

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1948-1949.

SÉANCE DU 23 FÉVRIER 1949.

Rapport de la Commission des Finances et du Budget chargée d'examiner le projet de loi relatif à la comptabilité de l'Etat.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1948-1949.

VERGADERING VAN 23 FEBRUARI 1949.

Verslag van de Commissie van Financiën en van Begroting belast met het onderzoek van het wetsontwerp betreffende de Rijkscomptabiliteit.

Présents : MM. VAN OVERBERGH, président; ALLEWAERT, BOUILLY, DE BRUYNE (V.), le baron DE DORLODOT, DE SMET (P.), HARMEGNIES, MULLIE, RONVAUX, SCHOT, VAN OUDENHOVE, VOS et DOUTREPONT, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Une seule disposition du projet de loi à l'examen doit retenir notre attention, c'est le 3^o de l'article premier.

En effet, les dispositions sub 1^o et 2^o de l'article premier ont déjà été votées par le Parlement et font l'objet de la loi du 14 décembre 1946; d'autre part, l'article 2 constitue uniquement l'abrogation d'une disposition devenue sans objet.

Bornons conséquemment notre examen au 3^o, ainsi conçu : « Les Ministres des Finances et des Communications sont autorisés à faire payer par avances sur la caisse des comptables, sous réserve de régularisation ultérieure, les sommes qui, ayant été indûment portées en recettes budgétaires par les comptables ressortissant à leur Département, doivent être restituées. »

Il s'agit donc de sommes encaissées indûment par les comptables du Département des Finances ou de celui des Communications et qui sont remboursées aux ayants droit par les mêmes comptables à charge du budget des Non-Valeurs et des Remboursements et sans recours au visa préalable de la Cour des Comptes.

Ce mode de liquidation n'est pas prévu par la loi organique de la comptabilité de l'Etat; c'est conformément à des errements remontant au règle-

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Slechts één bepaling van het behandelde wetsontwerp moet onze aandacht hebben, namelijk n^o 3^o van het eerste artikel.

Immers, het bepaalde sub. 1^o en 2^o van het eerste artikel is door het Parlement reeds aangenomen en bij de wet van 14 December 1946 uitgevaardigd; terwijl artikel 2 alleen een doelloos geworden bepaling intrekt.

Wij beperken ons derhalve tot het 3^o, luidende : « De Ministers van Financiën en van Verkeerswezen worden er toe gemachtigd door middel van voorschotten te doen uitbetalen op de kas van de rekenplichtigen, onder voorbehoud van latere regeling, de sommen, die door de onder hun Departement ressorterende rekenplichtigen ten onrechte als budgetaire ontvangsten werden geboekt en moeten teruggestort worden. »

Het betreft hier dus sommen, welke door de rekenplichtigen van het Departement van Financiën of van Verkeerswezen onrechtmatig zijn geïnd, en zonder voorafgaand visum van het Rekenhof, door dezelfde rekenplichtigen worden teruggegeven ten laste van de begroting van Kwade Posten en Terugbetalingen.

De organieke wet op de Rijkscomptabiliteit voorziet in deze wijze van uitbetalen niet. De rekenplichtigen van de ontvangstbesturen betalen de op

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

648 (Session de 1947-1948) : Projet de loi ;

128 (Session de 1948-1949) : Rapport.

Annales de la Chambre des Représentants :

1 et 2 février 1949.

Zie :

Gedr. Stukken van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

648 (Zitting 1947-1948) : Wetsontwerp ;

128 (Zitting 1948-1949) : Verslag.

Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :

1 en 2 Februari 1949.

ment général des finances de 1824 que les comptables des administrations des recettes paient des dépenses assignées sur leurs caisses. Ni la loi du 15 mai 1846 organique de la comptabilité de l'Etat, ni celle du 29 octobre 1846 organique de la Cour des Comptes, ne prévoient cette dérogation au principe général du paiement des dépenses après visa préalable des mandats par la Cour des Comptes. Mais à la faveur d'une certaine tolérance et par continuation de la pratique suivie sous le régime hollandais, les remboursements de droits indûment perçus dont il s'agit, sont effectués directement par les comptables. On semble ne pas avoir remarqué que l'article 116 de la Constitution, qui charge la Cour des Comptes de veiller à ce que les crédits budgétaires ne soient pas dépassés et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu et l'article 17 de la loi du 15 mai 1846, qui dispose qu'aucune sortie de fonds ne peut se faire sans le concours du Ministre des Finances et sans le visa préalable de la liquidation de la Cour des Comptes, *sauf les exceptions établies par la loi*, s'opposaient dorénavant à l'application de cette partie du règlement de 1824, confirmé par arrêté royal de 1849.

A la vérité, il faut dire que longtemps ces errements n'ont pas donné lieu à inconvénient grave.

On s'accommodait donc d'un régime qui, somme toute, présentait certaines facilités et qui par ailleurs ne donnait pas lieu à quelque observation importante. Les sommes à rembourser n'étaient pas très fortes; rarement une question de principe était soulevée.

Cependant, en 1945, un abus très grave a été dénoncé au Parlement.

Voici l'affaire en quelques mots : la loi du 19 janvier 1929 concernant l'extinction des poursuites pénales et des peines relatives à certains crimes et délits commis pendant la guerre 1914-1918 avait autorisé le Ministre des Finances à restituer sous certaines conditions, les dommages-intérêts payés à la suite de condamnations pour trafic avec l'ennemi. Des restitutions avaient été opérées sur la caisse des comptables de l'enregistrement, contrairement aux dispositions légales et la Cour des Comptes, saisie de la régularisation de ces paiements, les avait rejetés en raison de leur illégalité.

On se souviendra que l'affaire a été portée à la tribune du Sénat après avoir fait l'objet de rapports tendant au rejet des restitutions (Documents du Sénat n^{os} 21 et 75 de la session 1944-1945 — *Annales parlementaires* du 27 mars 1945, p. 230, et du 9 octobre 1945, pp. 841 et ss.). A l'époque, le Sénat a été unanime pour regretter ces restitutions et pour condamner la procédure qui les avait permises. Le Sénat entendait signifier au Gouvernement son désir de voir revenir à la stricte légalité, à savoir l'application de l'article 17 de la loi du 15 mai 1846. Ce désir a encore été exprimé à l'occasion de l'examen des budgets des Voies et Moyens de 1945 et de 1946.

hun kassen aangewezen sommen volgens een gebruik, dat teruggaat tot het algemeen reglement van financiën van 1824. Noch de wet van 15 Mei 1846 tot regeling van de Rijkscomptabiliteit, noch de wet van 29 October 1846 tot inrichting van het Rekenhof voorzien in deze afwijking van de stelregel, dat de uitgaven eerst na visering van de mandaten door het Rekenhof betaald mogen worden. Doch als gevolg van een zekere inschikkelijkheid en van de voortzetting van een onder het Hollands bewind gevolgde methode, worden onrechtmatig geïnde sommen rechtstreeks door de rekenplichtigen terugbetaald. Men schijnt niet gemerkt te hebben, dat artikel 116 van de Grondwet, op grond waarvan het Rekenhof er voor moet waken, dat de begrotingskredieten niet overschreden en niet overgedragen worden, en artikel 17 der wet van 15 Mei 1846, volgens hetwelk geen gelden mogen uitgegeven worden zonder de medewerking van de Minister van Financiën en zonder het voorafgaand visum van het Rekenhof, *behalve de bij de wet gestelde uitzonderingen*, zich verzetten tegen de toepassing van dat gedeelte van het reglement van 1824, zoals bekrachtigd bij koninklijk besluit van 1849.

In der waarheid heeft het gebruik lange tijd geen ernstige bezwaren doen rijzen.

Men schikte zich dus in een regeling die, alles bij elkaar genomen, nogal gemakkelijk was en die overigens geen gewichtige bedenkingen deed ontstaan. Er waren geen hoge sommen terug te betalen; slechts zelden kwam het tot een principeskwestie.

Doch in 1945 werd voor het Parlement een zeer zwaar misbruik aangeklaagd.

Beknopt was het geval als volgt : de wet van 19 Januari 1929 betreffende het verval van de vervolging tot straf en van straffen betreffende sommige misdaden en wanbedrijven gepleegd tijdens de oorlog 1914-1918, had de Minister van Financiën gemachtigd om onder bepaalde voorwaarden de schadevergoeding terug te betalen aan hen die daartoe veroordeeld waren wegens handel met de vijand. Er hadden teruggaven plaats gehad uit de kas van de rekenplichtigen der registratie, in strijd met de wetsbepalingen en het Rekenhof, dat deze betalingen moest regulariseren, had ze als onwettelijk beschouwd en verworpen.

Men herinnert zich dat de zaak voor de Senaat kwam, nadat er verslagen over uitgebracht waren die strekten tot verwerping van de teruggaven (Gedr. Stukken van de Senaat n^{rs} 21 en 75, zitting 1944-1945 — *Parlementaire Handelingen* van 27 Maart 1945, blz. 230, en van 9 October 1945, blz. 841 v.v.). De Senaat betreurde toenmaals eensgezind deze teruggaven en veroordeelde de procedure die ze toegelaten had. De Senaat gaf aan de Regering het verlangen te kennen, dat zij weer tot strikte wettelijkheid zou komen door toepassing van artikel 17 van de wet van 15 Mei 1846. Dit verlangen werd nogmaals geuit bij de behandeling van de Rijksmiddelenbegrotingen voor 1945 en 1946.

En présence de ce vœu, la Cour des Comptes a demandé à M. le Ministre des Finances de revoir la question, le procédé adopté jusqu'alors étant, en tout état de cause, illégal. Selon nos informations, la Cour des Comptes ne demandait d'ailleurs pas le recours au visa préalable pour toutes les restitutions; à son avis il ne s'agissait que des restitutions dépassant un certain montant ainsi que celles qui, pour une raison quelconque, notamment la solution d'une question de principe, auraient fait l'objet d'une intervention de l'Administration centrale.

C'était un moyen terme dicté d'une part par le désir de ne pas entraîner des complications d'écritures hors de proportion avec les intérêts en jeu et avec le risque couru par le Trésor en cas de décaissements illégaux et, d'autre part, de limiter la responsabilité personnelle encourue par les fonctionnaires ordonnateurs par application de l'article 8 de la loi du 20 juillet 1921.

Au surplus, sous le régime actuel, le recours au visa préalable est pratiqué sans inconvénient dans certains cas en vertu d'instructions administratives : lorsqu'à l'approche de la clôture de l'exercice des ordonnances de restitution émises sur la caisse des comptables n'ont pas été acquittées, elles sont envoyées à l'Administration centrale en vue de les soumettre au visa préalable de la Cour des Comptes. Il s'agissait donc uniquement d'une extension de ce régime.

Quoi qu'il en soit, il résulte de ce qui précède que l'affirmation contenue dans l'exposé des motifs, à savoir que la mesure est proposée parce que la Cour des Comptes conteste la légalité de la procédure, n'est pas entièrement exacte. Ce collègue n'a fait que déférer à un vœu exprimé par le Sénat et ce vœu était la suite d'abus certains qui avaient provoqué une perte d'une dizaine de millions pour le Trésor public; celui-ci n'a pu recouvrer qu'une très faible partie de ce montant.

Votre rapporteur estime que le Gouvernement aurait fait œuvre sage en admettant le moyen terme proposé par la Cour des Comptes, au besoin en remettant l'application de la mesure à l'exercice 1950 ou 1951, si l'encombrement et l'arriéré actuel des recettes fiscales constituaient un obstacle à une application immédiate.

La Commission propose conséquemment l'amendement ci-après :

« Ajouter au 3^o de l'article premier un alinéa ainsi conçu :

» Néanmoins les restitutions de sommes dépassant 50.000 francs, ainsi que celles qui, pour une raison quelconque, notamment la solution d'une question de principe, auraient fait l'objet d'une intervention soit du Ministre, soit de l'Administra-

Ten aanzien van dit verlangen, vroeg het Rekenhof aan de h. Minister van Financiën, om de zaak opnieuw te onderzoeken, daar de tot dan toe gevolgde weg in ieder geval onwettelijk was. Naar wij vernomen hebben, vroeg het Rekenhof trouwens niet, dat alle teruggaven vooraf zouden gevisceerd worden; dit zou volgens het Hof alleen moeten geschieden voor teruggaven, die een bepaald bedrag te boven gaan, en voor die welke, om een of andere reden, namelijk de oplossing van een principeskwestie, door het Hoofdbestuur mochten behandeld zijn.

Dit was een vergelijk, dat berustte op het verlangen om eensdeels de schrifturen niet ingewikkelder te maken dan de betrokken zaak zelf waard was en het risico van de Schatkist in geval van onwettelijke uitgaven en, anderdeels, om de persoonlijke aansprakelijkheid te beperken van de ambtenaren, die krachtens artikel 8 der wet van 20 Juli 1921 voor de ordonnancering instaan.

Bovendien wordt volgens de huidige regeling het voorafgaand visum in sommige gevallen zonder bezwaar gevraagd krachtens administratieve instructies : wanneer er bij het einde van het dienstjaar nog ordonnantiën van teruggaven zijn, welke de kas der rekenplichtigen niet voldaan heeft, worden ze aan het Hoofdbestuur gezonden, om aan het voorafgaand visum van het Rekenhof te worden onderworpen. Die regeling werd dus alleen maar uitgebreid.

Hoe dit ook zij, uit het vorenstaande blijkt, dat de verklaring in de memorie van toelichting, volgens welke de maatregel voorgesteld wordt omdat het Rekenhof de wettelijkheid van de procedure betwist, niet helemaal juist is. Dit college is tegemoet gekomen aan een wens van de Senaat en deze wens was het gevolg van stellige misbruiken, die de Schatkist een tiental millioenen frank hebben doen verliezen; de Schatkist heeft daar slechts een gering deel van kunnen terugkrijgen.

Uw verslaggever is van oordeel, dat de Regering wijs zou gehandeld hebben, indien zij het vergelijk van het Rekenhof aangenomen had, en desnoods de toepassing van de maatregel uitgesteld tot het dienstjaar 1950 of 1951, indien de overlast en de achterstand van de belastingontvangsten een hinderpaal waren voor een onmiddellijke toepassing.

De Commissie stelt derhalve het volgende amendement voor :

« Na n^o 3^o van het eerste artikel een lid toe te voegen, luidende :

» Niettemin zullen de teruggaven van sommen boven 50.000 frank, alsmede die welke om enige reden, inzonderheid de oplossing van een principeskwestie, hetzij de Minister, hetzij het Hoofdbestuur hebben doen optreden, geschieden langs de gewone

tion centrale, seront liquidées par la voie normale d'ordres de virement soumis au visa préalable de la Cour des Comptes conformément à l'article 17 de la loi du 15 mai 1846. »

Le projet de loi amendé comme indiqué ci-dessus et le rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
A. DOUTREPONT. *Le Président,*
CYR. VAN OVERBERGH.

weg van giro-orders met het voorafgaand visum van het Rekenhof overeenkomstig artikel 17 der wet van 15 Mei 1846. »

Het aldus geamendeerde wetsontwerp en het verslag werden eenstemmig aangenomen.

De Verslaggever,
A. DOUTREPONT. *De Voorzitter,*
CYR. VAN OVERBERGH.