

(N° 302)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 23 MAI 1923.

Dissentiment entre la Cour des Comptes et le Ministre de la Justice à l'occasion de la liquidation d'ordonnances de payement créées, à titre de subsides, au profit des juges des enfants.

RAPPORT

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

MESSIEURS,

La Cour des Comptes a, en 1922, après décision du Conseil des Ministres, visé des ordonnances de payement émises par le Ministre de la Justice au profit de juges des enfants.

Par dépêche en date du 6 juillet 1922, elle saisit la Législature du différend qui a surgi entre elle et le Gouvernement ⁽²⁾. Elle se conforme ainsi aux prescriptions de l'article 7 de la loi du 20 juillet 1921 sur la comptabilité des dépenses engagées en vertu desquelles la Cour ne renseigne plus les différends de l'espèce dans le rapport annuel qu'elle adresse à la Législature, mais signale sans retard aux Chambres tout manquement aux lois du Budget.

Votre Commission des Finances a l'honneur de vous exposer ce qui suit :

La loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'Enfance confère à des magistrats spécialement désignés au sein des Cours d'appel ou des Tribunaux de première instance, aux juges des enfants, le jugement des mineurs traduit en justice. Ces juges jouissent en ce qui concerne le placement des enfants de pouvoirs très tendus ; ils peuvent notamment décider (art. 25 de la loi) que des mineurs pourront être placés jusqu'à leur majorité sous le régime de la liberté surveillée. Dans ce cas, la surveillance des enfants est exercée par des délégués à la protection de l'Enfance qui sont des personnes choisies par le juge parmi les membres des Sociétés protectrices de l'Enfance et la loi ajoute que ces délégués pourront être rémunérés.

De la très grande liberté d'action qui est dévolue dans l'intérêt même des

(1) Composition de la Commission permanente des Finances, des Budgets et des Économies : MM. MECHELYNCK, président, BOLOGNE, CARLIER, COUSOT, DAVID, DE BRUYNE (Augustin), DE LIEDEKERKE, DONNAY, HALLET, HOUTART, OZERAY, PUSSEMIER, SOUDAN, STRAUS, VAN GLABBEKE et WAUVERMANS.

(2) L'Exposé de la Cour des Comptes est joint en annexe au document du Sénat n° 120, session de 1922-1923 : Rapport de la Commission des Finances chargée d'examiner l'Exposé d'un dissentiment entre la Cour des Comptes et le Gouvernement.

mineurs dévoyés aux juges des enfants, il résulte que ceux-ci doivent disposer de crédits spéciaux afin de pouvoir accomplir le rôle qui leur est dévolu.

Aussi, depuis 1913, le Budget du Ministère de la Justice contient-il un article qui est libellé comme suit : « *Subsides aux magistrats pour l'application de la loi du 15 mai 1912* » et l'Instruction ministérielle du 24 septembre 1912 relative à l'application de la loi en question dispose-t-elle, à l'article 41 : « *Le Département de la Justice mettra à la disposition de chaque juge des enfants, une somme destinée à payer les dépenses faites à sa demande pour l'exécution de cette loi et qui ne peuvent être comprises dans les frais d'entretien et d'éducation, ni donner lieu à taxe, d'après le tarif criminel, c'est-à-dire les frais de voyage des mineurs et des personnes qui les accompagnent, les frais de déplacement et autres débours des délégués à la protection de l'Enfance, ainsi que la rémunération éventuelle de ces derniers.* »

Or la Cour des Comptes prétend que les sommes mises à la disposition des juges des enfants dans les conditions exposées ci-dessus ne peuvent être allouées comme subsides dont le juge justifie l'emploi au Ministre ; elle demande qu'elles passent l'objet d'ordonnances d'avances de fonds dont l'emploi serait justifié auprès de la Cour, conformément à l'article 15 de la loi de 1846.

Le Ministre de la Justice n'ayant pas accueilli la demande faite par la Cour ⁽¹⁾, celle-ci refusa le 24 février 1922 de viser les ordonnances de payement émises à titre de subsides au profit de divers juges des enfants.

Le Conseil des Ministres, se basant sur le texte de l'article 14 de la loi organique de la Cour des Comptes, décida les 27 mars et 22 mai 1922 de contraindre ce Collège à viser avec réserve les mandats en question.

La Cour, quoiqu'elle contestât au Conseil des Ministres le droit de la contraindre, accorda un visa pur et simple, mais avec la réserve toutefois qu'elle porterait le dissentiment à la connaissance de la Législature, se conformant ainsi, comme nous l'avons déjà dit, à la procédure établie par l'article 7 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées.

Le dissentiment qui existe entre la Cour et le Conseil des Ministres porte donc en réalité sur deux points.

La Cour prétend d'abord que le Conseil des Ministres ne possédait pas le pouvoir de la contraindre de viser, même avec réserve, les mandats en question.

Elle soutient ensuite que les allocations n'auraient pas dû être libellées en ordonnances de payement à soumettre au visa préalable de la Cour, mais qu'elles doivent faire l'objet d'avances de fonds dont la Cour aurait à vérifier l'emploi sur production des pièces justificatives. En somme, la Cour demandait que la liquidation des allocations fût faite conformément aux règles fondamentales régissant la comptabilité de l'État.

*
* * *

La question de savoir si le Conseil des Ministres peut contraindre la Cour d'apposer son visa se limite au fond à l'étude du texte de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des Comptes.

(1) Voir pages 34 et 35 du Cahier d'observations présenté par la Cour à la Législature, du 30 mars 1922.

Cet article stipule :

« Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor, qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes.

» Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des Ministres.

» Si les Ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

» Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres. »

Certes, le dernier alinéa de l'article a été modifié par l'article 7 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées : il est actuellement conçu comme suit : « Elle (la Cour) rend immédiatement compte de ses motifs aux Chambres. D'une manière générale, elle signale sans retard aux Chambres, tout manquement aux lois du Budget, ainsi qu'aux articles 1 et 4 de la présente loi. »

Mais la portée exacte de la modification apportée par la loi de 1921 à la loi de 1846 a été déterminée comme suit par M. Hallet, rapporteur à la Chambre de la loi de 1921 : « Il serait nécessaire que la Cour des Comptes ne se bornât pas à renseigner le Parlement une fois par an..., mais que la Chambre soit avisée par la Cour chaque fois et aussitôt que celle-ci s'aperçoit d'une irrégularité » ⁽¹⁾.

Donc la portée générale du texte voté en 1846 demeure.

La Cour prétend que dans les paragraphes « 2 et 3 de l'article invoqué il n'est question que du cas dans lequel se trouve le Gouvernement lorsque la Cour s'oppose à ce qu'un paiement soit effectué par suite de son refus de s'associer à la liquidation d'une ordonnance émise du chef d'une créance nettement établie par des pièces justificatives du droit acquis.

» Or, les juges des enfants, continue ce collègue, ne possèdent aucun droit de créance à la charge de l'État. En leur allouant des subsides pour faire face au paiement des frais occasionnés par la loi sur la protection de l'Enfance, le Ministre de la Justice les érige par le fait même en comptables soumis à la juridiction de la Cour, au même titre que toutes les personnes qui sont chargées du maniement de deniers appartenant à l'État.

» Le Conseil des Ministres semble donc, termine la Cour, s'être mépris sur l'étendue du pouvoir qui lui est conféré par l'article 14... »

Tel n'est pas l'avis de votre Commission.

Le texte de l'article 14 est général ; les distinctions que la Cour y veut introduire ne s'y rencontrent pas.

Il y a plus ; les travaux préparatoires de la loi de 1846 définissent la portée de l'article 14.

M. Giron est amené à s'exprimer comme suit après examen de ces travaux : « Les termes impératifs et absolus de l'article 116 de la Constitution, dit-il, ne » permettent pas au Gouvernement de passer outre, sans avoir égard au refus » du visa, quand il s'agit d'opérer un transfert ou de dépasser les limites » d'une allocation budgétaire.

» Dans tous les autres cas les Ministres réunis en Conseil peuvent enjoindre à

(1) Doc. parl. Chambre, session 1920-1921, n° 266.

la Cour des Comptes d'apposer son visa sur l'ordonnance qui lui est présentée.

» Ce régime donne des garanties parfaites contre une mauvaise gestion des deniers publics, et, néanmoins, il n'entrave pas l'initiative gouvernementale » (1).

(1) Voici le texte complet de l'avis exprimé par Giron, *Dictionnaire de Droit administratif et de Droit public*, 1893, t. 1, p. 233 :

La Constitution dispose, article 116, que la Cour des Comptes veille à ce qu'aucun article des dépenses du Budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Ce texte confère à la Cour le pouvoir de contrôler les ordonnances de paiement émancées des Ministres et de leurs délégués. « Aucune ordonnance de paiement », dit la loi du 29 octobre 1846, article 14, « n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes. »

Le Gouvernement avait proposé de limiter ce contrôle en ce sens que le visa devait être accordé lorsque la réalité de la créance était justifiée et que la Cour avait reconnu la régularité de l'imputation.

D'après ce texte, la Cour des Comptes n'aurait pu porter ses investigations que sur la régularité de chaque dépense et non en discuter le mérite intrinsèque.

Mais la proposition du Gouvernement a été rejetée par la Chambre des Représentants, le 12 mars 1846, à la majorité de 37 voix contre 35.

Le texte qui a été définitivement voté confère à la Cour des Comptes un droit de contrôle des plus étendus.

L'article 14, disait M. de Man d'Attenrode, rapporteur de la loi, confère à la Cour le pouvoir d'examiner le fond, la légalité, la régularité, l'exactitude de chaque dépense; de s'enquérir si la dépense est conforme aux intentions du législateur, aux lois et aux règlements de finances et aux contrats des parties; d'approfondir les motifs qui militent pour ou contre la dépense et d'en apprécier en quelque sorte le mérite, afin que ses rapports aux Chambres aient une valeur réelle; de faire des observations aux Ministres quand elles jugent que leurs demandes de dépenses s'écartent de l'esprit des lois de crédit; d'obliger le Gouvernement à lui rendre compte de tous les motifs de la dépense et de lui fournir tous les renseignements qu'elle croit nécessaires pour que la dépense soit justifiée.

La Cour des Comptes peut donc, comme le disait M. Donny, faire des réserves dans tous les cas possibles, quand elle estime que la créance n'est pas réelle, quand elle pense que l'imputation n'est pas régulière, ou que la dépense n'est pas légale, enfin quand il existe un motif quelconque qui la détermine à refuser son *visa* ou à lier son *visa* par une réserve.

Ce droit de contrôle illimité n'a pas pour effet de déplacer la responsabilité qui pèse sur les Ministres en leur qualité d'ordonnateurs des dépenses, par le motif qu'en cas de dissidence ou de conflit, les Ministres ont toujours le dernier mot :

L'article 14 de la loi organique dispose, en effet, ce qui suit :

« Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son *visa*, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des Ministres.

» Si les Ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement, sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

» Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres. »

Les termes impératifs et absolus de l'article 116 de la Constitution ne permettent pas au Gouvernement de passer outre, sans avoir égard au refus de *visa*, quand il s'agit d'opérer un transfert ou de dépasser les limites d'une allocation budgétaire.

Dans tous les autres cas les Ministres réunis en Conseil peuvent enjoindre à la Cour des Comptes d'apposer son *visa* sur l'ordonnance qui lui est présentée.

Ce régime donne des garanties parfaites contre une mauvaise gestion des deniers publics, et, néanmoins, il n'entrave pas l'initiative gouvernementale.

Il n'est donc pas douteux que la Cour a donné au texte de l'article 14 de la loi de 1846 une portée restrictive qu'il n'a pas, qu'il ne devait pas avoir puisque la Cour signalait toujours la contrainte à la Chambre et qu'il doit avoir moins que jamais puisque la Législature est immédiatement avisée aujourd'hui de tout différend qui surgira à l'avenir.

* * *

Reste la seconde question : les sommes allouées aux juges doivent-elles être considérées comme subsides ou comme avances de fonds ; qui en aura la gestion et le contrôle.

Pour justifier la décision qui comporte donc l'existence d'une comptabilité spéciale des deniers publics, le Gouvernement invoque des arguments de droit et de fait :

L'argument de droit est que la loi budgétaire prévoit l'octroi de *subsidés* aux magistrats pour l'application de la loi de 1912 et que l'arrêté royal de 1912 les rend responsables vis-à-vis du Ministre de la Justice. L'argument de fait est que le système qui fut adopté n'a pas donné lieu à objections jusqu'en novembre 1921 ; que l'allocation se produit dans des conditions qui sauvegardent les intérêts du Trésor puisque les juges sont tenus d'adresser à la fin de chaque trimestre les comptes justificatifs de leurs dépenses au Ministère de la Justice qui les vérifie soigneusement.

A tout cela la Cour répond que les dépenses dont il s'agit incombent exclusivement à l'État et que dès lors elles sont soumises aux règles générales de notre système de comptabilité ; donc les allocations devraient être faites à titre d'avances de fonds ; elles devaient être maniées aux termes de l'article 7 de la loi du 13 mai 1846 sur la comptabilité de l'État par un agent placé sous les ordres du Ministre des Finances, qui serait nommé par lui ou présenté par lui, qui demeurerait responsable vis-à-vis de lui et qui serait toujours justiciable de la Cour des Comptes.

Votre Commission estime devoir se rallier à la manière de voir de la Cour des Comptes.

Certes, à l'article 55 du Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1922, il était question de subsides alloués aux magistrats. Mais il n'était pas stipulé, comme l'exige l'article 7 de la loi du 13 mai 1846 sur la Comptabilité de l'État, et l'article 15 de la loi du 29 octobre 1846 sur la Cour des Comptes, qu'il était formellement dérogé aux lois organiques sur la comptabilité de l'État. Détail à relever, ce n'est qu'au Budget du Ministère de la Justice pour l'exercice 1923 que l'article 48, qui est analogue à l'article 55 du Budget pour 1922, est accompagné de la mention : « Les subsides aux magistrats pour l'application de la loi » du 13 mai 1912 sont accordés par arrêtés ministériels. Justification de l'emploi » de ces subsides sera fournie au Ministère de la Justice. »

Il résulte donc de ce qui précède que jusqu'ici les textes de lois budgétaires invoqués par le Gouvernement manquaient de précision et que, toute exception faite à un principe général devant être formelle, la Cour des Comptes défendait une thèse exacte.

Votre Commission des finances estime qu'à l'avenir la gestion des subsides

alloués aux magistrats pour l'application de la loi du 12 mai 1912 doit être confiée à des comptables agissant conformément à toutes les règles régissant la comptabilité de l'État.

* * *

Il ne suffit point d'exposer le dissentiment qui a surgi entre le Ministre et la Cour; il faut rechercher le moyen qu'il ne surgisse plus à l'avenir, car pour le passé le dissentiment demeure théorique, la Cour ayant accordé son visa pur et simple pour les mandats qui étaient discutés.

Votre Commission ne croit pas qu'il faille songer à une modification du texte de l'article 14 de la loi organique qui donne au Conseil des Ministres le pouvoir de contraindre la Cour.

Il ne peut être question de conférer à la Cour le droit de paralyser l'action du Gouvernement.

Mais l'organisation de la remise, de l'emploi et du contrôle des allocations sur lesquelles les juges des enfants doivent pouvoir compter devrait être établie conformément aux dispositions légales existantes.

Cette organisation pourra soulever des questions délicates.

Le Budget de la Justice n'a pas encore été discuté.

Votre Commission croit qu'à l'occasion de la discussion de ce Budget, la Chambre pourrait examiner s'il y a lieu d'amender le libellé de l'article 48 du Budget pour l'exercice 1923.

Le Rapporteur,

LIONEL PUSSEMIER.

Le Président,

A. MECHELYNCK.

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 23 MEI 1923.

Geschil tusschen het Rekenhof en den Minister van Justitie naar aanleiding van de vereffening der betalingsbevelen als toelagen ten voordeele van de kinderrechtters uitgegeven.

VERSLAG

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

MIJNE HEEREN,

Het Rekenhof heeft in 1922, na eene beslissing van den Ministerraad, zijn visa geplaatst op de betalingsbevelen uitgegeven door den Minister van Justitie ten voordeele van de kinderrechtters.

Bij brieve van 6 Juli 1922 brengt het Hof de Kamers op de hoogte van het geschil dat is opgerezen tusschen het Hof en de Regceering ⁽²⁾. Het Hof gedraagt zich daarbij naar de voorschriften van artikel 7 der wet van 20 Juli 1921 op de comptabiliteit der betaalbaar gestelde credieten, krachtens dewelke het Hof de geschillen van dien aard niet meer vermeldt in het jaarverslag dat het aan de Wetgevende Kamers zendt, maar onverwijld alle tekortkomingen aan de Begrooingswetten aan de Kamers doet kennen.

Uwe Commissie voor de Financiën heeft u daarover het volgende mede te deelen :

Door de wet van 15 Mei 1912 op de Kinderbescherming wordt aan magistraten, daartoe bijzonder aangeduid in den schoot van de Hoven van Beroep of van

(1) Samenstelling van de *Bestendige Commissie voor de Financiën, de Begrootingen en de Bezuinigingen* : de heeren MECHELYNCK voorzitter; HALLET, HOUTART, ondervoorzitters; CARLIER, DAVID, secretarissen; BOLOGNE, COUSOT, DE BRUYNE (Aug.), DE LIEDEKERKE, DONNAY, OZERAY, PUSSEMIER, SOUDAN, STRAUS, VAN GLABBEKE en WAUWERMANS.

(2) De Memorie van het Rekenhof is, als bijlage, gevoegd bij het document van den Senaat, n^o 120 (1922-1923) : Verslag van de Commissie voor Financiën belast met het onderzoek van de Memorie betreffende het geschil tusschen het Rekenhof en de Regceering.

de Rechtbanken van Eersten Aanleg, aan de kinderrechters, opgedragen recht te spreken over de minderjarigen die voor de rechtbank moeten verschijnen. Deze rechters beschikken, wat betreft het plaatsen van kinderen, over eene zeer uitgebreide macht; zij kunnen namelijk beslissen (art. 25 der wet) dat minderjarigen tot hun meerderjarigheid kunnen geplaatst worden onder het stelsel de vrijheid onder toezicht. In dit geval wordt de bewaking der kinderen uitgeoefend door « afgevaardigden ter kinderbescherming », welke zijn personen door den rechter gekozen onder de leden van de Vereenigingen voor kinderbescherming, en de wet voegt erbij dat deze afgevaardigden kunnen bezoldigd worden.

De groote vrijheid van handelen welke, in het belang zelf van de misloopen minderjarigen, aan de kinderrechters wordt toegekend, vergt dat dezen over bijzondere credieten moeten beschikken, om de hun opgedragen taak te kunnen vervullen.

Sedert 1913 staat er dan ook in de Begrooting van Justitie een artikel luidend : « *Toelagen aan de magistraten voor de toepassing van de wet van 15 Mei 1912* » en de Ministerieele Onderrichting van 24 September 1912, betreffende de toepassing van deze wet bepaalt, in artikel 41 : « *Het Departement van Justitie stelt* » *ter beschikking van elken kinderrechter eene som bestemd om de uitgaven te* » *dekken op zijn verzoek gedaan voor de toepassing dezer wet, en die niet kunnen* » *gebracht worden onder de kosten van onderhoud en opvoeding, noch kunnen* » *begroot worden, volgens de regeling van kosten in strafzaken, namelijk de* » *reiskosten van de minderjarigen en van de personen die hen vergezellen, de* » *verplaatsingskosten en andere uitgaven van de afgevaardigden ter kinder-* » *bescherming, evenals de gebeurlijke bezoldiging van deze laatsten* ».

Nu beweert het Rekenhof dat de sommen, ter beschikking gesteld van de kinderrechters op de hooger aangehaalde wijze, niet kunnen toegekend worden als tegemoetkomingen waarvan de rechter het gebruik voor den Minister rechtvaardigt, het vraagt dat zij het voorwerp zouden uitmaken van bevelen tot voorschotten, waarvan het gebruik bij het Hof zou gerechtvaardigd worden overeenkomstig artikel 15 der wet van 1846.

Daar de Minister van Justitie niet instemde met de vraag door het Hof gedaan ⁽¹⁾, weigerde dit op 24 Februari 1922, zijn visa te plaatsen op de betalingsbevelen uitgegeven als toelagen ten voordeele der kinderrechters.

Steunend op den tekst van artikel 14 der wet tot regeling van het Rekenhof, besloot de Ministerraad op 27 Maart en 22 Mei 1922 dit College te verplichten onder voorbehoud de mandaten, waarvan sprake, te viseeren,

Ofschoon het Hof aan den Ministerraad het recht betwistte het te dwingen, verleende het zijn gewoon visa zonder meer, met voorbehoud echter het geschil ter kennis van de wetgeving te brengen; het hield zich daarbij, zooals wij reeds zegden, bij de voorschriften van artikel 7 der wet van 20 Juli 1921, waarbij de comptabiliteit der betaalbaar gestelde credieten wordt ingesteld.

Het geschil tusschen het Hof en den Ministerraad gaat dus in werkelijkheid over twee punten.

(1) Cfr bladz. 34 en 35 van het cohier van aanmerkingen door het Hof voorgelegd aan de Wetgeving, 30 Maart 1922.

Het Hof beweert vooreerst dat de Ministerraad niet de bevoegdheid bezit het te dwingen tot het viseeren, zelfs onder voorbehoud, van de mandaten.

Vervolgens houdt het staande dat men de toelagen niet had moeten uitgeven als betalingsbevelen, te onderwerpen aan het voorafgaand visa van het Hof, maar dat zij het voorwerp moeten uitmaken van voorschotten, waarvan het Hof het gebruik zou moeten nagaan, op voorlegging van de bewijsstukken. Kortom, het Hof vraagt dat de uitbetaling der toelagen zou gedaan worden overeenkomstig met de grondregelen die de Staatscomptabiliteit beheerschen.

*
*
*

De vraag of de Ministerraad het Hof kan verplichten zijn visa te plaatsen, komt in den grond neer op het onderzoek van den tekst van artikel 14 der wet van 29 October 1846 betreffende de inrichting van het Rekenhof.

Dit artikel bepaalt :

« *Geen betalingsbevel wordt door de Thesaurie gekwiteerd dan nadat het voorzien is geworden van het visa van het Rekenhof.*

» *Denkt het Hof zijn visa te moeten weigeren, dan worden de beweegredenen dezer weigering in Ministerraad onderzocht.*

» *Oordeelen de Ministers dat er tot uitbetaling moet overgegaan worden onder hunne verantwoordelijkheid, dan viseert het Hof onder voorbehoud.*

» *Van zijne beweegredenen geeft het rekenschap in zijne jaarlijksche aanmerkingen aan de Kamers.* »

Voorzeker werd de laatste alinea van het artikel gewijzigd door artikel 7 der wet van 20 Juli 1921 tot instelling van de comptabiliteit der betaalbaar gestelde credieten; zij luidt thans als volgt : « *Het Hof doet dadelijk hare beweegredenen aan de Kamers kennen. In het algemeen maakt het elke tekortkoming aan de begrotingswetten, alsmede aan de artikelen 1 tot 4 dezer wet dadelijk bekend aan de Kamers.* »

Doch de juiste waarde van de wijziging toegebracht door de wet van 1921 aan de wet van 1846 werd aldus omschreven door den heer Hallet, verslaggever der Kamer van de wet van 1921 : « *Het zou eveneens noodzakelijk zijn, dat het Rekenhof er zich niet bij bepale, het Parlement eens per jaar door zijne aanmerkingen op de hoogte te brengen, maar dat de Kamer door het Hof worde ingelicht, telkens als en zoodra het eene onregelmatigheid vaststelt* » ⁽¹⁾.

De algemeene betoekenis van den tekst, in 1846 aangenomen, blijft dus ongewijzigd.

Het Hof beweert dat er « in de paragrafen 2 en 3 van het betrokken artikel slechts sprake is van het geval waarin zich de Regeering bevindt wanneer het Hof er zich tegen verzet dat eene uitbetaling wordt gedaan ten gevolge van zijne weigering in de vereffening te bewilligen van een betaalbevel uitgegeven wegens eene schuldvordering welke klaar werd vastgesteld door bewijsstukken van het verworven recht.

(1) Gedrukte stukken der Kamer, zittingsjaar 1920-1921, n° 266.

» Welnu, de kinderrechters, zoo gaat dit college voort, bezitten geen enkel recht van schuldvordering ten laste van den Staat. Met hun toelagen te verleenen om de kosten te dekken veroorzaakt door de wet op de kinderbescherming, maakt de Minister van Justitie van hen rekenplichtigen die onderworpen zijn aan de jurisdictie van het Hof, op dezelfde wijze als al degenen die gelast zijn met de Staatsgelden om te gaan.

» De Ministerraad schijnt dus, zoo eindigt het Hof zijn betoog, zich vergist te hebben over de uitgestrektheid der bevoegdheid welke hem door artikel 14 wordt verleend... »

Uwe Commissie denkt er anders over.

De tekst van artikel 14 is van algemeenen aard; het onderscheid dat het Hof er wil doen in opnemen komt er niet in voor.

Er is meer nog : de voorbereidende werken tot de wet van 1846 bepalen de beteekenis van artikel 14.

De heer Giron, na onderzoek van deze werken, drukt zich uit als volgt :

« De gebiedende en volstreckte bewoordingen van artikel 116 der Grondwet, » zegt hij, laten aan de Regeering niet toe er geen rekening mede te houden, » zonder zich te bekommeren om het *visa*, wanneer het geldt eene overdracht te » bewerkstelligen of de perken eener begrootingstoewijzing te overschrijden.

» In al de overige gevallen kunnen de Ministers, in Raad vergaderd, aan het » Rekenhof opleggen, het hem aangeboden betaalbevel met zijn *visa* te » bekleeden.

» Deze regeling geeft volkomen waarborgen tegen een slecht beheer van de » staatsgelden, en het belemmert nochtans niet het initiatief vanwege de » Regeering ⁽¹⁾. »

(1) Hier volgt de volledige tekst waardoor de meening van Giron wordt uitgedrukt, *Dictionnaire de Droit administratif et de Droit public*, 1893, B. I, bladz. 233 :

Artikel 116 der Grondwet bepaalt dat het Rekenhof er zorg voor draagt dat geen enkel artikel der uitgaven van de Begrooting overschreden worde en geen enkele overdracht plaats vinde.

De tekst machtigt het Hof contrôle uit te oefenen over de bevelen tot betaling uitgaande van de ministers en van hunne afgevaardigden. « Geen enkel bevel tot betaling », aldus de wet van 29 October 1846, artikel 14, « wordt door 's Rijks Schatkist vereffend dan na het *visa* van het Rekenhof. »

De Regeering had voorgesteld deze contrôle met dezen verstande te beperken, dat het *visa* moest worden verleend wanneer de werkelijkheid van de schuldvordering was gebillijkt en het Hof de regelmatigheid der toeschrijving had erkend.

Naar luid van dezen tekst zou het Rekenhof zijn onderzoek niet mogen uitoefenen dan op de regelmatigheid van elke uitgave en niet de innerlijke waarde ervan bespreken.

Het voorstel der Regeering werd echter door de Kamer der Volksvertegenwoordigers, den 12^{de} Maart 1846, verworpen met 37 stemmen tegen 35.

De definitief goedgekeurde tekst verleent aan het Rekenhof een der meest verstrekkende rechten van contrôle.

Artikel 14 — aldus de heer de Man d'Attenrode, verslaggever der wet — machtigt het Hof, den grond, de wettelijkheid, de regelmatigheid, de juistheid van elke uitgave te onderzoeken; zich te vergewissen of de uitgave overeenstemt met de bedoelingen van den wetgever,

Het is dus niet twijfelachtig dat het Hof aan den tekst van artikel 14 der wet van 1846 eene beperkende beteekenis heeft gegeven die hij niet bezit, die hij niet moest bezitten, aangezien het Hof steeds den dwang bij de Kamer aanklaagde, en die hij min dan ooit moet bezitten, daar de wetgeving thans dadelijk kennis krijgt van elk geschil dat in de toekomst zal oprijzen.

*
* *

Blijft de tweede quaestie ; moeten de sommen toegekend aan de rechters worden aangezien als toelagen of als voorschotten : wie heeft daarvan het beheer en de contrôle?

Ten einde de beslissing te wettigen welke dus het bestaan omvat van een bijzondere comptabiliteit der openbare gelden, beroept de Regeering zich op bewijsgronden van rechte en van feite.

De rechtsgrond is, dat de begrootingswet de toekenning voorziet van toelagen aan de magistraten voor de toepassing der wet van 1912, en dat zij, door het Koninklijk besluit van 1912, aansprakelijk worden gesteld tegenover den Minister van Justitie. De bewijsgrond van feite is, dat het aangenomen stelsel tot in November 1921 tot geen bezwaren heeft aanleiding gegeven; dat de toewijzing

met de wetten en reglementen van Financiën en met de overeenkomsten der partijen ; de redenen voor of tegen de uitgave te doorgronden en er, in zekeren zin, de waarde van te wegen, opdat zijne verslagen aan de Kamers eene werkelijke waarde zouden hebben ; opmerkingen te maken aan de ministers wanneer zij oordeelen dat de aanvragen tot uitgaven afwijken van den geest der credietwetten ; de Regeering te verplichten, aan het Hof kennis te geven van al de redenen der uitgave, alsmede van al de inlichtingen welke het Hof noodig acht om de uitgave te billijken.

Het Rekenhof kan dus, zooals de heer Donny zegde, voorbehoud maken in al de mogelijke gevallen, wanneer het oordeelt dat de schuldvordering werkelijk niet bestaat, wanneer het gevoelen is dat de toeschrijving niet regelmatig is geschied, of dat de uitgave niet wettelijk is, kortom, wanneer er eene welkdanige reden bestaat waardoor het Hof ertoe besluit zijn *visa* te weigeren of het te geven onder voorbehoud.

Dit onbeperkt recht van contrôle heeft niet voor gevolg de aansprakelijkheid der ministers in hunne hoedanigheid van ordonnateurs der uitgaven te verplaatsen omdat, ingeval van meeningsverschil of van geschil, de ministers steeds het laatste woord hebben.

Artikel 14 der organieke wet bepaalt, inderdaad, wat volgt :

« Wanneer het Hof niet meent zijn *visa* te moeten geven, worden de redenen van zijne weigering in ministerraad onderzocht.

« Oordeelen de ministers dat tot de betaling mag worden overgegaan, onder hunne aansprakelijkheid, dan viseert het Hof onder voorbehoud.

« Het doet zijne beweegredenen aan de Kamers kennen in zijne jaarlijksche aanmerkingen. »

De bindende bewoordingen van artikel 116 der Grondwet laten de Regeering niet toeroover heen te stappen zonder in acht te nemen dat het *visa* geweigerd werd, wanneer het eene overdracht geldt of eene overschrijving van een begrootingscrediet.

In al de andere gevallen kunnen de ministers, in raad vergaderd, het Rekenhof verplichten zijn *visa* te stellen op het voorgelegde bevel tot betaling.

Deze regeling geeft volkomen waarborgen tegen een slecht beheer van 's Rijks gelden, belemmert daarom toch het initiatief der Regeering niet.

geschiedt in voorwaarden welke de belangen der Schatkist vrijwaren, aangezien de rechters er toe gehouden zijn, op het einde van ieder trimester, de bewijsrekeningen van hunne uitgaven over te leggen aan den Minister van Justitie die ze zorgvuldig naziet.

Op dit alles antwoordt het Hof dat de betrokken uitgaven uitsluitend aan den Staat behooren en zij, diensvolgens, aan de algemeene regels onzer comptabiliteit onderworpen zijn; dus zouden de toewijzingen moeten geschieden bij wijze van voorschotten; naar luid van artikel 7 der wet van 15 Mei 1846, op de Staatscomptabiliteit, zouden zij moeten behandeld worden door een beambte geplaatst onder de bevelen van den Minister van Financiën, door hem benoemd of voorgedragen, en die tegenover hem zou aansprakelijk zijn en steeds rekenschap verschuldigd zijn aan het Rekenhof.

Uwe Commissie oordeelt de zienswijze van het Rekenhof te moeten bijtreden.

Voorzeker, bij artikel 55 der Begrooting van Justitie voor het dienstjaar 1922, was er sprake van toelagen aan de magistraten toegekend. Doch er was niet bepaald, zooals wordt vereischt door artikel 7 der wet van 15 Mei 1846 op de Staatscomptabiliteit, en door artikel 15 der wet van 29 October 1846 op het Rekenhof, dat er uitdrukkelijk afgeweken werd van de organieke wetten op de Staatscomptabiliteit. Nog dient vermeld te worden, dat het enkel in de Begrooting van Justitie voor het dienstjaar 1923 is, dat artikel 48, hetwelk strookt met artikel 55 der Begrooting voor 1922, de volgende vermelding te vinden is : « De toelagen aan de magistraten voor de toepassing der wet van 15 Mei 1922 worden bij ministerieele besluiten verleend. Rechtvaardiging van het aanwenden dezer toelagen zal aan den Minister van Justitie overgelegd worden. »

Uit het voorgaande blijkt dus, dat tot nog toe de teksten van begrooiingswetten, door de Regeering ingeroepen, geen nauwkeurige aanduidingen bezitten en dat — daar iedere afwijking van een algemeen beginsel uitdrukkelijk moet vermeld worden — het Rekenhof een juiste stelling verdedigde.

Uwe Commissie voor de Financiën is van gevoelen dat het beheer der toelagen, aan de magistraten verleend ter uitvoering der wet van 12 Mei 1912, voortaan moet worden toevertrouwd aan rekenplichtigen die optreden overeenkomstig al de regelen van 's Rijks boekhouding.

* * *

Het volstaat niet het tusschen den Minister en het Hof opgerezen meeningsverschil uiteen te zetten; naar middelen dient te worden gezocht om het in de toekomst te weren; voor het verleden blijft het meeningsverschil theorie, vermits het Hof voor de betwiste betalingsbevelen eenvoudig zijn visa heeft verleend.

Uwe Commissie meent niet dat er moet aan gedacht worden wijziging te brengen in den tekst van artikel 14 der organieke wet, waardoor de Ministerraad gemachtigd wordt het Hof te dwingen.

Er kan geen sprake van zijn, aan het Hof het recht te verleen om de werking der Regeering te verlammen.

Doch de regeling van de uitkeering, van het gebruik en van de contrôle der

tegemoetkomingen waarop de kinderrechters moeten kunnen rekenen, zou moeten vastgesteld worden overeenkomstig de bestaande wettelijke bepalingen.

Deze regeling kan kiesche vraagstukken uitlokken.

De Begrooting van de Justitie werd nog niet behandeld.

Uwe Commissie is van gevoelen dat, bij de behandeling van deze Begrooting, de Kamer zou kunnen onderzoeken of er termen zijn om den tekst van artikel 48 der Begrooting voor 1923 te wijzigen.

De Verslaggever,

LIONEL PUSSEMIER.

De Voorzitter,

A. MECHELYNCK.
