

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1966-1967.

22 JUNI 1967.

122^{ste} Boek van het Rekenhof.

VERSLAG NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN (1), UITGEBRACHT DOOR DE HEER LAVENS.

DAMES EN HEREN,

In het verslag dat werd uitgebracht over het wetsontwerp houdende eindregeling van de begroting van het dienstjaar 1964 (zie *Stuk* n° 223/4) werd reeds medegedeeld dat de Commissie voor de Financien het onderzoek van het 122^{ste} Boek van het Rekenhof heeft toevertrouwd aan een Subcommissie.

**

Deze Subcommissie, waarvan de heren Boeykens, Corbeau, Harmegnies, Lavens, Parisis, Van der Elst en Waltniel deel uitmaken, vatte op 6 december 1966 de bespreking aan van de bijzonderste opmerkingen Deel I van het 122^{ste} Boek van het Rekenhof.

Deze bespreking werd voortgezet tijdens de vergaderingen van 10 januari, 25 april, 2 mei en 30 mei 1967.

De besproken kwesties worden in dit verslag weergegeven in de volgorde waarin zij in het 122^{ste} Boek van het Rekenhof voorkomen.

1. Termijn voor het verstrekken van een antwoord aan het Rekenhof door de openbare besturen (cf. blz. 16).

Dit probleem wordt door het Rekenhof opgeworpen naar aanleiding van de aanzienlijke vertraging waarmee de brieven worden beantwoord die door het Rekenhof gericht worden aan het Ministerie van Nationale Opvoeding en Cultuur.

Op meer dan 3 000 brieven die dateren van vóór 1 januari 1964 werd op 30 september 1964 nog geen of slechts een gedeeltelijk antwoord verstrekt.

Hoewel het personeel van het Rekenhof ter plaatse gaat en dat aldus een gedeelte van de achterstand kan worden

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Merlot.

A. — Leden: de heren Dequae, Kiebooms, Lavens, Meyers, Michel, Parisis, Posson, Saintraint, Scheyven. — Boeykens, Cools (A), Detiège, Harmegnies, Merlot, Simonet, Terwagne, Vanthilt. — Ciselet, Corbeau, Delruelle, Evrard, Waltniel. — Van der Elst.

B. — Plaatsvervangers: de heren Cooreman, De Gryse, Dupont, Gocman, Peeters. — Brouhon, Nyffels, Paque (S.), Vandenhove. — Hubaux, Pede, Van Lidth de Jeude. — Babylon.

Chambre des Représentants

SESSION 1966-1967.

22 JUIN 1967.

122^e Cahier de la Cour des comptes.

RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES (1), PAR M. LAVENS.

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le rapport relatif au projet de loi contenant le règlement définitif du budget de l'exercice 1964 (voir *Doc.* n° 223/4), il avait déjà été annoncé que la Commission des Finances avait confié à une Sous-commission l'examen du 122^e Cahier de la Cour des comptes.

**

Cette Sous-commission, composée de MM. Boeykens, Corbeau, Harmegnies, Lavens, Parisis, Van der Elst et Waltniel, a entamé, le 6 décembre 1966, la discussion des principales observations figurant au Fascicule I^{er} du 122^e Cahier de la Cour des comptes.

Cette discussion s'est poursuivie au cours des réunions des 10 janvier, 25 avril, 2 mai et 30 mai 1967.

Les questions discutées sont reprises dans le présent rapport dans l'ordre où elles figurent au 122^e Cahier de la Cour des comptes.

1. Délai dans lequel les administrations publiques sont tenues de répondre à la Cour des comptes (voir p. 17).

La Cour des comptes a soulevé ce problème en raison du retard considérable avec lequel il est répondu aux lettres qu'elle adresse au Ministère de l'Education nationale et de la Culture.

Le 30 septembre 1964, plus de 3 000 lettres antérieures au 1^{er} janvier 1964 n'avaient pas encore reçu de réponse ou n'avaient reçu qu'une réponse partielle.

Bien que du personnel de la Cour des comptes se rende sur place et que de la sorte le retard ait pu être résorbé en

(1) Composition de la Commission:

Président: M. Merlot.

A. — Membres: MM. Dequae, Kiebooms, Lavens, Meyers, Michel, Parisis, Posson, Saintraint, Scheyven. — Boeykens, Cools (A), Detiège, Harmegnies, Merlot, Simonet, Terwagne, Vanthilt. — Ciselet, Corbeau, Delruelle, Evrard, Waltniel. — Van der Elst.

B. — Suppléants: MM. Cooreman, De Gryse, Dupont, Goeman, Peeters. — Brouhon, Nyffels, Paque (S.), Vandenhove. — Hubaux, Pede, Van Lidth de Jeude. — Babylon.

H. — 431.

ingehaald, is er, omwille van het feit dat er steeds nieuwe opmerkingen werden gemaakt, weinig verandering in de toestand gekomen.

Het Rekenhof wijst er ook nog op dat ernstige leemten werden vastgesteld in de organisatie van de diensten van dit Departement. In dit verband zij opgemerkt dat in het verslag van de heer senator Demarneffe over het wetsontwerp houdende bijkredieten voor 1966 (*Stuk van de Senaat*, n° 8, zitting 1966-1967) een aantal oorzaken worden opgesomd voor de moeilijkheden die zich in het Departement voordoen.

Een lid vraagt of maatregelen werden genomen om aan deze onduidelijke toestand een einde te maken.

Door de Vice-Eerste Minister werd medegedeeld dat eerlang een wetsontwerp zal worden ingediend waarbij een termijn zal worden bepaald binnen welke de departementen er toe gehouden zullen zijn antwoord te verstrekken aan het Rekenhof.

De Subcommissie was van oordeel dat, hoewel deze aan gelegenheid gebeurlijk ter sprake zal komen bij de herziening van artikel 116 van de Grondwet, het niet nodig was bedoelde herziening af te wachten.

Nu is het wel zo dat de goedkeuring van een dergelijk ontwerp weinig of niet zal bijdragen tot de verbetering van de werking van de diensten van het Departement van Nationale Opvoeding. In dit verband kan evenwel worden medegedeeld dat er een reorganisatie aan de gang is. Vanzelfsprekend gaat het hier om een werk van lange adem, dat geen onmiddellijke resultaten zal opleveren. Niettemin hoopt het Departement van Nationale Opvoeding mede dank zij deze reorganisatie, de achterstand in het overleggen van de verantwoordingen aan het Rekenhof geleidelijk aan te kunnen inlopen.

2. Controle ter plaatse door het Rekenhof (blz. 18).

Het Rekenhof heeft van de wetgever nog geen expliciete bevoegdheid gekregen om op elk gebied over te gaan tot een controle ter plaatse. Slechts voor de rekeningen van de instellingen van openbaar nut werd in de mogelijkheid van een dergelijke controle uitdrukkelijk voorzien (Art. 6, van de wet van 16 maart 1954). Deze wijze van controle heeft uitstekende resultaten opgeleverd. Eensdeels vergemakkelijkt dit systeem de taak van het Rekenhof, omdat talrijke inlichtingen ter plaatse kunnen worden bekomen en omdat aldus talrijke opmerkingen van materiële aard kunnen worden uitgesproken. Anderdeels, wordt hierdoor het beheer van de instellingen niet bemoeilijkt door de afstand van onontbeerlijke bewijsstukken of door het bijhouden van duplicata. Reeds verscheidene jaren geleden hebben deze resultaten sommige ministeriële departementen ertoe aangezet het Hof uit te nodigen tot het uitvoeren van een controle ter plaatse. Alhoewel het daartoe niet wettelijk gemachtigd is, heeft het Hof toch aanvaard die controle voorlopig en bij wijze van proef uit te oefenen. Deze werkelijk rationele en aan de huidige moderne staatsinrichting aangepaste controleverrichtingen zijn eveneens tot ieders bevrediging verlopen. Het is evenwel geboden in de controle ter plaatse, op elk gebied, op uitdrukkelijke wijze te voorzien: aldus zal het Rekenhof daartoe wettelijk gemachtigd worden en zullen de controles ter plaatse waartoe heden bij wijze van proef wordt overgegaan, bekrachtigd worden.

Over het principe bestaat dus geen betwisting aangezien zowel het Rekenhof als de betrokken besturen de noodzakelijkheid van de controle ter plaatse inzien. De Regering was evenwel vooreerst van oordeel dat het meer aangewezen was dat een wetgevend initiatief ter zake zou uitgaan van het Parlement. Tijdens een latere vergadering werd medegedeeld dat de Regering akkoord ging om het probleem van de controle ter plaatse te behandelen in hetzelfde ontwerp waarbij een termijn zal bepaald worden voor het overleggen van de verantwoordingen aan het Rekenhof.

partie, la situation s'est peu modifiée du fait que de nouvelles observations viennent constamment s'ajouter aux premières.

La Cour des comptes signale aussi que de graves lacunes ont été constatées dans l'organisation des services du Département en question. Notons à ce sujet que le rapport de M. le sénateur Demarneffe sur le projet allouant des crédits supplémentaires pour 1966 (*Doc. Sénat*, n° 8, session 1966-1967) énumère un certain nombre de causes des difficultés qui se présentent au Département précité.

Un membre demande si des mesures ont été prises en vue de mettre fin à cette situation intolérable.

Le Vice-premier Ministre a déclaré qu'il déposera incessamment un projet de loi qui fixera le délai dans lequel les départements seront tenus de répondre à la Cour des comptes.

La Sous-commission a estimé ne pas devoir attendre la révision de la Constitution, bien que cette question puisse être abordée lors de la révision de l'article 116 de celle-ci.

Il est exact cependant que l'adoption d'un tel projet ne contribuera pas ou bien peu à améliorer le fonctionnement des services du Département de l'Éducation nationale. Signalons néanmoins à ce sujet qu'une réorganisation est actuellement en cours. Il va de soi qu'il s'agit là d'une œuvre de longue haleine, qui ne produira pas de résultats immédiats. Le Département de l'Éducation nationale espère néanmoins, grâce en partie à cette réorganisation, pouvoir progressivement combler le retard existant dans la production des documents justificatifs à la Cour des comptes.

2. Contrôle sur place exercé par la Cour des comptes (p. 19).

Jusqu'à présent, la Cour des comptes n'a pas encore reçu explicitement du législateur la faculté de recourir en tout domaine à un contrôle sur place. La possibilité d'un tel contrôle n'a été prévue explicitement que pour les seuls comptes d'organismes d'intérêt public (Art. 6 de la loi du 16 mars 1954). Ce mode de contrôle a fourni d'excellents résultats. D'une part, de nombreuses informations peuvent être recueillies sur place et, de ce fait, de nombreuses observations d'ordre matériel peuvent être éliminées. D'autre part, la gestion des organismes n'est pas entravée par l'absence des documents justificatifs indispensables ou par l'obligation de conserver des duplicata. Ces résultats ont amené certains départements ministériels, depuis plusieurs années déjà, à inviter la Cour à effectuer un contrôle sur place. Bien que n'étant pas légalement habilitée, la Cour a néanmoins accepté provisoirement un tel contrôle à titre d'essai. Ces opérations de contrôle, vraiment rationnelles et adaptées aux structures actuelles de l'État moderne, se sont déroulées à la satisfaction de tous. Il se recommande toutefois de prévoir explicitement le contrôle sur place dans chaque domaine: la Cour des comptes sera ainsi habilitée légalement à le faire, et les contrôles sur place, qui sont actuellement effectués à titre d'essai, seront validés de la sorte.

Le principe n'est donc pas contesté: la Cour des comptes aussi bien que les administrations intéressées comprennent la nécessité du contrôle sur place. Néanmoins, le Gouvernement était tout d'abord d'avis qu'il était plus indiqué de voir émaner du Parlement toute initiative en cette matière. Au cours d'une réunion ultérieure, il a été annoncé que le Gouvernement était d'accord pour inclure le problème du contrôle sur place dans le projet qui fixera le délai dans lequel les administrations sont tenues de produire les documents justificatifs à la Cour des comptes.

3. Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Onvoldoende verantwoording van de uitbetaling der verstrekkingen inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering door bemiddeling van de verzekeringsinstellingen. (Bijlage tot Deel I.)

Het Rekenhof wenst in staat gesteld te worden de uitgaven te controleren die in het kader van de ziekte- en invaliditeitsverzekering gedaan worden door de verzekeringsorganismen (landsbonden, verbonden, mutualiteiten).

Wat de omvang van het controlebevoegdheid betreft, werd door sommige leden een voorbehoud gemaakt: moet het Rekenhof controle uitoefenen op alle uitgaven gedaan door privaatrechtelijke organismen indien een gedeelte hiervan met staatsgelden, die onder de vorm van toelagen worden toegekend, bekostigd worden?

Dit is ongeveer de betwisting die zich stelt omtrent het R.I.Z.I.V. Tot nog toe laat deze instelling inderdaad alleen de controle toe op haar eigen beheers- en statutaire uitgaven.

De Minister van Sociale Voorzorg heeft, in een antwoord op parlementaire vragen, verklaard dat reeds een strenge interne controle op de verzekeringsinstellingen bestaat.

Het Rekenhof acht een controle, zij het dan een controle bij wijze van steekproeven, door zijn eigen diensten noodzakelijk en doet in dat verband een concreet voorstel.

De Subcommissie beslist, alvorens over het geschil advies uit te brengen, de Minister van Sociale Voorzorg te horen.

Tijdens een latere vergadering werd vernomen dat begin 1967, tussen het Rekenhof en het R.I.Z.I.V. een officieuze regeling tot stand kwam waardoor het voor de ambtenaren van het Rekenhof zou mogelijk worden de met de interne controle belaste inspecteurs van het R.I.Z.I.V. te vergezellen. De Minister van Sociale Voorzorg hechtte zijn goedkeuring aan deze regeling en heeft aan het Rekenhof zijn akkoord doen toekomen.

4. Regularisatie van weddeschalen van het Rijkspersoneel (blz. 18).

Het Rekenhof heeft aan uw verslaggever een lijst overhandigd van beslissingen die door de Ministers van Nationale Opvoeding en Cultuur werden genomen en die nog niet bij koninklijk besluit waren bekrachtigd.

Zoals het Rekenhof er in zijn 122^e Boek van Opmerkingen (blz. 18) heeft op gewezen, heeft de vertraging in de publicatie, van de besluiten tot vaststelling van het geldelijk statuut en van de weddeschalen van het personeel van de onderwijssector tot gevolg dat het Hof in de onmogelijkheid wordt geplaatst, niet alleen te gepasten tijd de juistheid na te gaan van de bezoldigingen die tijdens de uitoefening van hun functies aan de personeelsleden worden toegekend, maar ook om uitspraak te doen over het bedrag van de aan die functies verbonden pensioenen. Dit verhindert de Staat dikwijls de ten onrechte uitgekeerde sommen terug te vorderen binnen de termijn van vijf jaar, na afloop waarvan de verjaring intreedt.

GELDELIJK STATUUT

EN WEDDESCHALEN DIE NOG NIET ZIJN VASTGESTELD.

Sedert :

- 1 januari 1951. — *Kunstonderwijs van de Staat* (koninklijke muziekconservatoria, scholen en academies voor bouwkunde, enz.): de koninklijke besluiten zijn nog niet verschenen.
- 1 september 1958. — *Gesubsidieerd kunstonderwijs* (teken-scholen): geldelijk statuut en weddeschalen die moeten dienen voor de berekening van de nog niet verschenen weddetoeelagen.

3. Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité. Justification insuffisante du paiement des prestations d'assurance maladie-invalidité à l'intervention des organismes d'assurance. (Annexe au Fascicule I.)

La Cour des comptes désire être mise en mesure de contrôler les dépenses effectuées dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité par les organismes d'assurance. (unions nationales, fédérations, mutualités).

Certains membres ont formulé des réserves au sujet de l'ampleur du pouvoir de contrôle: la Cour des comptes doit-elle exercer un contrôle sur toutes les dépenses faites par des organismes de droit privé au cas où une partie de ces dépenses sont couvertes par des fonds publics, attribués sous forme de subventions?

Voilà à peu près sur quoi portent les contestations en ce qui concerne l'I.N.A.M.I. Cet organisme n'admet jusqu'à ce jour que le seul contrôle de ses propres dépenses de gestion et dépenses statutaires.

En réponse à des questions parlementaires, le Ministre de la Prévoyance sociale a déclaré qu'il existe déjà un contrôle interne rigoureux sur les organismes d'assurance.

La Cour des comptes estime nécessaire que ses propres services assurent un contrôle, ne fût-ce que par sondages, et fait à ce sujet une proposition concrète.

Avant d'émettre un avis sur ce différend, la Sous-commission décide d'entendre le Ministre de la Prévoyance sociale.

Au cours d'une réunion ultérieure, on a appris qu'au début de l'année 1967 un arrangement officieux était intervenu entre la Cour des comptes et l'I.N.A.M.I.; en vertu de cet accord, les fonctionnaires de la Cour des comptes pourraient accompagner les inspecteurs de l'I.N.A.M.I., chargés du contrôle interne. Le Ministre de la Prévoyance sociale a approuvé cet arrangement et a fait parvenir son accord à la Cour des comptes.

4. Régularisation des barèmes du personnel de l'Etat (p. 19).

La Cour des comptes a transmis à votre rapporteur une liste de décisions prises par les Ministres de l'Education nationale et de la Culture et non encore sanctionnées par arrêté royal.

Ainsi que la Cour des comptes l'a signalé dans son 122^e Cahier d'observations (p. 19), le retard apporté à la publication des arrêtés fixant le statut pécuniaire et les barèmes du personnel du secteur de l'enseignement met la Cour dans l'impossibilité non seulement de vérifier en temps opportun l'exactitude des rétributions accordées aux agents durant l'exercice de leurs fonctions, mais également de statuer sur le taux des pensions afférentes auxdites fonctions. Ceci empêche fréquemment l'Etat de réclamer les sommes payées indûment dans le délai de cinq ans, à l'expiration duquel intervient la prescription.

STATUT PECUNIAIRE

ET NOUVEAUX BAREMES NON ENCORE FIXES.

Depuis le :

- 1^{er} janvier 1951. — *Enseignement artistique de l'Etat* (conservatoires royaux de musique, écoles et académies d'architecture): arrêtés royaux non encore parus.
- 1^{er} septembre 1958. — *Enseignement artistique subventionné* (écoles de dessin): statut pécuniaire et barèmes devant servir au calcul des subventions-traitements non encore publiés.

1 januari 1960-1 januari 1961. — *Nieuwe weddeschalen* van het administratief en werklidenpersoneel van het rijksonderwijs: de koninklijke besluiten zijn nog niet verschenen.

1 juli 1962. — *Alle nieuwe weddeschalen en wijzigingen* van het onderwijzend, administratief en werklidenpersoneel.

1 januari 1965. — Verhoging met 2 % in het Rijksonderwijs.

1 april 1966. — Verhoging met 3 000 frank: de koninklijke besluiten zijn nog niet verschenen, uitgezonderd voor het onderwijzend personeel van de rijksuniversiteiten, wiens toestand geregeld is bij de wetten van 6 juli 1964 met ingang van 1 juli 1962 en 22 april 1965 met ingang van 1 januari 1965.

Uit een andere lijst blijkt dat heel wat wijzigingen aan de barema's slechts na vijf jaar, zelfs na vijftien jaar werden bekrachtigd.

Alhoewel in het Departement van Nationale Opvoeding de vertraging het grootst is, bezit dit Departement jammer genoeg niet het monopolie ter zake.

In het Departement van Landsverdediging zijn een reeks aanpassingen en o.m. de revalorisatie die op 1 juli 1962 inging nog niet bekrachtigd; dit is ook het geval voor de Rijkswacht, het Muziek van de Gidsen enz.

Nagenoeg voor alle departementen blijven er kwesties te regelen in verband met het geldelijk statuut van een of ander categorie van agenten.

Door de Vice-Eerste Minister werd contact opgenomen met de Minister van het Openbaar Ambt om hem te vragen dringend aan deze ongezonde toestand een einde te maken.

Op verzoek van een lid heeft de Vice-Eerste Minister zijn collega bovendien gewezen op het gevaar van een fragmentaire herziening van de weddeschalen.

De Minister van het Openbaar Ambt heeft op zijn beurt er bij zijn collega's op aangedrongen dat de hangende kwesties zonder uitstel zouden worden geregeld.

Sinds deze kwestie in de Subcommissie ter sprake is gekomen is de toestand wel enigszins verbeterd. Niettemin is het zó dat nog tal van wijzigingen dienen te worden bekrachtigd. In plaats van op tijd en stond gebruik te maken van de haar toegekende reglementeringsbevoegdheid, verkiest de Uitvoerende Macht blijkbaar een afwachtende houding aan te nemen waarvan men alleen kan zeggen dat ze dubbelzinnig is.

Uw Subcommissie heeft dan ook niet nagelaten deze handelwijze scherp te hekelen. Bij de betrokken Minister zal er trouwens worden op aangedrongen dat aan deze ongezonde toestand spoedig een einde zou worden gemaakt.

5. Statuut van het personeel van parastatale instellingen (blz. 20).

De Subcommissie en het Rekenhof stelden met voldoening vast dat de Regering maatregelen treft om aan deze toestand te verhelpen.

Op deze opmerking wordt dan ook niet verder ingegaan. Inmiddels werd trouwens vastgesteld dat deze kwestie geregeld werd door het besluit n° 4 genomen in uitvoering van de wet van 31 maart 1967.

6. Uitgaven gedaan buiten de begroting (blz. 36-42).

Het Rekenhof vestigt er de aandacht op dat de uitgaven gedaan buiten de begroting, en derhalve toegelaten door beraadslagingen van de Ministerraad, een aanzienlijk bedrag hebben bereikt.

1^{er} janvier 1960-1^{er} janvier 1961. — *Nouveaux barèmes* du personnel administratif et ouvrier de l'enseignement de l'Etat: arrêtés royaux non encore parus.

1^{er} juillet 1962. — *Tous les nouveaux barèmes et modifications* du personnel enseignant, administratif et ouvrier.

1^{er} janvier 1965. — Augmentation de 2 % dans l'enseignement de l'Etat.

1^{er} avril 1966. — Majoration de 3 000 francs: arrêtés royaux non encore parus, sauf pour le personnel enseignant des universités de l'Etat dont la situation est réglée par la loi du 6 juillet 1964, avec effet au 1^{er} juillet 1962, et par la loi du 22 avril 1965, avec effet au 1^{er} janvier 1965.

Il ressort d'une autre liste que bon nombre de modifications barémiques ne sont ratifiées qu'après cinq ans, voire même après quinze ans.

Bien que le retard soit le plus considérable au Département de l'Education nationale, ce Département ne détient malheureusement pas le monopole en ce domaine.

Au Département de la Défense nationale, toute une série d'adaptations de traitements et notamment la revalorisation qui a pris cours le 1^{er} juillet 1962, n'ont pas encore été approuvées; il en est ainsi également en ce qui concerne la Gendarmerie, la Musique des Guides, etc.

Dans presque tous les départements, il reste à régler des questions ayant trait au statut pécuniaire de l'une ou l'autre catégorie d'agents.

Le Vice-Premier Ministre a pris contact avec le Ministre de la Fonction publique afin de lui demander de mettre fin d'urgence à cette situation malsaine.

A la demande d'un membre, le Vice-Premier Ministre a souligné le danger inhérent à une revision fragmentaire des barèmes.

A son tour, le Ministre de la Fonction publique a insisté auprès de ses collègues afin que les questions en suspens soient réglées sans délai.

Depuis que cette question a été soulevée en Sous-commission, la situation s'est effectivement quelque peu améliorée. Il n'en est pas moins vrai que de nombreuses modifications doivent encore être approuvées. Au lieu de faire usage, en temps utile, du pouvoir de réglementation dont il dispose, le Pouvoir exécutif préfère manifestement se cantonner dans une attitude expectante, dont il faut bien dire qu'elle est équivoque.

Dès lors, votre Sous-commission n'a pas manqué de critiquer vivement cette manière d'agir. Il sera d'ailleurs insisté auprès du Ministre en question afin qu'un terme soit mis rapidement à cette situation malsaine.

5. Statut du personnel des institutions parastatales (p. 21).

La Sous-commission et la Cour des comptes constatent avec satisfaction que le Gouvernement prend des mesures pour remédier à cette situation.

Dès lors, cette observation ne fait pas l'objet d'un examen plus détaillé. Entre-temps, on a constaté d'ailleurs que cette question a été réglée par l'arrêté n° 4, pris en exécution de la loi du 31 mars 1967.

6. Dépenses faites hors budget (pp. 37-43).

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que les dépenses faites hors budget et donc autorisées par des délibérations du Conseil des Ministres ont atteint un montant considérable.

Omtrent de techniek van de schatkistvoorschotten en hun regularisatie ontspringt zich een uitgebreide en grondige discussie.

Een lid herinnert aan de omstandigheden waarin de wet van 1921 die deze procedure regelt tot stand kwam.

Het was een wet die moest toelaten het hoofd te bieden aan de uitzonderlijke moeilijkheden, eigen aan de na-oorlogse periode.

Een ander lid wijst erop dat de wet van 28 juni 1963 deze procedure, als het ware, institutionaliseert op voorwaarde dat het gaat om dringende en uitzonderlijke uitgaven.

Wellicht zou het passen dat de wetgever een beperkende interpretatie uitvaardigt voor artikel 24 van deze wet.

Een ander lid wijst er nog op dat de Regering een gelukkig initiatief heeft genomen door zichzelf de verplichting op te leggen de beraadslagingen van de Ministerraad die uitgaven buiten begroting toelaten aan het Parlement mede te delen (zie *Parlementaire stukken*, n° 134, 1 tot 16).

Het ware wellicht wenselijk dat de Subcommissie deze beraadslagingen kritisch zou onderzoeken om aldus de gewenste interpretatie van artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 geleidelijk aan vast te leggen.

De Subcommissie stelt vast dat de feulletons van bijkredieten meer en meer regularisaties worden van reeds gedane uitgaven en hun oorspronkelijk karakter van « machting tot het doen van uitgaven » bijkomstig wordt.

Sommige leden menen dat schatkistvoorschotten kunnen vermeden worden en de bijkredieten hun werkelijke betekenis zullen terugkrijgen indien meerdere feulletons in de loop van het jaar aan het Parlement worden voorgelegd.

Anderen menen evenwel dat aldus de begrotingspolitiek nog minder overzichtelijk zal worden.

Ten slotte wordt nog vooropgezet dat het mede dank zij de nieuwe wet op de Rijkscomptabiliteit die op 1 januari 1967 volledig in toepassing is getreden, insgelijks zal mogelijk worden de rekeningwet veel vlugger goed te keuren (acht maanden na het einde van het begrotingsjaar).

In die omstandigheden meent men dat de goedkeuring van bijkredieten overbodig kan zijn.

Dringende en uitzonderlijke uitgaven die niet op de begroting zijn uitgetrokken zouden bij wijze van schatkistvoorschotten kunnen gebeuren en de regularisatie ervan zou langs de rekeningwet om geschieden.

Tegen deze opvatting rees echter fel verzet. Uw Subcommissie gaf de voorkeur aan een strenge beperking van de schatkistvoorschotten en gaf ter overweging dat desnoods twee feulletons van bijkredieten in de loop van het begrotingsjaar zouden worden voorgelegd. De voorkeur van anderen ging uit naar de formule van één enkel feulleton 's jaars, dit om de besturen ertoe te verplichten de grootste nauwgezetheid in acht te nemen bij het aanvragen van bijkredieten.

Uw Subcommissie zal tijdens een latere vergadering terugkomen op de interpretatie die gegeven moet worden aan het artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 en op het gebruik dat de Regering er tot nog toe van maakte.

7. Toekenning van vergoedingspensioenen (blz. 60).

Het Rekenhof heeft naar aanleiding van een reeks concrete gevallen de moeilijkheden uiteengezet waarmee het geconfronteerd wordt in de uitoefening van zijn controle op de wettelijkheid en het bedrag van de vergoedingspensioenen.

Une discussion longue et approfondie s'est déroulée au sujet de la technique des avances de trésorerie et de leur régularisation.

Un membre rappelle les circonstances dans lesquelles a été élaborée la loi de 1921 qui règle cette procédure.

Cette loi était destinée à faire face aux difficultés exceptionnelles propres à la période d'après-guerre.

Un autre membre fait observer que la loi du 28 juin 1963 institutionnalise pour ainsi dire cette procédure, à la condition qu'il s'agisse de dépenses urgentes et exceptionnelles.

Il conviendrait peut-être que le législateur donne une interprétation limitative à l'article 24 de cette loi.

Un autre membre souligne encore que le Gouvernement a pris une heureuse initiative en s'imposant l'obligation de communiquer au Parlement les délibérations du Conseil des Ministres autorisant des dépenses hors budget (voir *Doc. Chambre*, n° 134, 1 à 16).

Il serait peut-être recommandable que la Sous-commission soumette ces délibérations à un examen critique, afin d'arrêter progressivement l'interprétation souhaitable de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963.

La Sous-commission constate que les feulletons de crédits provisoires se transforment de plus en plus en régularisations de dépenses déjà faites, et que le caractère initial de tels feulletons, qui, à l'origine, était celui d'une autorisation de procéder à des dépenses, devient accessoire.

Certains membres estiment qu'il est possible d'éviter le recours aux avances de trésorerie et que les crédits supplémentaires recouvreront leur portée réelle si plusieurs feulletons sont soumis au Parlement en cours d'exercice.

D'autres estiment toutefois que de cette manière la politique budgétaire se prêtera encore moins à une vision synoptique.

Certains membres, enfin, inclinent à penser que la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat, entrée intégralement en vigueur le 1^{er} janvier 1967, permettra notamment d'adopter plus rapidement la loi des comptes (huit mois après la fin de l'exercice budgétaire).

L'opinion prévaut que, dans ces conditions, le vote de crédits supplémentaires peut devenir superflu.

Les dépenses urgentes et exceptionnelles qui ne sont pas prévues au budget devraient pouvoir se faire par voie d'avances de trésorerie, et leur régularisation devrait se faire via la loi des comptes.

Cette conception s'est toutefois heurtée à une vive opposition. Votre Sous-commission a opté pour une limitation sévère des avances de trésorerie et a proposé que, si nécessaire, deux feulletons de crédits supplémentaires soient présentés dans le courant de l'année budgétaire. Les préférences de certains membres allaient à la formule du feulleton annuel unique, cela afin de contraindre les administrations à une exactitude extrême lors des demandes de crédits supplémentaires.

Au cours d'une réunion ultérieure, votre Sous-commission reviendra sur l'interprétation à donner à l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 et sur l'usage que le Gouvernement en a fait jusqu'à présent.

7. Octroi de pensions de réparation (p. 61).

A la lumière d'une série de cas concrets, la Cour des comptes a exposé les difficultés qu'elle rencontre dans l'exercice de son contrôle quant à la légalité et au taux des pensions de réparation.

De Rechtbanken en de Raad van State hebben inderdaad herhaaldelijk uitspraken geveld volgens welke de commissies voor vergoedingspensioenen een soevereine macht bezitten inzake de beoordeling van de rechtsgronden.

Zelfs in gevallen van klaarblijkelijke verkeerde toepassing van de wet bleek een herziening niet mogelijk.

De opmerkingen van het Rekenhof laten krachtens de aldus gevestigde jurisprudentie aan de Staat toe beroep in te stellen tegen de beslissingen van de commissies, alleen wanneer zij betrekking hebben op een dwaling omtrent de feiten, met uitsluiting van elke betwisting in rechte.

Uw Subcommissie voor de Financiën heeft dan ook gemeend dat er aanleiding toe bestaat de tekst van artikel 45 van de wetten op de vergoedingspensioenen, samengeordend bij besluit van de Regent van 5 oktober 1948 en gewijzigd bij latere wetten, te wijzigen in de zin door het Rekenhof gewenst.

In een latere zitting heeft het Rekenhof een voorontwerp van tekstwijziging aan de leden van de Subcommissie en aan de Regering overhandigd. Deze tekst wordt thans onderzocht door de Administratie der Pensioenen. De Subcommissie heeft het passend geoordeeld het resultaat van dit onderzoek af te wachten.

8. Dienst voor Economische Recuperatie (blz. 78).

Deze Dienst werd opgericht bij besluitwet van 16 november 1944 ten einde opdrachten te vervullen die hun verantwoordelijkheid vinden in de oorlogstoestand.

Sindsdien werden aan deze Dienst allerhande nieuwe opdrachten toevertrouwd die met de oorlogstoestand niet het minste verband houden en klaarblijkelijk de statuten van bedoelde dienst te buiten gaan.

Hij is in een zekere mate de bankier geworden van de Minister van Economische Zaken.

De Minister van Financiën doet de formele belofte dat het probleem zal geregeld worden in het kader van de speciale machten die aan de Regering werden toegekend door de wet van 31 maart 1967.

Een lid stelt evenwel de vraag of de speciale machten die een ontbinding of samensmelting met andere instellingen toelaat, de Regering wel machtigt om een bestemming te geven aan de fondsen waarover gezegde Dienst beschikt.

De Minister van Financiën zal het gestelde probleem onderzoeken.

9. Bestuur van Registratie en Domeinen (blz. 102).

Sedert ongeveer 1935 stuit het Rekenhof regelmatig op moeilijkheden, wanneer het vaststelt dat bepaalde rechten, ingevolge een vergissing van een rekenplichtige niet meer worden ingevorderd.

Het Bestuur betwist het recht van het Rekenhof om te oordelen of de rekenplichtigen al dan niet verantwoordelijk zijn.

Het Bestuur beroept zich op de artikelen 92 en 93 van de grondwet en houdt voor dat artikel 7 van de wet van 15 mei 1846 aan het Rekenhof alleen bevoegdheid toekent vanaf het ogenblik dat een ambtenaar gelden dient te verhandelen. Het Rekenhof kan de regelmatigheid van deze verhandelingen nagaan.

Over het vaststellen van de eigenlijke rechten, oordeelt het Bestuur dat het zelf over een uitsluitende bevoegdheid beschikt.

Het Rekenhof daarentegen is van oordeel dat de rekenplichtigen aan zijn rechtsmacht onderworpen zijn voor alle daden van hun beheer en het beroept zich op artikel 116 van de Grondwet om deze stelling te staven.

Bondig samengevat komen de tegenover elkaar staande stellingen hierop neer :

a) Volgens het Bestuur begint de bevoegdheid van het

A de nombreuses reprises, les Tribunaux et le Conseil d'Etat ont en effet rendu des arrêts prévoyant que les commissions des pensions de réparation disposent d'un pouvoir souverain en matière d'appréciation des éléments de droit.

Même dans des cas où la loi avait manifestement été mal appliquée, un revision se révéla impossible.

En vertu de la jurisprudence ainsi établie, les observations de la Cour des comptes ne permettent à l'Etat d'interjeter appel contre les décisions des commissions, que pour autant qu'elles aient trait à une erreur de fait, à l'exclusion de toute contestation d'ordre juridique.

Votre Sous-commission des Finances a estimé, dès lors, qu'il y a lieu de modifier dans le sens souhaité par la Cour des comptes le texte de l'article 45 des lois sur les pensions de réparation, coordonnées par arrêté du Régent du 5 octobre 1948 et modifiées par des lois ultérieures.

Au cours d'une séance ultérieure, la Cour des comptes a remis un avant-projet de modification de texte aux membres de la Sous-commission et au Gouvernement. Le texte est actuellement examiné par l'Administration des Pensions. La Sous-commission a estimé qu'il s'imposait d'attendre les résultats de cet examen.

8. Office de récupération économique (p. 79).

Cet office a été créé par l'arrêté-loi du 16 novembre 1914 en vue de remplir des missions trouvant leur justification dans l'état de guerre.

Depuis lors, l'office en question a été chargé de toutes sortes de nouvelles missions qui ne sont nullement en corrélation avec l'état de guerre et qui sortent manifestement du cadre des statuts dudit office.

Celui-ci est devenu, en quelque sorte, le banquier du Ministre des Affaires économiques.

Le Ministre des Finances promet formellement que le problème sera réglé dans le cadre des pouvoirs spéciaux qui ont été accordés au Gouvernement par la loi du 31 mars 1967.

Un membre demande toutefois si le régime des pouvoirs spéciaux, qui permet une dissolution ou une fusion avec d'autres institutions, autorise bien réellement le Gouvernement à donner une affectation aux fonds dont dispose cet office.

Le Ministre des Finances examinera ce problème.

9. Administration de l'Enregistrement et des Domaines (p. 103).

Depuis 1935 approximativement, la Cour des comptes rencontre régulièrement des difficultés lorsqu'elle constate qu'à la suite d'une erreur d'un comptable, certains droits ne sont plus réclamés.

L'Administration conteste le droit de la Cour des comptes de juger s'il y a ou non responsabilité dans le chef des comptables.

L'Administration invoque les articles 92 et 93 de la Constitution et prétend que l'article 7 de la loi du 15 mai 1846 ne confère une compétence à la Cour que dès l'instant où un fonctionnaire est appelé à manier des fonds. La Cour des comptes peut vérifier la régularité de ces opérations.

Quant à la détermination des droits proprement dits, l'Administration estime détenir elle-même une compétence exclusive en la matière.

La Cour des comptes, en revanche, estime que les comptables sont soumis à sa juridiction pour tous les actes de leur gestion et invoque à l'appui de sa thèse l'article 116 de la Constitution.

Résumées succinctement, les thèses en présence se ramènent aux points suivants :

a) L'Administration est d'avis que la Cour des comptes

Rekenhof slechts vanaf het ogenblik dat de rekenplichtige de gelden heeft ontvangen.

b) Het Rekenhof meent integendeel dat het ook mag oordelen over de redenen waarom bepaalde rechten niet werden ingevorderd en o.m. over de vraag of de rekenplichtige geen nalatigheid heeft begaan.

Uw Subcommissie heeft de wens uitgesproken dat dit geschil zou opgelost worden bij het uitvaardigen van het statuut van de openbare rekenplichtige. In dit verband werd een voorontwerp uitgewerkt dat eerstdaags aan de Wetgevende Kamers zal worden voorgelegd.

10. Aanneming van werken — bijakten (Bijlage tot Deel I).

In een bijzondere mededeling dd. 29 januari 1964 heeft het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers signaleerd dat aan de aannemer aan wie de ruwbouw en de voltooiingswerken van de vijfde tranche van de « Bibliotheek Albert I » waren toegewezen, bijwerken werden toevertrouwd ten belope van $\pm$ 300 000 000 frank.

De Minister van Openbare Werken heeft deze beslissing met een reeks beschouwingen verantwoordt.

De aangevoerde redenen zijn niet zonder morele grond; dit belet evenwel niet dat de handelwijze formeel in strijd is met de wet van 15 mei 1846.

Het geval, hoewel een van de meest spectaculaire, is echter geen uitzondering. Om zich hiervan te vergewissen kan het volstaan de in bijlage opgenomen tabel te raadplegen die een opsomming geeft van enkele belangrijke bijakten welke tijdens de voorbije jaren werden ondertekend.

De afgevaardigde van het Rekenhof deelt mede dat de huidige Minister van Openbare Werken verklaard heeft komaf te maken met deze praktijk en dat hij, voor zover het Rekenhof er op dit ogenblik kan over oordelen, zich ook aan zijn verbintenis houdt.

In diezelfde gedachtengang vestigt het Rekenhof de aandacht van het Parlement op de soms belangrijke bedragen aan schadeloosstelling die aan aannemers moeten worden uitbetaald, ingevolge traagheid of nalatigheid in hoofde van het bestuur dat de bestelling deed.

In de bijlage tot Deel I van het 122^{de} Boek van het Rekenhof, wordt het geval signaleerd van een overeenkomst, gesloten voor de revisie van 68 vliegtuigen, die na het reviseren van 18 vliegtuigen eenzijdig werd verbroken door de Minister van Landsverdediging.

Jaarlijks dient de Staat tientallen miljoenen te betalen voor gelijkaardige schadeloosstellingen.

De Subcommissie heeft erop aangedrongen dat de openbare besturen ter zake meer voorzichtigheid en meer bedachtzaamheid aan de dag zouden leggen.

11. Nationale Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Werkloosheid (Bijlage tot Deel I).

Deze dienst, die in 1935 werd opgericht, werd afgeschaft bij artikel 7 van de besluitwet van 28 december 1944. De Koning zou de maatregelen treffen nodig tot vereffening van de dienst.

De vereffeningmodaliteiten werden pas vastgelegd bij koninklijk besluit van 1 augustus 1956.

Het Vereffeningcomité werd samengesteld bij koninklijk besluit van 18 december 1961.

Op 7 oktober 1965 bekleog het Rekenhof zich erover dat nog steeds geen rekeningen werden voorgelegd.

Sedertdien werd de rekening over het dienstjaar 1940 (verrichtingen tot 30 april 1966) voorgelegd, maar de vereffeningrekening ontbreekt nog steeds. Deze laatste

n'est compétente qu'à partir du moment où les fonds ont été remis au comptable;

b) La Cour des comptes estime, au contraire, qu'elle est également habilitée à apprécier les raisons pour lesquelles certains droits n'ont pas été recouvrés et, notamment, la question de savoir si le comptable ne s'est pas rendu coupable de négligence.

Votre Sous-commission a souhaité que ce litige soit résolu à l'occasion de la promulgation du statut des comptables des deniers publics. A ce sujet a été élaboré un avant-projet qui sera soumis prochainement aux Chambres législatives.

10. Entreprises de travaux — avenants (Annexe au Fascicule I^{er}).

Dans une communication spéciale du 29 janvier 1964, la Cour des comptes a signalé à la Chambre des Représentants que des travaux supplémentaires pour un montant de $\pm$ 300 millions de francs ont été confiés à l'adjudicataire auquel avaient été adjugés les travaux de gros œuvre et de parachèvement de la cinquième tranche du complexe « Bibliothèque Albert I^{er} ».

Le Ministre des Travaux publics a justifié cette décision par un certain nombre de considérations.

Les raisons invoquées ne sont pas sans fondement moral; il n'en reste pas moins que ce procédé est formellement contraire à la loi du 15 mai 1846.

Ce cas, bien qu'il soit l'un des plus spectaculaires, ne constitue cependant pas une exception. Pour s'en convaincre, il suffira de consulter le tableau repris en annexe, lequel donne une liste de quelques avenants importants signés au cours des dernières années.

Le délégué de la Cour des comptes signale que le Ministre des Travaux publics actuel a déclaré qu'il mettrait un terme à ces procédés et que, pour autant que la Cour des comptes soit en mesure d'en juger en ce moment, le Ministre tient ses engagements.

Dans le même ordre d'idées, la Cour des comptes attire l'attention du Parlement sur les montants parfois importants des dommages et intérêts à liquider aux entrepreneurs pour cause de lenteur ou de négligence de l'administration qui a passé commande.

L'annexe au Fascicule I^{er} du 122^e Cahier de la Cour des comptes signale le cas d'un contrat conclu en vue de la revision de 68 avions et résilié unilatéralement par le Ministre de la Défense nationale après revision du dix-huitième appareil.

Chaque année, l'Etat doit payer des dizaines de millions pour des dédommagements de l'espèce.

La Sous-commission a insisté pour que les administrations publiques fassent preuve de plus de prudence et de plus de circonspection en ce domaine.

11. Office national du placement et du chômage (Annexe au Fascicule I^{er}).

Ce service, qui a été créé en 1935, a été dissous en vertu de l'article 7 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944. Le Roi devait prendre les mesures nécessaires pour assurer la liquidation de l'organisme.

Les modalités de liquidation n'ont été fixées que par l'arrêté royal du 1^{er} août 1956.

La composition du Comité de liquidation a été déterminée par l'arrêté royal du 18 décembre 1961.

Le 7 octobre 1965, la Cour des comptes s'est plainte de ce qu'aucun compte ne lui avait encore été soumis.

Depuis lors, le compte de l'exercice 1940 (opérations jusqu'au 30 avril 1966) a été présenté, mais le compte de liquidation manque toujours. Ce dernier compte devra,

rekening zal, onder meer, de verantwoording moeten geven van het batig saldo van ongeveer 18 000 000 frank, dat voorkomt in de rekening over het dienstjaar 1940.

Anderdeels, komt in de jaarlijkse rekening van de Rijks-middelenbegroting, uit hoofde van de bedrijvigheid van de in vereffening gestelde Nationale Dienst, een vastgesteld recht voor van ongeveer 590 000 000 frank, dat nog steeds onaangetuigd is en ten laste blijft van de gemeentelijke werkloosheidskassen (jaren 1940 en voorgaande).

Er bestaat vermoedelijk weinig kans om deze rechten, waarvan een gedeelte reeds door verjaring kan getroffen zijn, thans nog te kunnen invorderen. Bij gebreke van werkelijke invordering blijkt de enige uitweg dan te zijn dat de toestand zou geregulariseerd worden via de rekenwet.

12. Pensioenen voor bijfuncties in het erkend technisch onderwijs (blz. 58-60).

Het Rekenhof heeft aan uw Subcommissie een omstandige toelichting verstrekt over de moeilijkheden die gerezen zijn omtrent de vraag of voor diensten gepresteerd als bijfunctie in het erkend technisch onderwijs al dan niet een pensioen kan worden toegekend.

Artikel 40 van de wet van 29 mei 1959 — Schoolpact — heeft het principe vastgelegd van de toekenning van een pensioen, met ingang van 1 september 1958, aan alle personeelsleden van het vrij onderwijs, van om het even welke sector, en in de toelageregeling opgenomen, voor zover zij zich in de voorwaarden bevinden vereist door de wet die op hen toepasselijk zou zijn, indien zij tot het onderwijzend personeel van de Staat zouden behoren.

Artikel 47 van bedoelde wet had in zijn oorspronkelijke tekst evenwel een belangrijk correctief aan dit algemeen principe aangebracht waar het bepaalde: « in afwachting dat een algemene herziening van het pensioenstelsel de effectieve inwerkingtreding van artikel 40 ... mogelijk maakt, ... dient het stelsel van de wet van 30 januari 1954, tot regeling van de pensioenen der leden van het personeel der privé-inrichtingen voor technisch onderwijs, tot grondslag voor het toekennen en berekenen van het pensioen der leden van het personeel bedoeld in artikel 40, voor wie de wet nog geen pensioenregeling ten laste van de Schatkist heeft ingesteld ».

Op dat ogenblik was de toestand duidelijk: aangezien de wet van 30 januari 1954 als toekenningsvoorwaarden voor het pensioen de verplichting oplegde leek te zijn en titularis van een hoofdfunctie, waren dezelfde voorwaarden vereist voor de personen bedoeld bij artikel 47, dat naar het stelsel van voormelde wet verwees.

Niettegenstaande deze tekst, legde het Ministerie van Financiën aan het Rekenhof toch een pensioen voor van een lid van het geestelijk personeel van het gesubsidieerd onderwijs. Na bespreking heeft dit College, dat hoofdzakelijk steunde op de uitgavenramingen opgemaakt door de auteurs van het Schoolpact en waaruit bleek dat voor bedoeld personeel een speciale post was voorzien, het hem voorgelegde pensioen aangenomen. Daarentegen heeft het zich niet moeten uitspreken over de toekenning van een pensioen aan een lid van het onderwijzend personeel, titularis van een bijfunctie.

Andere betwistingen waren gerezen in verband met de toepassing van voormeld artikel 47, inzonderheid wat de pensioenen ten laste van de provincies betreft, en op initiatief van de Minister van Nationale Opvoeding diende de Regering in 1961 een wetsontwerp in, dat de wet van 29 juli 1961 is geworden en waarbij aan artikel 47 volgende wijzigingen werden gebracht:

1° De woorden « zowel geestelijken als leken » worden ingelast in het artikel;

2° De zinsnede « tot grondslag voor het toekennen en berekenen » wordt: « tot grondslag voor de berekening ».

notamment fournir la justification du boni de 18 millions de francs environ qui figure au compte de l'exercice 1940.

D'autre part, dans le compte annuel du budget des Voies et Moyens figure encore un droit constaté d'environ 590 millions de francs, du chef de l'activité de l'Office national en liquidation: ce solde n'est toujours pas apuré et reste à charge des caisses communales de chômage (1940 et années antérieures).

Il est très peu probable qu'il soit encore possible de procéder au recouvrement de ces droits, dont une partie peut déjà être atteinte par la prescription. A défaut d'un recouvrement réel, la seule solution semble être que la situation soit régularisée par la loi des comptes.

12. Pensions pour fonctions accessoires dans l'enseignement technique agréé (pp. 59-61).

La Cour des comptes a fourni à votre Sous-commission un exposé détaillé des difficultés apparues quant à l'éventualité de l'octroi ou du refus d'une pension du chef des services rendus dans les fonctions accessoires de l'enseignement technique agréé.

L'article 40 de la loi du 29 mai 1959 — Pacte scolaire — a posé le principe de l'octroi d'une pension, à partir du 1^{er} septembre 1958, à tous les membres du personnel de l'enseignement libre admis aux subventions, dans quelque secteur que ce soit, pour autant qu'ils remplissent les conditions fixées par la législation qui leur serait applicable s'ils faisaient partie du personnel enseignant de l'Etat.

Toutefois, un correctif important était apporté à ce principe général par l'article 47 de ladite loi, dont le texte initial disposait qu'« en attendant une révision générale du régime des pensions permettant l'entrée en vigueur effective de l'article 40, ... le système de la loi du 30 janvier 1954 régissant les pensions des membres du personnel des établissements privés de l'enseignement technique sert de base à l'octroi et au calcul de la pension des membres du personnel visé à l'article 40, pour lesquels la loi n'a pas encore institué de régime de pensions à charge du Trésor public ».

A ce moment, la situation était nette: attendu que la loi du 30 janvier 1954 imposait, comme conditions d'octroi de la pension, l'obligation d'être laïc et titulaire d'une fonction principale, les mêmes conditions devaient être requises des personnes visées à l'article 47, puisque ce dernier article se référait au régime de la loi précitée.

Nonobstant ce texte, le Ministère des Finances soumit cependant à l'examen de la Cour des comptes la pension d'un membre du personnel religieux de l'enseignement subventionné. Après discussion, ce collège, se basant en ordre principal sur les tableaux d'estimation des dépenses dressés par les auteurs du Pacte scolaire, desquels il résultait qu'un poste spécial avait été prévu pour le personnel en question, admit la pension qui avait été soumise à son appréciation. En revanche, il n'a pas eu à se prononcer sur l'attribution d'une pension à un membre du personnel enseignant titulaire d'une fonction accessoire.

Comme d'autres discussions avaient surgi au sujet de l'application de l'article 47 précité, spécialement en ce qui concerne les pensions à charge des provinces, le Gouvernement déposa en 1961, à l'initiative du Ministre de l'Education nationale, un projet de loi qui est devenu la loi du 29 juillet 1961; ce projet apportait à l'article 47 les modifications suivantes:

1° Les mots « tant religieux que laïcs » étaient introduits dans l'article;

2° De la phrase « sert de base à l'octroi et au calcul », disparaissaient les mots « à l'octroi ».

De reden van de eerste wijziging was duidelijk : ze maakte een einde aan de betwisting gerezen in verband met de voorwaarde, leek te zijn, en verleende een wettelijk karakter aan de beslissing die hieromtrent reeds vroeger werd getroffen.

Daarentegen werd geen enkele reden gegeven voor de weglating van de woorden « voor het toekennen ». Die weglating was nochtans van kapitaal belang. Immers, aangezien volgens de nieuwe tekst — die trouwens, evenals de wet van 29 mei 1959, uitwerking had op 1 september 1958 — de wet van 30 januari 1954 slechts nog diende voor de berekening van het pensioen van de personen bedoeld bij artikel 47, moesten de toekenningsvoorwaarden, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke afwijking, en dit bij toepassing van artikel 40, dezelfde zijn als die vereist voor het overeenstemmend personeel van de Staat. Aangezien nu, bij de Staat, de voorwaarde een hoofdfunctie uit te oefenen niet vereist is voor de toekenning van pensioenen, diende dezelfde conclusie te gelden voor het gesubsidieerd vrij onderwijs.

Begin 1962 legde het Bestuur der Pensioenen bijgevolg aan het onderzoek van het Hof een pensioen voor, waarin diensten voorkwamen verstrekt in een bijfunctie.

Steunend op een verklaring afgelegd door de Minister van Nationale Opvoeding in vergadering van de Senaatscommissie van 11 juli 1961 en volgens welke de regering geenszins het inzicht had de toekenningsvoorwaarden van bedoelde pensioenen te wijzigen, vroeg het Hof aan voormelde Minister zijn advies over deze kwestie, alsmede de redenen die tot de schrapping van de woorden « voor het toekennen » hadden geleid.

Als antwoord op die nauwkeurige vragen van het Rekenhof, liet de betrokken Minister op 12 mei 1965 aan dit College weten dat hij het probleem had voorgelegd aan de Permanente Commissie van het Schoolpact, die in haar vergadering van 5 mei 1965 had geoordeeld dat het principe van de gelijkheid tussen de leden van het onderwijzend personeel van de Staat en die van het gesubsidieerd onderwijs, vervat in artikel 40 van de wet van 29 mei 1959, de toekenning van een rustpensioen ten laste van de Openbare Schatkist wettigde voor de leerkrachten, titularissen van een bijfunctie in de instellingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs. Tot besluit van zijn antwoord sloot hij zich zonder voorbehoud aan bij het standpunt van de Commissie.

Het Hof stelde vast dat dit antwoord geenszins aantoonde dat de schrapping van de woorden « voor het toekennen », ter gelegenheid van de goedkeuring van een wet waarvan het hoofdobject gans verschillend was, wel degelijk bedoeld was om een pensioen te verlenen aan de leerkrachten titularissen van een bijfunctie. Aangezien overigens de interpretatie van de wet beperkt moet blijven tot het voorwerp dat de Wetgever heeft beoogd, kon dit College zijn akkoord niet betuigen met een interpretatie waardoor het wezen zelf van artikel 47 van de wet van 29 mei 1959 werd gewijzigd, te meer daar het Parlement niet eens op de hoogte werd gebracht van de gevolgtrekkingen die men uit de goedgekeurde wijziging wou afleiden.

Totdaar de toelichting van het Rekenhof.

Deze kwestie maakte het voorwerp uit van verscheidene parlementaire tussenkomsten; het minste wat erover kan gezegd worden is dat er niet steeds gelijklopendheid van inzicht was tussen de Ministers die de pensioenen onder hun bevoegdheid hebben en de Ministers die het Departement van Nationale Opvoeding beheren.

Bovendien zijn er belangrijke schakeringen waar te nemen in de opvattingen van de Ministers die elkaar hebben opgevolgd aan het hoofd van het Departement van Nationale Opvoeding.

Het laatste antwoord werd in september 1966 door Minister-Staatssecretaris Toussaint verstrekt op een vraag

La raison de la première modification était claire : elle mettait fin à la controverse née au sujet de la condition de laïcité et légalisait la décision déjà intervenue antérieurement sur ce point.

En revanche, aucun motif n'était donné en ce qui concerne la suppression des mots « à l'octroi ». Or, cette suppression revêtait une importance capitale. En effet, puisque, au regard du texte nouveau — qui rétroagissait, comme la loi du 29 mai 1959 d'ailleurs, au 1^{er} septembre 1958 —, la loi du 30 janvier 1954 ne servait plus qu'au calcul de la pension des personnes visées à l'article 47, les conditions d'octroi devaient, à défaut de dérogation explicite, et ce par application de l'article 40, être celles qui sont exigées pour le personnel correspondant de l'Etat. Or, comme la condition d'exercer une fonction principale n'est pas requise à l'Etat pour l'attribution des pensions, la même conclusion devait s'imposer pour l'enseignement libre subventionné.

Au début de 1962, l'Administration des Pensions soumit en conséquence à l'examen de la Cour une pension dans laquelle intervenaient des services rendus au titre de fonction accessoire.

Se basant sur une déclaration faite par le Ministre de l'Education nationale en réunion de la Commission du Sénat du 11 juillet 1961, d'après laquelle il n'entrait nullement dans les intentions du Gouvernement de modifier les conditions d'octroi des pensions visées, la Cour demanda au Ministre précité de donner son avis sur cette question, ainsi que les raisons qui ont conduit à la suppression des mots « à l'octroi ».

Le 12 mai 1965, en réponse à ces questions précises de la Cour des comptes, le Ministre en cause faisait savoir à ce collège qu'il avait soumis le problème à la Commission permanente du Pacte scolaire, laquelle, en sa séance du 5 mai 1965, avait estimé que le principe d'égalité entre les membres du personnel enseignant de l'Etat et ceux de l'enseignement subventionné, inscrit à l'article 40 de la loi du 29 mai 1959, impliquait l'admission au bénéfice d'une pension de retraite à charge du Trésor public des enseignants titulaires d'une fonction accessoire dans les établissements de l'enseignement libre subventionné. Et il terminait sa réponse en se ralliant sans réserve au point de vue de la Commission.

Constatant que cette réponse n'indiquait en aucune manière que les raisons qui, à l'occasion du vote d'une loi dont l'objet principal était tout autre, avaient conduit à la suppression des mots « à l'octroi », avaient bien été d'accorder une pension aux enseignants titulaires d'une fonction accessoire et comme, par ailleurs, l'interprétation de la loi doit être restreinte à l'objet que le législateur a eu en vue, la Cour ne put marquer son accord sur une interprétation qui modifiait l'essence même de l'article 47 de la loi du 29 mai 1959, d'autant plus que le Parlement n'avait pas été averti des déductions que l'on entendait tirer de la modification intervenue.

Tels sont les commentaires de la Cour des comptes.

La question a fait l'objet de diverses interventions parlementaires; le moins qu'on puisse dire à ce sujet, c'est qu'il n'y a pas toujours eu une même orientation dans la manière de voir des Ministres ayant les pensions dans leurs attributions et dans celles des Ministres qui gèrent le Departement de l'Education nationale.

En outre, il est possible de percevoir d'importantes nuances dans les conceptions des Ministres qui se sont succédés à la tête du Departement de l'Education nationale.

La dernière réponse a été fournie au mois de septembre 1966 par M. Toussaint, Ministre-Secrétaire d'Etat,

van onze collega de heer Califice (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1965-1966, *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, n° 43).

De Minister besloot zijn antwoord met de vaststelling dat een ernstige studie moet gemaakt worden indien men het gevaar niet wil lopen sommige leerkrachten van een bepaalde sector te benadelen. Bovendien moet de Regering juist weten waar zij er inzake budgettaire terugslag aan toe is.

Dit alles bewijst dat aan een sedert jaren scherp en duidelijk gesteld probleem nog steeds geen oplossing is gegeven.

De Subcommissie is op deze kwestie niet verder ingegaan. Zij wenst het verloop van de bespreking af te wachten die in de Senaatscommissie voor de Financiën eerlang zal plaats hebben naar aanleiding van het onderzoek van het wetsvoorstel van de heer Bascour betreffende het pensioen van de leerkrachten van het technisch onderwijs.

13. Het Berlaymontcomplex (Bijlage aan Deel I).

De verschillende beslissingen die omtrent deze kwestie tijdens de voorbije jaren werden getroffen, illustreren op sprekende wijze, hoe de benarde financiële toestand van het land, de overheid ertoe heeft gebracht :

- a) herhaaldelijk daden te stellen die de negatie zijn van een goed financieel beheer;
- b) op de meest flagrante wijze een aantal wetsvoorschriften inzake budgettair beleid te overtreden.

Wegens de belangrijkheid van de aangelegenheid laten wij hierna de uiteenzetting volgen die door het Rekenhof in de Subcommissie werd gegeven :

Op een perceel grond, eigendom van een klooster, had een aannemer een optie genomen met het vermoedelijk inzicht aldus het contract voor de bouw van een complex op deze grond te bekomen.

Deze optie verviel op 30 april 1960 en op 25 mei en 24 juni 1960 heeft de Staat deze gronden aangekocht met de bedoeling een gebouw op te trekken dat hem moest toelaten een verbintenis tot het huisvesten van de Europese instellingen na te komen.

Gelet op de hoge financiële kosten van een dergelijk gebouw zag de Staat, zich, uit geldnood, verplicht op 5 april 1962 met de Dienst voor Overzeese Sociale Zekerheid een overeenkomst af te sluiten waarbij bepaald werd :

1° dat de Staat gratis een recht van opstal (wet van 10 januari 1824) verleende aan deze Dienst om deze toe te laten met haar fondsen het complex te laten bouwen op een eigendom van de Staat;

2° dat de werken zouden toevertrouwd worden bij onderhandse akte aan een tijdelijke vennootschap van aannemers, wat in strijd is met de wet van 16 maart 1954;

3° dat de Staat het gebouw zal huren tot op het ogenblik dat hijzelf eigenaar ervan geworden is en dit door een huurprijs te betalen die gelijk is aan 8 % van de kostprijs van de bouw. De Staat zal aan huur ongeveer 4,6 miljard betalen;

4° dat de Staat het gebouw zal kopen door het betalen van annuïteiten gedurende negentien jaar.

Aldus zal de Staat ongeveer 2,5 miljard uitgekeerd hebben. Deze overeenkomst verbond de D.O.S.Z. aanvankelijk voor een bedrag van 1 miljard, bedrag dat later op 2 miljard 40 miljoen en vervolgens op 3 miljard 340 miljoen gebracht werd.

Er zij nog opgemerkt dat de Staat waarschijnlijk een huurprijs zal betalen die hoger zal liggen dan wat hij van de E.E.G. zelf zal ontvangen als huur (verschil ongeveer 80 miljoen per jaar).

à une question de notre collègue M. Califice (Chambre des Représentants, session 1965-1966, *Bulletin des Questions et Réponses* n° 43).

Le Ministre a conclu son exposé en constatant qu'il conviendra d'entreprendre une étude sérieuse pour ne pas risquer de léser les enseignants d'un secteur déterminé. En outre, le Gouvernement doit savoir exactement à quoi il s'engage au point de vue de l'incidence budgétaire.

Tout cela prouve qu'aucune solution n'est encore donnée à un problème qui se pose avec acuité depuis des années d'une manière précise.

La Sous-commission n'a pas approfondi davantage cette question. Elle souhaite attendre le déroulement de la discussion qui aura lieu en Commission des Finances du Sénat à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de M. Bascour, relative à la pension des enseignants de l'enseignement technique.

13. Le « complexe Berlaymont » (Annexe au Fascicule I^{er}).

Les diverses décisions prises en la matière au cours des années écoulées traduisent éloquentement la façon dont la situation obérée du pays a amené les autorités :

- a) à poser itérativement des actes qui sont à l'opposé d'une bonne gestion financière;
- b) à transgresser de la façon la plus flagrante un certain nombre de dispositions légales en matière de gestion financière.

En raison de l'importance de la question, nous reproduisons, ci-après, l'exposé du délégué de la Cour des comptes devant la Sous-commission :

Un entrepreneur avait pris option sur une parcelle de terrain, propriété d'un couvent, dans l'intention présumée d'obtenir ainsi le contrat pour la construction d'un « complexe » sur ce terrain.

Cette option venait à échéance le 30 avril 1960. Les 25 mai et 24 juin 1960, l'Etat a acheté ces terrains en vue d'y construire un bâtiment devant lui permettre d'assumer ses engagements en matière d'hébergement des institutions européennes.

Etant donné le coût élevé d'un tel bâtiment et faute d'argent, l'Etat se vit dans l'obligation de conclure, le 5 avril 1962, avec l'Office de Sécurité sociale d'Outre-mer, un accord prévoyant :

1° que l'Etat octroyait gratuitement un droit de superficie (loi du 10 janvier 1824) à cet office, afin de permettre à ce dernier de faire construire, de ses deniers, un « complexe » sur une propriété de l'Etat;

2° que les travaux seraient, par un acte sous seing privé, confiés à une association temporaire d'entrepreneurs, ce qui est contraire à la loi du 16 mars 1954;

3° que l'Etat, jusqu'au moment où lui-même en sera devenu propriétaire, louera le bâtiment moyennant le paiement d'un loyer égal à 8 % du coût du bâtiment. L'Etat paiera, sous forme de loyer, quelque 4,6 milliards;

4° que l'Etat achètera le bâtiment en payant des annuités pendant dix-neuf ans.

Ce faisant, l'Etat aura décaissé 2,5 milliards environ. A l'origine, cet accord liait l'O.S.S.O.M. pour un montant de 1 milliard; cette somme a été portée ultérieurement à 2 milliards 40 millions, puis à 3 milliards 340 millions.

Notons encore que l'Etat paiera probablement un loyer supérieur à celui qu'il percevra lui-même de la C.E.E. (la différence est d'environ 80 millions par an).

De Rijksbegroting werd door de vermelde overeenkomsten over een periode van negentien jaar met ca. 7,5 miljard bezwaard zonder voorkennis of instemming van het Parlement (huur + aankoop).

Slechts in de begroting van Openbare Werken voor 1966 werd voor het eerst in een vastleggingskrediet voorzien dat evenwel alleen toelaat de storting van de annuïteit voor dat jaar uit te voeren.

Uit de omstandige uiteenzetting der feiten blijkt overduidelijk dat miskenning van de budgettaire voorschriften en daden die van financieel standpunt weinig aanbevelenswaardig zijn, schering en inslag zijn in het geheel van deze operatie.

Voorts zij opgemerkt dat het recht van opstal waarvan de Staat afstand heeft gedaan een onroerend recht is en dat bijgevolg de vraag rijst of de afstand kan gebeuren zonder tussenkomst van de Wetgevende Macht.

Het is bovendien betreurenswaardig dat het Parlement slechts laattijdig over dergelijke daden ingelicht wordt; in het verleden bovendien, werd trouwens niet steeds de nodige aandacht aan deze aangelegenheden besteed, wellicht ook omdat op het ogenblik dat het Parlement kennis krijgt van dergelijke feiten, het niet meer in de mogelijkheid is politieke sancties te treffen tegen hen die de verantwoordelijkheid ervoor hebben genomen.

De Subcommissie heeft gevraagd dat de tussen de Staat en hogervernoemde Dienst afgesloten overeenkomst opnieuw in discussie zou worden gebracht.

Het Rekenhof van zijn kant heeft er op aangedrongen dat in de begroting een vastleggingskrediet zou uitgetrokken worden tot dekking van de totale verbintenissen die, in verband met de aankoop van het gebouw, ten laste van de Schatkist werden aangegaan.

Gelet op de omvang van de door de D.O.S.Z. op aansporing van de Regering verrichte investeringen, wenst een lid te onderstrepen dat die instelling vooral een sociale rol te vervullen heeft. Hij dringt erop aan dat het ontwerp tot verbetering van de toestand van de aangeslotenen bij de D.O.S.Z., zo spoedig mogelijk wordt ingediend overeenkomstig de formele verbintenis welke in dit verband vóór enkele weken werd aangegaan door de Minister van Buitenlandse Zaken, die toezicht uitoefent op die parastatale instelling.

14. Rijksbijdrage in kostgeld der kinderen waarvan de ouders geen vaste verblijfplaats hebben.

De laatste belangrijke opmerking waarover in de subcommissie van gedachten werd gewisseld, staat in verband met bepaalde in uitvoering van artikel 14 van de wet van 29 oktober 1846 getroffen beraadslagingen van de Ministerraad die betrekking hebben op de Rijksbijdrage in het kostgeld van de kinderen wier ouders geen vaste verblijfplaats hebben.

Deze kwestie zal eerlang een oplossing krijgen. Een ontwerp zal worden ingediend waarbij de schoolplichtige leeftijd voor kinderen wier ouders geen vaste verblijfplaats hebben, van 8 op 6 jaar zal worden gebracht.

**

Dit verslag werd door de Commissie voor de Financien eenparig en zonder opmerkingen aangenomen. De Commissie uitte evenwel de wens dat dit 122^{de} Boek van het Rekenhof in openbare vergadering van de voltallige Kamer zou worden behandeld. Aldus zouden in aanwezigheid van de bevoegde Ministers o.m. die problemen ter sprake kunnen komen waarvoor nog geen definitieve oplossing werd gevonden.

De Verslaggever,
A. LAVENS.

De Voorzitter a.i.,
P. MEYERS.

En raison des accords précités, le budget de l'Etat se trouve grevé, pour une période de dix-neuf ans, d'une somme d'environ 7,5 milliards, sans que le Parlement en ait été informé au préalable ou qu'il ait marqué son accord (location + achat).

Ce n'est qu'au budget des Travaux publics pour 1966 que, pour la première fois, a été prévu un crédit d'engagement ne permettant toutefois que le versement de l'annuité se rapportant à cette année.

L'exposé circonstancié des faits montre surabondamment que l'ensemble de cette opération se caractérise par une méconnaissance totale des règles budgétaires, ainsi que par des actes peu recommandables du point de vue financier.

Il y a lieu aussi de noter que le droit de superficie cédé par l'Etat constitue un droit immobilier et il convient de se demander si une telle cession peut être faite en dehors de l'intervention du Pouvoir législatif.

Il convient, en outre, de regretter que le Parlement ne soit que tardivement informé de tels actes; dans le passé, ces questions n'ont pas toujours retenu l'attention requise, sans doute aussi parce qu'au moment où de tels faits sont portés à la connaissance du Parlement, celui-ci n'est plus en mesure de prendre des sanctions politiques contre ceux qui en ont assumé la responsabilité.

La Sous-commission a demandé que l'accord conclu entre l'Etat et l'office précité soit soumis à une nouvelle discussion.

La Cour des comptes, pour sa part, a demandé avec insistance que figure au budget un crédit d'engagement destiné à couvrir la totalité des engagements pris à charge du Trésor pour l'achat du bâtiment.

Eu égard à l'importance des investissements faits par l'O.S.S.O.M. sous l'impulsion du Gouvernement, un membre a tenu à souligner le rôle essentiellement social de cet organisme. Il insiste pour que le projet tendant à améliorer la situation des affiliés de l'O.S.S.O.M. soit déposé dans les plus brefs délais conformément aux engagements formels pris il y a plusieurs semaines par le Ministre des Affaires étrangères chargé de la tutelle de ce parastatal.

14. Contribution de l'Etat aux frais de pension des enfants dont les parents n'ont pas de résidence fixe.

La dernière observation importante à propos de laquelle la Sous-commission a procédé à un échange de vues a trait à certaines délibérations du Conseil des Ministres, prises en exécution de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 et relatives à la contribution de l'Etat aux frais de pension des enfants dont les parents n'ont pas de résidence fixe.

Cette question sera réglée sous peu. Un projet sera déposé en vue de ramener de 8 à 6 ans l'âge de l'obligation scolaire pour les enfants dont les parents n'ont pas de résidence fixe.

**

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité et sans observations par la Commission des Finances. Celle-ci a cependant émis le vœu que ce 122^e Cahier de la Cour des comptes fasse l'objet d'un examen en séance publique et plénière de la Chambre. Ce faisant, il serait possible d'examiner à nouveau, en présence des Ministres compétents, les problèmes pour lesquels aucune solution définitive n'est encore intervenue.

Le Rapporteur,
A. LAVENS.

Le Président a.i.,
P. MEYERS.

BIJLAGE.

Lijst van de belangrijkste werken, sinds 1956 zonder openbare aanbesteding toegewezen en aan een werk in uitvoering toegevoegd werden.

ANNEXE.

Relevé des travaux les plus importants qui, depuis 1956, ont été attribués sans adjudication publique, et joints à une entreprise en cours d'exécution.

Bedrag van de inschrijvingen (afgerond) — Montant de la soumission (en chiffres ronds)	Datum van de aanbesteding — Date de l'adjudication	AARD DER WERKEN — OBJET DES TRAVAUX	Bedrag der nieuwe of bijkomende werken (afgerond) — Montant des travaux nouveaux ou supplémentaires (en chiffres ronds)	Werkwijze — Procédé utilisé	Datum — Date	Verwijzing naar het 1 ^{ste} deel van de boeken met opmerkingen van het Hof — Références à la 1 ^{re} partie des cahiers d'observations de la Cour
122 000 000	28.III.1956	Internationaal Congresgebouw aan de Kunstberg te Brussel. — <i>Bâtiment des Congrès internationaux du Mont des Arts à Bruxelles.</i>	95 000 000	Bijakte — <i>Avenant</i>	25.VII.1956	116° — blz./p. 61
21 900 000	30.XII.1956	Werken tot opruiming van scheepswrakken in de Belgische kustwateren. — <i>Enlèvement d'épaves dans les eaux côtières belges.</i>	37 000 000	Bijakte (1) <i>Avenant</i>	7.III.1959	117° — blz./p. 99
108 500 000	6.IV.1956	Aanleg van een vak van de autosnelweg Ring van Brussel. — <i>Construction d'une section de l'autoroute du Ring à Bruxelles.</i>	23 500 000 (2)	Bijakte — <i>Avenant</i>	30.VI.1957	119° — blz./p. 45
30 000 000	9.XII.1960	Bouw van het Noorderhavendok van Ghlin. — <i>Construction de la darse nord de Ghlin.</i>	75 000 000	Bijakte — <i>Avenant</i>	14.VIII.1962	120° — blz./p. 44
352 000 000	14.II.1962	Administratieve Wijk. — <i>Cité administrative</i> ...	Honderden miljoenen <i>Plusieurs centaines de millions</i> 32 000 000	Bijakte — <i>Avenant</i>	27.VII.1962	120° — blz./p. 46
23 000 000	24.IV.1961	Uitvoering van verbouwingswerken aan de Sint-Janswijk te Doornik. — <i>Travaux d'aménagement du quartier Saint-Jean à Tournai.</i>		Bijakte — <i>Avenant</i>	29.I.1963	120° — blz./p. 46
7 500 000	23.II.1961	Rijksplantentuin te Meise. — <i>Jardin botanique de l'Etat à Meise.</i>	9 700 000	Bijakte — <i>Avenant</i>	26.XI.1963	121° — blz./p. 39
98 000 000	30.XII.1960	Vak van de autosnelweg Brussel-Namen. — <i>Section de l'autoroute Bruxelles-Namur.</i>	100 000 000	Bijakte — <i>Avenant</i>	25.VI.1962	122° — blz./p. 48
20 000 000	19.I.1962	Modernisering van de Tervurenlaan. — <i>Modernisation de l'avenue de Tervueren.</i>	53 000 000 22 000 000	Afrekening <i>Décompte</i>	27.VIII en/et 30.X.1962 27.VII.1964	122° — blz./p. 51 123° — blz./p. 50
75 000 000	13.X.1960	Baanvak autosnelweg Brussel-Genk. — <i>Tronçon autoroute Bruxelles-Genk.</i>	80 000 000	Bijakte en afrekening <i>Avenant et décompte</i>	25.IX.1962	122° — blz./p. 52
28 000 000	29.XII.1960	Woluwelaan. — <i>Boulevard de la Woluwe</i> ...	49 000 000	Bijakte — <i>Avenant</i>	30.V.1963	123° — blz./p. 49
6 400 000	19.XI.1962	Verbetering van de Rijksweg n° 10 te Maldegem. — <i>Amélioration de la route de l'Etat n° 10 à Maldegem.</i>	3 800 000	Afrekening <i>Décompte</i>	4.XII.1963	123° — blz./p. 48
2 500 000	25.VIII.1960	Het aanleggen op het baanvak Gent-Deinze van de Rijksweg n° 14. — <i>Aménagement sur le tronçon Gand-Deinze de la route de l'Etat n° 14.</i>	7 500 000	Afrekening <i>Décompte</i>	31.XII.1963	123° — blz./p. 50
71 500 000	13.XI.1962	Oprichten van gordijnmuren in het Berlaymont-complex. — <i>Construction de murs rideaux au complexe Berlaymont.</i>	287 700 000	Uitbreiding <i>Extension</i>	28.IV.1965	123° — blz./p. 62
22 600 000	16.XI.1962	Plaatsen van liften in hetzelfde complex. — <i>Installation d'ascenseurs au même complexe.</i>	49 000 000	Uitbreiding <i>Extension</i>	17.XI.1964	123° — blz./p. 62

(1) In dit geval had de firma die de toewijzing verkregen had, beweerd dat het oorspronkelijk contract omwille van technische moeilijkheden niet uitvoerbaar was; deze bijakte liet hem toe te pogen de werken tegen gans andere voorwaarden uit te voeren, met dien verstande dat de prijs van dit werk niet meer zou bedragen dan 58 900 000 frank (afgerond).

(2) Ingevolge talrijke bijkomende werken kostte het werk uiteindelijk in het geheel 204 000 000 frank.

(1) Dans ce cas, la firme adjudicataire avait prétendu que le contrat initial se révélait irréalisable en raison de difficultés techniques; l'avenant dont il s'agit l'autorisait à tenter l'exécution des travaux à des conditions entièrement différentes, sous réserve que le coût de l'entreprise ne pourrait dépasser 58 900 000 francs (en chiffres ronds).

(2) Le coût global de l'entreprise atteignit finalement 204 000 000 de francs en raison de multiples travaux supplémentaires.

Chambre des Représentants

SESSION 1966-1967

22 JUIN 1967

122^e Cahier de la Cour des comptes.

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION DES FINANCES
PAR M. LAVENS.

ANNEXE.

Note sur l'évolution des crédits supplémentaires
dans le régime budgétaire belge.

(rédigée par M. Corbeau au nom de la Sous-Commission
des Finances (1) chargée d'examiner le 122^e cahier
de la Cour des comptes.)

Les articles 115 et 116 de la Constitution et 16 et 17
de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat font
une stricte obligation aux ministres d'insérer l'ensemble
des charges de la gestion budgétaire dans les limites du
budget annuellement soumis au vote du Parlement et,
spécialement, de n'engager aucune dépense au-delà des
crédits ouverts à chacun d'eux.

Toutefois, lors des discussions parlementaires qui pré-
cédèrent le vote de la susdite loi, le Parlement dut admettre
que des circonstances imprévisibles pouvaient amener le
Gouvernement à faire des paiements au-delà des crédits
budgétaires, par exemple pendant les vacances parlemen-
taires. De même, malgré tout le soin apporté aux prévisions
de dépenses, il était inévitable que, dans le cours d'un
exercice, certains crédits d'un budget, prévu 10 mois
d'avance, ne correspondent plus aux nécessités du service.
Des discussions qui se sont élevées, tant dans les sections
qu'en séance publique, il est résulté que, dans certaines
circonstances particulières, rien n'empêchait le Gouverne-
ment de prendre, sous sa responsabilité, des mesures d'or-

(1) Composition de la Sous-Commission :

MM. Boeykens, Corbeau, Harmegnies, Lavens, Parisi, Van der Elst
et Waltniel.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1966-1967

22 JUNI 1967

122^{te} Boek van het Rekenhof.

VERSLAG

NAMENS
DE COMMISSIE VOOR DE FINANCIEN
UITGEBRACHT DOOR DE HEER LAVENS.

BIJLAGE.

Nota betreffende de ontwikkeling van de bijkredieten
in het Belgisch begrotingswezen.

(opgesteld door de heer Corbeau
namens de Subcommissie voor de Financien (1)
belast met de studie van het 122^{te} boek van het Rekenhof.)

In de artikelen 115 en 116 van de Grondwet, alsmede in
de artikelen 16 en 17 van de wet van 15 mei 1846 op de
Comptabiliteit van de Staat wordt de ministers de verplich-
ting opgelegd de gezamenlijke budgettaire lasten strikt bin-
nen de grenzen te houden van de begroting die jaarlijks
ter goedkeuring aan het Parlement wordt voorgelegd en
vooral generlei uitgave vast te leggen boven de kredieten
die voor elke minister zijn uitgetrokken.

Nochtans diende het Parlement bij de beraadslagingen
welke aan de goedkeuring van die wet voorafgingen, toe te
geven dat onvoorziene omstandigheden de Regering er
kunnen toe brengen betalingen boven de begrotingskredie-
ten te verrichten, bij voorbeeld gedurende het parlementair
reces. Evenzo was het ondanks alle zorg waarmee de ramin-
gen der uitgaven werden opgemaakt, onvermijdelijk dat
bepaalde kredieten van een begroting die tien maanden tevo-
ren was geraamd, in de loop van een dienstjaar niet meer
beantwoordden aan de behoeften. Uit gedachtenwisselingen
in de afdelingen en in openbare vergadering bleek dat in
bepaalde omstandigheden niets de Regering belette — op
haar verantwoordelijkheid — begrotingsmaatregelen te

(1) Samenstelling van de Subcommissie :

De heren Boeykens, Corbeau, Harmegnies, Lavens, Parisi, Van
der Elst en Waltniel.

dre budgétaire, sous réserve de demander dans la suite au législateur, les crédits nécessaires à leur régularisation.

Aussi le mode de paiement de certaines dépenses au moyen d'avances de trésorerie s'introduisit-il assez rapidement après le vote de la loi précitée. Assez peu usité cependant jusqu'en 1870 — ainsi par exemple le montant total des dépenses payées de la sorte de 1860 à 1870 n'atteignait-il qu'à peine un million de francs il commença à se développer dans des proportions considérables à partir de 1870 (61 millions pour la période de 1870-1878, 15 millions et demi de 1878 à 1884, 14 millions de 1884 à 1894 et 68 millions de 1894 à 1902).

Ces errements accrus et répétés n'échappèrent pas à l'attention du Parlement, et, en 1902, invité à se justifier devant la Chambre des Représentants, le Ministre des Finances de l'époque disait :

« Nous n'avons pas la prétention de cacher les avances de trésorerie. Elles sont relevées chaque année dans le compte général de l'administration des Finances lequel est soumis à la vérification de la Cour des comptes et celle-ci en dresse le tableau dans le cahier d'observations qu'elle adresse à la Chambre avec le compte général. Quiconque voudra compulser les cahiers d'observations de la Cour des comptes pourra se convaincre que les avances du trésor sont d'usage traditionnel et sont commandées par des nécessités de circonstances auxquelles le Gouvernement ne saurait se soustraire.

Quels que soient les soins avec lesquels les prévisions des dépenses sont établies au moment où les projets de budgets sont préparés, c'est-à-dire assez longtemps avant l'ouverture de l'exercice, il est inévitable que certains crédits soient dépassés. Or, ce n'est qu'aux mois d'avril ou de mai de l'année suivante que le gouvernement est en mesure de présenter utilement le projet de loi des crédits supplémentaires.

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 qui pourrait aller selon les cas jusqu'à une grande gêne dans leurs affaires et même jusqu'à la ruine ». (Annales Parlementaires, Chambre des Représentants, Session 1901-1902, Séance du 12 avril 1902).

Les errements continuèrent donc à s'amplifier et en 1921, le Ministre des Finances crut pouvoir extirper le mal en instituant une comptabilité des dépenses engagées. (Loi du 20 juillet 1921). Cette loi avait pour but la compression et un contrôle plus sévère des dépenses, et, par corrélation comme l'escomptait le Ministre, la suppression des avances de trésorerie. Il reconnaissait cependant en avance de la Chambre des Représentants du 22 juin 1921 que « de temps en temps certains crédits devraient être dépassés, notamment en cas de force majeure ou en cas d'urgence extrême, ou quand, par exemple, les Chambres n'étant pas réunies il serait impossible de les consulter. Mais les dépassements de crédits seront chose extraordinaire et ils ne se présenteront plus sans que les fonctionnaires intéressés aient leur responsabilité directement engagée, sans que l'attention du ministre des Finances ait été attirée sur l'engagement de la dépense » (Annales parlementaires, Chambre Session 1920-1921, Séance du 22 juin 1921, page 1720).

A la pratique cependant, cette loi s'avéra une faillite complète, attendu que le Gouvernement prétendit trouver en son article 5 — qui prévoit qu'une délibération du Conseil des Ministres peut imposer au comptable des dépenses engagées de ne pas refuser son visa — le droit de s'ouvrir

nemen mits zij nadien maar aan de Wetgevende Macht de nodige regularisatiekredieten aanvraag.

De betaling van bepaalde uitgaven door middel van kasvoorschotten kwam dan ook al spoedig na de goedkeuring van voornoemde wet in zwang. Tot in 1870 werd die wijze van betaling weliswaar weinig toegepast — van 1860 tot 1870 bereikte het totale bedrag van de aldus betaalde uitgaven ternauwernood 1 miljoen frank — maar vanaf 1870 nam zij in aanzienlijke mate toe (61 miljoen voor de periode 1870-1878, 15,5 miljoen van 1878 tot 1884, 14 miljoen van 1884 tot 1894 en 68 miljoen van 1894 tot 1902).

Die toenemende en herhaalde afwijkingen ontgingen het Parlement niet en toen de Minister van Financiën in 1902 verzocht werd om zich voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers te verantwoorden, verklaarde hij wat volgt :

« Het ligt niet in onze bedoeling de kasvoorschotten te verhalen. Elk jaar worden zij opgenomen in de algemene rekening van het bestuur van Financiën, die ter verificatie aan het Rekenhof wordt voorgelegd en dit laatste maakt er de tabel van op in het boek met opmerkingen dat zij aan de Kamer samen met de algemene rekening toestuurde. Wie het boek met opmerkingen van het Rekenhof naslaat, kan er het overtuigende bewijs in vinden dat de kasvoorschotten *traditie geworden zijn* en het gevolg zijn van imperatieven waaraan de Regering zich niet kan onttrekken.

In weerwil van de zorg waarmee de ramingen van de uitgaven worden verricht op het ogenblik dat men de begrotingsontwerpen voorbereidt — dit is vrij lang vóór de opening van het dienstjaar — is het onvermijdelijk dat bepaalde kredieten overschreden worden. Nu is de Regering eerst in april of mei van het volgende jaar in staat om het wetsontwerp betreffende de bijkredieten met nuttig gevolg in te dienen.

De schatkistvoorschotten zijn slechts bestemd voor uitgaven waarvan de noodzakelijkheid geen twijfel laat bestaan en waarvan een laattijdige betaling de schuldeisers ernstig nadeel kan berokkenen, zodanig dat zij bij het voeren van hun zaak grote moeilijkheden kunnen ondervinden, welke zelfs tot hun ondergang kunnen leiden » (Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1901-1902, vergadering van 12 april 1902).

De afwijkingen namen dan ook verder uitbreiding en in 1921 meende de Minister van Financiën het kwaad te kunnen uitroeien door een boekhouding van vastgelegde uitgaven in te voeren (wet van 20 juli 1921). Die wet had tot doel de uitgaven te drukken en er een strengere controle op uit te oefenen, alsmede — zo hoopte de toenmalige minister — de schatkistvoorschotten af te schaffen. Hij gaf in vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 22 juni 1921 nochtans toe « dat het nu en dan onvermijdelijk zal zijn sommige kredieten te overschrijden, met name in geval van overmacht of hoogdringendheid of nog, bij voorbeeld, wanneer het onmogelijk is het advies van de Kamers in te winnen omdat zij niet bijeen zijn. Maar kredietoverschrijding moet een uitzondering blijven en mag alleen nog plaatsvinden onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de betrokken ambtenaren, nadat de aandacht van de Minister van Financiën op de vastlegging van de uitgave is gevestigd ». (Parlementaire Handelingen, Kamer, Zitting 1920-1921, Vergadering van 22 juni 1921, blz. 1720).

In de praktijk is echter gebleken dat deze wet een volledige mislukking was, aangezien de Regering beweerde dat artikel 5 van die wet, volgens hetwelk een beslissing van de Ministerraad de rekenplichtige het verbod kan opleggen zijn visum te weigeren, haar het recht verleende om zich

des crédits hors budget. Or, c'était là une erreur manifeste reposant sur une interprétation abusive du texte. En effet, le susdit article 5 n'avait d'autre objet que d'éviter qu'un fonctionnaire trop pointilleux put entraver l'action d'un ministre en s'opposant à la liquidation d'une dépense en raison, par exemple, d'une contestation à propos de l'une ou de l'autre question accessoire. Les auteurs de la loi avaient bien en vue une contestation à propos d'un crédit budgétaire régulièrement voté par le Parlement. Il était donc paradoxal de supposer que, dans une loi ayant pour but essentiel d'enrayer les dépassements de crédits, le Gouvernement ait pu trouver le moyen de donner à ces dépassements toutes les apparences de la légalité.

Et pourtant, depuis 1921, c'est à la faveur de délibérations du Conseil des Ministres basées sur le susdit article 5 que de très nombreuses dépenses de tout genre furent engagées et payées en dehors de tout crédit budgétaire. Et, malgré toutes les remontrances et critiques sévères adressées par le Parlement à l'égard de telles pratiques, celles-ci ne firent que s'amplifier au fil des années : c'est ainsi que, entre le 20 juillet 1921 et le 10 mai 1940, 1 038 délibérations du Conseil des Ministres sont intervenues pour autoriser le paiement de dépenses hors budget.

Dans le rapport de la Commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi relatif aux crédits supplémentaires pour 1946, nous lisons :

« Les crédits budgétaires doivent être établis plus judicieusement et plus exactement. Quand des raisons de réelle urgence nées en cours d'exercice motivent, soit la création d'un service nouveau, soit une augmentation des traitements ou des indemnités consécutives à une modification de barèmes, le crédit doit être sollicité du Parlement antérieurement à l'engagement de la dépense. L'urgence que le Gouvernement invoque actuellement pour s'arroger le droit de disposer du Trésor en dehors des autorisations du Parlement ne résulte trop souvent que d'un caprice de l'administration, du désir de voir réaliser une réforme ou une innovation dont le principe pourrait être contesté par les Chambres. Mais c'est précisément là l'abus né d'une confusion des pouvoirs : seul le législateur possède le droit d'ouvrir des crédits; l'exécutif a le devoir de se tenir dans les limites de ceux-ci » (Sénat, Session 1947-1948, Document n° 45, Crédits supplémentaires de 1946, rapport de la Commission des Finances, page 3).

Plus tard, devant l'accroissement continu des dépenses hors budget, la même commission émit une nouvelle protestation énergique en écrivant :

« Votre commission réitère ses protestations contre les dépenses excessives hors budget, contre les avances du Trésor que le Parlement est contraint d'entériner et contre la complexité et la multiplicité des documents relatifs aux crédits supplémentaires.

Force nous est de constater que ces protestations, qui sont émises chaque année sont restées sans résultat et n'ont jamais empêché un ministre d'engager des dépenses sans crédit correspondant.

Bien sûr, certaines circonstances que le Gouvernement ne pouvait prévoir lors de l'élaboration et de la discussion du budget peuvent donner lieu à des dépenses dont la nécessité et l'urgence sont incontestables et pour lesquelles aucun crédit n'a été voté.

kredieten buiten de begroting toe te kennen. Dat was klaarblijkelijk een vergissing die voortvloeide uit een scheefgetrokken interpretatie van de tekst. Bedoeld artikel 5 wilde immers alleen beletten dat een al te nauwgezet ambtenaar de actie van een minister zou kunnen belemmeren door zich tegen het betaalbaarstellen van een uitgave te verzetten, bij voorbeeld wegens een betwisting over een toekomstig punt. De auteurs van de wet beoogden wel degelijk een betwisting over een door het Parlement op regelmatige wijze goedgekeurd krediet. Het was dus paradoxaal te veronderstellen dat een wet, waarvan het hoofddoel was de kredietoverschrijding tegen te gaan, de Regering het middel had kunnen ter hand stellen om die overschrijdingen als volkomen wettelijk te doen voorkomen.

En toch zijn sedert 1921 tal van uitgaven van alle aard buiten welk begrotingskrediet ook vastgelegd en betaald dank zij beslissingen die op grond van bedoeld artikel 5 door de Ministerraad zijn genomen. Ondanks al de waarschuwingen en de scherpe kritiek welke er in het Parlement tegen gericht werden, namen dergelijke praktijken van jaar tot jaar toe : zo nam de Ministerraad tussen 20 juli 1921 en 10 mei 1940 1038 beslissingen, waarbij betaling van uitgaven buiten de begroting werd gemachtigd.

In het verslag van de Senaatscommissie welke belast was met het onderzoek van het wetsontwerp betreffende de bijkredieten voor 1946 lezen wij wat volgt :

« De begrotingskredieten moeten oordeelkundiger en nauwkeuriger worden opgemaakt; wanneer redenen van werkelijke dringende noodzakelijkheid, die in de loop van het dienstjaar ontstaan, hetzij de oprichting van een nieuwe dienst, hetzij een verhoging van de wedden of van de vergoedingen ten gevolge van een wijziging van de weddeschaal motiveren, moet het krediet aan het Parlement gevraagd worden vóór de vastlegging van de uitgave. Het is de gezonde toepassing van de beginselen van ons Staatsrecht die vereist dat aldus geschiede. De dringende noodzakelijkheid welke de Regering thans aanvoert om zich het recht toe te eigenen over de Schatkist te beschikken, buiten de toelatingen van het Parlement, vloeit maar al te vaak voort uit een gril van de administratie, uit de wens een hervorming of een nieuwigheid te zien verwezenlijken, waarvan het beginsel door de Wetgevende Kamers zou kunnen betwist worden. Maar daar ligt precies het uit een verwarring van de machten ontstane misbruik; alleen de Wetgevende Macht bezit het recht kredieten te openen, de Uitvoerende Macht heeft tot plicht binnen de perken daarvan te blijven. » (Senaat, Zitting 1947-1948, Stuk n° 45, Bijkredieten voor 1946, Verslag van de Commissie voor de Financiën, blz. 3).

Naar aanleiding van de aanhoudende stijging van de uitgaven buiten de begroting liet dezelfde Commissie later nogmaals een krachtig protest horen :

« Uw Commissie tekent opnieuw protest aan tegen de overdreven uitgaven buiten de begroting, de schatkistvoorschotten die het Parlement moet bekrachtigen en ook tegen het ingewikkeld karakter en de vermenigvuldiging van de bescheiden inzake bijkredieten.

Wij zijn verplicht te constateren dat die protesten, die elk jaar herhaald worden, geen uitslag opleveren en nooit een minister belet hebben uitgaven vast te leggen zonder overeenkomstige kredieten.

Weliswaar kunnen bepaalde omstandigheden, die de Regering niet kon voorzien op het ogenblik van de indiening en de bespreking van de begroting, uitgaven veroorzaken waarvan de noodzakelijkheid en de dringendheid niet te betwisten zijn en waarvoor geen krediet werd goedgekeurd.

Les critiques formulées par le Parlement ne visent que les abus flagrants et notamment la multiplication injustifiée des délibérations prises en Conseil des Ministres et autorisant des avances du Trésor » (Sénat, Session 1959-1960, réunion du 20 janvier 1960, Rapport au nom de la Commission des Finances, Crédits supplémentaires 1959).

De son côté, la Cour des comptes s'est, de tout temps, élevée contre la tendance à abuser du recours à la procédure de la délibération du Conseil des Ministres.

Dans son 121^e cahier d'observation, elle a spécialement insisté sur le fait que de nombreuses délibérations de l'espèce étaient prises, toujours sur la base de l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921, pour couvrir des dérogations de toute nature aux règles du droit budgétaire, dérogations que le législateur de 1921 n'avait certainement jamais envisagées (Fascicule I, pages 28 à 30).

La Cour des comptes a renouvelé ses remarques dans son 122^e Cahier (Fascicule I, pages 37 à 42) en mettant en outre spécialement l'accent sur le fait que, compte tenu des dates auxquelles ces délibérations avaient été prises, les crédits nécessaires aux dépenses qu'elles autorisaient auraient encore pu être rattachés soit aux crédits supplémentaires de l'exercice 1964, soit aux crédits budgétaires de l'exercice 1965.

Elle a rappelé à ce propos la remarque faite par le Président du Sénat en séance du 22 décembre 1964, selon laquelle le Gouvernement aurait pu autoriser ces dépenses en même temps que celles prévues dans la loi du 31 décembre 1964 portant ajustement du budget de l'exercice 1964, alors qu'il ne pourrait maintenant les régulariser qu'à la fin de l'année 1965.

* * *

Voulant, d'une part, mettre définitivement un terme à cette procédure si discutée, mais tenant compte d'autre part au fait qu'il y aurait toujours des dépenses accidentelles, inévitables et urgentes, le Gouvernement proposa dans son projet de loi modifiant les lois sur la comptabilité de l'Etat, l'insertion d'une disposition qui, tout en institutionnalisant les dépassements de crédits, les entoure de formalités qui les assortissent de garanties destinées à atténuer les risques d'application abusive. C'est pourquoi, si cette disposition devenue l'article 24 de la loi du 28 juin 1963 prévoit d'une manière positive que le Conseil des Ministres peut autoriser l'engagement, l'ordonnancement et le paiement de dépenses au-delà de la limite des crédits budgétaires ou, en l'absence de crédits, à concurrence du montant fixé par la délibération, et d'autre part, que le contrôleur des engagements vise les engagements et les ordonnancements des dépenses autorisées par la délibération, elle subordonne l'usage de cette faculté à la réalisation de trois conditions :

- 1^o l'existence d'un cas d'urgence, amené par des circonstances exceptionnelles ou imprévues;
- 2^o l'obligation de motiver la délibération autorisant le visa;
- 3^o l'obligation de communiquer immédiatement le texte de la délibération aux Chambres législatives et à la Cour des comptes.

Enfin, elle prescrit que les dépenses autorisées par la délibération font périodiquement l'objet d'un projet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires.

De kritiek van het Parlement is slechts gericht tegen de grove misbruiken, nl. de niet te verantwoorden uitbreiding van de besluiten die in de Ministerraad worden genomen en machtiging inhouden tot schatkistvoorschotten. » (Senaat, Zitting 1959-1960, vergadering van 20 januari 1960, Verslag namens de Commissie voor de Financien, Bijkredieten 1959)

Van zijn kant heeft het Rekenhof zich steeds verzet tegen de neiging tot misbruik van de procedure van de beslissing van de Ministerraad.

In zijn 121^{ste} boek met opmerkingen heeft het speciaal de nadruk gelegd op het feit dat talrijke beslissingen van die aard, steeds op grond van artikel 5 van de wet van 20 juli 1921, getroffen werden « om afwijkingen van alle aard van de regels van het begrotingsrecht — welke afwijkingen de wetgever van 1921 zeker niet heeft beoogd — te dekken. » (Deel I, blz. 29 tot 31).

Het Rekenhof heeft zijn opmerkingen herhaald in zijn 122^{ste} boek (Deel I, blz. 36 tot 42) en daarbij nog speciaal de nadruk gelegd op het feit dat, rekening houdend met de data waarop die beslissingen getroffen waren, de nodige kredieten voor de toegestane uitgaven nog hadden kunnen verbonden worden aan de bijkredieten voor het dienstjaar 1964 of aan de begrotingskredieten voor het dienstjaar 1965.

In dit verband verwees het naar de opmerking van de Voorzitter van de Senaat ter vergadering van 22 december 1964, volgens welke de Regering voor die uitgaven terzelfder tijd machtiging had kunnen verlenen als voor de uitgaven waarin voorzien was bij de wet van 31 december 1964 houdende aanpassing van de begroting voor het dienstjaar 1964, terwijl zij die nu pas aan het einde van het jaar 1965 zou kunnen regulariseren.

* * *

Daar de Regering enerzijds voorgoed een einde wilde maken aan die zo betwiste procedure, doch anderzijds rekening hield met het feit dat er altijd toevallige, onvermijdelijke en dringende uitgaven zullen zijn, heeft de Regering in haar wetsontwerp tot hervorming van de wetten op de Rijkscomptabiliteit voorgesteld een bepaling op te nemen die de kredietoverschrijdingen weliswaar institutionaliseert, doch er formaliteiten aan verbindt, welke bedoeld zijn als waarborg voor het verminderen van het gevaar voor overdreven toepassing. Daarom wordt in die tekst, die artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 geworden is, uitdrukkelijk bepaald dat de Ministerraad machtiging kan verlenen tot het vastleggen, het ordonnanceren en het betalen van uitgaven boven de begrotingskredieten of, bij ontstentenis van kredieten, ten belope van het door de beslissing vastgesteld bedrag en dat de controleur der vastleggingen de bij de beslissing toegestane uitgavenvastleggingen en ordonnanceringen viseert, doch er worden daarbij drie voorwaarden gesteld die moeten vervuld zijn om gebruik te maken van die mogelijkheid :

- 1^o het moet een dringend geval zijn, veroorzaakt door uitzonderlijke of onvoorziene omstandigheden;
- 2^o de beslissing tot machtiging voor het verlenen van het visum moet gemotiveerd zijn;
- 3^o de tekst van de beslissing moet onmiddellijk aan de Wetgevende Kamers en aan het Rekenhof worden medegedeeld.

Ten slotte wordt erin bepaald dat de uitgaven, waartoe bij de beslissing machtiging is verleend, op gezette tijden het voorwerp uitmaken van een wetsontwerp dat er toe strekt de nodige kredieten uit te trekken.

L'article 24 précité n'étant entré en vigueur, en application de l'arrêté royal du 31 mai 1966, qu'au 1^{er} janvier 1967, il n'est évidemment pas encore possible de se rendre compte si le but essentiel poursuivi par ses auteurs a effectivement été atteint.

* * *

De tout temps, les dépenses payées au-delà des crédits budgétaires au moyen de mandats de trésorerie ont été régularisées par une ordonnance de virement dans les écritures émise à charge du crédit additionnel alloué par une loi de crédits supplémentaires.

Des crédits de l'espèce doivent être accordés soit parce que les allocations prévues antérieurement sont insuffisantes, soit parce que des dépenses d'autre nature que celles autorisées par les lois budgétaires ont été effectuées.

Dans la stricte orthodoxie budgétaire, les crédits supplémentaires — qui sont pratiquement inévitables, étant donné d'une part, l'époque à laquelle les prévisions budgétaires sont établies et d'autre part, le fait que chaque année se présentent des causes nées en cours d'exercice qui justifient des augmentations d'allocations — devraient toujours être sollicités dès que s'avère pour le Gouvernement la nécessité d'y recourir et de façon qu'il ne soit pas mis dans l'obligation de payer des dépenses hors budget. En fait, la coutume s'est établie de ne saisir le Parlement qu'une ou tout au plus deux fois par an, de bordereaux groupant de nombreuses demandes de crédits supplémentaires, c'est-à-dire à des moments où les dépenses auxquelles ces crédits supplémentaires sont destinés à faire face sont connues depuis longtemps, alors qu'en principe de tels crédits devaient être sollicités préalablement à l'engagement même de la dépense.

Or, dès l'origine, ce principe n'a pas été respecté. En effet, les premiers budgets réguliers votés par le Parlement belge sont ceux de l'exercice 1832. (Pour l'exercice 1831, il n'y a pas eu véritablement de budgets, mais des crédits qui ont été ouverts aux grands corps de l'Etat et aux divers départements d'administration générale.)

Alors que le budget du Ministère de l'Intérieur de 1832 avait fait l'objet de la loi du 9 mai de cette année, le Ministre intéressé déposait le 28 janvier 1833 sur le bureau de la Chambre des Représentants un projet de loi relatif à un crédit supplémentaire de F 6 368,54 à allouer pour les frais de premier établissement du *Moniteur*. Bien qu'il ne s'agit que d'un montant infime — 6 000 F sur un montant global des crédits budgétaires de 180 millions de F — le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs donnant les raisons détaillées pour lesquelles l'allocation portée au budget n'avait pu servir à couvrir les dépenses pendant cette même année.

Et ce n'est qu'avec certaines réticences et après s'être fait produire tous les documents propres à justifier le montant sollicité et y avoir trouvé la preuve formelle que les dépenses avaient réellement excédé le crédit alloué, que le Parlement réserva un sort favorable au projet de loi, qui devint la loi du 20 février 1833.

Ainsi donc on constate que le *premier crédit supplémentaire* qui ait été alloué par le Parlement belge était destiné à permettre la liquidation d'une dépense déjà engagée ! Cette première loi a été suivie d'une multitude d'autres et l'on peut affirmer que *chaque année*, depuis 1832, le gouvernement s'est trouvé dans l'obligation de solliciter du Parlement des crédits destinés à majorer les allocations primitives accordées par les lois budgétaires.

Le tableau reproduit ci-après, qui a été établi à partir des chiffres figurant dans les comptes définitifs des budgets tels qu'ils ont été approuvés par la Cour des comptes, en fait foi.

Aangezien voornoemd artikel 24, bij toepassing van het koninklijk besluit van 31 mei 1966, pas in werking is getreden op 1 januari 1967, kan men natuurlijk er zich nog geen rekenschap van geven of het door de auteurs beoogde essentiële doel werkelijk is bereikt.

* * *

Te allen tijde werden de door middel van schatkistmandaten boven de begrotingskredieten betaalde uitgaven geregeliseerd door een bevel tot overboeking, uitgeschreven ten bezware van het bijkomende krediet dat toegekend is door een wet betreffende bijkredieten.

Dergelijke kredieten moeten toegekend worden hetzij omdat de vroeger verleende toelagen ontoereikend zijn, hetzij omdat uitgaven van een andere aard dan die welke door de begrotingswetten waren toegestaan, verricht zijn.

Volgens de strikt orthodoxe begrotingstechniek zouden de bijkredieten — die vrijwel onvermijdelijk zijn gelet op het ogenblik waarop de begrotingsramingen worden opgesteld en omwille van het feit dat ieder jaar, *tijdens het dienstjaar*, redenen opduiken waarom hogere uitkeringen verantwoord zijn — steeds onmiddellijk moeten worden aangevraagd, wanneer de Regering verplicht is er een beroep op te doen, zodat zij haar toevlucht niet moet nemen tot uitgaven buiten begroting. Het is feitelijk een gewoonte geworden slechts één- of hoogstens tweemaal per jaar bij het Parlement bijbladen in te dienen, waarop talrijke vragen om bijkredieten worden gegroepeerd, op het ogenblik dat de uitgaven waarvoor die bijkredieten bestemd zijn, reeds lang bekend zijn, terwijl dergelijke kredieten in principe moeten worden aangevraagd vóór de vastlegging van de uitgave.

Dit principe nu is vanaf het begin over het hoofd gezien. De eerste door het Belgisch Parlement goedgekeurde regelmatige begrotingen zijn die voor het dienstjaar 1832 (Voor het dienstjaar 1831 waren er geen echte begrotingen, doch kredieten die geopend werden ten behoeve van de grote rijkskorpsen en de verschillende departementen van algemeen bestuur).

De begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1832 was vastgelegd in de wet van 9 mei van hetzelfde jaar; op 28 januari 1833 nu diende de betrokken Minister bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsontwerp in met het oog op een bijkrediet van 6 368,54 F tot dekking van de inrichtingskosten van het *Belgisch Staatsblad*. Ofschoon het slechts om een zeer klein bedrag ging — 6 000 F op een totaal bedrag van 180 miljoen F aan begrotingskredieten — was bij het wetsontwerp een memorie van toelichting gevoegd waarin omstandig werd uiteengezet waarom het op de begroting uitgetrokken bedrag niet toereikend was gebleken om de uitgaven gedurende hetzelfde jaar te dekken.

Aan het wetsontwerp dat de wet van 20 februari 1833 werd, verleende het Parlement zijn goedkeuring slechts met enige aarzeling, na zich alle stukken te hebben laten voorleggen waardoor het gevraagde bedrag kon worden verantwoord en daarin het duidelijke bewijs te hebben gevonden dat de uitgaven werkelijk hoger lagen dan het toegestane krediet.

Het blijkt dus dat het *eerste* door het Belgische Parlement goedgekeurde *bijkrediet* bestemd was om de betaling van een reeds vastgelegde uitgave mogelijk te maken ! Op die eerste wet volgden tal van andere wetten en er mag worden gezegd dat de Regering sedert 1832 *ieder jaar* verplicht is het Parlement om kredieten te verzoeken die bestemd zijn om de oorspronkelijke door de begrotingswetten goedgekeurde bedragen te verhogen.

Ten bewijze daarvan onderstaande tabel, die opgesteld is aan de hand van de cijfers welke voorkomen in de eindrekeningen van de begroting, zoals die door het Rekenhof zijn goedgekeurd.

Année Jaar	Budget Begroting	Crédits supplémentaires (en millions de francs) Bijkredieten (in miljoenen frank)	%	Crédits complémentaires à octroyer par la loi des comptes Bij de rekeningwet toe te kennen aanvullende kredieten
1832	185,2	14,7	7,93	—
1840	162,4	6,4	3,94	0,09
1850	115,8	3,8	3,28	0,6
1860	139,3	4,9	3,51	0,8
1870	176,8	26,3 (1)	14,87	0,8
1880	278,8	16,3	5,84	1,3
1890	333,7	2,6	0,77	1,4
1900	437,3	31,1	7,11	1,8
1910	622,5	26,3	4,22	5,—
1920	9.356,— (2)	3.438,— (3)	36,74	230,—
1930	11.643,—	2.758,—	23,68	145,—
1940	15.134,—	12.881,— (4)	35,11	0,08
1945	49.518,—	+ 9.007,— (5)	18,18	16,6
1946	58.345,—	+ 43.752,— (6)	74,98	9,2
1947	63.682,—	+ 26.232,—	41,19	61,5
1948	77.309,—	+ 73.752,— (7)	35,39	29,8
1949	78.538,—	+ 21.756,—	28,42	26,9
1950	83.576,—	+ 6.664,—	7,97	9,—
1951	83.649,—	+ 15.421,—	18,43	2.950,—
1952	96.725,—	+ 14.873,—	15,37	8,—
1953	98.532,—	+ 7.550,—	7,66	1,—
1954	98.680,—	+ 4.859,—	4,92	1,—
1955	99.249,—	+ 9.148,—	9,21	0,08
1956	96.326,—	+ 10.802,—	11,21	1,—
1957	101.555,—	+ 5.585,—	5,49	2,—
1958	107.141,—	+ 19.496,—	18,19	—
1959	127.993,—	+ 17.828,—	13,92	1,8
1960	136.450,—	+ 11.318,—	8,29	1.046,—
1961	135.706,—	+ 8.316,—	6,12	1.511,—
1962	147.387,—	+ 10.368,—	7,03	2.498,—
1963	158.175,—	+ 16.524,—	10,44	3.333,—
1964	168.390,—	+ 9.885,—	5,87	2.381,—
1965	182.343,—	+ 31.973,—	17,53	1.588,—
1966	229.804,—	+ 15.763,—	6,85	?

(1) Principalement pour la Défense nationale.

(2) Dont 2.787 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 6.568 millions de francs pour les dépenses résultant de la guerre.

(3) Dont 492 millions de francs pour les dépenses ordinaires et 2.946 millions de francs pour les dépenses résultant de la guerre.

(4) Dont 5.370 millions de francs par la loi d'intégration du 29 juin 1948.

(5) Dont 1.090 millions de francs par la loi d'intégration.

(6) Dont 28.216 millions de francs par la loi d'intégration.

(7) Dont 64.661 millions de francs par la loi d'intégration.

(1) Hoofdzakelijk voor Landsverdediging.

(2) Waarvan 2.787 miljoen frank voor de gewone uitgaven en 6.568 miljoen frank voor de uit de oorlog voortvloeiende uitgaven.

(3) Waarvan 492 miljoen frank voor de gewone uitgaven en 2.946 miljoen frank voor de uit de oorlog voortvloeiende uitgaven.

(4) Waarvan 5.370 miljoen frank bij de aanrekeningwet van 29 juni 1948.

(5) Waarvan 1.090 miljoen frank bij de aanrekeningwet.

(6) Waarvan 28.216 miljoen frank bij de aanrekeningwet.

(7) Waarvan 64.661 miljoen frank bij de aanrekeningwet.

Il ne nous a pas été possible de faire la discrimination dans ce tableau entre les crédits destinés à régulariser des dépenses déjà payées et les autres. Signalons cependant à ce sujet qu'au cours de la séance du Sénat du 22 décembre 1964, le Président a constaté que les dépenses, effectuées en marge du budget à la suite de délibérations du Conseil des Ministres représentaient chaque année une proportion importante du montant total des crédits supplémentaires sollicités (40 %, 60 %, 80 % et même plus pour certains exercices).

Dans ce tableau figurent également des crédits additionnels qualifiés de crédits *complémentaires*. A l'origine, il s'agissait de crédits destinés à régulariser des dépenses faites au-delà de crédits *non limitatifs* prévus dans les budgets. Par crédits non limitatifs, il fallait entendre les crédits prévus pour des dépenses qui n'étaient en rien dues à l'initiative du ministre et pour lesquelles celui-ci ne faisait qu'exécuter les lois ou règlements (dépenses relatives aux pensions et traitements). Les dépenses faites au-delà de l'allocation, qui n'était en fait qu'une évaluation, votée par le Parlement, étaient régularisées par des crédits complémentaires à allouer par la loi de compte.

Cette pratique fut progressivement abandonnée depuis 1926, à l'initiative du Ministre des Finances et il n'y a plus actuellement dans les budgets de crédits non limitatifs. Dès lors, les crédits *complémentaires* alloués par la loi de compte ne sont plus destinés qu'à permettre l'ajustement final de différences entre les crédits budgétaires et les dépenses effectuées telles qu'elles apparaissent du total des opérations effectuées à charge de tel ou tel article. Mais il s'agit toujours de crédits prévus pour payer des dépenses résultant de l'application de dispositions légales ou réglementaires, principalement en matière de pensions et de traitements à charge du Trésor.

* * *

Ainsi qu'il a été dit ci-avant, aucune distinction n'a jamais été faite lorsqu'il s'est agi de solliciter du Parlement des crédits supplémentaires, entre ceux destinés à permettre l'imputation de dépenses déjà payées au moyen de mandats de trésorerie et les autres.

On peut toutefois se poser la question de savoir si, à partir du 1^{er} janvier 1967, date d'entrée en vigueur effective de l'article 24 de la loi du 28 juin 1963, une autre procédure ne devait pas être envisagée.

En effet, comme il a également été exposé précédemment, cet article 24, tout en institutionnalisant l'autorisation donnée par le Conseil des Ministres d'engager, d'ordonnancer et de payer des dépenses hors budget, a prescrit que les dépenses autorisées par ces délibérations feraient « périodiquement » l'objet d'un projet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires.

L'emploi de l'adverbe « périodiquement » laisse supposer que les projets de loi dont il s'agit devront être déposés à intervalles réguliers. Cette obligation signifie-t-elle que chaque délibération prise en application du susdit article 24 devrait immédiatement être suivie d'un projet de loi tendant à ouvrir les crédits nécessaires à la régularisation des dépenses qu'elle autorise ? Dans la stricte orthodoxie budgétaire ainsi que dans le respect des prérogatives du Parlement dans cette matière, une telle exigence pourrait se défendre. Mais, puisque l'article 24 a précisément admis une dérogation à la compétence budgétaire du Parlement et étant donné l'absence de toute indication au sujet de la signification exacte à donner à l'adverbe « périodiquement », — les débats parlementaires sont muets à ce sujet — on peut raisonnablement soutenir qu'une fréquence moins continue dans le dépôt des projets de loi se justifie-

Het was ons niet mogelijk in deze tabel de kredieten die bestemd zijn om reeds betaalde uitgaven te regulariseren, af te zonderen van andere kredieten. In dit verband mogen wij er nochtans op wijzen dat, in de Senaatsvergadering van 22 december 1964, de Voorzitter opmerkte dat de uitgaven buiten de begroting gedaan ten gevolge van beslissingen van de Ministerraad, elk jaar een aanzienlijk percentage van het globale bedrag van de aangevraagde bijkredieten vertegenwoordigen (40 %, 60 %, 80 % of zelfs meer voor bepaalde dienstjaren).

In die tabel komen ook bijkredieten voor onder de benaming « *aanvullende kredieten* ». Oorspronkelijk waren dat kredieten tot regularisatie van uitgaven die gedaan waren buiten de op de begrotingen uitgetrokken *niet-limitatieve* kredieten. Onder niet-limitatieve kredieten dienden te worden verstaan de kredieten die waren uitgetrokken voor uitgaven welke in genen dele op initiatief van de Minister waren gedaan, maar waarvoor de Minister alleen maar de wetten of reglementen ten uitvoer legde (uitgaven in verband met pensioenen en wedden). De uitgaven boven het door het Parlement goedgekeurde bedrag — dat in feite maar een raming was — werden geregulariseerd door middel van aanvullende, bij de rekenwet toe te kennen kredieten.

Sedert 1926 werd die praktijk geleidelijk opgegeven op initiatief van de Minister van Financiën en thans zijn er op de begroting geen niet-limitatieve kredieten meer uitgetrokken. De bij de rekenwet toegekende aanvullende kredieten zijn dan ook alleen nog maar bestemd om de uiteindelijke aanpassing mogelijk te maken van de verschillen tussen de begrotingskredieten en de gedane uitgaven zoals die blijken uit het totaal van de in verband met een bepaald artikel gedane verrichtingen. Maar het zijn steeds kredieten die uitgetrokken zijn om uitgaven te betalen welke uit de toepassing van wettelijke of reglementaire bepalingen voortvloeien, hoofdzakelijk inzake pensioenen en wedden ten laste van de Schatkist.

* * *

Zoals hiervoren reeds gezegd, werd, wanneer aan het Parlement bijkredieten moesten worden gevraagd, nooit onderscheid gemaakt tussen kredieten welke dienen om de aanrekening mogelijk te maken van uitgaven die reeds betaald zijn met schatkistmandaten, en de andere kredieten.

De vraag mag evenwel gesteld worden of niet beter aan een andere procedure zou worden gedacht vanaf 1 januari 1967, op welke datum effectief artikel 24 van de wet van 28 juni 1963 in werking is getreden.

Zoals immers ook hiervoren is uiteengezet, institutionaliseert bedoeld artikel 24 weliswaar de door de Ministerraad verleende machtiging om uitgaven buiten begroting vast te leggen, te ordonnanceren en te betalen, doch het bepaalt tevens dat de bij die beslissingen toegestane uitgaven « op gezette tijden » het voorwerp zouden uitmaken van een wetsontwerp tot toekenning van de nodige kredieten.

Het gebruik van de uitdrukking « op gezette tijden » laat veronderstellen dat bedoelde wetsontwerpen met regelmatige tussenpozen moeten worden ingediend. Betekent die verplichting dat op iedere bij toepassing van voornoemd artikel 24 genomen beslissing dadelijk een wetsontwerp moet volgen voor het toekennen van de kredieten die nodig zijn voor de regularisatie van de verleende kredieten ? De strikt orthodoxe budgettaire techniek en de eerbied voor de parlementaire voorrechten ter zake zou een dergelijke eis kunnen wettigen. Aangezien echter artikel 24 precies een afwijking van de regel inzake budgettaire bevoegdheid van het Parlement toestaat en er geen enkele aanwijzing voorhanden is over de juiste betekenis van de uitdrukking « op gezette tijden » — de parlementaire bespreking geeft ter zake geen uitleg — mag redelijk worden beweerd dat een minder aanhoudende frequentie bij het indienen van

rait. Quoi qu'il en soit, il s'agit ici d'un domaine dans lequel la pratique, le bon sens et également les délibérations des Commissions parlementaires compétentes devront fixer progressivement l'interprétation la plus rationnelle. On peut cependant, dès à présent, prévoir que l'intention du Gouvernement sera de continuer les errements antérieurs, c'est-à-dire de régulariser les dépenses en question par la voie des feuillets de crédits supplémentaires qui seront annuellement demandés au Pouvoir législatif.

En tout état de cause, la régularisation de ces dépenses par la loi de compte, qui a été envisagée, ne paraît pas pouvoir être retenue, attendu que le texte de l'article 24 semble bien exiger le recours à une loi *budgetaire*, alors que la loi de compte n'est qu'une loi de ratification des résultats de la *gestion budgetaire*.

de wetsontwerpen zou verantwoord zijn. Hoe dan ook, het geldt hier een gebied waarop de praktijk, het gezond verstand en ook de beraadslagingen van de bevoegde parlementaire Commissies geleidelijk de meest rationele interpretaties zullen moeten bepalen. Nochtans is het nu al te voorzien dat de Regering zal blijven handelen zoals vroeger : het regulariseren van bedoelde uitgaven via de bijbladen voor bijkredieten, die jaarlijks aan de Wetgevende Macht zullen worden gevraagd.

In ieder geval lijkt de overwogen regularisatie van die uitgaven via de rekenwet onhoudbaar te zijn, aangezien de tekst van artikel 24 wel degelijk een beroep op een *begrotingswet* schijnt te vereisen, terwijl de rekenwet slechts de resultaten van het *budgettaire beheer* bekrachtigt.

A. CORBEAU.
