

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Session de 1938-1939	N° 75		Zittingsjaar 1938-1939
N° 40 : PROJET DE LOI	SEANCE du 21 décembre 1938	VERGADERING van 21 December 1938	WETSONTWERP N° 40

PROJET DE LOI

autorisant le Roi à prendre les mesures nécessaires afin de maintenir l'équilibre du budget général de 1939.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (1)
PAR M. du BUS de WARNAFFE

MESDAMES, MESSIEURS,

But du projet.

L'exposé des motifs souligne la volonté du gouvernement d'exécuter le budget de 1939 dans le cadre où il a été voté, et de le prémunir contre les à-coups éventuels.

C'est à cette fin qu'il demande au Parlement certains pouvoirs, précisés dans leur objet, et qu'il estime de nature à lui permettre d'assurer l'exécution du budget ordinaire endéans les limites dans lesquelles le Parlement l'a approuvé.

Les pouvoirs sollicités par l'Exécutif ne sont pas seulement définis et conditionnés; ils sont aussi temporaires, n'étant prévus que pour l'exercice 1939.

*
**

Les pouvoirs spéciaux énumérés dans le projet ne paraissent pas pouvoir être disjoints du budget. C'est d'ailleurs ainsi que l'a compris le gouvernement, s'exprimant par l'organe de M. le Ministre des Finances dans l'exposé général du budget (p. 80) :

(1) Composition de la Section centrale : MM. Mundeleer, président. — 1. du Bus de Warnaffe et Wauters. — 2. Fieullien et Guilmin. — 3. Bouchery et Dijon. — 4. Van Cauwelaert et De Jaegher (C.). — 5. De Bruyn (P.) et Pierco.

WETSONTWERP

waarbij aan den Koning machtiging verleend wordt tot het nemen van de noodige maatregelen om de algemeene begrooting van 1939 in evenwicht te houden.

VERSLAG

NAMENS DE MIDDENAFDEELING (1) UITGEBRACHT
DOOR DEN HEER du BUS de WARNAFFE

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Doel van het ontwerp.

In de Memorie van Toelichting zegt de Regeering dat zij vastbesloten is de begrooting van 1939 uit te voeren binnen de perken waarin deze werd aangenomen en ze tegen eventueele schokken te beveiligen.

Met dit doel vraagt de Regeering aan het Parlement zekere machten, wier doel nader wordt aangeduid en die zij van dezen aard acht dat zij haar in staat zullen stellen de gewone begrooting uit te voeren, binnen de perken waarin het Parlement ze heeft aangenomen.

De machten, die de uitvoerende macht aanvraagt, worden niet alleen nader omschreven en aan zekere voorwaarden verbonden; zij zijn ook tijdelijk, daar ze slechts voor het dienstjaar 1939 worden voorzien.

*
**

De bijzondere machten, die in het ontwerp worden opgesomd, kunnen blijkbaar niet van de begrooting worden afgescheiden. Trouwens, zoo verstond het ook de Regeering, toen zij zich, bij monde van den Minister van Financiën, als volgt uitdrukte in de Algemeene Toelichting der begrooting (bl. 80) :

(1) Samenstelling van de Middenafdeeling : De HH. Mundeleer, voorzitter. — 1. du Bus de Warnaffe en Wauters. — 2. Fieullien en Guilmin. — 3. Bouchery en Dijon. — 4. Van Cauwelaert en De Jaegher (C.). — 5. De Bruyn (P.) en Pierco.

« Si l'on veut que le Budget de 1939 soit réellement, en fait, ce qu'il est sur le papier, si l'on veut qu'il s'exécute tel qu'il a été conçu, il faut que le Gouvernement obtienne de la Législature, dès le point de départ, les pouvoirs nécessaires pour qu'il puisse réaliser les économies incluses dans le Budget et prendre à tout moment pendant l'exercice prochain, toutes les mesures, même d'ordre légal, nécessaires pour maintenir la dépense inscrite à chaque article du Budget dans les limites que le Parlement lui-même aura assignées à l'objet visé par cet article. »

C'est pour répondre à ce souci que le gouvernement a déposé, le 29 novembre, le projet faisant l'objet du présent rapport.

**

Ce rapport pourrait être bref, l'exposé des motifs du projet en ayant signalé l'économie.

Nous lui avons néanmoins donné une certaine ampleur, estimant que la discussion parlementaire ne pouvait que gagner en clarté et en concision lorsque la Chambre est mise en possession d'un document qui reflète largement les débats qui se sont fait jour au sein de la section centrale, et prévient ceux qui pourraient s'instaurer à la Chambre.

Nous croyons cette méthode de nature à faciliter la tâche du Ministre et du rapporteur.

Nous espérons qu'elle allégera celle de la Chambre.

Constitutionnalité des pouvoirs spéciaux.

Nous tenons à rencontrer d'abord une objection possible au sujet de la constitutionnalité des pouvoirs spéciaux faisant l'objet du présent projet.

Sous sa forme la plus large, cette objection peut se résumer comme suit: « En accordant au Roi les pouvoirs que le projet sollicite du Parlement, ce dernier abdiquerait son pouvoir législatif au profit de l'Exécutif ».

Cette objection n'est pas fondée.

Aux termes de l'article 78 de la Constitution, « Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Le pouvoir législatif, c'est: le Roi, la Chambre et le Sénat. (Art. 26 de la Constitution.)

Les pouvoirs spéciaux, en l'espèce, n'ont pas pour but ni pour effet d'investir l'Exécutif d'un droit qu'il n'aurait point par essence, puisqu'aussi bien il est une des branches du pouvoir législatif.

Quelles sont, dès lors, la nature et la portée des pouvoirs spéciaux? C'est une détermination de compétence

« Wil men dat de Begroting van 1939 werkelijk, feitelijk, wordt zooals zij op het papier staat, wil men dat zij wordt uitgevoerd zooals zij werd opgemaakt, dan moet de Regeering van de Wetgevende Macht, van meet af aan, de noodige macht verkrijgen om de in de Begroting voorziene bezuinigingen te kunnen doen en op alle tijdstippen, gedurende het aanstaande dienstjaar, alle maatregelen, zelfs van wettelijken aard, te kunnen nemen welke noodig zijn om de onder elk artikel van de Begroting uitgetrokken uitgave te handhaven binnen de perken die het Parlement zelf voor het bij dat artikel gestelde doel zal voorgeschreven hebben. »

Met het oog op de uitvoering van dit voornemen diende de Regeering op 29 November het ontwerp in waarover hier verslag wordt uitgebracht.

**

Dit verslag zou kort kunnen zijn vermits in de de Memorie van Toelichting van het ontwerp het doel en de strekking er van worden uiteengezet.

Desondanks, hebben wij het eenigszins uitgebreid daar wij van oordeel zijn dat de bespreking in het Parlement aan klaarheid en beknoptheid winnen zal wanneer de Kamer in het bezit is van een stuk dat de gedachtenwisseling, in den schoot van de Middenafdeeling, ruimschoots weerspiegelt en aldus veel opmerkingen voorkomen zal die anders in de Kamer zouden worden gemaakt.

Wij zijn van meening dat deze methode van dien aard is dat zij de taak van den Minister en van den Verslaggever vergemakkelijken zal.

Wij vertrouwen dat zij deze van de Kamer verlichten zal.

Grondwettelijkheid der bijzondere machten.

Wij willen eerst ingaan op een mogelijk bezwaar omtrent de grondwettelijkheid der bijzondere machten die bij dit ontwerp worden bedoeld.

Dit bezwaar kan men, in den ruimsten zin, aldus samenvatten: « Door aan den Koning de machten te verleenen die door het Parlement worden aangevraagd, zou dit laatste afstand doen van zijn wetgevende macht ten bate van de Uitvoerende macht. »

Dit bezwaar is niet gegrond.

Luidens artikel 78 der Grondwet, heeft « De Koning geen andere macht dan die welke de Grondwet en de bijzondere krachtens de Grondwet uitgevaardigde wetten hem uitdrukkelijk toekennen. »

De wetgevende macht, dit is: de Koning, de Kamers, den Senaat (art. 26 der Grondwet).

De bijzondere machten hebben, in het huidig geval, niet ten doel noch voor gevolg de Uitvoerende macht te bekleeden met een recht dat zij in wezen niet zou bezitten, vermits het eveneens een van de takken der wetgevende macht is.

Welke zijn dan den aard en de strekking van de bijzondere machten? Het is een bepaling van bevoegdheid tus-

entre le législatif et l'exécutif, dans le sens de l'extension de la compétence en faveur de ce dernier. (V. L. de Halleux, *Le législatif et l'exécutif en Belgique*, p. 19.)

« Il appartient à la loi, écrit Errera, de déterminer sa propre sphère d'action, et par conséquent de déterminer aussi celle du pouvoir exécutif. »

Il ne s'agit point en l'espèce d'une délégation, mais bien, comme on l'a justement écrit, d'un « bornage ».

C'est conforme à l'article 78 de la Constitution, qui parle de pouvoirs *attribués*, et non de pouvoirs *délégués*.

Nous ne pouvons que nous en référer à cet égard aux considérations produites par notre ancien collègue M. Van Dievoet, rapporteur du projet de loi de pouvoirs spéciaux de 1926.

On pourrait toutefois se demander si l'octroi des pouvoirs spéciaux en ce qui concerne le 1° de l'article 1 du projet ne va pas à l'encontre de l'esprit qui a inspiré l'article 116 de la Constitution: « Elle (la cour des comptes) veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé, et qu'aucun transfert n'ait lieu. »

La question se rattache au principe de la *spécialité budgétaire*.

Elle est délicate.

« Le principe de la spécialité des dépenses a passé dans notre droit public. Les Chambres votent le budget article par article, et aucune de ces allocations ne peut être détournée de son affectation spéciale... La Constitution belge de 1831 a consacré le principe de la spécialité des dépenses par articles, en chargeant la cour des comptes de veiller à ce qu'aucun article de dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu ». (Giron, *Droit public*, n° 409).

Orban professe que « la spécialité budgétaire veut que toutes les recettes et toutes les dépenses figurent au budget: il en résulte que chaque allocation est grevée d'une affectation spéciale et que les transferts d'un article à l'autre ne sont pas autorisés. Le principe est expressément quoiqu'incomplètement énoncé par le second alinéa de l'article 115 de la Constitution ». (*Droit constitutionnel*, 1911, t. III, pp. 294-295). Il ajoute (*Ibid.*, pp. 304-305): « La cour des comptes doit surtout veiller à ce que les ordonnances soient imputables sur le budget, à ce qu'aucun crédit ne soit dépassé, à ce qu'aucun transfert n'ait lieu. »

Au sujet de la même question, on lit dans Thonissen :

« En exigeant (art. 115 de la Constitut.) pour chaque article de recettes et de dépenses un vote des représentants de la nation; en appelant, sur toutes les parties du budget et des comptes, l'examen public et approfondi des mandataires du pays, on prévient les dilapidations et les autres abus qu'on voit si souvent régner dans les Etats où le pouvoir s'est affranchi de ce frein

schen de wetgevende en de uitvoerende macht in den zin van de uitbreiding van de bevoegdheid ten bate van laatstgenoemde (Z. de Halleux, « *Le législatif et l'exécutif en Belgique* », biz. 19).

« Het hoort den Koning toe, zoo schrijft Errera, zijn eigen werking te bepalen en, bijgevolg, ook dezen van de uitvoerende macht te bepalen. »

Het gaat, in dit geval, niet over een opdracht maar, zooals men terecht heeft geschreven, over een « afhaling ».

Dit strookt met artikel 78 der Grondwet die spreekt van *toegeken*de en niet van *opgedragen* machten.

Wij kunnen slechts weerzinnen aan de overwegingen van onzen oud-collega, den heer Van Dievoet, verslaggever van het wetsontwerp van 1926, over de bijzondere machten.

Men zou zich, evenwel, kunnen afvragen of de toekenning van bijzondere machten, wat het 1° van het eerste artikel van het ontwerp betreft, niet ingaat tegen den geest waardoor artikel 16 der Grondwet wordt ingegeven: « Het (Rekenhof) zorgt er voor dat geen artikel van de uitgaven der begrooting wordt overschreden en dat geen overschrijvingen geschieden. »

De kwestie houdt verband met het beginsel van *het bijzonder karakter der begrooting*.

Het geldt hier een kiesche kwestie.

« Het beginsel van de specialiteit der uitgaven werd opgenomen in ons publiek recht. De Kamers stemmen de begrooting artikel na artikel, en geen dezer toelagen mag niet worden afgewend van zijn bijzondere bestemming... In de Belgische Grondwet van 1831 werd het beginsel van de specialiteit der uitgaven bij artikel vastgelegd, door aan het Rekenhof opdracht te geven er over te waken « dat geen artikel van de uitgaven der begrooting wordt overschreden en dat geen overschrijvingen geschieden. » (Giron, *Droit public*, n° 409.)

Orban leert dat « de specialiteit der begrooting wil dat al de ontvangsten en al de uitgaven voorkomen op de begrooting; hieruit vloeit voort dat elke toelage belast is met een bijzondere bestemming en dat de overschrijvingen van het een naar het ander artikel niet toegelaten zijn. Het beginsel wordt uitdrukkelijk, ofschoon onvolledig omschreven in de tweede alinea van artikel 115 der Grondwet. » (*Droit constitutionnel*, 1911, D. III, bl. 294-295.) Hij voegt er aan toe (*Ibid.*, bl. 304-305): « Het Rekenhof moet vooral er over waken dat de machtigheden tot uitbetaling aan te rekenen zijn op de begrooting, dat geen krediet wordt overschreden, dat geen overschrijving geschiede. »

Over dezelfde kwestie leest men bij Thonissen :

« Daar (artikel 115 der Grondwet) voor elk artikel van ontvangsten en uitgaven een stemming van de vertegenwoordigers der natie te eischen, door voor al de deelen van de begrooting en de rekeningen een openbare en grondige behandeling vanwege de mandatarissen van het land uit te lokken, voorkomt men de verspillingen en de andere misbruiken die men zoo vaak

» salulaire. La constitution d'un peuple libre, disait le comte de Theux, doit le préserver d'impôts arbitraires et assurer l'emploi fidèle de ceux qui sont légalement perçus. » (*La Constitution belge*, 3^e édit., pp. 358-359).

A s'en tenir au sens strict des termes, il faudrait conclure que tout transfert de crédit est interdit.

En fait, ce n'est pas le cas, et il suffit de rappeler : 1) les lois intervenant pour consacrer des transferts en fin d'exercice; 2) les dispositions insérées dans des budgets, et autorisant des virements entre les articles « traitements » (1).

Le principe n'est donc pas d'une rigueur inflexible, et des compétences incontestées trouvent normal que des transferts interviennent suivant les nécessités de la gestion (V. Matton, *Traité sur la comptabilité publique*, p. 492.)

Nous estimons dès lors qu'il y a lieu d'examiner le problème sur base de trois éléments : la pratique suivie jusqu'ici; celle qui est envisagée temporairement par le projet; l'exercice du contrôle législatif.

Le contrôle législatif sur l'exécution du budget est une prérogative du Parlement. A cet égard la spécialité budgétaire constitue une garantie importante. Encore convient-il de s'entendre sur les degrés de cette spécialité, et de ne pas la pousser à l'extrême dans un sens au risque de paralyser l'Exécutif dans sa mission propre, ou dans l'autre sens, en ne permettant plus au Parlement d'exercer raisonnablement son contrôle.

Il appartient au Parlement de fixer à cet égard les limites de ce qu'il juge indispensable à l'exercice de sa mission. Encore une fois, c'est une question de « bornage » qui se pose, et que le Parlement — seul intéressé — est en droit de trancher dans la mesure qu'il estime compatible avec la sauvegarde de l'une de ses attributions primordiales.

Comment faut-il, à cet égard, juger le projet ?

Il paraît peu contestable qu'en théorie pure il menace le principe de la spécialité budgétaire.

Pratiquement, toutefois, il n'en est pas ainsi pour deux raisons.

L'une résulte du texte même du projet, qui ne vise que le « transfert d'excédents de crédit »; et restreint par conséquent les possibilités de transfert à des cas limités, n'excluant peut-être pas dans le chef de l'Exécutif l'éventualité d'une erreur d'appréciation dans la supputation de ces excédents, mais interdisant de sa part toute velléité d'arbitraire.

(1) Nous estimons que ces derniers transferts devraient toujours faire l'objet d'un arrêté royal. Ils sont l'exécution d'une disposition de loi budgétaire. Et agir autrement nous paraît méconnaître l'article 67 de la Constitution.

» ziet heerschen in die Staten waar de macht zich van deze heilzame rem heeft ontdaan. » — « De Grondwet van een vrij volk, zoo zeide graaf de Theux, moet het beveiligen tegen willekeurige belastingen en het stipt gebruik verzekeren van deze die wettelijk worden geind. » (*La Constitution belge*, 3^e uitgave, bl. 358-359.)

Wanneer men zich streng aan deze bewoordingen houdt, zou men moeten besluiten dat elke overschrijving van krediet verboden is.

In feite is zulks niet het geval en het volstaat te verwijzen naar : 1^o de wetten die ten doel hebben overschrijvingen op het einde van het dienstjaar te bekrachtigen; 2^o de bepalingen die in begrotingen worden ingelascht en waarbij overschrijvingen tusschen de artikelen « weden » (1) worden toegelaten.

Het beginsel is dus niet zoo uiterst strak en van onbetwistbare bevoegde zijde vindt men het normaal dat overschrijvingen worden gedaan naar gelang van de noodwendigheden van het beheer. (L. Matton, *Traité sur la comptabilité publique*, bl. 492.)

Wij zijn dan ook van meening dat het vraagstuk moet worden onderzocht op grond van drie gegevens : de tot dusver gevolgde praktijk; deze die tijdelijk wordt voorzien bij het ontwerp; de uitoefening van de bij de wet ingevoerde controle.

De bij de wet ingevoerde controle op de ten uitvoerlegging van de begroting hoort toe aan het Parlement. In dit opzicht, geldt de begrotingsspecialiteit als een belangrijke waarborg. Dan nog dient men zich te verstaan nopens de graden dezer specialiteit en niet te zeer in een enkele richting te stuwen, derwijze gevaar te loopen de Uitvoerende Macht in haar eigen taak te belemmeren. — of in de andere richting, door het Parlement niet toe te laten zijn controle op redelijke wijze uit te oefenen.

In dit opzicht, dient het Parlement zelf de grenzen te bepalen die het onontbeerlijk acht voor de uitvoering van zijn opdracht. Nogmaals, heeft men hier te doen met een kwestie van « afbakening », die alleen door het Parlement — eenig belanghebbende — mag worden uitgemaakt in een zin die vereenigbaar is met de vrijwaring van een zijner hoofdzakelijke bevoegdheden.

Hoe dient, in dit opzicht, het ontwerp beoordeeld ?

Het lijkt moeilijk te weerleggen, dat het, in louter theoretisch opzicht, het beginsel bedreigt der begrotingsspecialiteit.

In werkelijkheid, is dit echter niet het geval, om twee redenen.

De eene blijkt uit den tekst zelf van het ontwerp, waarin slechts de « overdracht van kredietexcedenten » wordt beoogd, en waardoor, bijgevolg, de mogelijke overdrachten slechts gelden voor beperkte gevallen, waarbij misschien vanwege de Uitvoerende Macht de gebeurlijkheid niet wordt uitgesloten van een verkeerde beoordeeling, bij de berekening dezer excedenten, doch van harentwege elken lust tot willekeur verbieden.

(1) Naar onze meening zouden deze laatste overschrijvingen steeds bij Koninklijk besluit moeten geschieden. Zij zijn de uitvoering van een bepaling eener begrotingswet. Door anders te handelen miskent men, meenen wij, artikel 67 der Grondwet.

La seconde raison procède de la réalité même des choses, et cette réalité, c'est que l'Exécutif ne peut raisonnablement faire fond sur des excédents éventuels avant que l'exercice n'ait été fortement entamé.

En d'autres termes, par application des pouvoirs prévus à l'article 1^{er}, 1^o, l'Exécutif ne pourrait pas faire ce que Ch. de Brouckère, administrateur général des finances, reprochait au gouvernement du Roi Guillaume: « bouleverser après l'approbation toutes les combinaisons » primitives ».

Nous estimons donc que dans les limites prévues au projet il n'y a pas d'objection constitutionnelle fondamentale contre le fait, pour le Parlement, d'autoriser l'Exécutif à effectuer, dans des conditions déterminées et à des fins spéciales, certains transferts de crédit.

Nous ne pouvons toutefois nous abstenir de souligner que ce procédé constitue, dans notre régime budgétaire, une innovation qui pourrait devenir dangereuse si elle était érigée en système.

La Section centrale a estimé nécessaire, pour assurer le contrôle du Parlement, de prévoir que tout arrêté royal délibéré en Conseil, pris en vertu de la loi projetée, fût immédiatement publié au *Moniteur*. C'est à cette fin qu'a été proposé et admis l'amendement apporté à l'article 2.

Limitation des pouvoirs spéciaux prévus par le projet.

Une observation a été émise suivant laquelle, de tous les projets de loi attribuant au Roi des pouvoirs spéciaux, aucun n'aurait été, jusqu'ici, aussi large et aussi vague que le projet actuel.

Affirmer cela, c'est oublier la portée infiniment plus extensive des lois de pouvoirs spéciaux votées antérieurement.

Ces dernières permettaient, entre autres, de modifier ou de compléter la législation relative aux impôts au profit de l'Etat, de reviser l'assiette, le mode de perception et le taux des impôts (loi du 31 juillet 1934); elles permettaient de modifier ou de compléter la législation relative aux rétributions et allocations de toute nature qui sont à charge de l'Etat, et d'assurer l'application de ces dispositions par toutes sanctions civiles, fiscales ou pénales; elles permettaient de remanier la procédure administrative et contentieuse; d'adapter aux conditions économiques, et de résilier éventuellement des contrats comportant des prestations périodiques, notamment en matière de baux et de prêts (Loi du 15 mars 1935).

Nous nous bornons à cette énumération.

Elle suffit à établir que d'antérieures lois de pouvoirs spéciaux conféraient au Roi, en matière économique, fis-

De tweede reden berust op den werkelijken stand van zaken zelf, en deze werkelijkheid bestaat in het feit, dat de Uitvoerende Macht redelijkerwijze niet mag rekenen op gebeurlijke excedenten, voordat het dienstjaar reeds in groote mate is aangesproken.

Met andere woorden, zou de Uitvoerende Macht, dank zij de toepassing van de in artikel 1, 1^o, voorziene machten, niet kunnen doen wat door Ch. de Brouckère, algemeen beheerder der financiën, aan de Regeering van Koning Willem werd verweten, namelijk: « omverping van alle aanvankelijke combinaties, na goedkeuring ».

Wij zijn dus van oordeel dat, binnen de in het ontwerp voorziene perken, geen fundamenteel grondwettelijk bezwaar geldt tegen het feit, voor het Parlement, dat de Uitvoerende Macht de toelating bekomt om, onder bepaalde voorwaarden en tot bijzondere doeleinden, zekere kredietoverdrachten te gelasten.

Wij kunnen nochtans niet nalaten er op te wijzen, dat die handelwijze, in ons begrootingsregime, een nieuwigheid uitmaakt die gevaarlijk zou kunnen worden, indien zij als stelsel werd aangenomen.

Ten einde de controle van het Parlement te verzekeren, achtte de hoofdafdeeling het noodig te voorzien, dat elk aan de beraadslaging van den Raad onderworpen Koninklijk besluit, genomen in uitvoering van de ontworpen wet, onmiddellijk door den « *Moniteur* » dient bekendgemaakt. Te dien einde, werd het bij artikel 2 voorziene amendement voorgesteld en goedgekeurd.

Beperking van de door het ontwerp voorziene bijzondere machten.

Er werd beweerd dat van al de wetsontwerpen waarbij aan den Koning bijzondere machten werden verleend, geen enkel, tot op heden, zoo ruim noch zoo weinig duidelijk was als het huidig ontwerp.

Wanneer men dit beweert, dan vergeet men hoe oneindig meer rekbaar de draagwijdte was van de vroeger goedgekeurde volmachtswetten.

Deze laatste lieten, onder meer, toe de wetten betreffende de belastingen geheven ten bate van den Staat te wijzigen of aan te vullen, en inzonderheid den grondslag, de wijze van inning en het bedrag van de belastingen te herzien (wet van 31 Juli 1934); zij lieten toe de wetgeving betreffende de bezoldigingen en toelagen van allen aard, die ten laste komen van den Staat, te wijzigen of aan te vullen, en de toepassing van die bepalingen te verzekeren door de noodige sancties van burgerlijken, fiskalen of strafrechtelijken aard; zij lieten toe de procedure op administratief gebied evenals in betwiste zaken om te werken; ook de aanpassing bij de economische tijdsomstandigheden en de eventuele verbreking van de overeenkomsten waarbij periodieke verstrekkingen bedongen zijn, namelijk op het stuk van huurovereenkomsten en geldleeningen. (Wet van 15 Maart 1935.)

Wij beperken ons bij deze opsomming.

Zij volstaat om uit te wijzen dat de vroegere volmachtswetten aan den Koning, op economisch, fiscaal, adminis-

cale, administrative, pénale, judiciaire et civile, des pouvoirs incomparablement supérieurs à ceux du projet actuellement soumis aux délibérations de la Chambre.

Les pouvoirs spéciaux et la démocratie.

Une autre objection encore a été élevée contre le présent projet. Elle n'est pas neuve, car « c'est une opinion » répandue que le régime des décrets-lois est une infraction aux règles de la démocratie ». (E. Giraud, *La crise de la démocratie*, p. 150.)

Que faut-il en penser ?

Observons d'abord que le vote du projet n'aboutirait qu'à un dessaisissement momentané, partiel et contrôlé du Législatif.

Pour le reste, nous ne pouvons que nous rallier aux considérations que développe le professeur Giraud dans l'ouvrage ci-dessus cité :

« Pour nous, les seuls principes essentiels de la démocratie sont des élections libres et sincères, et un gouvernement issu de telles élections ou possédant la confiance du Législatif qui en procède; la répartition des activités entre les pouvoirs est une question d'une importance capitale, mais d'ordre essentiellement pratique.

» La substitution de l'Exécutif au Législatif produit, il est vrai, deux conséquences peu conformes à l'esprit de la démocratie. En premier lieu quand le gouvernement légifère au moyen de décrets-lois, il n'y a plus de discussion publique et contradictoire des mesures prises. En second lieu, les adversaires des mesures — et c'est-là souvent une des raisons du recours aux décrets-lois — n'ont pas la possibilité de faire une résistance au sein des organes de l'Etat. Mais ces deux considérations, la seconde surtout, ne sont pas décisives.

» Sans doute, la concentration de tous les pouvoirs aux mains de l'Exécutif et la fin de toute dépendance de celui-ci vis-à-vis du Législatif seraient le bouleversement de l'économie des régimes démocratiques, et présenteraient de sérieux dangers ! Mais les décrets-loi n'ont pas normalement un tel effet. En exposant les modalités des décrets-lois nous avons montré que le dessaisissement du Législatif était momentané et partiel et que certains contrôles du Législatif étaient prévus. Mais il y a plus, les règles essentielles du système démocratique que continuent à s'appliquer, sans qu'il soit besoin de le dire.

» C'est d'abord, en régime parlementaire, le principe de la responsabilité ministérielle qui, à tout moment, permet au Parlement de renverser le Gouvernement.

» D'autre part, sous n'importe quel régime démocratique la maîtrise du pouvoir législatif, en matière de lé-

tratif, strafrechtelijk, rechtskundig en burgerlijk gebied, oneindig ruimere machten verleenden dan deze voorzien in het thans bij de Kamers aanhangig ontwerp.

De bijzondere machten en de democratie.

Een andere opwerping werd nog tegen onderhavig ontwerp ingebracht. Zij is niet nieuw, want « het is een gangbare meening dat het stelsel van de wetsdecreten een inbreuk is op de regelen van de democratie ». (E. Giraud, *De crisis van de democratie*, blz. 150.)

Wat daarover te denken ?

Laten wij eerst en vooral opmerken dat de aanneming van het ontwerp slechts een kortstondige, tijdelijke en gecontroleerde afstand vanwege de Wetgevende macht zou beteekenen.

Voor het overige, kunnen wij slechts instemmen met de beschouwingen door professor Giraud in hooger aangehaald werk ontwikkeld.

« Voor ons, berusten de essentiele beginselen van de democratie slechts in vrije en oprechte verkiezingen, en in een regeering uit dergelijke verkiezingen gesproten, of die het vertrouwen bezit van de wetgevende macht er uit gesproten; de verdeling van de werkzaamheden onder de machten is een vraagstuk van hoofdzakelijk belang, maar van zuiver practischen aard. De vervanging van de wetgevende door de uitvoerende macht brengt weliswaar twee gevolgen mede, welke niet met den geest van de democratie strooken. Eerstens, wanneer de Regeering de wetgevende taak door middel van wetsdecreten vervult, is er geen openbare en op tegenspraak gerichte behandeling meer van de getroffen maatregelen.

» Tweedens, zijn de tegenstanders van de maatregelen — en het is dikwijls hierom dat men tot wetsdecreten zijn toevlucht neemt — niet in de gelegenheid om in de Staatsorganen weerstand te bieden. Maar deze twee beschouwingen, en vooral de tweede, zijn niet beslissend.

» Zeker, zou de samentrekking van alle machten in de handen van de uitvoerende macht en het einde van elke afhankelijkheid van deze laatste tegenover de wetgevende macht een omwenteling zijn in de inrichting van de democratische regimes en een wezenlijk gevaar bieden. Maar normaal brengen de wetsdecreten dit niet mede. In onze uiteenzetting over de modaliteiten van de wetsdecreten, hebben wij aangetoond dat de in de plaatsstelling slechts kortstondig en gedeeltelijk was, en dat zekere controle van de wetgevende macht voorzien werd. Er is echter meer: de essentiele regels van het democratisch stelsel worden voorts toegepast, zonder dat men dit hoeft te bevestigen.

» Eerstens, hebben wij, in het parlementair regime, het beginsel van de ministriele verantwoordelijkheid, dat het Parlement elk oogenblik toelaat de Regeering omver te werpen.

» Anderzijds, blijft, onder gelijk welk democratisch regime, — hoe breed ook de teksten mogen zijn waar-

» gislation, subsiste, si larges que soient les termes dans
 » lesquels ont pu être accordés les pleins pouvoirs. Outre
 » que le Législatif peut abroger la loi des pleins pouvoirs
 » qu'il a votée... il a pleine liberté pour abroger les dé-
 » crets-lois édictés par l'Exécutif, comme il peut abroger
 » les lois qu'il a lui-même votées.
 » Le régime des pleins pouvoirs n'est donc pas en op-
 » position avec les principes de la démocratie ».

C'est vrai, *a fortiori*, de pouvoirs spéciaux limités.

Nécessité des pouvoirs spéciaux.

Nous avons entendu dire que les pouvoirs spéciaux sollicités étaient dangereux et inutiles.

Dangereux, parce qu'ils marquaient un retour aux méthodes du Consulat, consistant à mettre un crédit global à la disposition de l'Exécutif qui en réglait l'affectation à sa guise.

Inutiles, parce que l'Exécutif a toujours la faculté de demander au Parlement d'assurer par la voie législative régulière les mesures dont la nécessité s'indiquerait.

A cela nous répondons :

1^o Il ne s'agit nullement de laisser à l'arbitraire de l'Exécutif l'affectation du montant global des crédits inscrits au budget. Le projet ne permet à l'Exécutif, ni de supprimer un article du budget, ni d'y en ajouter un après le vote du Parlement; chaque article du budget doit être exécuté.

Le projet autorise simplement l'Exécutif à transférer à l'un des articles du budget l'excédent d'un crédit voté pour un autre article, et qui se révélerait supérieur au montant effectivement nécessaire pour faire face aux dépenses prévues pour l'exécution dudit article.

2^o Quant à la nécessité de pouvoirs spéciaux pour la réalisation de ces transferts, elle saute aux yeux dès l'instant où l'on se rend compte qu'à leur défaut, chaque fois qu'il l'estimerait opportun et pour chaque article, le Gouvernement devrait déposer un projet de loi l'habilitant à les effectuer.

Ce serait créer l'occasion de débats multipliés qui rendraient illusoire, pour l'Exécutif, les possibilités de suppléer en temps voulu à l'insuffisance de certains crédits par l'utilisation du solde de crédits inutilisés ailleurs.

Double objet du projet de loi.

Le projet se réduit à deux objets distincts et précis :

1^o En sa première disposition, il autorise le Roi à ordonner tout transfert d'excédents de crédit constatés en

» bij de volmachten verleend werden; — de wetgevende
 » macht het meesterschap, in zake wetgeving, behouden.
 » Niet slechts kan de wetgevende macht de door haar
 » gestemde volmachtwet intrekken... haar staat het ook
 » vrij de wetsdecreten van de uitvoerende macht, zooals
 » trouwens de door haar gestemde wetten, in te trekken
 » Het stelsel van de volmachten is dus niet strijdig met
 » de beginselen van de democratie. »

Dit is, *a fortiori*, waar voor beperkte bijzondere machten.

Noodzakelijkheid van de bijzondere machten.

Wij hebben hooren verklaren dat de gevraagde bijzondere machten gevaarlijk en nutteloos waren.

Gevaarlijk, omdat zij een terugkeer beteekenden tot de methodes van het Consulaat, welke hierin bestaan, dat men een krediet in globo ter beschikking van de uitvoerende macht stelt, welke dan naar goëddunken over de bestemming beschikt.

Nutteloos, omdat het aan de uitvoerende macht steeds vrij staat aan het Parlement, langs den regelmatigen wetgevenden weg, de maatregelen te vragen, welke zich opdringen.

Hierop antwoorden wij :

1^o Het gaat er geenszins om, aan de willekeur van de uitvoerende macht de bestemming van het globaal bedrag van de begrootingskredieten over te laten. Het ontwerp geeft aan de Uitvoerende Macht het recht noch een artikel van de begrooting te schrappen, noch er een bij te voegen, na de stemming in het Parlement; elk artikel van de begrooting moet uitgevoerd worden.

Het ontwerp machtigt eenvoudig de uitvoerende macht op een der artikelen van de begrooting over te brengen het teveel van het krediet dat — voor een ander artikel voorzien — zou blijken het bedrag dat werkelijk noodig is om de uitgaven voor de uitvoering van dit laatste artikel te bestrijden, te overtreffen.

2^o Wat de noodzakelijkheid betreft van bijzondere machten ter verwezenlijking van deze overdrachten, is zij opvallend, als men beseft dat, bij gebreke er van, de Regeering, telkens zij het gepast acht en voor elk artikel, een wetsontwerp zou moeten neerleggen, hetwelk haar tot de overdracht machtigt.

Het zou er op neerkomen, de gelegenheid tot menigvuldige besprekingen te scheppen, welke voor de uitvoerende macht de mogelijkheden zouden uitschakelen om, ten gepasten tijde, te voorzien in de ontoereikendheid van zekere kredieten, door elders ongebruikte kredietoverschotten te gebruiken.

Tweevoudig doel van het wetsontwerp :

Het ontwerp kan worden herleid tot twee afgescheiden en duidelijke onderwerpen :

1^o In zijn eerste bepaling wordt de Koning er toe gemachtigd om alle overdracht te gelasten van in den loop

cours d'exercice, entre les différents budgets et articles du budget ordinaire de l'Etat.

Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet, « plusieurs budgets comportent déjà des clauses autorisant des transferts d'article à article pour les dépenses du personnel. »

Le projet se borne à étendre les dispositions déjà prévues et appliquées dans le cadre de certains budgets particuliers, à tous les budgets considérés en bloc, et à tous les articles du budget ordinaire.

Il rend communicants des vases qui ne l'étaient pas, et ce pour permettre de maintenir un étiage général au niveau auquel il a été prévu.

2° En sa seconde disposition, le projet autorise le Roi à adapter au montant des crédits disponibles le taux et les modalités des rétributions, pensions, subventions, indemnités et allocations *fixées par la loi*, notamment en vue d'interdire ou de réglementer tout cumul.

Cette dernière disposition a plus particulièrement alimenté les débats au sein de la Section centrale, en raison d'une possibilité de « déflation » que d'aucuns appréhendent d'y voir cachée. En reprenant le terme de « déflation » dont techniquement l'impropriété est notoire en l'espèce, nous ne faisons qu'utiliser un vocable courant sur la signification exacte duquel les opinions varient, puisque certains vont jusqu'à couvrir de cette étiquette le refus d'*augmenter* des traitements. (Chambre des Représentants, séance du 6 décembre 1938. *Ann. Parl.*, p. 164. Interventions de M. Lahaut.)

M. le Premier Ministre a fait observer à la Section centrale que si le Gouvernement entendait pratiquer une politique de « déflation » qui n'est pas dans ses intentions, il n'aurait pas besoin de pouvoirs spéciaux pour la réaliser en deux domaines importants où il peut agir par voie d'arrêtés royaux : a) les traitements, salaires et pensions des fonctionnaires et agents de l'Etat; b) les allocations de chômage.

Tout autre est la situation en ce qui concerne les traitements de la magistrature, du clergé, des officiers, du personnel enseignant de l'enseignement primaire, qui sont fixés par *la loi*, et ne peuvent être modifiés que par voie législative.

En ce qui concerne les traitements, salaires et pensions du personnel administratif, le Gouvernement a prévu la liquidation sur la base d'un index moyen de 107 1/2 en 1939. Dans l'éventualité où l'index serait supérieur à cette moyenne, le Gouvernement a voulu se prémunir contre le danger d'un déséquilibre budgétaire en se réservant le droit de maintenir le paiement sur la base de 107 1/2 au cas où, faute de recettes supplémentaires, il ne pourrait faire face au paiement sur la base d'un index supérieur.

van het dienstjaar vastgestelde kredietexcedenten onder de verschillende begrotingen en artikelen der gewone begrooting van het Rijk.

In de Memorie van Toelichting van het ontwerp, wordt er aan herinnerd, dat « verscheidene begrotingen thans » reeds bepalingen omvatten, die overdrachten van het » eene artikel op het andere toelaten in verband met de » personeelsuitgaven ».

Het ontwerp beperkt er zich bij, de reeds binnen het raam van sommige bijzondere begrotingen voorziene en toegepaste bepalingen uit te breiden tot alle gezamenlijke beschouwde begrotingen, en tot alle artikelen van de gewone begrooting.

Aldus worden vassen in gemeenschap gebracht, die het vroeger niet waren, en dit ten einde het algemeen peil der uitgaven te behouden zooals voorzien.

2° In de tweede bepaling van het ontwerp, wordt aan den Koning machtiging verleend om het bedrag en de modaliteiten der *bij de wet vastgestelde* bezoldigingen, pensioenen, subsidiën, vergoedingen en toelagen bij de beschikbare kredieten aan te passen, inzonderheid ten einde alle cumulatie te ontzeggen of te regelen.

Deze laatste bepaling gaf meer in het bijzonder aanleiding tot bespreking in den schoot der Middenafdeeling, wegens de mogelijke « deflatie » welke sommigen vreezen er achter verborgen te zijn. Wanneer wij de uitdrukking « deflatie » hebben gekozen, die in technisch opzicht in dit geval oneigenlijk wordt gebruikt, dan is dit omdat wij een algemeen aangenomen woord wilden bezigen nopens de beteekenis waarvan de meeningen verschillen, vermits sommigen zelfs aldus betitelen, de weigering ten opzichte van een *verhooging* der wedden. (Kamer der Volksvertegenwoordigers. Vergadering van 6 December 1938. *Parl. Hand.*, bl. 164. Tusschenkomst van den heer Lahaut.)

In de hoofdafdeeling, liet de Eerste-Minister opmerken dat, indien de Regeering een deflatiepolitiek moest willen voeren, hetgeen strijdig is met hare bedoelingen, zij geen bijzondere machten noodig zou hebben om deze door te drijven op twee belangrijke gebieden waar zij door middel van Koninklijke besluiten mag optreden, te weten : a) de wedden, loonen en pensioenen van het Rijkspersoneel; b) de werklozensteun.

De toestand is volkomen verschillend, wat betreft de wedden van magistraten, geestelijken, officieren, onderwijzend personeel van het lager onderwijs, die bij de *wet* worden vastgesteld en slechts door middel van een wet mogen worden gewijzigd.

Wat de wedden, loonen en pensioenen van het bestuurspersoneel betreft, heeft de Regeering de uitbetaling voorzien op den grondslag van een gemiddeld indexcijfer van 107 1/2 in 1939. Voor het geval waarin het indexcijfer dit gemiddelde mocht overschrijden, heeft de Regeering haar voorzorgen willen nemen tegen het gevaar van een storing van het begrootingsevenwicht, door zich het recht voor te behouden de betaling op de basis van 107 1/2 te behouden, indien zij, bij gebrek aan meerdere ontvangsten, de betaling op den voet van een hooger indexcijfer niet moest kunnen verzekeren.

Dans ce cas, conformément à ce qui a déjà été fait précédemment, le Gouvernement s'entendrait avec les intéressés pour suspendre le paiement du supplément auquel ils auraient droit, quitte à envisager les modalités d'une indemnisation ultérieure.

Dans cette hypothèse, le gouvernement estime qu'il y aurait lieu d'appliquer les mêmes règles aux traitements et pensions régis par une loi, afin d'établir une concordance entre les mesures prises à l'endroit de toutes les catégories de bénéficiaires qui touchent de l'Etat des traitements, des salaires ou des pensions.

C'est à cette fin et pour cette éventualité qu'il demande l'autorisation d'« adapter au montant des crédits disponibles, le taux et les modalités des rétributions, pensions, subventions, indemnités et allocations fixées par la loi ».

Il résulte des explications fournies par le gouvernement que par « montant des crédits disponibles » il faut entendre les crédits votés par le Parlement, majorés éventuellement des sommes provenant des transferts de la partie des crédits reconnue superflue pour d'autres articles du budget ordinaire.

*
**

Des membres de la section centrale ont demandé quelles mesures le gouvernement envisagerait « en vue d'interdire ou de réglementer tout cumul ».

La matière des cumuls est extrêmement complexe en raison de la diversité des cas qui se présentent.

Une première question a été posée: celle de savoir si le projet permettrait éventuellement au Roi d'user des pouvoirs spéciaux pour sublever de l'exonération de l'impôt complémentaire personnel les bénéficiaires de pensions de toute nature.

La réponse est négative; il faudrait une loi d'impôt spéciale pour supprimer l'exonération fiscale dont jouissent actuellement les pensionnés.

*
**

Un membre de la section centrale a demandé si les pouvoirs spéciaux pourraient être utilisés pour réduire les subventions de caractère social, les pensions des mutilés civils, etc.

Il résulte des explications fournies à la section centrale par M. le Premier Ministre qu'il n'y a aucune raison de croire que les crédits prévus au budget seraient insuffisants pour faire face aux dépenses de cet ordre, et que partant il n'y a pas lieu d'envisager qu'il faudrait y porter atteinte.

*
**

Prenant texte du 2^o de l'exposé général du budget (p. 26), un membre a demandé comment le Gouvernement entendait que « certaines pensions d'invalidité seront » réduites dans le cas où, tout en ne correspondant pas à

In dit geval, zou de Regeering, in overeenstemming met wat vroeger is geschied, zich met de betrokkenen verstaan om de betaling van de verhooging waarop zij zouden recht hebben te schorsen, al moest zij ook de modaliteiten van een latere schadeloosstelling overwegen.

De Regeering is de meening toegedaan dat men, in dit geval, op de wedden en pensioenen welke onder een wet vallen, dezelfde regels zou dienen toe te passen, om overeenstemming te brengen tusschen de maatregelen getroffen ten overstaan van alle klassen welke van den Staat, wedden, loonen of pensioenen trekken.

Het is met dit doel en met het oog op deze gebeurlijkheid dat zij machtiging vraagt om « het bedrag en de modaliteiten der bij de wet vastgestelde bezoldigingen, pensioenen, subsidiën, vergoedingen en toelagen bij de beschikbare kredieten aan te passen. »

Uit de verklaringen door de Regeering gegeven, spruit dat men door « bedrag der beschikbare kredieten » moet verstaan de door het Parlement goedgekeurde kredieten, desvoorkomend verhoogd met de bedragen spruitend uit overdrachten van het deel van kredieten welke voor andere artikelen van de gewone begrooting overtollig werden geacht.

*
**

Leden van de hoofdafdeeling hebben gevraagd welke maatregelen de Regeering overwoog « ten einde alle cumulatie te ontzeggen of te regelen ».

Het vraagstuk van de cumulaties is, wegens de verscheidenheid van de gevallen welke zich voordoen, uiterst ingewikkeld.

Een eerste vraag werd gesteld: namelijk te weten of het ontwerp den Koning desvoorkomend zou toelaten van de bijzondere machten gebruik te maken om voor de houders van pensioenen, van welken aard ook, de vrijstelling van de aanvullende personeele belasting op te heffen.

Het antwoord is neen; er zou een bijzondere belastingwet noodig zijn om de fiskale vrijstelling welke de gepensionneerden thans genieten af te schaffen.

*
**

Een lid van de hoofdafdeeling heeft gevraagd of van de bijzondere machten zou kunnen gebruik gemaakt worden om de subsidiën van socialen aard, de pensioenen van de burgerlijke verminkten, enz., te verminderen.

Uit den uitleg aan de hoofdafdeeling door den heer Eerste-Minister verstrekt, blijkt dat er geen reden aanwezig is om te meenen dat de op de begrooting ingeschreven kredieten ontoereikend zouden zijn om dergelijke uitgaven te bestrijden, en dat men, dienvolgens, de mogelijkheid niet moet overwegen er inbreuk op te plegen.

*
**

De tekst overnemend van 11^o van de Algemeene Toelichting van de Begrooting (blz. 26), heeft een lid gevraagd wat de Regeering bedoelde door « sommige invaliditeitspensioenen zullen verminderd worden, ingeval zij geen

» des degrés d'invalidité élevés, elles se cumulent avec
» des traitements à charge de la collectivité ».

La réponse à cette question confirme ce qui figure dans l'exposé général, à savoir que « les mesures à prendre en » ce domaine ne sont pas encore entièrement étudiées. »

Etant donné, comme nous l'avons dit, la multiplicité et surtout la diversité des cumuls de toute nature qui pourraient être réglementés; étant donné, d'autre part, les domaines variés dans lesquels cette réglementation pourrait amener le Gouvernement à envisager des aménagements à des lois ou barèmes existants; le Gouvernement croit devoir poursuivre les études qu'il en entreprises à ce sujet et qui, jusqu'à présent, ne l'ont amené à aucune conclusion ferme.

**

La Section centrale estime que les pouvoirs spéciaux faisant l'objet de l'article 1^{er}, 1^o du projet doivent permettre à l'Exécutif d'aboutir au but qu'il poursuit, s'il se manifeste dans tous les Départements cet esprit d'économie qui est la condition essentielle d'une réduction effective des dépenses sur lesquelles un abattement est possible.

Dans un effort dont doivent se sentir solidaires tous ceux qui peuvent contribuer à réduire le train de vie de l'Etat sans nuire à son fonctionnement normal et à ses obligations essentielles, la Chambre ne voudra pas refuser au Gouvernement les moyens qu'il juge nécessaires pour maintenir au cours de l'exercice 1939 un équilibre budgétaire indispensable.

**

Le projet a été adopté par 5 voix contre 2 et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,

Le Président,

Ch. du BUS de WARNAFFE.

L. MUNDELEER.

Amendement proposé par la Section centrale:

ART. 2.

Rédiger cet article comme suit :

« Les arrêtés pris en exécution de la présente loi seront publiés au « Moniteur » dans les huit jours de leur date, et feront l'objet d'un rapport d'ensemble qui sera soumis aux Chambres au plus tard le 30 novembre 1939. »

betrekking hebben op hoge invaliditeitsgraden en tevens gecumuleerd worden met wedden ten bezware van de gemeenschap ».

Het antwoord op deze vraag bevestigt wat voorkomt in de Memorie van Toelichting, te weten dat de op dit gebied te nemen maatregelen nog niet ten volle zijn ingestudeerd.

Ten overstaan van, zooals wij reeds zegden, den menigvuldigen en verschillende aard van de allerhande voor reglementeering vatbare cumulaties; gezien, anderzijds, de verscheidene gebieden waarop deze reglementeering de Regeering er zou kunnen toe brengen aanpassingen te beoogen van bestaande wetten of barema's, meent de Regeering de reeds dienaangaande aangevangen studies te moeten doordrijven die, tot op heden, nog tot geen vast besluit hebben geleid.

**

De hoofdafdeeling is van oordeel dat de bijzondere machten, vervat in artikel één, van het ontwerp, de Uitvoerende Macht moeten toelaten het beoogde doel te bereiken, indien in alle Departementen de geest van besparing heerscht, die als allereerste vereischte geldt voor een werkelijke inkrimping der uitgaven waarop een vermindering mogelijk is.

Bij een krachtsinspanning waarvoor allen zich solidair moeten voelen, die mede kunnen helpen aan de verlaging van het levensvoet van den Staat, zonder nadeel te berekenen aan zijn normale werking en aan zijn hoofdzakelijke verplichtingen, wil de Kamer aan de Regeering de middelen niet ontzeggen, door deze laatste noodig geacht om, tijdens den loop van het dienstjaar 1939, een onontbeerlijk begrotingsevenwicht te behouden.

**

Het ontwerp werd goedgekeurd met 5 stemmen tegen 2, bij 2 onthoudingen.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

De Voorzitter,

Ch. du BUS de WARNAFFE.

L. MUNDELEER.

Amendement voorgesteld door de Middenafdeeling:

ART. 2.

Dit artikel doen luiden als volgt :

« De in uitvoering van deze wet genomen besluiten zullen, binnen acht dagen volgend op hun datum, in den Moniteur worden bekendgemaakt, en het voorwerp uitmaken van een algemeen verslag dat, uiterlijk op 30 November 1939, aan de Kamers zal worden voorgelegd. »

ANNEXE.

Un membre de la Section centrale ayant manifesté des appréhensions au sujet de l'interprétation et de l'application de l'article 1^{er}, 1^o, le rapporteur a soumis la question à M. le Premier Ministre dans les termes suivants :

« La Section centrale de la Chambre, chargée d'examiner le projet de loi n^o 40 « autorisant le Roi à prendre » les mesures nécessaires afin de maintenir l'équilibre » du budget général de 1939 » m'a chargé de demander au Gouvernement comment il fallait comprendre l'application éventuelle de la disposition de l'article 1^{er}, 1^o, du projet, autorisant « tout transfert d'excédents de crédits » constatés en cours d'exercice ».

» Dans l'avant-projet de rapport dont j'ai donné lecture à la Section centrale, j'explique cette disposition comme suit :

« Il ne s'agit nullement de laisser à l'arbitraire de » l'Exécutif l'affectation du montant global des crédits » inscrits au Budget. Le projet ne permet à l'Exécutif, ni » de supprimer un article du Budget, ni d'y en ajouter » un après le vote du Parlement; chaque article du Budget » doit être exécuté.

» Le projet autorise simplement l'Exécutif à transférer » à l'un des articles du budget l'excédent d'un crédit » voté pour un autre article, et qui se révélerait supérieur » au montant effectivement nécessaire pour faire face aux » dépenses prévues pour l'exécution du dit article ».

» Un membre de la Section centrale, au contraire, craint qu'aux termes de la disposition visée, l'Exécutif puisse ne pas exécuter, ou n'exécuter que partiellement certains articles du budget, dans l'intention de créer ainsi un excédent qui serait utilisé à d'autres fins.

» La Section centrale souhaiterait savoir laquelle de ces deux interprétations est conforme aux vues du Gouvernement. »

Voici la réponse de M. le Premier Ministre à cette question :

« Bruxelles, le 21 décembre 1938.

» Monsieur le Rapporteur,

» J'ai bien reçu votre lettre du 19 décembre.

» Par votre rapport, vous interprétez, d'une manière tout à fait exacte, les intentions du Gouvernement en ce qui concerne les transferts éventuels. La volonté du Gouvernement est d'exécuter les budgets tels qu'ils auront été votés par la Chambre, sans essayer de ne pas dépenser ou de ne dépenser que partiellement certains crédits. La pratique a montré, cependant, que certaines évaluations pouvaient être excessives. Ce que le Gouvernement de-

BIJLAGE.

Daar een lid van de Middenafdeeling zijn ongerustheid te kennen gaf omtrent de uitlegging en de toepassing van artikel 1, 1^o, legde de Verslaggever de kwestie voor aan Den Eerste-Minister, in dezer voege :

« De Middenafdeeling van de Kamer, belast met het onderzoek van het ontwerp N^o 40 « waarbij aan den Koning machtiging wordt verleend tot het nemen van de » noodige maatregelen om de algemeene begrooting van » 1939 in evenwicht te houden » verzocht mij aan de Regeering te vragen hoe men de eventueele toepassing moest verstaan van het bepaalde bij artikel 1, 1^o van het ontwerp waarbij « alle overdracht van in den loop van het » dienstjaar vastgestelde kredietexcedentes » wordt toegelaten.

» In het voorontwerp van verslag, waarvan ik in de Middenafdeeling lezing gaf, leg ik deze bepaling uit als volgt :

« Het is geenszins de bedoeling aan de willekeur van » de uitvoerende macht de bestemming over te laten van » het totaal bedrag van de op de begrooting uitgetrokken » kredieten. Het ontwerp laat aan de uitvoerende macht » niet toe, noch een artikel der begrooting te schrappen, » noch er een aan toe te voegen na de stemming van het » Parlement; elk artikel der begrooting moet worden uitgevoerd.

» Het ontwerp machtigt eenvoudig de uitvoerende macht » het overschot van een voor een onder artikel gestemd » krediet en dat hooger blijken mocht dan het bedrag » dat werkelijk noodig is voor de uitvoering van genoemd » artikel, op een van de artikelen der begrooting over te » schrijven. »

» Een lid van de Middenafdeeling, daarentegen, vreest dat de uitvoerende macht op grond van bedoelde bepaling, zekere artikelen der begrooting niet of slechts gedeeltelijk uitvoeren mocht, met de bedoeling een overschot te maken dat dan voor andere doeleinden zou worden gebruikt.

» De Middenafdeeling zou gaarne willen weten welke van beide uitleggingen strookt met de opvattingen der Regeering. »

Hierna het antwoord van den Eersten Minnster op deze vraag :

« Brussel, 21 December 1938.

« Mijnheer de Verslaggever,

» Uw schrijver van 19 December goed ontvangen.

» Door uw verslag geeft gij op volkomen juiste wijze de inzichten der Regeering weer wat de eventueele overschrijvingen betreft. Het is de bedoeling der Regeering de begrootingen uit te voeren zooals zij door de Kamer zullen worden aangenomen, zonder te pogen zekere kredieten niet of slechts gedeeltelijk uit te geven. Uit de praktijk is nochtans gebleken dat zekere ramingen overdreven zouden kunnen zijn. Wat de Regeering vraagt is de vastgestelde over-

mande, c'est de pouvoir éventuellement transférer les excédents constatés sur d'autres postes pour lesquels le crédit se révélerait insuffisant.

» Le Gouvernement estime qu'il y aurait lieu, pour que cette méthode donne son plein rendement, que les transferts soient possibles non seulement à l'intérieur d'un même budget, mais d'un budget à un autre. L'étude à laquelle il s'est livré lui permet d'affirmer que cette méthode est constitutionnelle. Il paraît, en effet, certain que l'article 116 de la Constitution doit être compris en ce sens que la surveillance de la Cour des Comptes s'exerce en prenant en considération les lois autorisant les dépassements d'articles et les virements. M. Matton, dans son *Traité sur la Comptabilité publique* (page 492), ne critique nullement les lois de transferts de crédit et trouve normal qu'elles interviennent suivant les nécessités de la gestion.

» (S) P. H. SPAAK. »

schotten eventueel te mogen overschrijven op andere posten waarvoor het krediet ontoereikend blijken mocht.

» De Regeering is van oordeel dat het, om deze methode ten volle doeltreffend te maken, noodig is dat deze overschrijvingen mogelijk zijn niet alleen binnen de perken eener zelfde begrooting maar ook van de eene begrooting naar een andere. Uit de studie die zij instelde mag worden afgeleid dat deze methode grondwettelijk is. Inderdaad, het lijkt zeker dat artikel 116 der Grondwet moet worden verstaan in dezen zin dat het toezicht van het Rekenhof geschiedt met inachtneming van de wetten waarbij overschrijvingen van artikelen en de overschrijvingen worden toegelaten. In zijn « *Traité sur la Comptabilité publique* » (bl. 492) maakt de heer Matton geenszins bezwaar tegen de wetten houdende kredietoverschrijvingen en vindt hij het normaal dat zij geschieden volgens de noodwendigheden van het beheer. »

» (G.) P. H. SPAAK. »