sur les obligations définitives de l'emprunt intérieur à prime, de 2,500,000,000 de francs.

Suivant ce projet, le dit visa consisterait dans la simple application sur les titres de la griffe du Président et du Greffier, ainsi que d'un timbre sec, alors qu'antérieurement il était représenté par la griffe du Président et la signature d'un Conseiller ou du Greffier, frappée de ce timbre sec.

Pour justifier ce projet, vous invoquez la nécessité d'alléger la lourde tâche que le visa dont il s'agit imposera à la Cour, indépendamment d'autres opérations en perspective dans lesquelles son intervention devra se manifester.

Vous ajoutez que la suppression complète des visas manuscrits ne touche en rien au principe déposé dans l'article 16 de la loi organique de la Cour des Comptes du 29 octobre 1846, la forme seule du visa étant modifiée.

La Cour regrette de devoir vous faire connaître, Monsieur le Ministre, qu'elle ne partage nullement cette opinion.

Le troisième alinéa de la disposition que vous rappelez stipule que « toutes les obligations d'emprunt ou de conversion *n'auront de force* qu'autant qu'elles soient revêtues du visa de la Cour des Comptes ».

Ce texte, et particulièrement les mots soulignés, démontrent à toute évidence, qu'en exigeant le visa de la Cour sur les obligations de la Dette publique, le Législateur a voulu que ces titres fussent empreints du caractère d'authenticité nécessaire.

De manière générale d'ailleurs, le visa de la Cour s'entend d'un visa manuscrit. Rigoureusement il devrait même toujours être constaté par deux signatures, aux termes des prescriptions ci-dessous extraites du règlement d'ordre approuvé par le Congrès national le 9 avril 1851, règlement encore en vigueur actuellement selon l'article 20 la loi du 29 octobre 1846 :

« ART. 4. — Les attributions de la seconde section consistent *dans la surveillance* et la
» tenue du double du grand-livre de la Dette publique et du registre des pensions ; dans le
» contrôle des dépenses et dans le visa et l'enregistrement des demandes de paiement qui
» seront *signées* par un membre de cette section et *contresignées* par le Greffier.

» ART. 22. — Les fonctions du Greffier l'obligent entre autres :

» 1^o

» 2^o

» 5^o A *contresigner* également le visa des demandes de paiement, *les arrêts et autres*
» *décisions de la Cour.* »

Par le fait même de l'apposition de la signature d'un membre de la Cour des Comptes

sur les obligations d'emprunt, ce collège certifie, conformément à la loi, que les titres sont authentiques et que leur nombre et leur montant n'excèdent point les autorisations données par la législature.

Pareille attestation, représentée seulement par des griffes et un timbre sec n'aurait aucune valeur, les membres de la Cour ne pouvant prendre la responsabilité de formalités remplies en dehors de leur action directe et de leur surveillance personnelle par des agents subalternes.

D'autre part, il serait pour le moins singulier, Monsieur le Ministre, que les titres ne fussent munis d'une signature : celle d'un fonctionnaire du Ministère des Finances, apposée sous la formule : « Vu pour contrôle », alors que ce contrôle appartient spécialement à la Cour, ainsi qu'elle vient de le démontrer.

S'il est vrai, comme vous le dites, que dans le passé, la forme du visa de la Cour des Comptes a été, à la suite de certaines concessions de sa part modifiée à différentes reprises, il ne saurait être question d'en tirer argument pour ajouter une griffe de plus aux obligations de l'emprunt, aux fins de supprimer la signature des membres de notre collège.

Admettre ce procédé serait consentir à l'abolition totale des dispositions contenues dans la loi du 29 octobre 1846 et dans le règlement d'ordre du 9 avril 1831, relativement au rôle que la Cour doit jouer dans les opérations de l'Administration de la Trésorerie et de la Dette publique.

Au surplus, le système n'offrirait guère d'avantages au point de vue pratique, puisqu'il requiert l'application d'une griffe de plus que par le passé. Quant au timbre sec dont il s'agirait de frapper l'une ou l'autre de ces griffes — pourquoi pas les deux et laquelle? — il est permis de se demander quelle en est l'utilité, lorsqu'il ne se superpose pas à une signature.

Enfin, Monsieur le Ministre, si le visa de la Cour des Comptes, tel que vous le concevez pour les obligations de l'emprunt était admissible, il s'ensuivrait qu'il pourrait être étendu aux Bons du Trésor, aux ordonnances de paiement, aux brevets de pension et aux certificats d'inscription de cautionnement, c'est-à-dire à toute une catégorie de documents conférant des titres de créance à la charge du Trésor public.

Ce serait chose impossible et manifestement contraire à la loi.

La Cour estime donc qu'un arrêté royal serait sans autorité pour la contraindre à modifier son visa. La Législature seule a ce droit et non le pouvoir exécutif. Mandataire de celle-ci, notre Collège se croit tenu au respect des lois qui ont défini ses attributions.

Il n'ignore pas quelles sont les difficultés qui l'attendent à l'heure actuelle dans l'accomplissement de sa mission. Mais, quelque lourde qu'elle soit, la Cour s'efforcera de la remplir consciencieusement.

Si elle n'y parvenait point, elle aurait soin, Monsieur le Ministre, d'en référer en temps utile à la Chambre des Représentants, dont elle est l'émanation en vertu de l'article 116 de la Constitution.

Par ordonnance :

Le Greffier,

(s) J. VERSTRAETEN,

La Cour des Comptes :

Le Président,

(s) DEMARTEAU.

Dans ces conditions, nous estimons que, dans l'intérêt des finances publiques et de la Chambre, il y a lieu de ne pas accueillir le projet du Gouvernement et de demander au Parlement de hâter le vote de la proposition de loi tendant à augmenter le nombre des membres de la Cour des Comptes.

Le Rapporteur,

ADOLPHE BUYL.

Le Président,

HOUTART.

(4)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 12 JUNI 1920.

Wetsontwerp betreffende het visa van het Rekenhof op de obligatiën aan toonder der Openbare Schuld ⁽¹⁾.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE (2) UITGEBRACHT DOOR DEN HEER BUYL.

MIJNE HEEREN,

Uwe Commissie heeft met ongerust gemoed in het indienen van dit ontwerp de strekking van de Regeering erkend om voort te gaan op den weg die, naar de meening van de meerderheid harer leden, voortaan moet vermeden werden.

Zij neemt wel aan, dat het, gedurende de eerste maanden na den wapenstilstand, moeilijk zou geweest zijn de regelen onzer openbare comptabiliteit na te leven, maar zij oordeelt dat het oogenblik gekomen is om zich weer te gedragen aan de wet, namelijk door af te zien van het stelsel der credietopeningen, waarvoor de bewijsstukken veel later worden overgelegd, — stelsel dat men stilaan in de plaats van de voorkomende contrôle over de Staatsuitgaven stellen wil.

Voorstander van een versterking der bevoegdheden van het Rekenhof, waardoor een strenger nazicht zou kunnen uitgeoefend worden over het redematig gebruik der Staatspenningen, kan uwe Commissie hare goedkeuring niet hechten aan de voorgestelde inbreuk op de rechten, aan deze instelling toegekend door hare organieke wet : deze inbreuk is van zoodanigen aard dat zij de waarborgen, die bestonden betreffende de financieele verrichtingen van den Staat, zou inkrimpen.

Zoo men in het wetsontwerp de bekentenis van de Regeering moet lezen, dat het Rekenhof, zooals het thans is samengesteld, niet meer in staat is zijne

(1) Wetsvoorstel, n^o 324.

(2) De Commissie, voorgezeten door den heer Houtart, bestond uit de heeren Buyl, Carlier, Drèze, Huysmans, Houtart, Pepin, Pussemiers, Van Limburg Stirum.

taak geheel te vervullen, vraagt uwe Commissie dat de vereischte maatregelen onmiddellijk getroffen worden en dat de Kamer onverwijld het wetsvoorstel goedkeure, hetwelk haar werd voorgelegd tot wijziging van de organieke wet op het Hof, in den zin van eene vermeerdering van het getal leden waaruit het bestaat.

Anderzijds heeft onze verslaggever, sedert uwe Commissie het ontwerp van de Regeering onderzocht, kennis genomen van den volgenden brief, uitgaande van het Rekenhof en tot den Minister van Financiën gericht :

Brussel, 6 April 1920.

Aan den achtbaren Minister van Financiën,

MIJNHEER DE MINISTER,

Het Hof heeft de eer U bij dezen ontvangst te vermelden van uw schrijven van 31 Maart j.l. (Bestuur van de Thesaurie en van 's Rijks Schuld, 5° D., 3° B., n° 588), waaraan was toegevoegd een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van den vorm van het visa, dat dit college stellen moet op de definitieve obligatiën der binnenlandsche premieleening van 2,500,000,000 frank.

Volgens dit ontwerp zou bedoeld visa eenvoudig bestaan in het stellen van den naamstempel van den Voorzitter en van den Griffier, alsmede van een drogen stempel op de titels, terwijl vroeger het visa bestond in den naamstempel van den Voorzitter en de handtekening van een Lid of van den Griffier, met daarbij den drogen stempel.

Om dit ontwerp te billijken, voert gij de noodzakelijkheid aan, de zware taak, door bedoeld visa aan het Hof opgelegd, te vergemakkelijken, onafgezien van andere in 't verschiet liggende verrichtingen, waarvoor het Hof zijne medewerking zal moeten verleen.

Gij voegt eraan toe dat het beginsel, besloten in artikel 16 der organieke wet op het Rekenhof, d.d. 29 October 1846, hoegenaamd niet gekrenkt wordt door de volledige afschaffing van het eigenhandige visa, vermits alleen de vorm van het visa wordt gewijzigd.

Met spijt acht het Hof het zich tot plicht, u te laten weten, Mijnheer de Minister, dat het geenszins deze zienswijze deelt.

Naar luid van het derde lid der bepaling, waaraan door u wordt herinnerd, *zullen* al de obligatiën van leeningen of van omzettingen *slechts waarde hebben* voor zooveel zij met het visa van het Rekenhof bekleed zijn. »

Uit dezen tekst, en inzonderheid uit de onderstreepte woorden blijkt klaar dat, wanneer de wetgever het visa van het Hof eischt op de obligatiën van 's Rijks schuld, hij heeft gewild dat deze titels als volstrekt authentieke stukken zouden gelden.

In algemeenen regel wordt, overigens, door het visa van het Hof verstaan een eigenhandig visa. Strikt genomen, zou zelfs het visa steeds moeten bestaan in twee handteekeningen, naar luid van de onderstaande bepalingen, getrokken uit het door het Nationaal Congres van 9 April 1834 goedgekeurde reglement van orde, dat, heden ten dage, nog van kracht is krachtens artikel 20 der wet van 29 October 1846 :

« ART. 4. — De bevoegdheden van de tweede afdeling bestaan *in het toezicht* over en het » houden in dubbel van het Grootboek van 's Rijks Schuld en van het register der pensioenen; » in de contrôle van de uitgaven en in het visa en het registreeren van de aanvragen tot betaling, die zullen *ondertekend* worden door een lid van deze afdeling en *medeondertekend* » door den Griffier.

» ART. 22. — Van ambtswege is de Griffier verplicht :

» 1° »
» 2° »

» 3^o Insgelijks het visa op de aanvragen tot betaling, de arresten en andere beslissingen van het Hof mede te onderteekenen. »

Door het feit zelf dat een lid van het Rekenhof zijne handteekening plaatst op de leening-obligatiën, bevestigt dit college, naar luid van de wet, dat de titels authentiek zijn en dat het getal en het bedrag daarvan de door de wet verleende machtiging niet overschrijden.

Zulke bevestiging, enkel vertegenwoordigd door naamstempels en een drogen stempel, zou van geener waarde zijn, daar de leden van het Hof niet de minste verantwoordelijkheid van formaliteiten kunnen op zich nemen, die buiten hunne rechtstreeksche tusschenkomst en hunne persoonlijke controle door lagere bedienden werden vervuld.

Anderzijds zou het, op zijn minst genomen, zonderling zijn, Mijnheer de Minister, dat de titels met eene handteekening zouden voorzien zijn namelijk die van een ambtenaar van het Ministerie van Financiën, aangebracht onder de formule « Gezien voor controle », dan wanneer die controle hoofdzakelijk aan het Hof is opgedragen, zooals het dit komt te bewijzen.

Indien het waar is, zooals gij zegt, dat in het verleden de vorm van het visa van het Rekenhof, ten gevolge van zekere toegevingen zijnerzijds, herhaalde malen werd gewijzigd, kan men daarop niet steunen om een naamstempel te meer op de obligatiën van de leening te voegen, met het doel de handteekening der leden van ons college af te schaffen.

Het aanvaarden van deze handelwijze zou overeenkomen met de volledige intrekking van de bepalingen der wet van 29 October 1846 en van het reglement van orde, van 9 April 1831, betreffende de rol die aan het Hof behoort in de verrichtingen van het Beheer der Thesaurie en der Openbare Schuld.

Bovendien zou dit stelsel, practisch gesproken, geene voordeelen opleveren, vermits het een naamstempel meer dan vroeger zou vereischen. Wat betreft den drogen stempel, die op den eenen of den anderen naamstempel — waarom niet op beide en op welke van beide — zou moeten gesteld worden, mogen wij ons afvragen welk het nut er zal van zijn, wanneer hij niet op eene handteekening aangebracht wordt.

Ten slotte, Mijnheer de Minister, zoo het visa van het Rekenhof, zooals gij het opvat voor de obligatiën van de leening, aannemelijk was, dan zou daaruit volgen dat het kan uitgebreid worden tot de Schatkistbijetten, de betalingsbevelen, de pensioenbewijzen en tot de bewijschriften van inschrijving tot borgstelling, dus tot eene heele reeks stukken, die titels van schuld-vordering ten laste van de Openbare Schatkist verleen.

Het zou onmogelijk en volstrekt in strijd met de wet zijn.

Het Hof oordeelt dus dat een koninklijk besluit niet het gezag zou hebben om het te dwingen zijn visa te wijzigen. De wetgeving alleen, niet de uitvoerende macht, heeft dit recht. Als lasthebber van deze, acht ons college zich verplicht de wetten te eerbiedigen, welke zijne bevoegdheden hebben bepaald.

Het weet wel welke moeilijkheden het op dit oogenblik te wachten staan om zijne taak te vervullen. Doch, hoe zwaar zij ook moge wezen, het Hof zal trachten ze gewetensvol te vervullen.

Kwam het daartoe niet, dan zou het niet nalaten, Mijnheer de Minister, de Kamer der Volksvertegenwoordigers, waaruit zij voortvloeit krachtens artikel 116 van de Grondwet, daarvan bijtijds op de hoogte te houden.

Op bevel :
De Griffier,
(Get.) J. VERSTRAETEN.

Het Rekenhof :
De Voorzitter,
(Get.) DEMARTEAU.

Onder die omstandigheden denken wij dat, in het belang der openbare financiën en der Kamer, het ontwerp van de Regeering dient verworpen te worden en dat wij de Kamer moeten verzoeken het wetsvoorstel tot vermeerdering van het getal leden van het Rekenhof zoo spoedig mogelijk aan te nemen.

De Verslaggever,
ADOLF BUYL.

De Voorzitter,
HOUTART.