

(N° 254)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 19 AVRIL 1923.

Proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées.

DÉVELOPPEMENTS

MESSIEURS,

La loi sur la comptabilité des dépenses engagées avait pour but de comprimer les dépenses en obligeant les divers Départements ministériels à rester, « *quant à leurs dépenses dans les limites strictes des allocations budgétaires* ». (RAPPORT FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION PERMANENTE DES FINANCES, DES BUDGETS ET DES ÉCONOMIES, PAR MM. HALLET ET MECHELYNCK.)

Elle devait renforcer l'article 116 de la Constitution et l'article 16 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État :

« *Les Ministres ne peuvent faire aucune dépense au delà des crédits ouverts à chacun d'eux.* »

Elle devait enrayer l'abus des « mandats directs » et l'habitude des dépassements de crédit.

Le moyen proposé était de « faire tenir dans chaque Ministère une comptabilité des dépenses engagées » (RAPPORT DE MM. HALLET ET MECHELYNCK) afin de permettre, par un rapport périodique, au Ministre intéressé, à la Cour des Comptes, au Ministre des Finances, de se rendre compte de l'état des crédits.

Toute l'économie de la loi est basée sur la nécessité de ne pas dépasser les crédits budgétaires.

Au cours de la discussion, un amendement devenu plus tard l'article 6 de la loi, fut introduit, soumettant au contreseing du Ministre des Finances « *tout acte d'administration portant création d'emplois définitifs ou temporaires ou révision des dispositions organiques relatives aux traitements ou allocations du personnel* ».

Il ne pouvait s'agir, semblait-il, que de dispositions organiques n'ayant pas reçu, par le vote des crédits nécessaires, l'assentiment de la Chambre, d'emplois

non prévus par le Budget et engageant des dépenses au delà ou en dehors des crédits budgétaires.

Cette interprétation de la loi et plus spécialement de l'article 6 est corroborée par les documents parlementaires relatifs à la question.

Elle l'est par les extraits cités plus haut du rapport de MM. Hallet et Mechelyneck; elle l'est par les dispositions de la loi française, annexées au rapport susvisé. Ces dispositions, en effet, limitent le droit de rejet à la Cour des Comptes et ne le lui accordent que pour les « *payements au delà ou en dehors des crédits budgétaires* » (art. 33).

Dans ce cas « le Ministre des Finances se concerte avec le Ministre du Département qu'intéresse la dépense, en vue de procéder aux délégations de crédits et autorisations de paiements nécessaires où, si les crédits budgétaires ne sont pas suffisants, au dépôt d'un projet de loi de crédits ou à l'ouverture de crédits supplémentaires, par décret, en Conseil d'État... »

Ce texte suppose une égalité de pouvoir entre les deux Ministres, et une collaboration pour couvrir les dépenses jugées nécessaires par le Ministre intéressé.

Enfin, M. Theunis, Ministre des Finances, dans son Exposé des motifs (*Doc. parl.*, n° 132, session de 1920-1921), demandait simplement à « être tenu périodiquement au courant de l'engagement effectif des dépenses dans les divers Départements ».

» Cela étant, disait-il, il paraît utile, tout en laissant entière la responsabilité de chacun, d'instituer une comptabilité des dépenses engagées dont la tenue facilite à la Cour des Comptes et au Ministre des Finances l'accomplissement de leurs missions respectives sans alourdir ou ralentir le fonctionnement normal des divers Départements ».

Mais dans son application, l'article 6 a été interprété par le Ministère des Finances comme s'il lui donnait le droit et le devoir non seulement de refuser son contreseing pour des dépenses engageant des crédits supplémentaires, mais pour des dépenses prévues par le cadre et rentrant dans les limites des crédits budgétaires.

L'abus de voir dépasser les crédits a donc été remplacé par l'abus de ne pas pouvoir les employer, par suite du veto du Département des Finances.

C'est ainsi qu'au Ministère des Sciences et des Arts la nomination d'un professeur d'enseignement moyen, nécessitée par le dédoublement d'une classe super-peuplée, même si elle a été prévue au Budget, est soumise au contreseing du Ministère des Finances. C'est ainsi que la création de chaires nouvelles aux Universités de l'État malgré le fait que l'article 30 du Budget des Sciences et des Arts, dans ses observations, porte expressément qu'une certaine marge est prévue en faveur des « charges que peut entraîner la création de chaires ou une nouvelle répartition de cours devenus vacants » est soumise au Ministre des Finances!

Cette interprétation accorde donc au Ministre des Finances un « droit de regard » sur la gestion de ses collègues et par là même un droit de faire des distinctions de personnes. Il peut, à son gré, dans des cas identiques, accorder ou refuser son contreseing, c'est-à-dire sanctionner ou rapporter une nomination!

Or, le Ministère des Finances n'est pas organisé de façon à pouvoir contrôler

avec compétence les questions d'ordre technique des autres Départements, ni à juger en dernier ressort du choix des personnalités. Il n'a d'ailleurs reçu aucune mission à cet effet, ni par la Constitution, ni par les diverses lois réglant la comptabilité de l'État.

Cette interprétation provoque des frictions et un malaise contre lequel le Ministre des Finances mettait lui-même le Parlement en garde, lorsqu'il évoquait le danger de voir « alourdir ou ralentir le fonctionnement normal des divers Départements ».

Il n'est plus ici question d'économie. Il n'y a plus qu'une question d'ingérence, une diminution de l'autonomie des divers Ministres au profit du Ministre des Finances, un empiétement du pouvoir exécutif incompetent sur le pouvoir exécutif compétent, une procédure contraire à l'esprit même de la loi sur la comptabilité des dépenses engagées — puisqu'elle est inefficace, « désorganisante » et par suite coûteuse — et contraire à toutes nos traditions politiques.

En effet, jusqu'ici ce sont les Chambres qui ont déterminé le montant des crédits budgétaires. En s'arrogeant le droit d'autoriser ou de refuser certaines dépenses à l'intérieur des Budgets, d'amputer les crédits de son propre chef, malgré le vote de la législature, le Département des Finances substitue son bon gré à la volonté du Parlement. Que celui-ci vote ou ne vote pas les crédits, que le Ministre compétent essaie ou n'essaie point d'exécuter les initiatives parlementaires, l'effet est le même ! Le bon plaisir du Département des Finances détermine ou enraie la possibilité de donner effet à ce vote. Ainsi la volonté de la Chambre peut être réduite à néant par le refus du Ministre des Finances de s'y conformer.

Il y a là une situation anormale qui n'était pas désirée, semble-t-il, par le Ministre des Finances lui-même, d'après son rapport précité, une limitation des pouvoirs de la Chambre qui n'est conforme ni à la Constitution, ni aux lois réglant la comptabilité de l'État, ni aux traditions parlementaires du pays.

Pour éclaircir cette équivoque, il y a lieu de modifier légèrement le texte de l'article 6 de la loi du 20 juillet 1921. La modification présentée n'énervé en rien le but de cette loi, telle qu'elle fut définie dans le rapport de MM. Hallet et Mechelynck.

» Il faut aussi et surtout que les divers Départements ministériels restent, quant à leurs dépenses, dans les limites strictes des allocations budgétaires. »

Elle garde tous les moyens proposés à cet effet. Elle tend seulement à sauvegarder l'autonomie des divers Départements dans l'emploi des crédits mis à leur disposition par la législature, de façon à écarter le danger signalé par le Ministre des Finances, de voir « alourdir ou ralentir le fonctionnement normal des divers Départements ». Elle donne au Parlement la garantie que les sommes votées pourront être affectées sans entrave aux buts qu'il leur destine, et en lui remettant plus nettement qu'avant le soin de veiller à la sage élaboration des budgets et de statuer non pas en première instance seulement, mais souverainement sur les crédits qu'ils comportent, elle tend à assurer le jeu normal de nos institutions, seule garantie de stabilité dans la crise que le pays traverse.

C. HUYSMANS.

(4)

(N^o 254)

Kamer der Volksvertegenwoordigers.

VERGADERING VAN 19 APRIL 1923.

Wetsvoorstel houdende wijziging der wet van 20 Juli 1921 tot instelling
van de boekhouding der betaalbaar te stellen credieten.

TOELICHTING.

MIJNE HEEREN,

De wet op de boekhouding der betaalbaar te stellen credieten had ten doel, de uitgaven in te krimpen door de onderscheidene departementen te verplichten, « voor hunne uitgaven, strikt binnen de grenzen der door de Begroeting toegestane credieten te blijven ». (VERSLAG NAMENS DE BESTENDIGE COMMISSIE VOOR DE FINANCIËN, DE BEGROOTINGEN EN DE BEZUINIGINGEN UITGEBRACHT DOOR DE HEEREN HALLET EN MECHELYNCK.)

Deze wet moest artikel 116 der Grondwet en artikel 16 der wet van 15 Mei 1846 op 's Rijks comptabiliteit verscherpen :

« De Ministers kunnen geene uitgaven hoegenaamd doen boven de credieten, welke voor elk hunner zijn geopend ».

Zij moest het misbruik der « rechtstreeksche mandaten » verhinderen, alsmede de gewoonte, de credieten te overschrijden.

Het voorgestelde middel was, « in elk Ministerie boek te houden van de betaalbaar te stellen credieten » (VERSLAG VAN DE HEEREN HALLET EN MECHELYNCK) ten einde door een op gestelde tijden verschijnend verslag den betrokken Minister, het Rekenhof en den Minister van Financiën in staat te stellen, zich rekenschap te geven van den toestand der credieten.

Gansch de samenhang der wet steunt op de noodzakelijkheid, de verleende credieten niet te overschrijden.

Tijdens de behandeling werd een amendement ingediend, dat later artikel 6 is geworden en waarbij « elke bestuursakte tot oprichting van definitieve of tijdelijke ambten, ofwel tot herziening der reglementsbepalingen betreffende de jaarwedden of uitkeeringen voor het personeel » aan de medeonderteekening van den Minister van Financiën wordt onderworpen.

Blijkbaar kon er slechts sprake zijn van reglementsbepalingen, waaraan de Kamer, door het verleenen der vereischte credieten, hare goedkeuring niet gehecht had, van ambten door de Begrooting niet voorzien en waardoor uitgaven boven of buiten de verleende credieten betaalbaar te stellen waren.

Deze verklaring van de wet en meer inzonderheid van artikel 6 wordt gestaafd door de gedrukte parlementaire stukken, welke het vraagstuk betreffen.

Zij wordt bekrachtigd door de hooger aangehaalde citaten uit het verslag der heeren Hallet en Mechelynek, ook door de bepalingen der Fransche wet, aan bedoeld verslag toegevoegd. Krachtens deze bepalingen heeft, inderdaad, alleen het Rekenhof recht van verwerpen en dan nog slechts voor de « *betalingen boven of buiten de begrootingscredieten* » (art. 33).

In dit geval « pleegt de Minister van Financiën overleg met den Minister van » het bij de uitgave betrokken Departement, ten einde de overdrachten van » credieten te doen en de noodige machtigingen tot betaling te geven, of, zoo » de begrootingscredieten niet toereikend zijn, een wetsontwerp voor credieten » of voor bijkomende credieten in te dienen, bij decreet, in Raad van State... »

Deze tekst onderstelt eene gelijke macht bij de beide Ministers, alsmede eene samenwerking om de uitgaven, welke door den betrokken minister noodig worden geoordeeld, te dekken.

Ten slotte vroeg de heer Theunis, Minister van Financiën, in zijne Memorie van Toelichting (*Gedrukt Kamerstuk*, n^o 132, zittingsjaar 1920-1921) eenvoudig « periodisch op de hoogte te worden gebracht, in hoever de uitgaven werkelijk in de onderscheidene Departementen zijn aangegaan.

« Dit zijnde, zegde hij, komt het voegzaam voor, met volkomen instandhouding van eenieders verantwoordelijkheid, eene comptabiliteit in te stellen van de betaalbaar te stellen uitgaven waarvan het houden, aan het Rekenhof en aan den Minister van Financiën de vervulling hunner wederzijdsche opdrachten vergemakkelijkt, zonder de normale werking der onderscheidene Departementen te belemmeren of te vertragen. »

In de toepassing werd artikel 6 door het Ministerie van Financiën verklaard met dezen verstande dat bedoeld artikel daaraan het recht verleende en den plicht oplegde, zijne medeonderteekening te weigeren niet enkel voor uitgaven betaalbaar te stellen op aanvullende credieten, maar ook voor uitgaven welke door het kader zijn voorzien en binnen de grenzen liggen der Begrootingscredieten.

Het misbruik, de credieten te overschrijden, heeft dus plaats gemaakt voor het misbruik, deze niet te kunnen gebruiken ten gevolge van het veto van het Departement van Financiën.

Aldus wordt in het Ministerie van Kunsten en Wetenschappen de benoeming van een leeraar in het middelbaar onderwijs, welke door de splitsing eener overbevolkte klas wordt vereischt, aan de medeonderteekening van den Minister van Financiën onderworpen, zelfs wanneer de zaak op de Begrooting werd voorzien. Eveneens wordt de oprichting van nieuwe leerstoelen in de Staatsuniversiteiten aan den Minister van Financiën onderworpen, ofschoon artikel 30 der Begrooting van Kunsten en Wetenschappen, in de aanmerkingen, nadrukkelijk vermeldt, dat zekere vrijheid wordt voorzien in zake « lasten welke kunnen voortspruiten

uit de oprichting van leerstoelen of uit de nieuwe indeeling van opengevallen leergangen. »

Deze verklaring verleent dus aan den Minister van Financiën een « recht van bemoeiing » in het beheer van zijne collega's, en dienvolgens een recht, onderscheid van personen te maken. Naar belijfte kan hij, in juist dezelfde gevallen, zijne medeondertekening verleenen of weigeren, m. a. w., eene benoeming bekrachtigen of intrekken !

Nu, het Ministerie van Financiën is niet derwijze ingericht, dat het met kennis van zaken contrôle kan oefenen op de vraagstukken van technischen aard der andere departementen, noch om in hoogsten aanleg uitspraak te doen over de keuze der personen. Het heeft, ten andere, daartoe opdracht gekregen noch door de Grondwet, noch door de onderscheidene wetten, waarbij 's Rijks comptabiliteit wordt geregeld.

Deze verklaring geeft aanleiding tot wrijving en gedruktheid, waartegen de Minister van Financiën zelf het Parlement waarschuwde, toen hij wees op het gevaar, « den regelmatigigen gang der onderscheidene departementen te belemmeren of te vertragen ».

Er is hier geen sprake meer van bezuiniging. Het geldt hier nog enkel eene kwestie van inmenging, eene vermindering der zelfstandigheid van de onderscheidene ministers ten gunste van den Minister van Financiën, eene inbreuk van de onbevoegde uitvoerende macht op de bevoegde uitvoerende macht, eene wijze van handelen in strijd met den geest zelf der wet op de boekhouding der betaalbaar te stellen credieten — vermits zij haar doel mist, « ontreddering verwekt » en dienvolgens kostelijk is — en tevens in strijd met al onze politieke gewoonten.

Immers, tot nog toe zijn het de Kamers, die het bedrag der begrootingscredieten vaststellen. Wanneer nu het Departement van Financiën zich het recht aanmatigt sommige uitgaven binnen de begrootingen toe te laten of te weigeren, uit eigen beweging, en ondanks de goedkeuring van de wetgevende macht de credieten in te krimpen, stelt dit Departement zijne willekeur in de plaats van den wil van het Parlement. Dit laatste moge de credieten goedkeuren of verwerpen, de bevoegde Minister moge trachten of niet het parlementair initiatief ten uitvoer te leggen, het komt alles op hetzelfde neer. Deze willekeur maakt de gevolgen van de stemming mogelijk of verhindert ze. Op deze wijze kan de wil der Kamer tot niet worden gedoemd, wanneer de Minister van Financiën weigert zich naar dien wil te gedragen.

Daaruit volgt een onregelmatige toestand welke, naar het hooger vermeld verslag, door den Minister van Financiën zelf niet werd gewenscht, eene beperking der macht van de Kamer, welke overeenkomt noch met onze Grondwet, noch met de wetten op 's Rijks boekhouding, noch met 's Lands parlementaire gewoonten.

Om dezen dubbelzinnigen toestand op te klaren, dient de tekst van artikel 6 der wet van 20 Juli 1921 eenigszins te worden gewijzigd. De voorgestelde wijziging verlamt geenszins het doel der wet, zooals het in het verslag der heeren Hallet en Mechelynek werd omschreven :

« Ook en vooral moeten de hoofden van de onderscheidene Departementen ,

voor hunne uitgaven, strikt binnen de grenzen der door de Begrooting toegestane credieten blijven. »

De wijziging laat al de daartoe voorgestelde middelen ongerept. Zij beoogt slechts de vrijwaring der zelfstandigheid van de onderscheidene departementen in het gebruik der credieten welke door de wetgevende macht tot hunne beschikking werden gesteld, ten einde het door den Minister van Financiën aangewezen gevaar te weren, dat hierin bestaat, « den regelmatigen gang der onderscheidene departementen te belemmeren of te vertragen. » Het Parlement zal den waarborg hebben, dat de goedgekeurde sommen zonder hinder kunnen aangewend worden tot de bestemde doeleinden; de zorg om op de wijze voorbereiding der begrootingen te waken en om uitspraak te doen niet enkel in eersten, maar ook in hoogsten aanleg over de begrootingscredieten, wordt aldus nader omschreven en de regelmatige gang onzer instellingen, die de eenige waarborg van vastheid is in de crisis welke het land doorworstelt, is eveneens verzekerd.

C. HUYSMANS.

ANNEXE AU N° 254.

Proposition de loi modifiant la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées.

ARTICLE UNIQUE.

L'article 6 de la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées est remplacé par la disposition suivante :

« Tout acte d'administration portant création d'emplois définitifs ou temporaires ou revision des dispositions organiques relatives aux traitements ou allocations du personnel est signé par le Ministre intéressé et contresigné par le Ministre des Finances lorsqu'il engage des dépenses dépassant les crédits prévus au Budget. »

BIJLAGE VAN N° 254.

Wetsvoorstel houdende wijziging der wet van 20 Juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar te stellen credieten.

EENIG ARTIKEL.

Artikel 6 der wet van 20 Juli 1921 tot instelling van de boekhouding der betaalbaar te stellen credieten wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Elke bestuursakte tot oprichting van definitieve of tijdelijke ambten, ofwel tot herziening der reglements-bepalingen betreffende de jaarwedden of uitkeeringen voor het personeel, wordt door den betrokken Minister onderteekeend en door den Minister van Financiën medeonderteekeend, wanneer zij aanleiding geeft tot uitgaven, die de credieten, in de begrooting voorzien, overschrijden. »

CAM. HUYSMANS.

FERD. COCQ.

J. WAUTERS.

DE JAEGER.