

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

29 AUGUSTUS 1985

COMMISSIE « AD HOC » ⁽¹⁾

belast met het onderzoek van twee arresten van het Hof van Cassatie waarbij arresten van het Rekenhof betreffende de verantwoordelijkheid van openbare rekenplichtigen werden verbroken

(Art. 13, laatste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof)

VOORBEREIDENDE TOELICHTING DOOR DE HEER VAN DE VELDE, RAPPORTEUR

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. — Inleiding	2
II. — Procedure « met inachtneming van de vormen bepaald voor het Rekenhof »	2
III. — Analyse van de arresten van de commissie <i>ad hoc</i> dd. 3 maart 1948 en 20 juni 1957	5
IV. — Analyse van het begrip « rekenplichtige » :	
a) Een strikte interpretatie	5
b) Een extensieve interpretatie	6
c) Aanvullende beschouwingen	9

DAMES EN HEREN,

I. — Inleiding

Op 20 december 1984 besliste de Kamer om aan de Conferentie van de Voorzitters de samenstelling toe te vertrouwen van een commissie *ad hoc*, die — overeenkomstig artikel 13, laatste lid, van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof — uitspraak moet doen over twee arresten van het Hof

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Suykerbuyk.

Leden: de heren le Hardy de Beaulieu, Suykerbuyk, Vankeirsbilck. — Collignon, Mottard, Van den Bossche. — De Decker, Van de Velde. — Belmans.

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

29 AOÛT 1985

COMMISSION « AD HOC » ⁽¹⁾

chargée d'examiner deux arrêts de la Cour de cassation cassant des arrêts de la Cour des comptes relatifs à la responsabilité de comptables publics

(Art. 13, dernier alinéa, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes)

EXPOSE PREPARATOIRE DE M. VAN DE VELDE, RAPPORTEUR

SOMMAIRE

	Pages
I. — Introduction	2
II. — Procédure « selon les formes établies pour la Cour des comptes ».	2
III. — Analyse des arrêts de la commission <i>ad hoc</i> du 3 mars 1948 et du 20 juin 1957	5
IV. — Analyse de la notion de « comptable » :	
a) Une interprétation stricte	5
b) Une interprétation extensive	6
c) Considérations complémentaires	9

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — Introduction

Le 20 décembre 1984, la Chambre a décidé de charger la Conférence des présidents de constituer une commission *ad hoc* qui — conformément à l'article 13, dernier alinéa, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes — doit statuer sur deux arrêts de la Cour de cassation cassant

(1) Composition de la Commission:

Président: M. Suykerbuyk.

Membres: MM. le Hardy de Beaulieu, Suykerbuyk, Vankeirsbilck. — Collignon, Mottard, Van den Bossche. — De Decker, Van de Velde. — Belmans.

van Cassatie waarbij arresten van het Rekenhof betreffende de verantwoordelijkheid van openbare rekenplichtigen werden verboden.

∴

Artikel 13, laatste lid, van genoemde wet van 29 oktober 1846 luidt als volgt: « Wordt het arrest (van het Rekenhof) vernietigd (door het Hof van Cassatie), dan wordt de zaak verwezen naar een commissie *ad hoc*, samengesteld uit leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die uitspraak doet met inachtneming van de vormen bepaald voor het Rekenhof, zonder dat enig verder rechtsmiddel kan worden ingesteld. »

∴

« Voor de eerste maal in de geschiedenis van ons Koninkrijk vernietigde het Hof van Cassatie op 10 januari 1946 twee arresten van het Rekenhof en op 3 maart 1948 velde een bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers opgerichte commissie *ad hoc* in die twee gevallen een definitieve beslissing ⁽¹⁾. »

In 1957 deed de Kamer, door tussenkomst van een bijzondere commissie, een tweede maal uitspraak over arresten van het Hof van Cassatie waarbij arresten van het Rekenhof werden verboden.

Twee maal bestond deze bijzondere commissie uit negen leden die volgens de regel van de evenredige vertegenwoordiging door hun respectievelijke fracties werden voorgedragen.

∴

Op voorstel van de Kamervoorzitter besliste de Conferentie van de Voorzitters dat deze bijzondere commissie ook ditmaal zou bestaan uit negen leden volgens de regel van de evenredige vertegenwoordiging voorgedragen door hun respectievelijke fracties; d.w.z. 3 C.V.P.-P.S.C., 3 S.P.-P.S., 2 P.V.V.-P.R.L. en 1 V.U.

Vóór de mondelinge toelichting door de partijen van hun memories, vergaderde deze commissie driemaal en dit respectievelijk op woensdag 13 maart, donderdag 28 maart en woensdag 12 juni 1985.

Nadat de commissie op woensdag 13 maart een voorzitter en een rapporteur had aangeduid, stelde zij op donderdag 28 maart 1985 de te volgen procedure vast. Dientengevolge meldde de voorzitter nog diezelfde dag bij brief aan de betrokken partijen dat hen de mogelijkheid werd geboden tot het neerleggen van een memorie bij het secretariaat van de commissie.

II. — Procedure « met inachtneming van de vormen bepaald voor het Rekenhof »

Conform artikel 13, laatste lid, van de wet van 29 oktober 1846, dient de zgn. commissie *ad hoc* uitspraak te doen « met inachtneming van de vormen bepaald voor het Rekenhof ».

In het *Rechtskundig Weekblad* dd. 26 oktober 1947 werd volgende vraag gesteld: « Welke zijn die vormen? »

Het antwoord luidde als volgt:

« 1) dat de beslissing door de commissie moet worden genomen met volstrekte meerderheid;

» 2) dat bij staking van stemmen, de stem van de voorzitter der commissie beslissend is;

» 3) dat de door de commissie in haar schriftelijke procedure te gebruiken taal deze is waarin het verhaal werd ingeleid ⁽²⁾. »

Dezelfde drie regels, alsmede de regel dat de Griffier van de Kamer de arresten van de commissie *ad hoc* moet medeondertekenen, kunnen worden onthouden uit het huidige huishoudelijk reglement van het Rekenhof (artt. 14, 33 en 31).

des arrêts de la Cour des comptes relatifs à la responsabilité de comptables publics.

∴

L'article 13, dernier alinéa, de ladite loi du 29 octobre 1846 est libellé comme suit: « Si l'arrêt (de la Cour des comptes) est cassé (par la Cour de cassation), l'affaire est renvoyée à une commission *ad hoc*, formée dans le sein de la Chambre des représentants, et jugeant sans recours ultérieur, selon les formes établies pour la Cour des comptes. »

∴

« Pour la première fois dans l'histoire de notre royaume, la Cour de cassation cassa le 10 janvier 1946 deux arrêts de la Cour des comptes et le 3 mars 1948, une commission *ad hoc* constituée au sein de la Chambre des Représentants rendait une décision définitive en ces deux espèces ⁽¹⁾. »

La Chambre, par l'entremise d'une commission spéciale, a statué une deuxième fois sur des arrêts de la Cour de cassation cassant des arrêts de la Cour des comptes, en 1957.

Les deux fois, cette commission spéciale était composée de neuf membres présentés par leurs groupes respectifs selon la règle de la représentation proportionnelle.

∴

Sur la proposition du président de la Chambre, la Conférence des présidents a décidé que la commission spéciale se composerait à nouveau de neuf membres présentés par leurs groupes respectifs selon la règle de la représentation proportionnelle; soit 3 P.S.C.-C.V.P., 3 P.S.-S.P., 2 P.R.L.-P.V.V. et 1 V.U.

Avant l'exposé oral par les parties de leurs mémoires, la commission a tenu trois réunions, à savoir le mercredi 13 mars, le jeudi 18 mars et le mercredi 12 juin 1985.

Après avoir désigné un président et un rapporteur, le mercredi 13 mars, la commission a fixé la procédure à suivre, le jeudi 28 mars 1985. Ces formalités ayant été accomplies, le président a fait savoir le jour même, par lettre, aux parties en cause qu'elles avaient la possibilité de déposer un mémoire au secrétariat de la commission.

II. — Procédure « selon les formes établies pour la Cour des comptes »

Conformément à l'article 13, dernier alinéa, de la loi du 29 octobre 1846, la commission *ad hoc* doit juger « selon les formes établies pour la Cour des comptes ».

La question de savoir quelles sont ces formes a fait l'objet d'un article dans le *Rechtskundig Weekblad* du 26 octobre 1947.

La réponse était la suivante:

« 1) la commission doit statuer à la majorité absolue;

» 2) en cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante;

» 3) la langue de la procédure écrite de la commission doit être celle dans laquelle le recours a été introduit ⁽²⁾. »

Ces trois règles, ainsi que celle qui veut que le greffier de la Chambre contresigne les arrêts de la commission *ad hoc*, peuvent être inférées du règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes (art. 14, 33 et 31).

Er zij aan toegevoegd dat tijdens de vergadering van 28 maart 1985 ook uitdrukkelijk werd gewezen op volgende bepaling van artikel 13 van het huishoudelijk reglement van het Rekenhof: «Om te beraadslagen en beslissingen te nemen, moet in de algemene vergadering en in de kamers de meerderheid van hun stemgerechtigde leden aanwezig zijn.»

In de derde van de hogervermelde regels werd gewezen op de schriftelijke procedure. Omdat de debatten niet openbaar zijn, verloopt de procedure in het Rekenhof schriftelijk: de partijen leggen hun opmerkingen voor in de vorm van een memorie en, in voorkomend geval, staven zij die met nieuwe verantwoordingen. In vergadering doet het Rekenhof uitspraak op stukken. (Uiteraard verloopt het overleg tussen de magistraten onderling, evenals de beraadslaging, mondeling).

Terloops zij erop gewezen dat de Grondwetgever niet heeft bepaald dat de behandeling door het Rekenhof openbaar hoeft te zijn. Artikel 96 van de Grondwet doet zulks daarentegen wel voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht. Artikel 96 van de Grondwet maakt deel uit van het hoofdstuk betreffende de rechterlijke macht. Het kan bijgevolg niet van toepassing zijn op de rechtspraak van het Rekenhof, waarvan het bestaan en de bevoegdheden zijn vastgelegd in artikel 116 van de Grondwet, onder het hoofdstuk betreffende de financiën. Daarenboven heeft de wetgever nooit het beginsel van de openbaarheid der zittingen in de tekst van de wetten op de inrichting van het Rekenhof opgenomen.

Daaruit volgt dat het Rekenhof, wanneer het over een rekening van een rekenplichtige uitspraak doet, met gesloten deuren zitting houdt en de zaak niet openbaar wordt behandeld.

Niet alleen zijn de debatten niet openbaar, maar dat heeft bovendien tot gevolg dat ook de beslissingen niet openbaar zijn: de arresten worden niet bekendgemaakt.

Wat nu de bijzondere Kamercommissie betreft, dient i.v.m. de zgn. «schriftelijke procedure» meteen nogmaals verwezen naar het *Rechtskundig Weekblad* dd. 26 oktober 1947:

«Een in de schoot van de Kamer van Volksvertegenwoordigers gevormde commissie *ad hoc* zetelt, op dit ogenblik, als rechtshof.

»...

»De commissie is niet gehouden de betrokken partijen of hun raadsman te horen. Nochtans stellen wij vast dat, in onderhavig geval, de commissie het nuttig heeft geoordeeld de uiteenzetting en verdediging te horen van de twee tegenover elkaar staande stellingen. Zij handelt aldus wijselijk gezien de belangrijkheid van de door haar te nemen beslissing⁽²⁾».

I.v.m. de bevoegdheid en de procedure van de zgn. commissie *ad hoc* onthoude men ook volgende bedenkingen uit de *Recueil de Jurisprudence du droit administratif et du Conseil de l'Etat*⁽³⁾:

«In tegenstelling met het Hof van Cassatie, spreekt de commissie *ad hoc* zich niet uit over principes waarbij zij aan het gerecht waarnaar de zaak nadien wordt verwezen, de zorg overlaat die principes op een bepaald geval toe te passen in een vonnis dat de particulier veroordeelt of vrijspreekt. De commissie *ad hoc* doet, zonder dat enig verder rechtsmiddel kan worden ingesteld, uitspraak over het rechtspunt dat door het Hof van Cassatie is ingeroepen om het door het Rekenhof gewezen arrest te vernietigen.

»Terzelfder tijd verklaart de commissie *ad hoc* dat de rekening van de particulier of de ambtenaar-rekenplichtige effen is, een tegoed vertoont of met een tekort sluit voor dat gedeelte van de rekening dat het voorwerp uitmaakt van het vernietigingsarrest.

»De betrokken partij moest over alle waarborgen kunnen beschikken voor een billijke procesvoering. Daarom heeft de commissie de raadslieden van de betrokken rekenplichtigen en van de Belgische Staat, die partij is bij het geding, opgeroepen om

Il convient d'ajouter que, lors de la réunion du 28 mars 1985, l'attention a été expressément attirée sur la disposition suivante de l'article 13 du règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes: «Pour délibérer et prendre les décisions, l'assemblée générale et les chambres doivent réunir la majorité de leurs membres ayant voix délibérative.»

La troisième des règles précitées fait allusion à la procédure écrite. Etant donné que les débats ne sont pas publics, la procédure à la Cour des comptes est écrite: les parties présentent leurs observations dans des mémoires en apportant, le cas échéant, de nouvelles justifications. En séance, la Cour statue sur pièces. (La concertation entre les magistrats, ainsi que la délibération, sont bien entendus oraux.)

Signalons que le Constituant n'a pas prescrit la publicité des débats de la Cour des comptes, comme le fait l'article 96 de notre loi fondamentale pour les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire. L'article 96 de la Constitution fait partie du chapitre relatif au pouvoir judiciaire et ne concerne du reste que les audiences et les jugements de ce pouvoir. Il ne peut dès lors s'appliquer aux actes juridictionnels de la Cour des comptes, dont l'existence et les attributions sont prévues à l'article 116 de la Constitution, dans le chapitre consacré aux finances. En outre, le législateur n'a jamais inscrit le principe de la publicité des séances dans le texte des lois organiques de la Cour des comptes.

Il s'ensuit que, lorsqu'elle statue sur un compte d'un comptable, la Cour des comptes siège à huis clos, de sorte que l'examen de l'affaire n'est pas public.

Si les débats ne sont pas publics, il en résulte en outre que les décisions ne le sont pas davantage. En d'autres termes, les arrêts ne sont pas publiés.

En ce qui concerne à présent la commission spéciale de la Chambre et, en particulier, le problème de la «procédure écrite», on se réfère à nouveau au *Rechtskundig Weekblad* du 26 octobre 1947:

«Une commission *ad hoc*, constituée au sein de la Chambre des représentants, siège en ce moment en tant que juridiction.

»...

»La commission n'est pas tenue d'entendre les parties concernées ou leur conseil. Cependant, nous constatons néanmoins que, dans le cas présent, la commission a jugé utile d'entendre l'exposé et la défense des deux parties opposées. Elle fait ainsi preuve de sagesse, vu l'importance de la décision qu'elle doit prendre⁽²⁾».

En ce qui concerne la compétence de la commission *ad hoc* et les principes de procédure qui doivent régir le travail de celle-ci, on retiendra également les considérations ci-après tirées du *Recueil de Jurisprudence du droit administratif et du Conseil de l'Etat*⁽³⁾:

«La commission *ad hoc* ne se prononce pas, comme la Cour de cassation, sur des principes en laissant à une juridiction ultérieure de renvoi le soin d'appliquer ces principes au cas d'espèce par un jugement condamnant ou acquittant le particulier. La commission *ad hoc*, sans recours ultérieur, se prononce sur le point de droit invoqué par la Cour de cassation pour casser l'arrêt de la Cour des comptes.

»En même temps, la commission *ad hoc* déclare le particulier ou le fonctionnaire comptable en quitus, boni ou débet pour la partie du compte qui a fait l'objet de la cassation.

»Il convenait que la partie en cause jouisse de toutes les garanties pour être bien jugée. Aussi, la commission invita les conseils des comptables en cause et le conseil de l'Etat belge, partie au procès, à s'expliquer devant elle, après que les dossiers

zich voor de commissie te komen verklaren nadat deze kennis had genomen van de dossiers van het Rekenhof en van het Hof van Cassatie. Zodoende heeft de commissie uitbreidend interpretatie gegeven aan artikel 8 van de wet van 29 oktober 1846⁽⁴⁾ waarin bepaald wordt dat het Rekenhof tegen ten achteren zijnde rekenplichtigen, na hen gehoord, althans behoorlijk opgeroepen te hebben, een boete uitsprekt. Zij heeft geoordeeld dat die tekst toepassing kon vinden in alle gevallen die bij de commissie aanhangig worden gemaakt en niet alleen in het geval waarin de rekeningen laattijdig worden neergelegd. »

In navolging van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie⁽⁵⁾, zij hier ook de vraag gesteld of de zgn. « schriftelijke procedure » (van het Rekenhof) niet strijdig is met artikel 6, § 1, van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens⁽⁶⁾.

Gesteld kan worden dat genoemd artikel niet van toepassing is op het Rekenhof dat, met betrekking tot het nazien van de rekeningen van de rekenplichtigen tegenover de Schatkist, geen uitspraak doet over burgerlijke rechten, maar wel op grond van publiekrechtelijke regels.

Maar wanneer het Rekenhof zich niet beperkt tot de verevening van de rekening van de rekenplichtige, maar hem wegens zijn tekortkomingen veroordeelt tot vergoeding van de door de Staat geleden schade, rijst evenwel de vraag of het feit dat de rekenplichtige niet voor het Hof mag verschijnen om er zijn verdediging voor te dragen, wel strookt met de regels van een billijke procesvoering.

∴

Tijdens de vergadering van 28 maart 1985 werd dan door de commissie *ad hoc* de hiernavolgende procedure vastgelegd :

a) aan de partijen wordt de mogelijkheid geboden tot het neerleggen van een memorie bij het secretariaat van de commissie;

b) de Regie der Posterijen is de meest gereede partij en beschikt dienvolgens voor het neerleggen van een memorie over een termijn van dertig dagen, termijn die aanvangt op 5 april 1985;

c) zodra voornoemde memorie bij het secretariaat van de commissie is neergelegd, zal een afschrift ervan meteen worden toegezonden aan de tegenpartij;

d) te rekenen vanaf de datum van ontvangst van de memorie van de Regie door de tegenpartij, beschikt laatstgenoemde op haar beurt over een termijn van dertig dagen om een memorie neer te leggen bij het secretariaat van de commissie;

e) op een nog nader te bepalen datum (na het verstrijken van laatstgenoemde termijn van 30 dagen) zal aan de partijen de mogelijkheid worden geboden om hun memorie mondeling toe te lichten voor de commissie;

f) de taak van de raadsheer-rapporteur bestaat in het opstellen van een ontwerp van arrest (+ eventueel een studie inzake de rechtsleer), dat voor de commissie zal gelden als uitgangspunt van de bespreking;

g) ten slotte zal de commissie in het openbaar uitspraak doen.

Gelet op een verzoek van de heer J.-M. Lefèvre en Mevr. J. Geairain, beiden advocaat van respectievelijk de heer Charlotteaux en de heer Lagneaux, nam de commissie op 12 juni 1985 volgende beslissingen :

— de termijn waarover de tegenpartij beschikt voor het neerleggen van een memorie wordt verlengd tot donderdag 15 augustus 1985;

— het dossier kan door de partijen of hun advocaten ter griffie worden geraadpleegd tot en met woensdag 10 juli e.k.

Tijdens diezelfde vergadering sloot de commissie zich ook aan bij het voorstel van haar voorzitter, om de arresten te publiceren in de vorm van een tweetalig parlementair stuk.

de la Cour des comptes et de la Cour de cassation lui eussent été communiqués. En ce faisant, la commission a interprété de façon extensive l'article 8 de la loi du 29 octobre 1846⁽⁴⁾ stipulant que la Cour des comptes prononce contre les comptables retardataires entendus ou dûment appelés une amende, et a estimé que ce texte pouvait être appliqué dans tous les cas qui sont soumis à la commission et non seulement dans un cas de retard dans le dépôt des comptes. »

Il convient de se demander en l'occurrence, comme l'a fait le procureur général près la Cour de cassation⁽⁵⁾ si la procédure écrite (de la Cour des comptes) n'est pas contraire à l'article 6, § 1^{er} de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme⁽⁶⁾.

Il s'avère à cet égard que cet article n'est pas applicable à la Cour des comptes qui, en ce qui concerne la reddition des comptes des comptables envers le Trésor, ne statue pas sur des droits civils, mais sur la base de règles de droit public.

Or, lorsque la Cour des comptes ne se limite pas à la liquidation du compte du comptable mais le condamne, compte tenu de ses fautes, à la réparation du dommage subi par l'Etat, on est fondé à se demander s'il est encore conforme aux règles du procès équitable que le comptable ne puisse comparaître devant la Cour et y faire valoir ses moyens de défense.

∴

Au cours de sa réunion du 28 mars 1985, la commission *ad hoc* a dès lors arrêté la procédure suivante :

a) les parties peuvent déposer un mémoire au secrétariat de la commission;

b) la Régie des Postes est la partie la plus diligente et dispose par conséquent d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire; ce délai prend cours le 5 avril 1985;

c) dès que ce mémoire aura été déposé au secrétariat de la commission, une copie en sera transmise immédiatement à la partie adverse;

d) à compter de la date de la réception du mémoire de la Régie par la partie adverse, cette dernière disposera à son tour d'un délai de trente jours pour déposer un mémoire au secrétariat de la commission;

e) à une date restant à préciser (après l'expiration de ce dernier délai de trente jours) les parties pourront exposer oralement leur mémoire devant la commission;

f) le conseiller-rapporteur rédigera un projet d'arrêt (+ éventuellement une étude doctrinale) qui servira de base aux discussions de la commission;

g) enfin, la commission statuera publiquement.

Vu la requête de M. J.-M. Lefèvre et de Mme J. Geairain, avocats respectivement de M. Charlotteaux et de M. Lagneaux, la commission a pris le 12 juin 1985 les décisions suivantes :

— le délai dont dispose la partie adverse pour le dépôt d'un mémoire est prolongé jusqu'au jeudi 15 août 1985;

— le dossier peut être consulté au greffe par les parties ou par leurs avocats jusqu'au mercredi 10 juillet.

Au cours de cette même réunion, la commission s'est associée à la proposition de son président, de publier les arrêts sous la forme d'un document parlementaire bilingue.

III. — Analyse van de arresten van de commissie *ad hoc* dd. 3 maart 1948 en 20 juni 1957

Wanneer de commissie *ad hoc* in 1948 het Rekenhof onbevoegd verklaarde en zich aldus aansloot bij de zienswijze van het Hof van Cassatie, beriep zij zich op artikel 55 van de wet van 15 mei 1846. Genoemd artikel bepaalt o.m. het volgende:

« In afwijking van artikel 7 van deze wet, blijft de wijze van boekhouding van de (...) posterijen voorlopig in gebruik overeenkomstig de besluiten en verordeningen » ⁽⁷⁾.

De toen geldende richtlijn, genomen op grond van artikel 229 van het koninklijk besluit van 10 december 1868, onttrok de zgn. « onderrekenplichtigen » aan de jurisdictie van het Rekenhof.

Voormeld artikel 55 werd, t.a.v. Regie der Posterijen, evenwel impliciet opgeheven door de wet van 6 juli 1971 houdende oprichting van genoemde Regie.

Hoe dan ook, steunend op artikel 55 van de wet van 15 mei 1846, sprak de commissie *ad hoc* zich in 1948 niet uit over de kernvraag: « wat dient te worden verstaan onder een aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen openbare rekenplichtige? » (m.a.w., valt een « onderrekenplichtige » eveneens onder de rechtsprekende bevoegdheid van het Rekenhof?).

In de hogervermelde *note d'observations* van de heer Parisis (blz. 83) (zie ook voetnoot nr. 1) leest men daaromtrent het volgende:

« Wat vreesde de commissie toen ze zich niet uitsprak over de grond van het vraagstuk dat de discussie over het begrip *openbare rekenplichtige* vormt? Zij ging gewoonweg ervan uit dat zij niet het recht had naar aanleiding van dat proces aan wetgevend werk te doen.

» De commissie had zich kunnen verschuilen achter het uitzonderlijk karakter van het haar voorgelegd geval. Aangezien de beambte in kwestie niet onder de rechtsmacht van het Rekenhof valt omdat formele teksten zich daartegen verzetten, had de commissie zich kunnen beperken tot de constatacie dat het Rekenhof en zijzelf eveneens in het voorliggende geval onbevoegd waren.

» Toch is de commissie verder gegaan. Zij verklaart in haar arrest dat de noodzaak van een nieuwe wet moet worden onderstreept waarin het statuut en de titel van openbaar rekenplichtige worden gepreciseerd. Terzelfder tijd oordeelt ze dat, zelfs in een geval waarin zij de bevoegdheid van het Rekenhof zou kunnen erkennen en afbakenen, het niet aan een rechtscollege toekomt, ook al is dat samengesteld uit negen parlementsleden, om het kader voor een definitieve wet vast te leggen. De commissie heeft de aandacht van de Kamer willen vestigen op een dringend vraagstuk dat zij zelf niet heeft kunnen oplossen ».

..

In haar arrest van 20 juni 1957, dat het Rekenhof onbevoegd verklaarde, beriep de commissie zich eveneens op artikel 55 van de wet van 15 mei 1846.

IV. — Analyse van het begrip « rekenplichtige »

a) Een strikte interpretatie.

Conform artikel 116 van de Grondwet bestaat de opdracht van het Rekenhof erin de rekeningen van het bestuur en van alle rekenplichtigen te verevenen. Hoewel de Grondwet geen omschrijving geeft van het begrip « rekenplichtige », is het onbetwistbaar de bedoeling van artikel 116 een doeltreffend toezicht op de aanwending van 's Rijks gelden mogelijk te maken en te organiseren.

III. — Analyse des arrêts de la commission *ad hoc* du 3 mars 1948 et du 20 juin 1957

Lorsqu'elle déclara la Cour des comptes incompétente, se ralliant ainsi au point de vue de la Cour de cassation, la commission *ad hoc* de 1948 se fonda sur l'article 55 de la loi du 15 mai 1846 qui dispose notamment que :

« Par dérogation à l'article 7 de la présente loi, le régime de comptabilité des postes continuera provisoirement d'être suivi conformément aux arrêtés et règlements » ⁽⁷⁾.

L'instruction en vigueur à l'époque, qui fut prise sur base de l'article 229 de l'arrêté royal du 10 décembre 1868, soustrayait les « sous-comptables » à la juridiction de la Cour des comptes.

L'article 55 de la loi précitée a toutefois été implicitement abrogé en ce qui concerne la Régie des Postes par la loi du 6 juillet 1971 portant création de ladite Régie.

Quoi qu'il en soit, se fondant sur l'article 55 de la loi du 15 mai 1846, la commission *ad hoc* ne se prononça pas en 1948 sur la question fondamentale: « qu'entend-on par comptable public justiciable de la Cour des comptes? » (En d'autres termes, un « sous-comptable » relève-t-il également de la juridiction de la Cour des comptes?).

Dans sa note d'observations citée plus haut, M. Parisis (p. 83) (voir également note n° 1), a fait à ce propos le commentaire suivant:

« En ne se prononçant pas sur le fond du problème que constituait le débat touchant la notion de comptable public qu'a donc craint la commission? Elle a estimé tout simplement qu'il ne lui appartenait pas de faire œuvre législative à l'occasion de ce procès.

» La commission aurait pu se retrancher derrière le caractère exceptionnel du cas qui lui était soumis. Puisque l'agent en question ne peut relever de la Cour des comptes parce que des textes formels s'y opposent, la commission eût pu se borner à constater l'incompétence de la Cour des comptes et la sienne propre dans le cas d'espèce.

» La commission est allée plus loin. Elle déclare qu'il importe de marquer ici la nécessité d'une loi nouvelle précisant le statut et le titre de comptable public. Tout en estimant que, même dans un cas d'espèce, où elle pourrait reconnaître et délimiter la compétence de la Cour des comptes, il n'appartient pas à une juridiction, fût-elle composée de neuf parlementaires, de poser le cadre d'une définition législative. La commission a tenu à attirer l'attention de la Chambre sur un problème urgent qu'elle n'avait pas le pouvoir de résoudre. »

..

Dans son arrêt du 20 juin 1957, dans lequel elle déclarait la Cour des comptes incompétente, la commission invoqua également l'article 55 de la loi du 15 mai 1846.

IV. — Analyse de la notion de « comptable »

a) Une interprétation stricte.

Conformément à l'article 116 de la Constitution, la mission de la Cour des comptes est de liquider les comptes de l'administration et de tous les comptables. Bien que la Constitution ne donne pas de définition du « comptable », il est évident que le but de l'article 116 est de permettre et d'organiser un contrôle efficace de l'affectation des deniers publics.

Daartoe moet vanzelfsprekend worden bepaald welke personen deze gelden in bezit hebben en welke daarover kunnen beschikken. Meteen dient ook de vraag gesteld of een rationeel systeem niet onderstelt dat het aantal verantwoordelijken zoveel mogelijk beperkt blijft. Antwoorde de heer Hayoit de Termincourt reeds niet bevestigend op die vraag in zijn conclusie voor het arrest van het Hof van Cassatie van 10 januari 1946? ⁽⁸⁾.

Zolang de Grondwet aan de wetgever de zorg overlaat het begrip «aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtige» te preciseren, dienen twee wetten te worden onderzocht die de grondslag vormen voor de comptabiliteit van de Staat, met name de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat en de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en inzonderheid respectievelijk artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 en artikel 7 van de wet van 15 mei 1846.

Welnu, eerstgenoemd artikel beperkt er zich wezenlijk toe de grondwetsbepaling te herhalen.

Artikel 7 van de wet van 15 mei 1846 bepaalt daarentegen dat, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen, elk agent, belast met enig beheer van gelden van de Staatskas, als rekenplichtige wordt erkend door het feit alleen dat de betrokken gelden tegen zijn kwitantie of ontvangstbewijs gestort zijn; die gelden mogen niet worden behandeld en geen rijkskas mag worden bestuurd dan door een agent onder de bevelen van de Minister van Financiën, door hem of op zijn voordracht benoemd, verantwoordelijk tegenover hem en onderworpen aan de rechtsmacht van het Rekenhof. Welnu, volgt uit die tekst niet dat de ten aanzien van het Rekenhof verantwoordelijke rekenplichtige, de ambtenaar is die als voornaamste opdracht het beheer van de gelden heeft en niet de persoon die, naast andere functies, over gelden beschikt (laatstgenoemde is namelijk reken-schap verschuldigd aan de voornoemde rekenplichtige)? ⁽⁸⁾.

Vervolgens zij er ook op gewezen dat, conform de algemene richtlijn, 5de deel, algemene boekhouding, van de Regie der Posterijen, het rekenplichtig beheer van de postontvangerijen wordt toevertrouwd aan een ambtenaar met de titel van ontvanger of van bijzondere rekenplichtige (art. 1, eerste lid, van de richtlijn) en hoewel alle andere ambtenaren die gelden behandelen geacht worden onderrekenplichtigen te zijn, deze laatste toch alleen maar fungeren onder het gezag van de rekenplichtigen aan wie zij rekenschap verschuldigd zijn over hun comptabiliteitsverrichtingen (art. 1, derde lid, en 300, § 1, van de genoemde richtlijn).

Is het niet zo dat dientengevolge, bij ontstentenis van een bijzondere wet de onderrekenplichtige die het door hem uitgeoefende beheer niet krijgt van de Staat of van een openbare instelling waarbij hij tewerk is gesteld, maar van de rekenplichtige onder wiens verantwoordelijkheid hij optreedt, niet wettig beschouwd kan worden als rekenplichtige tegenover de Staatskas en als zodanig evenmin onderworpen kan zijn aan de rechtspraak van het Rekenhof? ⁽⁹⁾.

Wanneer artikel 448 van genoemde richtlijn nochtans inzonderheid bepaalt dat het Rekenhof uitspraak doet over het tekort van een onderrekenplichtige, is het zeer de vraag of deze bepaling niet strijdig is met artikel 116 G.W. en met artikel 7 van de wet van 15 mei 1846 en derhalve niet kan worden toegepast (art. 107 van de Grondwet)? ⁽⁹⁾.

b) Een extensieve interpretatie.

Vooreerst zij gewezen op de zienswijze van de heer Ph. Quertainmont:

«Artikel 116 van de Grondwet en de organieke wetten van het Rekenhof en van de rijkscomptabiliteit die er de aanvulling van vormen, hebben de juridictionele bevoegdheid van het Rekenhof omschreven door de aard van de betrokken handelingen in overweging te nemen: wanneer aan het Hof een rekening wordt voorgelegd, moet het vaststellen dat de rekeningen van de rekenplichtige effen zijn, een tegoed vertonen of met een tekort sluiten, en moet het, via die rekening, de rekenplichtige rechtvaardigen

A cet effet, il importe évidemment de déterminer ceux qui détiennent ces deniers et ceux qui en ont la disposition. On peut en outre se demander si un système rationnel ne suppose pas que le nombre de responsables reste le plus limité possible. M. Hayoit de Termincourt n'a-t-il pas déjà répondu de manière affirmative à cette question dans ses conclusions avant l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 1946? ⁽⁸⁾.

Tant que la Constitution laissera au législateur le soin de préciser la notion de «comptable justiciable de la Cour des comptes», il faudra se référer à deux lois qui sont à la base de la comptabilité de l'Etat, à savoir la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat et la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, et plus particulièrement l'article 7 de la loi du 15 mai 1846 et l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846.

Or, ce dernier article se limite essentiellement à répéter la disposition constitutionnelle.

L'article 7 de la loi du 15 mai 1846 prévoit par contre que, sauf les exceptions prévues par la loi, tout agent chargé d'un maniement de deniers appartenant au Trésor public est constitué comptable par le seul fait de la remise desdits fonds sur sa quittance ou son récépissé; aucune manutention de ces deniers ne peut être exercée, aucune caisse publique ne peut être gérée que par un agent placé sous les ordres du Ministre des Finances, nommé par lui ou sur sa présentation, responsable envers lui de sa gestion et justiciable de la Cour des comptes. Ne s'ensuit-il dès lors pas que le comptable responsable à l'égard de la Cour des comptes est l'agent dont la mission essentielle est la gestion des fonds, et non celui qui, accessoirement à d'autres fonctions, dispose de fonds (et qui devra en rendre compte au comptable précité)? ⁽⁸⁾.

On notera ensuite que, conformément à l'instruction générale, 5^e volume, comptabilité générale de la Régie des Postes, la gestion comptable des bureaux de perception des postes est confiée à un fonctionnaire ayant le titre de percepteur ou de comptable spécial (art. 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'instruction générale) et que si tous les autres employés qui manipulent des fonds sont réputés sous-comptables, ceux-ci n'opèrent jamais que sous l'autorité des comptables envers lesquels ils ont à justifier de leur faits de comptabilité (art. 1^{er}, alinéa 3, et 300, § 1^{er}, de ladite instruction générale).

Ne faut-il dès lors pas considérer qu'en l'absence d'une loi particulière, le sous-comptable qui ne reçoit pas sa gestion de l'Etat ou de l'organisme public qui l'emploie, mais du comptable sous la responsabilité duquel il agit, ne saurait légalement être qualifié de comptable envers le Trésor public et être soumis à ce titre à la juridiction de la Cour des comptes? ⁽⁹⁾.

Si l'instruction générale précitée dispose notamment en son article 448 que la Cour des comptes statue sur le déficit d'un sous-comptable, on peut se demander si ces dispositions réglementaires ne sont pas contraires à l'article 116 de la Constitution et à l'article 7 de la loi du 15 mai 1846 et si elles peuvent, dès lors, être appliquées (art. 107 de la Constitution.) ⁽⁹⁾.

b) Interprétation extensive.

On soulignera tout d'abord la position de M. Ph. Quertainmont:

«L'article 116 de la Constitution, et les lois organiques de la Cour des comptes et de la comptabilité publique qui le complètent, ont défini la compétence juridictionnelle de cette Cour en prenant en considération la nature des actes en cause: la Cour, saisie d'un compte, a été chargée de déclarer le comptable quitte, en avance ou en débet, et, à travers ce compte, de justifier ou condamner le comptable non seulement dans les actes qui constituent sa gestion, mais encore dans ceux qu'il aurait dû poser pour

of veroordelen, niet alleen voor de handelingen die samen zijn beheer vormen, maar tevens voor de handelingen die hij had moeten verrichten om de overheidsmiddelen veilig te stellen of om de terugvordering te verzekeren van de rechten die hem zijn toevertrouwd.

» Daaruit volgt dat de bevoegdheid van het Rekenhof niet beperkt wordt t.a.v. de algemene bevoegdheid van de rechterlijke macht die bij de artikelen 92 en 93 van de Grondwet is vastgesteld, en dat die beide artikelen de aan het Hof toevertrouwde bevoegdheden in geen mate beperken.

» Hoewel de materie waarover het Hof haar bevoegdheden uitoefent ten dele niet aan de bevoegdheid van andere rechtsmachten ontsnapt, blijft het optreden van het Hof daarentegen steeds bepaald door zijn eigen finaliteit, die niets anders is dan het vaststellen van ontvangsten en uitgaven in de boekhouding » ⁽¹⁰⁾.

Vervolgens zij gewezen op de zienswijze van de heer Parisis :

« De voortdurende extensieve interpretatie van zijn eigen bevoegdheid, die de rechtspraak van het Rekenhof kenmerkt, is fundamenteel gegrond en niet zonder verdienste. Het begrip *administratieve verantwoordelijkheid* is immers ononderbroken geëvolueerd en het Rekenhof heeft getracht die evolutie op de voet te volgen » ⁽¹¹⁾.

Ter verantwoording verwees de heer Parisis uitdrukkelijk naar een nota van de heer Matton ⁽¹²⁾ en inzonderheid naar de hiernavolgende passus uit deze nota :

« Volgens de opvatting van 1846 is, in 't algemeen genomen, het beheer van het geld van een ontvangskantoor een bevoegdheid eigen aan het ambt van een volgens artikel 7 der wet van 15 mei 1846 aangestelde rekenplichtige. Voorts werd, bij het Bestuur der Directe Belastingen, bij het Bestuur der Registratie en Domeinen, enz. het personeel van het kantoor door de ontvanger gekozen en deze was, zoals thans nog in dit geval, aansprakelijk voor elk tekort in zijn beheer te wijten aan de door hem aangeworven agenten.

» Op de ontvangstkantoren, waarvan de beheerder vroeger door de onderrichtingen van zijn bestuur verplicht was persoonlijk en onder zijn uitsluitende aansprakelijkheid alle financiële verrichtingen te doen, zijn bureaus gevolgd met aan het hoofd de ontvanger of de directeur-ontvanger die rekening geeft aan het Rekenhof, maar die, bij het vervullen van zijn opdracht, wordt geholpen door soms talrijke medewerkers die door het bestuur benoemd zijn en zelfs belast met kasverrichtingen. Aldus is de volstreekte aansprakelijkheid van de rekenplichtige-titularis, uit hoofde van eender welke handeling van zijn ondergeschikten, vervangen door die van de agent die het geld heeft beheerd, en zelfs zo het tekort te wijten is aan de schuld van de rekenplichtige of van de beheerder, veroorzaakt het Rekenhof niet steeds, zoals vroeger, tot het geheel van het door de Schatkist geleden verlies. »

Uw rapporteur acht het tenslotte aangewezen eveneens de aandacht te vestigen op de hiernavolgende pasussen uit de hogerge-noemde nota van de heer Matton ⁽¹²⁾ :

— « Met de bepaling *Behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen, wordt ieder agent belast met enig beheer van penningen aan 's Lands kas toebehorende, als rekenplichtige erkend, door het feit alleen dat de betrokken gelden tegen zijn kwitantie of zijn ontvangstbewijs gestort zijn; geen behandeling van die penningen mag geschieden, geen openbare kas mag beheerd worden door een agent staande onder de bevelen van de Minister van Financiën, door hem of op zijn voordracht benoemd, verantwoordelijk tegenover hem voor zijn beheer en aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen* (art. 7, wet op de comptabiliteit van de Staat van 15 mei 1846), wilde de wetgever van 1846, juist zoals de Villele in Frankrijk met zijn ordonnantie van 14 september 1822, alleen maar de toepassing van het universaliteitsbeginsel (Grondwet, art. 115) verzekeren. Indien alle Staatsontvangsten en -uitgaven op de begroting en in de rekeningen moeten worden gebracht, dan is het noodzakelijk dat geen enkele *openbare kas*

sauvegarder les fonds du Trésor ou pour assurer le recouvrement des droits qui lui sont confiés.

» Il en résulte que la compétence de la Cour des comptes ne se délimite pas par rapport à la compétence générale du pouvoir judiciaire établie par les articles 92 et 93 de la Constitution, et que ces dispositions de notre loi fondamentale n'entraînent aucune restriction aux attributions confiées à cette Cour.

» D'autre part, « si la matière sur laquelle la Cour exerce ses attributions n'échappe pas, en partie, à la compétence d'autres corps judiciaires, son action est cependant toujours déterminée par sa finalité propre, qui n'est autre que la constatation dans les écritures de la recette ou de la dépense » ⁽¹⁰⁾.

Il est également utile d'indiquer le point de vue de M. Parisis :

« L'interprétation sans cesse extensive de sa propre compétence, qui caractérise la jurisprudence de la Cour des comptes, ne manque ni de fondement solide, ni de mérite. En effet, la notion de *responsabilité administrative* a évolué sans cesse et c'est à l'épouser parfaitement que la jurisprudence de la Cour des comptes s'est appliquée » ⁽¹¹⁾.

M. Parisis étaye son opinion en renvoyant à une note de M. Matton ⁽¹²⁾ et, plus particulièrement, au passage suivant de cette note :

« Dans la conception de 1846, d'une façon générale, le maniement des fonds d'un bureau de recettes était une des attributions propres du comptable institué dans les termes de l'article 7 de la loi du 15 mai. D'autre part, à l'Administration des Contributions directes, à celle de l'Enregistrement et des Domaines, etc., le personnel du bureau était choisi par le receveur et celui-ci était, comme aujourd'hui encore dans ce cas, responsable des déficits dans sa gestion, imputables aux agents recrutés par lui.

» Aux recettes dont le gestionnaire était jadis obligé par les instructions de son administration, d'opérer personnellement et sous sa responsabilité exclusive, toutes les opérations financières, ont succédé des bureaux à la tête desquels se trouve le receveur ou le percepteur qui rend compte à la Cour des comptes, mais qui est aidé, pour l'accomplissement de sa besogne, parfois par de nombreux collaborateurs nommés par l'administration et chargés même d'opérations de caisse. C'est ainsi qu'à la responsabilité absolue du comptable titulaire du chef des actes quelconques de ses subordonnés, s'est substituée celle de l'agent qui a manié les fonds et même si le déficit est dû à la faute du comptable ou du gestionnaire, la Cour des comptes ne condamne plus toujours, comme jadis, à l'intégralité de la perte subie par le Trésor. »

Votre rapporteur estime enfin utile de mettre également en exergue les passages suivants de la note précitée de M. Matton ⁽¹²⁾ :

— « En disant que *sauf exception établie par la loi, tout agent chargé d'un maniement de deniers appartenant au Trésor public est constitué comptable par le seul fait de la remise desdits fonds sur sa quittance ou son récépissé et qu'aucune manutention de ces deniers ne peut être exercée, qu'aucune caisse publique ne peut être gérée que par un agent placé sous les ordres du Ministre des Finances, nommé par lui ou sur sa présentation, responsable envers lui de sa gestion et justiciable de la Cour des comptes*, le législateur de 1846, comme en France, de Villele, par son ordonnance du 14 septembre 1822, n'a eu en vue que d'assurer l'application du principe de l'universalité (Const., art. 115). Si toutes les recettes et les dépenses de l'Etat doivent être comprises dans les budgets et dans les comptes, il importe qu'aucune *caisse publique* ne soit gérée en dehors du Trésor public. C'est pourquoi tous ceux qui manient des fonds du Trésor doivent agir pour le compte du Ministère des Finances, chargé désormais de

buiten de Staatskas om wordt beheerd. Daarom moeten allen die met Staatsgelden omgaan, handelen voor rekening van de Minister van Financiën, die voortaan alle verrichtingen van de Staatskas moet centraliseren ten einde de algemene rekening te kunnen indienen waarvan sprake in de artikelen 42 en 43 van de wet van 15 mei 1846.

» Artikel 7 werd opzettelijk in de wet opgenomen om een einde te maken aan een regeling waarin Staatsgelden in handen waren van beampten die geen rekenplichtige waren en zelfs van instellingen die geen deel uitmaakten van het bestuur. De wetgever had zodoende de toestand van de Staatskassier op het oog, evenals de waarborgen die men diende te eisen van de instelling die voor de uitvoering van die opdracht nog moest worden opgericht. Tijdens de bespreking in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd zeer veel aandacht aan dat punt besteed;

— » ... de voordracht, door de Minister van Financiën, van de beheerders van overheidsgelden die van andere besturen afhangen: de Posterijen, het Zeewezen, enz... is in onbruik geraakt en thans zijn er de rekenplichtigen van talrijke parastatale rechtspersonen die in vele gevallen gelden beheren welke vroeger de opbrengsten van de rijksmiddelenbegroting, waarvan sprake in artikel 7, vormden, zonder dat kan worden beweerd dat hen de hoedanigheid van rekenplichtige door die bepaling wordt verleend;

— » ... in artikel 11 van de wet van 15 mei 1846 vindt het Rekenhof de grondslag en de draagwijdte van zijn bevoegdheid ten opzichte van de onderrekenplichtigen. Toen de auteur van het wetsontwerp de tekst ervan neerschreef, liet hij zich leiden door de Franse wetgeving, zonder ze evenwel te kopiëren, omdat hij het principe ervan wilde inpassen in de Belgische regeling van de rechtsmacht van het Rekenhof over alle andere rekenplichtigen dan die waarop artikel 7 betrekking heeft: kashouder, bewaarder of welke aangestelde ook met het (vast of tijdelijk) beheer van 's Lands penningen belast. Het is een welbewuste opsomming, terwijl de Franse tekst alleen de rekenplichtigen beoogt. Voorts moest een definitieve grondslag voor de bevoegdheid van het Rekenhof op het stuk van de beoordeling van de aansprakelijkheid van de rekenplichtige worden gelegd... ⁽¹³⁾;

— » Wat het aspect betreft van het vraagstuk dat voortvloeit uit het feit dat onderrekenplichtigen en andere beheerders van overheidsgelden geen aparte rekening van hun eigen verrichtingen afleveren, mag niet uit het oog worden verloren dat de verrichtingen die op een tekort betrekking hebben, in een rekening ter beoordeling aan het Hof worden voorgelegd en dat het weinig ter zake doet of die rekening van de titularis is van het kantoor waarvan het met een tekort sluitende beheer afhangt. Het Rekenhof waakt er steeds voor dat alle bestanddelen van het tekort derwijze in de rekening tot uiting komen, dat het onder de voorwaarden van artikel 5 ⁽¹⁴⁾ van zijn organieke wet het onderzoek en de verlevening ervan kan voortzetten.

» Zo zal de onderrekenplichtige in de echte zin van het woord, of enige andere kashouder, bewaarder of aangestelde die geen afzonderlijke rekening aflegt, steeds verantwoording moeten komen afleggen en overeenkomstig de bepalingen van artikel 11 van de wet van 15 mei 1846 bewijzen dat zijn tekort wegens overmacht geschied is en dat de door de verordeningen opgelegde voorzorgen genomen werden.

— » Ten slotte, en hoewel de redenering paradoxaal kan lijken, aangezien luidens artikel 13 van de wet van 29 oktober 1846 alleen de arresten door het Rekenhof uitgesproken tegen rekenplichtigen... voor het Hof van Cassatie kunnen worden gebracht wegens vormverzuim of schending van de wet, heeft dat rechtscollege wel degelijk de hoedanigheid van rekenplichtige moeten erkennen van de kashouders, bewaarders of welke aangestelden ook met het beheer van 's Lands penningen belast om in onderhavig geval het hoger beroep van de onderrekenplichtigen te kunnen aanvaarden. »

centraliser toutes les opérations du Trésor en vue de la reddition des comptes généraux dont il est question aux articles 42 et 43 de la loi du 15 mai 1846.

» L'article 7 a spécialement été voté pour mettre fin au régime dans lequel des deniers se trouvaient dans des mains d'agents qui n'étaient pas comptables, même d'organismes ne faisant pas partie de l'administration. Le législateur se préoccupait de la situation à ce point de vue du caissier de l'Etat, des garanties que l'on devait exiger de l'organisme à créer pour l'accomplissement de cette mission. La discussion à la Chambre des représentants s'est longuement appesantie sur ce point;

— » ... la présentation, par le Ministre des Finances, de gestionnaires de fonds publics, qui dépendent d'autres administrations: les Postes, la Marine, etc. est tombée en désuétude et aujourd'hui ne connaît-on pas les comptables des nombreuses personnes publiques parastatales qui, dans bien des cas, gèrent des fonds qui jadis constituaient des produits du budget des voies et moyens, dont il est question dans l'article 7, mais sans que l'on puisse dire que leur qualité de comptable leur serait attribué par cette disposition;

— » ... c'est dans l'article 11 de la loi du 15 mai 1846 que la Cour des comptes trouve les bases et l'étendue de sa compétence en ce qui concerne les sous-comptables. En le rédigeant, l'auteur du projet de loi s'est inspiré de la législation française, mais sans la copier, parce qu'il s'agissait d'en adapter le principe au régime belge de la juridiction de la Cour des comptes sur tous les comptables quelconques autres que ceux que concerne l'article 7: les caissiers, dépositaires ou préposés chargés du manie-ment, soit constant, soit momentané de deniers publics. Cette énumération est intentionnelle, alors que le texte français ne vise que les comptables. Il s'agissait, d'autre part, d'organiser sur des bases définitives la compétence de la Cour des comptes quant à l'appréciation de la responsabilité du comptable... ⁽¹³⁾;

— » Quant à l'aspect de la question qui dérive du fait que le sous-comptable et d'autres gestionnaires de deniers publics ne rendent pas un compte spécial de leurs opérations propres, il convient de ne pas perdre de vue que celles qu'affecte le débet sont soumises au jugement de la Cour dans un compte et qu'il importe peu que ce soit celui du titulaire du bureau dont dépend la gestion déficitaire. La Cour des comptes veille toujours à ce que tous les éléments du découvert y apparaissent de façon qu'elle puisse en poursuivre l'examen et la liquidation dans les conditions de l'article 5 ⁽¹⁴⁾ de sa loi organique.

» C'est ainsi que le sous-comptable proprement dit ou tout autre caissier, dépositaire ou préposé quelconque qui ne rend pas un compte séparé, est toujours appelé à se justifier et suivant les prescriptions de l'article 11 de la loi du 15 mai 1846, à établir que son débet est l'effet d'une force majeure et qu'il a pris en temps opportun pour l'éviter toutes les précautions prescrites par les règlements.

— » Enfin, et bien que le raisonnement puisse paraître paradoxal, attendu qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 29 octobre 1846, seuls les arrêts de la Cour des comptes contre les comptables... peuvent être déferés à la Cour de cassation, pour violation de la forme ou de la loi, cette juridiction a bien dû reconnaître la qualité de comptable aux caissiers, dépositaires ou préposés quelconques de deniers publics pour que, dans l'espèce, les recours des sous-comptables aient pu être acceptés. »

c) Aanvullende beschouwingen.

1. — Uit de arresten van het Hof van Cassatie nrs. 6830 en 6831 waarbij twee arresten van het Rekenhof worden verbroken, blijkt dat het Rekenhof heel wat meer deed dan via de rekening de rekenplichtige veroordelen: het deed uitspraak over een verdeling van de aansprakelijkheid voor tekortkomingen in een dienst die niet noodzakelijk verband houden met het boekhoudkundig tekort; het beoordeelde het gedrag van de ambtenaar (ambtenaren) en diens (hun) aansprakelijkheid voor de door de Staat geleden schade.

Bevestigde het Rekenhof aldus zijn reeds lang gevestigde jurisprudentie, dan is het zeer de vraag of deze wel kan worden afgeleid uit artikel 116 van de Grondwet.

Welnu, volgens het Hof van Cassatie dient in dit verband een onderscheid gemaakt tussen de respectieve bevoegdheid van de rechterlijke macht (inzonderheid de artt. 92 en 93 van de Grondwet) en van de andere gerechten die niet tot deze macht behoren (in casu de bevoegdheid van het Rekenhof op grond van art. 116 G.W.):

a) is het op artikel 1382 B.W. berustende recht op schadevergoeding geen burgerlijk recht waarover enkel de rechtbanken van de rechterlijke macht uitspraak kunnen doen?

b) spreekt het niet vanzelf dat de aard van dat recht en van de daarmee verbonden verbintenissen niet verschilt naargelang de schuldeiser een privé-persoon dan wel de Staat is? ⁽⁸⁾

2. — Hoger werd er reeds op gewezen dat de Grondwet momenteel nog steeds aan de wetgever de zorg overlaat het begrip « aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen rekenplichtige » te preciseren.

Uit het rapport van de heer Diegenant (*Stuk Kamer* nr. 10/9/90) blijkt evenwel dat de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en voor de Institutionele Hervormingen o.m. de inlassing van volgende bepaling in artikel 116 voorstelt:

« Aan de rechtsmacht van het Hof onderworpen rekenplichtige is iedereen die bij de in deze paragraaf bedoelde overheidsdiensten, organen, instellingen en verenigingen, fondsen of waarden beheert, de invordering ervan verzekert of tegen kwijting ontvangen geld behandelt. »

Volgt uit dergelijke bepaling niet dat de ambtenaar, die naast andere functies ook in bijkomende orde over gelden beschikt, een tegenover het Rekenhof verantwoordelijke rekenplichtige is of kan zijn?

Nadat deze grondwetswijziging zal aangenomen zijn door de Kamers, zal de wetgever zich dan ook zo spoedig mogelijk moeten beraden over de vereiste aanpassingen van de wetten van 15 mei en 29 oktober 1846, alsmede over de vraag of de niet-openbare en schriftelijke procedure van het Rekenhof t.a.v. de rekenplichtingen (met inbegrip van de zgn. « onderrekenplichtingen ») kan worden gehandhaafd.

De Rapporteur,
L. VAN DE VELDE.

De Voorzitter,
H. SUYKERBUYK.

c) Considérations complémentaires.

1. — Il ressort des arrêts n^{os} 6830 et 6831 de la Cour de cassation, par lesquels deux arrêts de la Cour des comptes ont été cassés, que la Cour des comptes ne s'est pas bornée à condamner le comptable au travers des comptes: elle a statué sur une répartition de responsabilités dans des manquements de service qui ne sont pas nécessairement en rapport avec un déficit comptable; elle a statué sur le comportement de l'agent (des agents) et sur sa (leur) responsabilité en ce qui concerne le dommage subi par l'Etat.

La Cour confirme ainsi une jurisprudence qu'elle a adoptée de longue date, mais on peut se demander si cette jurisprudence trouve bien son fondement dans l'article 116 de la Constitution.

Or, selon la Cour de cassation il convient de faire à cet égard une distinction entre les compétences respectives du pouvoir judiciaire (voir notamment les art. 92 et 93 de la Constitution) et des autres juridictions qui ne relèvent pas de ce pouvoir (en l'espèce, la compétence de la Cour des comptes sur base de l'art. 116 de la Constitution):

a) le droit de réparation du chef d'un dommage, fondé sur l'article 1382 du Code civil, n'est-il pas un droit civil sur lequel seuls les tribunaux du pouvoir judiciaire sont compétents pour statuer?

b) ne va-t-il pas de soi que la nature de ce droit et des obligations qui s'y rattachent ne diffère pas selon que le créancier est un particulier ou l'Etat lui-même? ⁽⁸⁾

2. — Il a déjà été souligné ci-avant que la Constitution laisse toujours au législateur le soin de préciser la notion de « comptable justiciable de la Cour des comptes ».

On constate toutefois, à la lecture du rapport de M. Diegenant (*Doc. Chambre* n^o 10/9/90), que la Commission de la Revision de la Constitution et des Réformes institutionnelles propose notamment d'insérer la disposition suivante dans l'article 116:

« Est comptable justiciable de la Cour, quiconque au sein des administrations, organismes, institutions et associations visés au présent paragraphe gère des fonds ou des valeurs, en assure le recouvrement ou manie des deniers reçus sur sa quittance. »

Une telle disposition n'implique-t-elle pas que l'agent qui, outre d'autres fonctions, a aussi accessoirement la disposition de deniers est ou peut être comptable justiciable de la Cour des comptes?

Quand les Chambres auront adopté cette modification de la Constitution, le législateur devra réfléchir au plus tôt aux adaptations qu'il y a lieu d'apporter aux lois des 15 mai et 29 octobre 1846 et examiner si la procédure écrite et non publique que la Cour des comptes applique à l'égard des comptables et des « sous-comptables » peut être maintenue.

Le Rapporteur,
L. VAN DE VELDE.

Le Président,
H. SUYKERBUYK.

⁽¹⁾ A. Parisi, Première note d'observations, Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, Larcier, Bruxelles, 3^e Année, 1^{er} trimestre 1948, p. 80-81.

⁽²⁾ H. Marck, « De Kamer van Volksvertegenwoordigers als Rechtsmacht », Rechtskundig Weekblad, 26 oktober 1947, 11^e jaargang - Nr. 6, blz. 180.

⁽³⁾ zie nr. ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ A. Parisi, Première note d'observations, Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, Larcier, Bruxelles, 3^e Année, 1^{er} trimestre 1948, p. 80-81.

⁽²⁾ H. Marck, « De Kamer van Volksvertegenwoordigers als Rechtsmacht », Rechtskundig Weekblad, 26 octobre 1947, 11^e Année - N^o. 6, p. 180.

⁽³⁾ voir ⁽¹⁾.

(⁴) Artikel 8 van de wet van 29 oktober 1849 luidt als volgt:

« Het Hof spreekt tegen ten achteren zijnde rekenplichtigen, na hen gehoord, althans behoorlijk opgeroepen te hebben, een boete uit, die de helft van hun wedde, percentsloon of vergoedingen niet mag te boven gaan: het kan ook hun afzetting of schorsing uitlokken, wanneer daartoe aanleiding bestaat.

« Tegen hen die geen wedde, percentsloon of vergoeding genieten, kan het een boete van ten hoogste tweeduizend frank uitspreken. Alles onverminderd het recht van het Hof om te bevelen dat ambtshalve rekening en verantwoording zal worden afgelegd, indien de rekenplichtige zulks na aanmaning niet heeft gedaan binnen de bepaalde termijn ».

(⁵) Conclusie van de heer Krings, procureur-generaal (Hof van Cassatie).

(⁶) Artikel 6, § 1, van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens luidt als volgt:

« Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolg, heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's Lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé-leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden. »

(⁷) Artikel 7 van de wet van 15 mei 1846 luidt als volgt:

« De ambten van ordonnateur en van beheerder zijn onverenigbaar met dat van rekenplichtige.

« Behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen, wordt ieder agent belast met enig beheer van penningen aan 's Lands kas toebehorende, als rekenplichtige erkend, door het feit alleen dat de betrokken gelden tegen zijn kwitantie of zijn ontvangstbewijs gestort zijn; geen behandeling van die penningen mag geschieden, geen openbare kas mag beheerd worden dan door een agent staande onder de bevelen van de Minister van Financiën, door hem of op zijn voordracht benoemd, verantwoordelijk tegenover hem voor zijn beheer en aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen ».

(⁸) Conclusie van de heer Krings, procureur-generaal (Hof van Cassatie).

(⁹) Arrest nr. 6830 van het Hof van Cassatie.

(¹⁰) Ph. Quertainmont, « La Cour des comptes et sa mission juridictionnelle » Bruylant - Bruxelles, 1977, p. 54-55.

(¹¹) A. Parisi, Première note d'observations, Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, Larcier, Bruxelles, 3^e Année, 1^{er} trimestre 1948, p. 86-87.

(¹²) Note de M. Matton/Institut Belge des sciences administratives, Recueil de jurisprudence du Droit administratif (Extrait), « Pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes », Larcier - Bruxelles, 1946.

(¹³) Artikel 11 van de wet van 15 mei 1846 luidt als volgt:

« Geen ontvanger, kashouder, bewaarder of welk aangestelde ook met het beheer van 's Lands penningen belast, kan ontlasting wegens diefstal of verlies van gelden bekomen, tenzij bewezen wordt dat zulks wegens overmacht geschied is, en dat de door de verordeningen opgelegde voorzorgen genomen werden.

« In afwachting van het arrest van het Rekenhof, en zonder er hinder aan toe te brengen, kan de Minister van Financiën de voorlopige storting van de weggenomen of betwiste som gelasten. »

(¹⁴) Artikel 5 van de wet van 15 mei 1846 luidt als volgt:

« Alle ontvangst van gelden in 's Lands kassen, welke ook de dienst zij waartoe deze behoren, geschiedt voor rekening van het Departement van Financiën, dat er het bedrag van centraliseert in de boeken en de comptabiliteit van de algemene thesaurie. »

(⁴) L'article 8 de la loi du 29 octobre 1846 est libellé comme suit :

« La Cour prononce contre les comptables retardataires entendus ou dûment appelés, une amende qui n'excède pas la moitié de leurs traitements, remises ou indemnités; elle peut aussi provoquer le cas échéant, leur destitution ou suspension.

« Quant à ceux qui ne jouissent ni de traitements ni de remise ou indemnités, la Cour peut prononcer à leur charge une amende qui n'excède pas 2 000 francs. Le tout sans préjudice du droit qu'elle a de prescrire la reddition d'office du compte de tout comptable interpellé qui ne l'a point rendu dans le délai fixé ».

(⁵) Conclusion de M. Krings, procureur général (Cour de Cassation).

(⁶) L'article 6, § 1, de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales est libellé comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès à la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. »

(⁷) L'article 7 de la loi du 15 mai 1846 est libellé comme suit :

« Les fonctions d'ordonnateur et d'administrateur sont incompatibles avec celles de comptable.

« Sauf les exceptions établies par la loi, tout agent chargé d'un maniement de deniers appartenant au Trésor public est constitué comptable, par le seul fait de la remise desdits fonds sur sa quittance ou son récépissé; aucune manutention de ces deniers ne peut être exercée, aucune caisse publique ne peut être gérée que par un agent placé sous les ordres du Ministre des Finances, nommé par lui ou sur sa présentation, responsable envers lui de sa gestion, et justiciable de la Cour des comptes ».

(⁸) Conclusion de M. Krings, procureur général (Cour de cassation).

(⁹) Arrêt n° 6830 de la Cour de cassation.

(¹⁰) Ph. Quertainmont, « La Cour des comptes et sa mission juridictionnelle » Bruylant - Bruxelles, 1977, p. 54-55.

(¹¹) A. Parisi, Première note d'observations, Recueil de Jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'Etat, Larcier, Bruxelles, 3^e Année, 1^{er} trimestre 1948, p. 86-87.

(¹²) Note de M. Matton/Institut Belge des sciences administratives, Recueil de jurisprudence du Droit administratif (Extrait), « Pouvoir juridictionnel de la Cour des comptes », Larcier - Bruxelles, 1946.

(¹³) L'article 11 de la loi du 15 mai 1846 est libellé comme suit :

« Tout receveur, caissier, dépositaire ou préposé quelconque chargé de deniers publics, ne pourra obtenir décharge d'un vol ou perte de fonds, s'il n'est justifié qu'il est l'effet d'une force majeure, et que les précautions prescrites par les règlements ont été prises.

« En attendant l'arrêt de la Cour des comptes, et sans y préjudicier, le Ministre des Finances peut ordonner le versement provisoire de la somme enlevée ou contestée. »

(¹⁴) L'article 5 de la loi du 15 mai 1846 est libellé comme suit :

« Toute entrée de fonds dans les caisses publiques, quel que soit le service auquel ils appartiennent, a lieu pour le compte du Département des Finances, qui en centralise le montant dans les livres et la comptabilité de la Trésorerie générale. »