

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Session de 1930-1931	N° 166		Zittingsjaar 1930-1931
PROJET DE LOI N° 40	SÉANCE du 22 Avril 1931	VERGADERING van 22 April 1931	WETSONTWERP, N° 40

PROJET DE LOI

autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1929 et antérieurs et à l'exercice 1930.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES,
DES BUDGETS ET DES ÉCONOMIES ⁽¹⁾,
PAR M. **BRUSSELMANS**.

MADAME, MESSIEURS,

Le projet de loi autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires qui vous est soumis prévoit en dépenses 150 millions de crédits supplémentaires pour les exercices 1929 et antérieurs et 555 millions pour l'exercice 1930.

Ces montants sont évidemment très élevés.

L'examen détaillé du projet n'a cependant pas suscité beaucoup de remarques ni de la part des sections ni de la part de votre Commission des Finances.

Les dépassements pour insuffisance de crédits sont relativement rares.

Beaucoup de crédits sollicités résultent de l'application automatique de barèmes existants pour lesquels les crédits prévus avaient un caractère non limitatif.

D'autres, très importants, sont demandés pour l'application de lois récemment votées.

Certains, enfin, ou bien ne comportent aucun décaissement et ont le caractère de simples régularisations ou, tels les crédits demandés au Budget des Non-Valeurs et Remboursements, se réfèrent à un budget de pure comptabilité.

Il est certain que le Gouvernement est sans action

⁽¹⁾ La Commission est composée de MM. Hallet, président; Allewaert, Bologne, Brusselmans, Carlier, Carpentier, David, De Bruyne (Aug.), Debunne, Dejardin (J.), de Liedekerke, de Wouters d'Oplinter, Drion, Hoen, Max, Merlot, Petitjean, Pussemier, Soudan, Van Ackere (Fernand), Vos et Wauwermans.

WETSONTWERP

waarbij regelingen veroorloofd en bijcredieten verleend worden voor uitgaven betrekking hebbende op de dienstjaren 1929 en vroegere en op het dienstjaar 1930.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN,
DE BEGROOTINGEN EN DE BEZUINIGINGEN ⁽¹⁾,
UITGEBRACHT DOOR DEN HEER **BRUSSELMANS**.

MEVROUW, MIJNE HEEREN,

Het u tot goedkeuring voorgelegde wetsontwerp waarbij regelingen veroorloofd en bijcredieten verleend worden, voorziet als uitgaven : 150 miljoen bijcredieten voor de dienstjaren 1929 en vroegere en 555 miljoen voor het dienstjaar 1930.

Deze bedragen zijn wel zeer hoog.

Het nauwgezet onderzoek van het ontwerp lokte nochtans niet veel aanmerkingen uit, noch vanwege de afdelingen noch vanwege uwe Commissie voor de financiën.

Overschrijdingen wegens ontoereikendheid van credieten zijn betrekkelijk zeldzaam.

Vele der gevraagde credieten vloeien voort uit de automatische toepassing der bestaande barema's waarvoor de uitgetrokken credieten van niet beperkenden aard waren.

Andere, zeer aanzienlijke, worden gevraagd voor de toepassing der onlangs goedgekeurde wetten.

Ten slotte, zijn er enkele die hoegenaamd geen aanleiding geven tot uitbetalingen en als eenvoudige regelingen dienen beschouwd, zooals de credieten betalingen welke betrekking hebben op een Begroting van loutere boekhouding.

Het staat vast dat de Regeering niets vermag tegen

⁽¹⁾ De Commissie bestaat uit de heeren Hallet, voorzitter; Allewaert, Bologne, Brusselmans, Carlier, Carpentier, David, De Bruyne (Aug.), Debunne, Dejardin (J.), de Liedekerke, de Wouters d'Oplinter, Drion, Hoen, Max, Merlot, Petitjean, Pussemier, Soudan, Van Ackere (Fernand), Vos en Wauwermans.

sur la plupart des crédits dont la majoration est demandée.

Aussi votre Commission, après examen, n'élève-t-elle pas d'objection contre les crédits sollicités.

Elle estime cependant devoir attirer l'attention de la Chambre sur certains manquements évidents aux obligations imposées par notre législation financière.

I. — Rapport de la Cour des Comptes.

L'article 9 de la loi du 20 juillet 1921 est libellé comme suit :

« Sauf dans les cas d'urgence admis par les Chambres, toute demande de crédit supplémentaire est appuyée d'un rapport de la Cour des Comptes quant au mode d'emploi de l'allocation à augmenter. »

Ce texte est formel. Cependant le présent projet nous est présenté sans le rapport prévu par la loi.

Votre Commission regrette cette omission. Elle exprime le vœu de voir à l'avenir observer plus strictement cette disposition légale.

II. — Mandat d'avance de Trésorerie.

On ne peut manquer d'être frappé du développement que semble avoir pris ce procédé de paiement extralégal sinon illégal.

Depuis de nombreuses années le Parlement a toléré, à tort ou à raison, le paiement de certaines créances pour lequel l'Etat ne disposait pas de crédits réguliers. Ces paiements se font par voie d'avances de Trésorerie.

Le découvert du Trésor est ensuite régularisé par le vote de crédits supplémentaires.

Nous estimons que cette pratique est funeste.

La tolérance admise antérieurement était d'ailleurs limitée au cas d'urgence absolue.

Interpellé à ce sujet, M. de Smet de Nayer disait en séance de la Chambre des Représentants du 12 avril 1902 :

« Les avances du Trésor ne se font que pour des dépenses dont le caractère obligatoire ne peut être l'objet d'aucun doute et dont le paiement tardif serait de nature à causer aux créanciers un préjudice grave pouvant aller, selon les cas, jusqu'à une gêne dans leurs affaires, même jusqu'à la ruine.

» Dans ces conditions je considère comme un devoir de prendre sur moi d'autoriser des avances par voie de mandats du Trésor. »

La Chambre eut plus tard l'occasion de se prononcer au sujet des mandats directs.

La proposition de loi de 1921 sur les dépenses engagées contenait en effet une disposition, elle fut d'ailleurs rejetée, qui prévoyait que l'Etat ne serait tenu

het meerendeel der credieten waarvan u de vermeerdering wordt gevraagd.

Ook oppert uw Commissie, na onderzoek, geen bezwaar nopens de gevraagde credieten.

Zij meent nochtans de aandacht der Kamer te moeten vestigen op sommige klaarblijkende tekortkomingen aan de verplichtingen door onze financiële wetten opgelegd.

I. — Verslag van het Rekenhof.

Artikel 9 van de wet van 20 Juli 1921 luidt als volgt :

« Behalve in spoedeisende gevallen, door de Kamers aangenomen, wordt bij elke aanvraag om een bijkomend crediet een verslag van het Rekenhof gevoegd, betreffende de wijze van gebruik van het te verhoogen crediet. »

Deze tekst is formeel. Nochtans wordt het onderhavige ontwerp ons voorgelegd zonder het verslag door de wet voorzien.

Uwe Commissie betreurt deze nalatigheid. Zij uit den wensch dat deze wettelijke bepaling, in het vervolg, strijper worde nageleefd.

II. — Mandaat van voorschotten van Thesaurie.

Het moet voorzeker opvallen, hoezeer deze wederrechtelijke, laat staan onwettige wijze van betaling, uitbreiding genomen heeft.

Sedert jaren reeds, dulde het Parlement, ten rechte of ten onrechte, de uitbetaling van sommige schuldvorderingen waarvoor de Staat over geen regelmatige credieten beschikte. Deze uitbetalingen geschieden bij wijze van voorschotten van Thesaurie.

Het tekort in de Schatkist wordt daarna geregeld door de goedkeuring van bijcredieten.

Wij achten dat dusdanige handelwijze noodlottig is.

De vroeger aangenomen afwijkingen beperkten zich bij gevallen van volstrekte hoogdringendheid.

Daarover ondervraagd, antwoordde de heer de Smet de Nayer op de vergadering van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, in dato 12 April 1902 :

« Voorschotten vanwege de Schatkist worden slechts gedaan voor uitgaven waarvan de noodzakelijkheid hoegenaamd geen twijfel uitlokt en waarvan de laattijdige uitbetaling aan de schuldeischers erg nadeel berokkenen kan en, in sommige gevallen, dezen in verlegenheid en zelfs ten onder brengen zou.

» Derhalve, beschouw ik het als een plicht, het op mij te nemen deze voorschotten bij wijze van mandaten van Thesaurie te machtigen. »

De Kamer had later de gelegenheid nopens de rechtstreekse mandaten uitspraak te doen.

In het wetsontwerp van 1921 op de betaalbaar gestelde uitgaven, kwam inderdaad een bepaling voor die trouwens verworpen werd en waarbij voorzien

que des dépenses régulièrement engagées sur visa des fonctionnaires nommés *ad hoc*.

Votre rapporteur, Monsieur Hallet, s'exprimait comme suit : « Nous vous proposons enfin d'ajouter une disposition qui supprimera radicalement l'emploi des mandats directs.

Il s'exprimait de la même façon en séance. (Séance du mercredi 22 juin 1921. *Ann. Parl.*, p. 1718).

La Chambre rejeta la mesure proposée parce qu'elle fut jugée exorbitante.

Mais rien ne permet de croire qu'elle s'écarta de l'opinion si énergiquement exprimée par son rapporteur à l'endroit des mandats directs.

III. — Application de l'article 5, alinéa 3, de la loi du 20 juillet 1921.

A plusieurs reprises les demandes de crédits supplémentaires sont appuyées du commentaire suivant :

« Le Conseil des Ministres a autorisé de dépasser le crédit de ... » ou encore :

« La nouvelle dépense est autorisée par la décision du Conseil des Ministres en date de ... »

Il appartient au Pouvoir législatif et non au Conseil des Ministres d'autoriser les dépenses, de prévoir les crédits nécessaires et, éventuellement, d'autoriser des dépassements de ces crédits.

Pourquoi le Conseil des Ministres est-il chaque fois cité?

Il semble bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'une interprétation abusive de l'alinéa 3 de l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921.

Cette loi, qui institue la comptabilité des dépenses engagées établit auprès de chaque ministère des comptables chargés de contrôler l'engagement des dépenses.

Ces fonctionnaires auxquels la loi a voulu garantir une grande indépendance vis-à-vis du chef du département auquel ils sont attachés, peuvent refuser leur visa aux contrats et marchés qui leur sembleraient de nature à entraîner l'Etat à des dépenses supérieures aux crédits prévus.

Des conflits peuvent ainsi surgir entre le Ministre et cet agent comptable. Il appartient au Conseil des Ministres de les trancher.

« Le comptable », dit la loi, « ne peut pas refuser son visa si celui-ci est imposé par une délibération du Conseil des Ministres; copie de cette délibération est immédiatement transmise à la Cour des Comptes. »

Est-ce à dire que le Conseil des Ministres a le droit de dépasser les crédits prévus et de forcer la main aux employés par une délibération?

werd dat de Staat slechts gebonden was door de regelmatig betaalbaar gestelde uitgaven gevisceerd door de daartoe bevoegde ambtenaren.

De heer Hallet schreef in zijn verslag : « Wij stellen U ten slotte voor een bepaling toe te voegen, die het gebruik der « rechtstreeksche mandaten » heel en al afschaft ».

Hij voerde dezelfde taal op de Kamervergadering van Woensdag 22 Juni 1921. (*Annales parlementaires*, blz. 1718.)

De Kamer verwierp den voorgestelden maatregel omdat deze al te streng bleek.

Doch niets laat toe te onderstellen dat zij niet deelde in de meening zoo krachtadig door haar verslaggever aangaande de rechtstreeksche mandaten vertolkt.

III. — Toepassing van artikel 5, alinea 3, van de wet van 20 Juli 1921.

Herhaalde malen worden de aanvragen om bijcredieten gestaafd door het hierna volgende commentaar :

« De Ministerraad heeft machtiging verleend om het crediet met te overschrijden » of nog :

« De nieuwe uitgave wordt gemachtigd bij beslissing van den Ministerraad in dato ... »

Het is de wetgevende macht, niet de Ministerraad, die de uitgaven moet machtigen, de noodige credieten dient te voorzien en, desgevallend, de overschrijding dezer credieten heeft toe te laten.

Waarom wordt de Ministerraad telkenmale aangehaald?

Het blijkt alleszins, dat het hier een verkeerde opvatting betreft van alinea 3 van artikel 5 van de wet van 20 Juli 1921.

Deze wet tot instelling van de boekhouding der betaalbaar gestelde credieten stelt bij elken Minister rekenplichtigen aan, die gelast zijn op de betaalbaarstelling der uitgaven toezicht uit te oefenen.

Deze ambtenaren, aan wie de wet een groote onafhankelijkheid waarborgen wil tegenover het Hoofd van het Departement waarvan zij afhangen, kunnen hun visa weigeren aan contracten en overeenkomsten die, naar hun meening, den Staat kunnen nopen tot uitgaven welke het bedrag der uitgetrokken credieten zouden te boven gaan.

Geschillen kunnen alzoo oprijzen tusschen den Minister en dezen rekenplichtige. Het is de Ministerraad die daarover beslist.

« De rekenplichtige » zegt de wet « kan zijn visa niet weigeren, indien het hem opgelegd is door een besluit van den Ministerraad; afschrift van dit besluit wordt dadelijk aan het Rekenhof overgemaakt ».

Beduidt zulks dat de Ministerraad het recht heeft de voorziene credieten te overschrijden en door een beslissing zijn wil aan de rekenplichtigen op te dringen?

Interprétée ainsi la loi de 1921 constituerait un véritable détournement de pouvoir.

Le Conseil des Ministres est appelé en l'occurrence à accomplir un acte à caractère juridictionnel. Il doit juger si la dépense proposée par le Ministre et dont la régularité est contestée par l'agent comptable est conforme ou non à la loi budgétaire. Il ne peut user du pouvoir qui lui est conféré pour transgresser sciemment celle-ci.

IV. — Article 115 de la Constitution.

Plusieurs demandes de crédit sont contraires au second alinéa de l'article 115 de la Constitution et à diverses dispositions de la loi sur la Comptabilité de l'Etat qui exigent que « Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au Budget et dans les comptes. » (Constit., art. 115, al. 2).

A titre d'exemple :

Au Budget du Ministère des Transports (p. 135), l'article 36ter (nouveau) est libellé comme suit : « Solde débiteur du Compte de Productions de toute nature échangées avec la Société Nationale des Chemins de fer belges. »

Devant l'exigence de la Constitution et de la loi nous ne pouvons admettre ces postes par solde qui supposent une série de recettes et une série de dépenses.

On pourra trouver ces remarques trop sévères. Votre Commission estime que, surtout en matière financière, la loi doit être ponctuellement observée.

Si l'on estime qu'elle manque d'élasticité, qu'on l'assouplisse mais qu'on ne la transgresse point.

Sous bénéfice de ces remarques, votre Commission vous propose d'adopter le projet.

Le Rapporteur.

F. BRUSSELMANS.

Le Président,

Max HALLET.

De wet van 1921 aldus uitleggen ware een echte afleiding van macht.

De Ministerraad heeft ter zake een daad van rechterlijken aard te vervullen. Hij moet oordeelen of de uitgave, door den Minister voorgesteld en waarvan de regelmatigheid door den rekenplichtige wordt betwist, al dan niet, met de Begrotingswet overeenstemt. Hij mag van de hem toegekende macht geen gebruik maken om deze moedwillig te overtreden.

IV. — Artikel 115 van de Grondwet.

Verschillende aanvragen om crediet zijn in strijd met de tweede alinea van artikel 115 der Grondwet en met allerlei bepalingen van de wet op de Rekenplichtigheid van den Staat, waarbij gevegd wordt dat « Al de ontvangsten en uitgaven van het Rijk op de Begrotingen en op de rekeningen moeten gebracht worden ». (Grondwet, art. 115, al. 2.)

Een voorbeeld :

Op de Begroting van het Ministerie van Verkeerswezen (blz. 135) komt een artikel voor 36ter (nieuw) dat luidt als volgt : « Debetsaldo van de rekening der wederzijdsche verrichtingen van allen aard in de betrekkingen met de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen. »

Krachtens de Grondwet en de wet, kunnen wij deze saldoposten die een reeks ontvangsten en een reeks uitgaven onderstellen, onmogelijk aannemen.

Men kan deze aanmerkingen al te scherp vinden.

Uwe Commissie acht dat, inzonderheid op financieel gebied, de wet stipt moet nageleefd worden.

Oordeelt men dat deze niet rekbaar genoeg is, dat men ze leniger make doch dat men ze niet overtrede!

Mits deze aanmerkingen, stelt uwe Commissie U voor het wetsontwerp goed te keuren.

De Verslaggever,

F. BRUSSELMANS.

De Voorzitter,

Max HALLET.

ANNEXE

Copie d'une lettre adressée par M. le Ministre des Finances
au Rapporteur du projet de loi.

Bruxelles, le 27 mars 1931.

A Monsieur Brusselmans,
Membre de la Chambre des Représentants,
60, avenue des Alliés, à Louvain.

MONSIEUR LE RAPPORTEUR,

Comme suite à votre lettre du 17 de ce mois, j'ai l'honneur de vous faire savoir que, en attendant le vote de la loi autorisant des régularisations et accordant des crédits supplémentaires pour l'exercice 1930 et certains exercices antérieurs, il est procédé à la liquidation des dépenses à imputer sur ces crédits soit par avances du Trésor, soit par autorisation de dépassement de crédit. A moins que les avances sollicitées ne soient imputables sur des crédits supplémentaires compris dans un projet de loi déjà déposé, la Trésorerie ne délivre des mandats d'avances qu'après autorisation du Conseil des Ministres.

De plus, lorsqu'il s'agit de paiements pour fournitures, travaux, etc., l'Administration ne donne pas suite aux demandes des Départements avant que la Cour des Comptes, à qui les dossiers sont soumis ne se soit prononcée sur la régularité des pièces justificatives des dépenses. L'examen préalable de la Cour des Comptes n'est pas demandé lorsqu'il s'agit de dépenses dont la justification, d'après les règles légales, se fait postérieurement au paiement.

Il en est de même lorsqu'il s'agit de dépenses fixes (traitements, pensions, etc.) pour lesquelles le Ministre des Finances autorise des dépassements de crédit dans les conditions fixées ci-dessus.

Le mode de liquidation par avances de Trésorerie, en cas d'insuffisance ou d'absence de crédit budgétaire, est, à n'envisager que la lettre, en opposition avec les prescriptions générales qui régissent les dépenses de l'Etat. C'est un expédient. Mais en maintes circonstances, s'il fallait s'en tenir à la rigueur absolue des règles et attendre le vote des crédits, on offenserait à la fois les intérêts de l'Etat et ceux de ses créanciers. En tels cas, et moyennant les précautions prises, le recours aux avances est certainement justifié en fait.

Vous demandez, en outre, pourquoi le projet de loi allouant des crédits supplémentaires n'est pas appuyé

BIJLAGE

Afschrift van een brief door den heer Minister van
Financiën aan den Verslaggever van het wetsontwerp
gezonden.

Brussel, 27 Maart 1931.

Aan den Heer Brusselmans,
Lid van de Kamer der Volksvertegenwoordigers,
60, Bondsgenootenlaan, Leuven.

HEER VERSLAGGEVER,

Ingevolge uw schrijven van 17 dezer maand, heb ik de eer u te laten weten dat, in afwachting van de goedkeuring der wet waarbij regelingen veroorloofd en bijcredieten verleend worden voor het dienstjaar 1930 en sommige vroegere dienstjaren, er overgegaan wordt tot de vereffening der uitgaven op deze credieten aan te schrijven, 't zij door voorschotten van de Schatkist, 't zij door machtiging van overschrijving van crediet. Tenzij de gevraagde voorschotten kunnen aangeschreven worden op bijcredieten voorzien in het reeds ingediende wetsontwerp, levert de Thesaurie slechts mandaten van voorschotten af na machtiging daartoe vanwege den Minister-raad.

Daarbij, wanneer het betalingen betreft voor leveringen, werken, enz., geeft het Bestuur geen gevolg aan de aanvragen der Departementen, vóór dat het Rekenhof de dossiers heeft onderzocht en uitspraak hebbe gedaan over de regelmatigheid der stukken tot verantwoording der uitgaven. Het voorafgaande onderzoek van het Rekenhof wordt niet gevraagd wanneer het uitgaven betreft waarvan de verantwoording, volgens de wettelijke regels, na de uitbetaling geschiedt.

Dit is ook het geval, wanneer het vaste uitgaven betreft (wedden, pensioenen, enz. (waarvoor de Minister van Financiën overschrijding van crediet in de hooger aangeduide voorwaarden toelaat.

De wijze van vereffening door voorschotten van Thesaurie, in geval van ontoereikendheid van of gebrek aan begrootingscrediet, is, indien men slechts de letter beschouwt in strijd met de algemeene voorschriften betreffende de uitgaven van den Staat. Het is een lapmiddel. Doch indien men in menig geval de regels stipt naleefde en op de goedkeuring der credieten moest wachten, zou men en de belangen van den Staat en die zijner schuldeischers erg schaden. In dusdanige gevallen, en mits de genomen voorzorgen, is het stelsel der voorschotten zeker in feite te billijken.

Gij vraagt nog waarom het wetsontwerp waarbij bijcredieten verleend worden niet gestaafd wordt