

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 4 MAI 1938.

Rapport de la Commission des Finances chargée d'examiner le Projet de Loi autorisant des régularisations et des transferts et allouant des crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1936 et antérieurs et à l'exercice 1937.

(Voir les n^{os} 56, 171 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 5 et 12 avril 1938.)

BELGISCHE SENAAAT

COMMISSIEVERGADERING VAN 4 MEI 1938.

Verslag uit naam van de Commissie van Financiën belast met het onderzoek van het Wetsontwerp houdende machtiging tot regularisatiën en overdrachten zoodmede toekenning van bijkredieten voor uitgaven met betrekking tot 1936 en vorige dienstjaren alsmede dienstjaar 1937.

(Zie de n^{rs} 56, 171 en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 5 en 12 April 1938.)

Présents : MM. MOYERSON, président; BARNICH, BEAUDUIN, BOLOGNE, BREUGELMANS, COENEN, DE CLERCQ (Jos.), DE MONT, HARMEGNIES, LABOULLE, LOGEN, MULLIE, OHN, RONVAUX, TEMMERMAN et DOUTREPONT, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis a été déposé par le Gouvernement sur le Bureau de la Chambre des Représentants, en séance du 21 décembre 1937. Il a été distribué aux membres de la Chambre des Représentants et du Sénat le 25 janvier 1938.

Au cours de la séance du 12 avril de la Chambre des Représentants, il a été admis par 103 voix contre 43 et 18 abstentions, et il a été transmis au Sénat le même jour.

Le projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des Représentants comporte, abstraction faite des transferts qui s'élèvent à 77,041,082 francs.

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Onderhavig wetsontwerp werd door de Regeering op het Bureau van de Kamer der Volksvertegenwoordigers neergelegd, ter vergadering van 21 December 1937. Het werd aan de Leden van de Kamer der Volksvertegenwoordigers en van den Senaat uitgedeeld op 25 Januari 1938.

In den loop der vergadering van 12 April van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, werd het aangenomen met 103 tegen 43 stemmen en 18 onthoudingen, en denzelfden dag werd het aan den Senaat overgemaakt.

Zoodals het wetsontwerp door de Kamer der Volksvertegenwoordigers werd aangenomen, en onaan gezien overdrachten voor een bedrag van

des crédits supplémentaires d'un montant de :

Budgets ordinaires. fr. 536,114,315 72

Budgets extraordinaires 48,581,492 76

Fr. 584,695,808 48

De ces chiffres nous pouvons conclure que ni le Parlement, ni l'Administration n'ont tenu compte de l'avis du Sénat, à savoir : qu'il fallait éviter autant que possible la politique des crédits supplémentaires.

Les Membres du Sénat peuvent se rendre compte, par la lecture du rapport sur les diverses délibérations du Conseil des Ministres, par application de la loi sur la comptabilité des dépenses engagées, de l'importance des augmentations de crédits dues à l'initiative gouvernementale.

LES MAJORATIONS INÉLUCTABLES.

Si, parmi les dépenses, il y en a qui auraient pu être prévues dans le Budget, il est à constater qu'il existe des majorations inéluctables provenant :

a) en matière de personnel :

1^o de la hausse de l'index et de la majoration corrélative des traitements et salaires;

2^o de ce que les indemnités ont dû être liquidées à concurrence de 85 p. c. de leur montant initial, à partir du 1^{er} janvier 1937, en vertu de l'arrêté royal du 31 décembre 1936, et à concurrence de 90 p. c., à partir du 1^{er} juillet 1937, en exécution de l'arrêté royal du 7 juin 1937;

3^o pour ce qui concerne les frais de transport, du fait de la majoration des tarifs à la date du 20 mars 1937;

b) en matière de matériel et de travaux, de la hausse des prix, phénomène assez connu pour qu'on ne s'y arrête pas davantage;

77,041,082 frank, behelst het bijkredieten ten beloope van :

Gewone begrootingen fr. 536,114,315 72

Buitengewone begrootingen 48,581,492 76

Fr. 584,695,808 48

Uit deze cijfers kunnen wij besluiten dat noch het Parlement, noch het bestuur rekening hebben gehouden met het advies van den Senaat, dat zooveel mogelijk de politiek der bijkredieten diende vermeden te worden.

De leden van den Senaat kunnen aan de hand van het verslag over de onderscheiden beraadslagingen van den Ministerraad, in uitvoering der wet op de comptabiliteit der vastgelegde uitgaven, zich rekenschap geven van het belang der kredietverhoogen aan regeeringsinitiatief toe te schrijven.

ONVERMIJDELIJKE VERHOOGINGEN.

Indien er tot de uitgaven sommige behooren die, in de begrooting, konden voorzien worden, dan dient vastgesteld dat er onvermijdelijke verhoogen bestaan toe te schrijven aan :

a) in zake personeel :

1^o de stijging van den index en de daarbij hoorende verhooging der wedden en loonen;

2^o het feit dat de vergoedingen moesten uitgekeerd worden a rato van 85 t. h. van hun oorspronkelijk bedrag vanaf 1 Januari 1937, krachtens het koninklijk besluit van 31 December 1936, en a rato van 90 t. h., vanaf 1 Juli 1937 in uitvoering van het koninklijk besluit van 7 Juni 1937;

3^o wat de vervoerkosten betreft, het feit der verhooging van de tarieven vanaf 20 Maart 1937;

b) in zake materieel en werken, de stijging der prijzen, een verschijnsel dat voldoende gekend is om er niet verder over uit te weiden;

c) en matière de dépenses de prévoyance sociale, de l'allure du chômage au cours des cinq derniers mois de 1937 — 55 millions (page 159 du projet);

d) en matière de dépenses exceptionnelles, notamment de la nomination d'un Commissaire Royal aux assurances et d'un Commissaire Royal aux armements (arrêté royal du 22 mai 1937), institutions qui étaient depuis longtemps dans les vœux du Parlement;

e) en matière de restitutions d'impôts :

1^o Fr. 15,148,530-80 remboursés à titre de contributions directes indûment perçues (p. 193);

2^o 3,500,000 francs destinés à couvrir les dépenses supplémentaires occasionnées par les nombreuses et importantes restitutions qui ont été consenties en matière de taxes assimilées au timbre (p. 206);

f) versement d'une somme supplémentaire de fr. 37,867,086-64 à la Colonie, motivé par l'amélioration de la situation économique dans la Colonie et le rendement imprévu de certains impôts (p. 207).

MAJORATIONS DUES A L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.

Indépendamment de ces majorations inéluctables, il est à remarquer que les interventions du Parlement ont également provoqué, en cours d'exercice, des augmentations de dépenses :

Travail et Prévoyance sociale.

300,000 francs — exercice 1936 — motivés par la loi du 28 juillet 1936, majorant les taux minima des allocations familiales;

400,000 francs, motivés par la loi du 10 juin 1937, portant modification de l'arrêté du 31 mai 1933 modifiant

c) in zake uitgaven voor sociale voorzorg, het verloop van de werkloosheid tijdens de laatste vijf maanden van 1937 : 55 miljoen (blz. 159 van het ontwerp);

d) in zake uitzonderlijke uitgaven, de benoeming namelijk van een Koninklijken Commissaris voor de verzekeringen en een Koninklijken Commissaris voor de bewapeningen (koninklijk besluit van 22 Mei 1937), inrichtingen die sedert lang tot den wensch van het Parlement behoorden;

e) in zake terugbetaling van belastingen :

1^o fr. 15,148,530-80 terugbetaald ten titel van ten onrechte geïnde rechtstreeksche belastingen (blz. 193);

2^o 3,500,000 frank bestemd om bijkomende uitgaven te dekken veroorzaakt door de talrijke en aanzienlijke terugbetalingen die werden toegestaan op gebied van met het zegel gelijkgestelde taxes (blz. 206);

f) storting van een bijkomende som van fr. 37,867,086-64 aan de Kolonie, gebillijkt door de verbetering van den economischen toestand in de Kolonie en de onvoorziene opbrengst van sommige belastingen (blz. 207).

VERHOOGINGEN TOE TE SCHRIJVEN AAN HET PARLEMENTAIR INITIATIEF.

Onaangezien voormelde onvermijdelijke verhoogingen, dient opgemerkt dat de tusschenkomsten van het Parlement insgelijks in den loop van het dienstjaar verhoogingen van uitgaven hebben veroorzaakt.

Arbeid en Sociale Voorzorg.

300,000 frank, dientsjaar 1936, veroorzaakt door de wet van 28 Juli 1936, tot verhooging van de minima bedragen der kindertoelagen;

400,000 frank, veroorzaakt door de wet van 10 Juni 1937, houdende wijziging van het besluit van 31 Mei 1933

et complétant la loi du 1^{er} décembre 1928, qui portait création d'un Office et d'un Fonds spécial en faveur des estropiés et mutilés.

Défense nationale.

11,749,500 francs, motivés partiellement par la loi du 29 juin 1937 relative aux pensions de retraite et de survie;

20 millions sur 37, motivés par la substitution du traitement à celui de la solde.

Finances.

106,410,000 francs, motivés en grande partie par les lois des 10, 16 et 29 juin 1937, relatives : a) aux pensions et à la mise en disponibilité des membres du personnel enseignant des écoles adoptées et adoptables, ainsi que des écoles normales libres agréées; b) aux pensions militaires; c) aux pensions de retraite et de survie.

Justice.

Crédits : a) pour les traitements des magistrats et du clergé; b) pour les indemnités motivées en grande partie par les lois du 7 et du 12 mai 1937 et par celle du 29 juin 1937.

Santé publique.

1,000,000 de francs, motivés par le vœu de la Commission de la Santé publique du Sénat (p. 126).

Instruction publique.

45 millions de francs dus à la création de classes nouvelles, selon le vœu de la Législature, et à la hausse de l'index;

40,000 francs dus à la loi du 10 juin 1937, tendant à l'organisation complète de l'enseignement officiel.

tot wijziging en aanvulling der wet van 1 December 1928 waarbij een dienst en een bijzonder fonds ten bate der gebrekkelijken en verminkten gesticht wordt.

Landsverdediging.

11,749,500 frank gedeeltelijk veroorzaakt door de wet van 28 Juni 1937 op de lijf- en overlevingsrenten;

20 millioen op 37, veroorzaakt door de vervanging van de soldij door een wedde.

Financiën.

106,410,000 frank grootendeels veroorzaakt door de wetten van 10, 16 en 29 Juni 1937, betreffende : a) de pensioenen en het beschikbaarstellen van de leden van het onderwijzend personeel der aangenomen en aanneembare scholen, alsook van de erkende vrije normaalscholen; b) de militaire pensioenen; c) de lijf- en overlevingsrenten.

Justitie.

Kredieten : a) voor de wedden der magistraten en der geestelijken; b) voor de vergoedingen grootendeels veroorzaakt door de wetten van 7 en van 12 Mei 1937 en door die van 29 Juni 1937.

Volksgezondheid.

1,000,000 frank naar aanleiding van den wensch der Commissie van Volksgezondheid van den Senaat (bl. 126).

Openbaar Onderwijs.

45 millioen wegens de stichting van nieuwe klassen, overeenkomstig den wensch van de Wetgeving en de stijging van den index;

40,000 frank veroorzaakt door de wet van 10 Juni 1937 tot volledige inrichting van het officieel onderwijs.

De l'énumération qui précède, on peut, en toute conscience, conclure que la majorité des crédits supplémentaires est provoquée, soit par les interventions du Parlement, soit par des faits indépendants de l'Administration, et que, dès lors, les crédits abusifs constituent une infime exception.

Tenant compte de la circulaire adressée, le 18 décembre 1937, par M. le Ministre des Finances à ses collègues, au sujet de l'ouverture de crédits en dehors de l'assentiment des Chambres, on peut exprimer l'espoir en un prochain retour à la régularité intégrale.

FRAIS DE PUBLICITÉ RELATIVE AUX CONVERSIONS DE DETTES AUTRES QUE CELLES DE L'ÉTAT.

Votre rapporteur attire votre attention sur l'article 5 — dispositions diverses — page 18 du projet de loi, et dont le commentaire est donné à la page 214.

Il n'y a aucune raison de faire supporter les frais de publicité relative aux conversions des dettes des provinces, des communes et de la Colonie par le Budget de l'Etat.

Ce sont les provinces, les communes et la Colonie qui bénéficient de la réduction corrélative à la conversion de la dette. Vraiment, nous n'apercevons pas pour quelles raisons ces organismes, qui retirent le bénéfice de l'affaire, n'en prendraient pas les charges.

La note insérée à la page 214 stipule qu'il est logique d'imputer les dépenses à charge de l'Etat. Il nous est avis qu'affirmer que « c'est logique » est peut-être très facile, mais cela ne résoud en rien le problème. C'est aux communes, aux provinces et à la Colonie qu'incombe le paiement des frais de ces publicités, et non point à l'Etat.

Uit vermelde opsomming kan men, in geweten, besluiten dat de meeste bijkredieten veroorzaakt zijn hetzij door toedoen van het Parlement, hetzij door feiten waarvoor het bestuur niet verantwoordelijk is en dat derhalve de misbruikelijke kredieten een zeer kleine uitzondering zijn.

Rekening houdend met den omzendbrief op 18 December 1937 door den Minister van Financiën aan zijn Collega's gezonden, betreffende de opening van kredieten buiten de goedkeuring der Kamers, mag men de verwachting uitdrukken van een spoedigen terugkeer tot de volle regelmatigheid.

PUBLICITEITSKOSTEN BETREFFENDE DE CONVERSIE VAN ANDERE DAN DE STAATSSCHULDEN.

Uw verslaggever vestigt uw aandacht op artikel 5 — verschillende bepalingen — bladzijde 18 van het wetsontwerp en waarvan de toelichting op bladzijde 214 gegeven wordt.

Er is geenerlei reden om de publiciteitskosten betreffende de conversie van de schulden der provinciën, der gemeenten en der Kolonie door de begroting van den Staat te doen dragen.

Het zijn de provinciën, de gemeenten en de Kolonie die het voordeel hebben van de vermindering uit de schuldconversie ontstaan. Wij zien werkelijk niet in om welke redenen deze organismen, die het voordeel van de zaak hebben, er de lasten niet van zouden dragen.

De nota op bladzijde 214 bepaalt dat het logisch is de uitgaven ten laste van den Staat te leggen. Het komt ons voor dat het wellicht zeer gemakkelijk is te bevestigen dat « het logisch is », doch zulks lost het vraagstuk geenszins op. De betaling dier publiciteitskosten moet ten laste van de gemeenten, de provinciën en de Kolonie, en niet ten laste van den Staat vallen.

APPLICATION DE L'ARTICLE 9bis DE
LA LOI DU 29 OCTOBRE 1846.

Au cours de la discussion du présent projet de loi, en séance du 5 avril de la Chambre des Représentants, des membres de cette Assemblée ont déposé deux propositions de loi : la première visant à modifier la loi organique de la Comptabilité de l'Etat, la seconde tendant à modification de la loi organique de la Cour des Comptes. Le but de ces propositions est d'obtenir un rapport de la Cour des Comptes en cas de dépassement de crédit, comme aussi dans l'hypothèse d'une demande de crédit supplémentaire.

Il s'agit donc de préciser l'application de l'article 9bis de la loi organique de la Cour des Comptes.

D'autre part, en Conseil des Ministres du 8 avril dernier, le Ministre des Finances a proposé une procédure permettant de limiter les crédits supplémentaires aux seules dépenses dont le principe a été voté par le Parlement, afin, précise le communiqué, de revenir à l'observation plus stricte de la loi.

En 1937, votre rapporteur s'est déjà occupé de l'application de l'article 9bis de la loi du 29 octobre 1846, et comme il l'a signalé dans son rapport sur le même objet (séance du 8 juin 1937, *Doc. n° 256*), il y eut un échange de correspondance entre votre Commission et le Département des Finances.

A l'effet d'éclairer votre opinion, nous donnons en annexe cette correspondance et un tableau des projets de loi relatifs aux crédits supplémentaires votés par la Législature, depuis la guerre. Votre rapporteur était, en effet, d'avis que cette affaire devait recevoir une solution : ou bien la disposition serait maintenue et devait être appliquée, ou bien elle serait inapplicable, inutile, superfétatoire, et alors il y aurait lieu de l'abroger.

La discussion des propositions de loi déposées sur le Bureau de la

TOEPASSING VAN ARTIKEL 9bis DER
WET VAN 29 OCTOBER 1846.

Tijdens de bespreking van dit wetsontwerp op 5 April door de Kamer der Volksvertegenwoordigers, hebben leden dezer vergadering twee wetsvoorstellen ingediend : het eerste tot wijziging der organieke wet op de Staatscomptabiliteit, het tweede tot wijziging der organieke wet van het Rekenhof. Het doel dezer voorstellen is van het Rekenhof een verslag te verkrijgen ingeval van kredietoverschrijding, evenals in de veronderstelling van een vraag tot bijkredieten.

Het komt er dus op neer de toepassing van artikel 9bis der organieke wet op het Rekenhof te verduidelijken.

Anderdeels heeft de Minister van Financiën in den Ministerraad van 8 April j. l. een procedure voorgesteld om de bijkredieten te beperken tot de uitgaven wier beginsel door het Parlement werd goedgekeurd, ten einde, zegt de mededeeling, tot een strengere naleving der wet terug te keeren.

In 1937 heeft uw verslaggever zich reeds beziggehouden met de toepassing van artikel 9bis der wet van 29 October 1846, en zooals hij er in zijn verslag over hetzelfde ontwerp (vergadering van 8 Juni 1937, stuk n° 256) op wees, werden er brieven gewisseld tusschen de Commissie en het Departement van Financiën.

Te uwer inlichting geven wij als bijlage deze briefwisseling en een tabel der wetsontwerpen betreffende de bijkredieten sedert den oorlog door de Wetgeving gestemd. Uw verslaggever was inderdaad van meening dat deze zaak moest opgelost worden : ofwel zou de bepaling behandhaafd blijven en moest zij toegepast worden, ofwel zou zij niet toepasselijk, nutteloos, overbodig zijn en dan zou het passen ze in te trekken.

De bespreking der wetsvoorstellen bij de Kamer der Volksvertegenwoor-

Chambre des Représentants fournira l'occasion de résoudre définitivement le problème.

Cependant, que la Cour des Comptes fournisse un rapport ou non, il importe de réduire autant que possible l'utilisation de crédits qui n'ont pas été votés par le Parlement. Voilà l'essentiel du problème.

Les dépassements des crédits, les crédits supplémentaires corrélatifs à ces dépassements ne sont admissibles que dans les cas de force majeure, dans les cas d'urgence évidente amenée par des circonstances imprévues. Il se conçoit, en effet, que dans l'hypothèse d'accidents, comme nous en avons eu récemment à déplorer à Viersel et à Hasselt, dans l'hypothèse d'un fléau, comme la recrudescence de la fièvre aphteuse, dans l'hypothèse d'un cataclysme quelconque, le souci du bien public nécessite une intervention immédiate, laquelle, en l'absence de crédits, entraîne une dérogation aux principes constitutionnels. Mais ces circonstances — on ne saurait assez le répéter — sont les seules pouvant justifier la méconnaissance de ces principes.

Il n'est pas admissible qu'un service nouveau soit créé, qu'une acquisition soit faite en l'absence de crédit approuvé par les Chambres législatives. Il faut que le crédit soit accordé avant que la dépense soit engagée. C'est cependant ce qui a été perdu de vue trop souvent, au cours de ces dernières années, et la facilité avec laquelle le Parlement passait outre à ces errements defectueux incitait l'Administration à négliger des principes légaux. De là, la multiplicité des crédits supplémentaires.

A l'heure même, au surplus, où de vives critiques sont émises au sujet de ces illégalités, où M. le Ministre des Finances adresse des circulaires

digers ingediend, zal de gelegenheid bieden dit vraagstuk bepaald op te lossen.

Evenwel, het Rekenhof levere al dan niet een verslag, het is van belang de aanwending van kredieten die niet door het Parlement zouden goedgekeurd zijn, zooveel mogelijk te verminderen. Dat is de hoofdzaak van het vraagstuk.

De kredietoverschrijdingen, de bijkredieten ingevolge deze overschrijdingen, zijn slechts aan te nemen in gevallen van overmacht, in gevallen van klaarblijkelijke hoogdringendheid veroorzaakt door onvoorziene omstandigheden. Men begrijpt inderdaad dat in de veronderstelling van ongelukken zooals die welke wij onlangs te Viersel en te Hasselt moesten betreuren, in de veronderstelling van een plaag zooals de uitbreiding van het mond- en klauwzeer, in de veronderstelling van eenigerlei ramp, de bezorgdheid van het openbaar welzijn een onmiddellijke tusschenkomst vereischt, welke, bij gemis van kredieten, een afwijking van de grondwettelijke beginselen meebrengt. Doch deze omstandigheden — men kan het niet genoeg herhalen — zijn de eenige die de miskenning dezer beginselen kunnen billijken.

Het is niet te aanvaarden dat een nieuwe dienst gesticht worde, dat een aankoop gedaan zij zoo het door de Wetgevende Kamers gestemde krediet daartoe niet aanwezig is. Het krediet dient verleend vóór dat de uitgave vastgelegd wordt. Dit werd nochtans te dikwijls uit het oog verloren tijdens de jongste jaren, en het gemak waarmee het Parlement deze dwalingen over het hoofd zag spoorde het bestuur aan wettelijke principes te verwaarloosen. Van daar de veelvuldigheid der bijkredieten.

Op het uur zelf, bovendien, waar levendige kritiek betreffende deze onwettelijkheden tot uiting komt, waar de Minister van Financiën aan zijn

à ses collègues, leur recommandant d'en finir avec les demandes de crédits supplémentaires, que voyons-nous ?

M. le Ministre des Transports annonce que, le 1^{er} octobre 1938, il créera une école d'aéronautique, et M. le Ministre des Finances lui-même fait savoir qu'il envisage la création d'un corps d'inspecteurs des finances.

Ni l'un ni l'autre ne possèdent les crédits permettant d'engager les dépenses relatives à leurs projets.

LA SOLUTION.

Le remède à ces errements illégaux est tout indiqué.

En cas d'urgence évidente amenée par des circonstances imprévues, le Gouvernement aurait recours à la délibération du Conseil des Ministres. Celle-ci serait transmise aux Chambres législatives, aux fins de régularisation, dans un bref délai, par un vote de la Législature.

Hors cette hypothèse d'urgence, aucune dépense ne peut être engagée que lorsque le crédit corrélatif aura été accordé par les Chambres.

Dans ces conditions, la question de l'application de l'article 9bis de la loi du 29 octobre 1846 ne se poserait guère plus; le moyen que nous préconisons sera d'ailleurs autrement efficace que celui, pratiquement irréalisable, du refus des crédits supplémentaires sur rapport défavorable de la Cour des Comptes.

LE VOTE D'URGENCE S'IMPOSE.

La clôture de l'exercice 1937 a lieu le 31 mai 1938. Or, aux termes de l'article 162 modifié du règlement général sur la comptabilité de l'Etat, les Départements ministériels cessent, à partir du 15 mai, de soumettre au

collega's omzendbrieven stuurt om hen aan te bevelen niet langer bijkredieten te vragen, wat zien wij gebeuren ?

De Minister van Verkeerswezen kondigt aan dat hij op 1 October 1938 een school voor luchtvaart zal stichten, en de Minister van Financiën zelf laat weten dat hij de stichting van een korps inspecteurs bij de financiën in overweging neemt.

Noch de eene, noch de andere bezitten de kredieten om de uitgaven betreffende hun ontwerpen te dekken.

DE OPLOSSING.

Het redmiddel voor deze onwettelijke dwalingen ligt voor de hand.

In geval van klaarblijkende hoogdringendheid door onvoorziene omstandigheden aangebracht, zou de Regeering haar toevlucht nemen tot de beraadslaging in den Ministerraad. Deze zou overgemaakt worden aan de Wetgevende Kamers met het oog op bekrachtiging binnen korten tijd, door een stemming van de Wetgeving.

Buiten die veronderstelling van hoogdringendheid, kan geen enkele uitgave vastgelegd worden dan indien het desbetreffend krediet door de Kamers toegestemd zij.

In die voorwaarden zou de vraag der toepassing van artikel 9bis der wet van 29 October 1846 niet meer rijzen; het middel, dat wij voorstaan, zal trouwens veel doelmatiger zijn dan het practisch onverwezenlijkbaar middel der weigering van bijkredieten op ongunstig verslag vanwege het Rekenhof.

HOOGDRINGENDE GOEDKEURING IS NOODIG.

Het dienstjaar 1937 wordt afgesloten op 31 Mei 1938. Naar luid van het gewijzigd artikel 162 van het algemeen reglement op de Staatscomptabiliteit, leggen de ministerieele departementen vanaf 15 Mei de ordonnanciën tot

visa de la Cour des Comptes les ordonnances de paiement imputables sur l'exercice 1937.

Comme le Département des Finances doit, conformément aux dispositions de l'article 163 du même règlement général, arrêter les livres d'ordonnement sur les Budgets, clôturant l'exercice et empêchant ainsi toute opération nouvelle d'ordonnement, votre Commission vous propose d'accorder au vote du projet de loi qui vous est soumis le bénéfice de l'urgence.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité des membres de la Commission.

Ils expriment le désir que le Gouvernement s'engage, avant le vote du projet de loi soumis à vos délibérations :

1^o à joindre, à l'avenir, à tout projet de loi entraînant une dépense nouvelle, un projet de crédits supplémentaires du montant de la dépense;

2^o à déposer, au fur et à mesure des nécessités, des demandes pour les crédits qui s'avèrent indispensables en cours d'exercice;

3^o à présenter, sans attendre la fin de l'exercice actuel, un projet régularisant les dépenses engagées.

Le Président,
R. MOYERSOEN.

Le Rapporteur,
A. DOUTREPONT.

betaling behorende tot het dienstjaar 1937 niet meer aan het visum van het Rekenhof voor.

Daar het Departement van Financiën, overeenkomstig de bepalingen van artikel 163 van hetzelfde algemeen reglement, de boeken voor fiatteering op de begrotingen moet sluiten, waarbij aldus het dienstjaar afgesloten word en elke nieuwe fiatteering belet, stelt uw Commissie U voor het wetsontwerp dat U wordt voorgelegd bij hoogdringendheid te behandelen.

Dit verslag werd door de leden der Commissie eenparig aangenomen.

Zij drukken den wensch uit dat de Regeering, vóór de goedkeuring van het U voorgelegde wetsontwerp, de verbintenissen aanga :

1^o voortaan bij ieder wetsontwerp, dat aanleiding geeft tot een nieuwe uitgave, een ontwerp van aanvullende kredieten te voegen, van het bedrag der uitgave;

2^o naar gelang de noodwendigheden, aanvragen in te dienen voor de kredieten die onontbeerlijk blijken in den loop van het dienstjaar;

3^o zonder het einde van het huidige dienstjaar af te wachten, een ontwerp in te dienen tot regularisatie der vastgelegde uitgaven.

De Voorzitter,
R. MOYERSOEN.

De Verslaggever,
A. DOUTREPONT.

ANNEXE I.

**Tableau des projets de loi relatifs aux crédits supplémentaires
votés par la Législature depuis la guerre.**

Session. — Zitting.	
1919-1920	—
1920-1921	Loi autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires aux budgets des exercices 1920 et 1921. — <i>Wet tot toelating van regularisaties en toekenning van bijkredieten op de begrotingen der dienstjaren 1920 en 1921</i>
1921-1922	Loi autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires au Budget général de l'exercice 1921 et à des budgets de l'exercice 1922. — <i>Wet tot toelating van regularisaties en toekenning van bijkredieten op de Algemeene Begrooting van het dienstjaar 1921 en op begrotingen van het dienstjaar 1922</i>
1922-1923	Loi autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires à des budgets des exercices 1922 et 1923. — <i>Wet tot toelating van regularisaties en toekenning van bijkredieten op de begrotingen der dienstjaren 1922 en 1923</i>
1923-1924	Loi autorisant des régularisations et allouant des crédits supplémentaires à des budgets des exercices 1922 et 1923. — <i>Wet tot toelating van regularisaties en toekenning van bijkredieten op de begrotingen der dienstjaren 1922 en 1923</i> Loi autorisant des régularisations des crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1919 à 1924 et antérieurs. — <i>Wet tot toelating van regularisaties en toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende 1919 tot 1924 en vroegere dienstjaren</i>
1924-1925	—
Extr. 1925 Buiteng.	Régularisations, transferts et allocations de crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1924 et antérieurs et à l'exercice 1925. — <i>Regularisaties, overdrachten en toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende 1924 en vroegere dienstjaren en het dienstjaar 1925</i>
1925-1926	Autorisation de régularisations et allocation de crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1924 et antérieurs, à l'exercice 1925 et à l'exercice 1926. — <i>Toelating tot regularisaties en toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende 1924 en vroegere dienstjaren, het dienstjaar 1925 en het dienstjaar 1926</i>

BIJLAGE I.

**Tabel der wetsontwerpen betreffende de bijkredieten
sedert den oorlog door de Wetgeving gestemd.**

Présentation. — <i>Indiening.</i>	Adoption Chambre. — <i>Aanneming Kamer.</i>	Adoption Sénat. — <i>Aanneming Senaat.</i>	Promulgation. — <i>Uitvaardiging.</i>	Publicat.— <i>Bekendg.</i> au — <i>in den</i> Moniteur.
—	—	—	—	—
20 juil.- <i>Juli</i> 1921	5 août- <i>Aug.</i> 1921	6 oct.- <i>Oct.</i> 1921	17 oct.- <i>Oct.</i> 1921	20 oct.- <i>Oct.</i> 1921
29 juin- <i>Juni</i> 1922	18 juil.- <i>Juli</i> 1922	27 juil.- <i>Juli</i> 1922	30 juil.- <i>Juli</i> 1922	12 août- <i>Aug.</i> 1922
12 juil.- <i>Juli</i> 1923	27 juil.- <i>Juli</i> 1923	2 août- <i>Aug.</i> 1923	10 août- <i>Aug.</i> 1923	20-21 août- <i>Aug.</i> 1923
5 déc.- <i>Dec.</i> 1923.	25 juil.- <i>Juli</i> 1924	31 juil.- <i>Juli</i> 1924	3 août- <i>Aug.</i> 1924	18-19 août- <i>Aug.</i> 1924.
16 juil.- <i>Juli</i> 1924	25 juil.- <i>Juli</i> 1924	31 juil.- <i>Juli</i> 1924	3 août- <i>Aug.</i> 1924	18-19 août- <i>Aug.</i> 1924
—	—	—	—	—
16 juil.- <i>Juli</i> 1925	4 août- <i>Aug.</i> 1925	5 août- <i>Aug.</i> 1925	8 août- <i>Aug.</i> 1925	10 sept.- <i>Sept.</i> 1925
30 déc.- <i>Dec.</i> 1925	14 juil.- <i>Juli</i> 1926	28 juil.- <i>Juli</i> 1926	9 août- <i>Aug.</i> 1926	13 août- <i>Aug.</i> 1926

Session. — Zitting.	
1926-1927	Régularisations et allocations de crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1925 et antérieurs; 1926 et 1927. — <i>Regularisaties en toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende 1925 en vroegere dienstjaren; 1926 en 1927.</i>
1927-1928	—
1928-1929	Régularisations, crédits supplémentaires, etc., pour des dépenses se rapportant aux exercices 1927 et antérieurs. — <i>Regularisaties, bijkredieten, enz., voor de uitgaven betreffende 1927 en vroegere dienstjaren</i> Allocation de crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant à l'exercice 1928 et dispositions diverses. — <i>Toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende het dienstjaar 1928 en verschillende bepalingen.</i>
1929-1930	Allocation de crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1928 et antérieurs et à l'exercice 1929. — <i>Toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende 1928 en vroegere dienstjaren en het dienstjaar 1929</i> Allocation de crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant à l'exercice 1930. — <i>Toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende het dienstjaar 1930</i>
1930-1931	Régularisation et allocation de crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1929 et antérieurs et à l'exercice 1930. — <i>Regularisatie en toekenning van bijkredieten voor de uitgaven betreffende 1929 en vroegere dienstjaren en het dienstjaar 1930</i>
1931-1932	Régularisation et allocation de crédits supplémentaires pour dépenses se rapportant à 1930 et antérieurs, 1931 et 1932. — <i>Regularisatie en toekenning van bijkredieten voor uitgaven betreffende 1930 en vroegere; 1931 en 1932.</i>
1932-1933	Régularisation et allocation de crédits supplémentaires pour dépenses se rapportant à 1931 et antérieurs et 1932. — <i>Regularisatie en toekenning van bijkredieten voor uitgaven betreffende 1931 en vroegere en 1932</i>
1933-1934	Régularisation et allocation de crédits supplémentaires pour dépenses se rapportant à 1932 et antérieurs et 1933. — <i>Regularisatie en toekenning van bijkredieten voor uitgaven betreffende 1932 en vroegere en 1933</i> Allocation d'un crédit supplémentaire pour dépenses exercice 1934 (aide aux communes). — <i>Toekenning van een bijkrediet voor uitgaven dienstjaar 1934 (hulp aan gemeenten).</i>
1934-1935	Régularisation et allocation de crédits supplémentaires pour dépenses se rapportant à 1933 et antérieurs; 1934 et 1935. — <i>Regularisatie en toekenning van bijkredieten voor uitgaven betreffende 1933 en vroegere; 1934 en 1935</i>
1935-1936	Régularisation et allocation de crédits supplémentaires pour dépenses se rapportant à 1934 et antérieurs; 1935 et 1936. — <i>Regularisatie en toekenning van bijkredieten betreffende 1934 en vroegere; 1935 en 1936</i>
1936-1937	Régularisation et allocation de crédits supplémentaires pour dépenses se rapportant à 1935 et antérieurs; 1936 et 1937. — <i>Regularisatie en toekenning van bijkredieten voor uitgaven betreffende 1935 en vroegere; 1936 en 1937</i>

Présentation. — <i>Indiening.</i>	Adoption Chambre. — <i>Aanneming Kamer.</i>	Adoption Sénat. — <i>Aanneming Senaat.</i>	Promulgation. — <i>Uitvaardiging.</i>	Publicat.— <i>Bekendg.</i> au — <i>in den</i> Moniteur.
29 juin- <i>Juni</i> 1927	13 juil.- <i>Juli</i> 1927	14 juil.- <i>Juli</i> 1927	24 juil.- <i>Juli</i> 1927	29 juil.- <i>Juli</i> 1927
—	—	—	—	—
21 déc.- <i>Dec.</i> 1927	19 déc.- <i>Dec.</i> 1928	27 févr.- <i>Febr.</i> 1929	3 mars- <i>Maart</i> 1929	8 mars- <i>Maart</i> 1929
4 juil.- <i>Juli</i> 1928	6 mars- <i>Maart</i> 1929	23 avr.- <i>Apr.</i> 1929	29 avr.- <i>Apr.</i> 1929	5 mai- <i>Mei</i> 1929
12 déc.- <i>Dec.</i> 1929	4 juil.- <i>Juli</i> 1930	10 juil.- <i>Juli</i> 1930	1 août- <i>Aug.</i> 1930	22 août- <i>Aug.</i> 1930
14 mai- <i>Mei</i> 1930	2 juil.- <i>Juli</i> 1930	10 juil.- <i>Juli</i> 1930	26 juil.- <i>Juli</i> 1930	7 août- <i>Aug.</i> 1930
16 déc.- <i>Dec.</i> 1930	30 avr.- <i>Apr.</i> 1931	6 mai- <i>Mei</i> 1931	9 mai- <i>Mei</i> 1931	14 mai- <i>Mei</i> 1931
5 juil.- <i>Juli</i> 1932	13 juil.- <i>Juli</i> 1932	19 juil.- <i>Juli</i> 1932	23 juil.- <i>Juli</i> 1932	8-9 août- <i>Aug.</i> 1932
23 juil.- <i>Juli</i> 1933	3 août- <i>Aug.</i> 1933	4 août- <i>Aug.</i> 1933	10 août- <i>Aug.</i> 1933	21-22 août- <i>Aug.</i> 1933
20 déc.- <i>Dec.</i> 1933	6 juin- <i>Juni</i> 1934.	10 juil.- <i>Juli</i> 1934	14 juil.- <i>Juli</i> 1934	22-24 juil.- <i>Juli</i> 1934
26 juin- <i>Juni</i> 1934	27 juin- <i>Juni</i> 1934	4 juil.- <i>Juli</i> 1934	9 juil.- <i>Juli</i> 1934	12 juil.- <i>Juli</i> 1934
16 avr.- <i>Apr.</i> 1935	6 juin- <i>Juni</i> 1935	27 juin- <i>Juni</i> 1935	2 juil.- <i>Juli</i> 1935	15-16 août <i>Aug.</i> 1935.
5 mars- <i>Maart</i> 1936	3 avr.- <i>Apr.</i> 1936	9 avr.- <i>Apr.</i> 1936	4 mai- <i>Mei</i> 1936	8 mai- <i>Mei</i> 1936
22 déc.- <i>Dec.</i> 1936	27 mai- <i>Mei</i> 1937	10 juin- <i>Juni</i> 1937	19 juin- <i>Juni</i> 1937	28-29 juin <i>Juni</i> 1937

ANNEXE II.

Motion présentée par M. Doutrepont et adoptée par la Commission des Finances au cours de sa séance du 4 février 1937.

Nous venons de recevoir un projet de loi autorisant des régularisations et des transferts et allouant des crédits supplémentaires pour des dépenses se rapportant aux exercices 1935 et antérieurs à l'exercice 1936 et à l'exercice 1937.

Ce projet a été déposé sur le Bureau de la Chambre des Représentants, en séance du 22 décembre 1936.

Selon l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921, sauf le cas d'urgence, dûment reconnu par les Chambres, toute demande de crédit supplémentaire doit être accompagnée d'un rapport de la Cour des Comptes, concernant le mode d'utilisation du crédit à majorer.

Evidemment, le rapport de la Cour des Comptes, comme cela est devenu, depuis plusieurs années, une habitude, n'existe pas.

Je tiens cependant à faire remarquer que le présent projet est précédé d'un exposé des motifs très clair, qui présente d'une manière nette la situation actuelle du budget et qui fait connaître les raisons majeures des demandes de crédits. Je me plais à féliciter M. le Ministre des Finances pour la présentation de ce projet.

A la page 7 du document, nous lisons que le projet est particulièrement urgent. Cette urgence se concilie assez difficilement, avec la date de la transmission tardive du document (du 22 décembre au 4 février, soit plus d'un mois).

Néanmoins, je suis enclin à l'accepter sans que le rapport spécial de la Cour des Comptes y soit annexé, parce que les renseignements précis et détail-

BIJLAGE II.

Motie voorgesteld door den heer Doutrepont en aangenomen door de Commissie van Financiën in haar vergadering van 4 Februari 1937.

Wij hebben een wetsontwerp ontvangen tot toelating van regularisaties en overdrachten en toekenning van bijkredieten voor uitgaven betreffende 1935 en vroegere dienstjaren, het dienstjaar 1936 en het dienstjaar 1937.

Dit ontwerp werd bij het Bureau van de Kamer der Volksvertegenwoordigers ingediend, op 22 December 1936.

Volgens artikel 9 der wet van 20 Juli 1921, tenzij in geval van hoogdringendheid door de Kamers erkend, dient elke aanvraag van bijkrediet vergezeld te gaan van een verslag van het Rekenhof betreffende de wijze van gebruik van het te verhoogen krediet.

Natuurlijk bestaat het verslag van het Rekenhof niet, zooals dit sedert verschillende jaren een gewoonte is geworden.

Ik hecht er evenwel aan te doen opmerken dat onderhavig ontwerp voorafgegaan is van een zeer duidelijke toelichting, die op heldere wijze den huidige toestand van de begroting weergeeft en de overwegende redenen der kredietaanvragen te kennen geeft. Ik sta erop den Minister van Financiën voor de wijze van voorstellen van dit ontwerp geluk te wenschen.

Op bladzijde 7 van het stuk lezen wij dat het ontwerp uiterst hoogdringend is. Deze hoogdringendheid strookt tamelijk moeilijk met den datum der laattijdige overmaking van het stuk (van 22 December tot 4 Februari, zegge meer dan een maand).

Ik ben evenwel geneigd het aan te nemen zonder dat het bijzonder verslag van het Rekenhof er bij gevoegd zij, omdat de duidelijke en omstandige

lés que nous fournit le Ministre peuvent, exceptionnellement, en tenir lieu.

Bien entendu, cette acceptation se fait sous la réserve que cette procédure ne peut constituer un précédent et que, dorénavant, l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921 sera appliqué.

inlichtingen welke de Minister ons verstrekt er, bij uitzondering, voor kunnen gelden.

Wel begrepen, geschiedt deze aanvaarding onder voorbehoud dat deze handelwijze geen precedent mag zijn en dat voortaan artikel 9 der wet van 20 Juli 1921 zal toegepast worden.

ANNEXE III.

Réponse de l'administration à M. Van Overbergh, Président de la Commission des Finances qui l'avait saisie de la lettre de M. Doutrepont.

Interprétation de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921.

Cet article est libellé comme suit :

« Sauf dans les cas d'urgence, admis par les Chambres, toute demande de crédit supplémentaire est appuyée d'un rapport de la Cour des Comptes, quant au mode d'emploi de l'allocation à augmenter. »

La question qui se pose est celle de savoir quels devoirs cette disposition impose au Gouvernement.

Seule, la définition de ces devoirs peut déterminer la procédure à suivre.

Les travaux parlementaires sont muets au sujet de la portée réelle de la disposition législative dont il s'agit.

Les seuls commentateurs de notre droit public financier qui aient tenté de la dégager n'ont pas réussi à la définir.

Au Vo — *Cour des Comptes* — du Répertoire pratique du Droit Belge, sous le n° 50, on peut lire :

« Cette disposition ne précise pas le moment où la Cour des Comptes doit présenter un rapport. Il y a lieu, tout d'abord, de savoir si les Chambres ont ou non admis l'urgence. Le rapport dont il s'agit doit être annexé à la demande de crédits lorsque le dépôt en est fait au Parlement. Il semble bien que la Cour des Comptes doive attendre que le rapport que prévoit l'article 9 lui soit demandé. »

BIJLAGE III.

Antwoord van het bestuur aan den heer Van Overbergh, voorzitter van de Commissie van Financiën, die den brief van den heer Doutrepont had overgemaakt.

Verklaring van artikel 9 der wet van 20 Juli 1931.

Dit artikel luidt als volgt :

« Behalve in spoedeisende gevallen, door de Kamers aangenomen, wordt bij elke aanvraag om een bijkomend krediet, een verslag van het Rekenhof gevraagd, betreffende de wijze van gebruik van het te verhoogen krediet. »

Het komt er op aan te weten welke plichten deze bepaling aan de Regeering oplegt.

Alleen de bepaling dezer plichten kan de te volgen procedure voorschrijven.

De parlementaire bescheiden bevatten niets betreffende de werkelijke draagkracht van de besproken wettelijke bepaling.

De eenige commentatoren van ons financieel recht, die hebben getracht ze tot uiting te brengen, zijn er niet in geslaagd ze te omschrijven.

Bij het Vo — *Rekenhof* — van het *Répertoire pratique du Droit belge*, kan men lezen onder n° 50 :

« Deze bepaling vermeldt het oogenblik niet waarop het Rekenhof zijn verslag moet indienen. Het past vooreerst te weten of de Kamers al dan niet de hoogdringendheid hebben aangenomen. Het besproken verslag moet gevoegd worden bij de aanvraag van kredieten wanneer de indiening bij het Parlement gedaan werd. Het schijnt wel dat het Rekenhof moet wachten tot het verslag, bij artikel 9 voorzien, aan het Hof gevraagd wordt. »

Au V^o — *Finances publiques* — du même Répertoire, sous le n° 108, il est dit :

« Nous avons souligné (voyez V^o, Cour des Comptes, n° 50) les difficultés d'interprétation de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921. Le Gouvernement n'a cessé de soutenir qu'il est seul juge de l'urgence en matière de crédits supplémentaires et que, lorsque le Parlement est saisi d'un projet de loi allouant des crédits de cette nature, il appartient aux Chambres de prier, le cas échéant, le Ministre des Finances de justifier par des motifs d'urgence l'absence d'un rapport de la Cour des Comptes. Or, une demande de crédits supplémentaires présente toujours un caractère d'urgence et généralement il est fait allusion à cette circonstance dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi. Au surplus, on ne voit pas comment pourrait se justifier, au regard du principe de la séparation des pouvoirs consacrés par la Constitution, un examen préalable par la Cour des Comptes de propositions dont le Gouvernement estime devoir saisir le Parlement. »

La disposition dont il s'agit a été introduite au cours de l'examen du projet de loi en Commission.

On doit se demander si l'introduction de ce texte n'est pas le résultat du défaut d'unité dans la conception même de l'organisation de la surveillance de l'engagement des dépenses, défaut d'unité qui a manifestement présidé à sa consécration légale.

Il faut se rappeler que l'initiateur de la loi de 1921 fut M. Liebaert, alors sénateur, qui, s'inspirant de l'exemple de l'Italie et à l'encontre de la conception française, proposa de charger la Cour des Comptes de l'exercice de cette surveillance. Le Gouvernement de l'é-

Bij het V^o — *Openbare Financiën* — van hetzelfde Répertoire, wordt gezegd onder n° 108 :

« Wij hebben (zie V^o, Rekenhof, n° 50) de moeilijkheden van verklaring van artikel 9 der wet van 20 Juli 1921 onderlijnd. De Regeering heeft niet opgehouden te beweren dat zij alleen te oordeelen heeft over de hoogdringendheid in zake bijkredieten en dat, wanneer bij het Parlement een wetsontwerp tot toekenning van dergelijke kredieten wordt aanhangig gemaakt, het de Kamers past desgevallend den Minister van Financiën te verzoeken door redenen van dringenden aard de afwezigheid van een verslag van het Rekenhof te billijken. Welnu, een aanvraag om bijkredieten is altijd van dringenden aard en doorgaans wordt op die omstandigheid gewezen in de toelichting die bij het wetsontwerp gevoegd is. Men ziet bovendien niet in hoe, ten overstaan van het beginsel der scheiding van machten door de Grondwet gehuldigd, een voorafgaandelijk onderzoek door het Rekenhof van voorstellen die de Regeering meent bij het Parlement te moeten indienen, zou kunnen gebillijkt worden. »

De besproken bepaling werd ingelascht in den loop van het onderzoek van het wetsontwerp door de Commissie.

Men moet zich afvragen of de inlasching van dezen tekst niet het gevolg is van het gebrek aan eenheid in de opvatting zelf van de inrichting van het toezicht op de vastlegging der uitgaven, gebrek aan eenheid dat klaarblijkelijk geleid heeft tot de wettelijke bekrachtiging ervan.

Men moet zich herinneren dat de ontwerper der wet van 1921 de h. Liebaert was, alsdan senator, die zich beriep op het voorbeeld van Italië tegen de Fransche opvatting in en voorstelde het Rekenhof met de uitoefening van dit toezicht te belasten.

poque fit écarter cette proposition en invoquant le principe de la séparation des pouvoirs et fit attribuer les prérogatives légales que M. Liebaert voulait déferer à la Cour des Comptes, à des agents relevant de l'autorité du Ministre des Finances (les comptables des dépenses engagées). Mais il est manifeste que les auteurs de la loi restèrent dominés par l'idée maîtresse de M. Liebaert, et c'est, semble-t-il, dans la logique de cette idée que la Commission fit insérer un amendement chargeant la Cour des Comptes d'une mission qui, dans l'esprit du Gouvernement, devait évidemment incomber aux comptables des dépenses engagées. *Seuls*, ces derniers — du moment où la Cour des Comptes se trouvait écartée de l'exercice du contrôle nouveau — possèderaient, en effet, une fois la loi nouvelle mise en vigueur, les éléments utiles pour éclairer le Parlement « quant au mode d'emploi de l'allocation à augmenter ».

Bref, on se trouve incontestablement devant un exemple typique de « malfaçon » d'une loi organique.

L'article 2 de la loi de 1846 sur la comptabilité de l'Etat stipule que, sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis à l'Etat et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination à l'exercice.

De son côté, l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921 sur la comptabilité des dépenses engagées, prescrit que les contrats et marchés pour fournitures, travaux et transports *ne peuvent recevoir leur exécution* avant d'avoir été datés, numérotés et visés par l'agent comptable de l'engagement de la dépense.

Pour que les crédits supplémen-

De toenmalige Regeering deed dit voorstel verwerpen krachtens het beginsel van de scheiding der machten en deed de wettelijke voorrechten welke de heer Liebaert aan het Rekenhof wilde opdragen, toekennen aan ambtenaren die afhangen van het gezag van den Minister van Financiën (de rekenplichtigen van de vastgelegde uitgaven.) Het is echter duidelijk dat de indieners der wet de leidende gedachte van den h. Liebaert bleven ondergaan en het ligt, naar het lijkt, in de logica dezer gedachte dat de Commissie een amendement deed inlasschen waarbij het Rekenhof met een opdracht belast werd die, in den geest der Regeering, klaarblijkelijk door de rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven moest gedragen worden. *Alleen* deze laatsten — van het oogenblik dat het Rekenhof verwijderd werd van de uitoefening van het nieuwe toezicht — zouden inderdaad van zoodra de nieuwe wet van kracht werd, de noodige gegevens bezitten om het Parlement in te lichten « betreffende de wijze van gebruik van het te verhoogen krediet. »

Kortom, men bevindt zich onbetwist tegenover een typisch voorbeeld van een slechtgemaakte organieke wet.

Artikel 2 der wet van 1846 op de comptabiliteit van den Staat bepaalt dat alleen worden beschouwd als behoorende tot een dienstjaar de voor den Staat en voor zijn schuldvoordrangers gedurende het jaar volgens hetwelk het dienstjaar genoemd wordt geleverde diensten en verworven rechten.

Zijnerzijds schrijft artikel 5 der wet van 20 Juli 1921 op de comptabiliteit der vastgelegde uitgaven voor dat « de contracten en overeenkomsten voor leveringen, werken of vervoer niet mogen ten uitvoer gelegd worden voor dat zij gedagteekend, genummerd en geviséerd werden door den beambte die rekenplichtig is voor de betaalbaarstelling van het krediet ».

Opdat de bijkredieten, voorzien bij

taires, prévus au projet de loi pour un exercice déterminé, puissent être engagés *régulièrement*, il est, dès lors, indispensable que ce projet soit déposé avant le 31 décembre de la première année de cet exercice.

A ce moment, la Cour des Comptes n'est pas à même de fournir un rapport quant au mode d'emploi de l'allocation à augmenter, parce que les éléments qu'elle possède ne concernent qu'une très faible partie des crédits mis à la disposition de l'Administration. Ce n'est qu'à la clôture de l'exercice qu'elle peut se rendre compte de l'emploi *qui a été fait* des crédits en général, y compris donc ceux pour lesquels le Gouvernement sollicite des suppléments.

Si ce Collège estime devoir faire des remarques à ce sujet, rien ne l'empêche de les consigner dans son cahier d'observations, comme en matière d'utilisation de tout crédit budgétaire. Les Chambres législatives seront de la sorte averties par les voies normales.

D'ailleurs, les dispositions de l'article 9 ne sauraient, en réalité, jamais trouver leur application. C'est pourquoi, depuis seize ans, les projets de crédits supplémentaires n'ont jamais été accompagnés d'un rapport de la Cour des Comptes. Une demande de crédits supplémentaires présente, de par son essence même, toujours un caractère d'urgence *incontestable*, et c'est à bon droit que le Gouvernement invoque régulièrement cette circonstance dans l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi.

En effet, outre les raisons invoquées plus haut, qui exigent son dépôt avant le 31 décembre de la première année de l'exercice, il importe que le projet soit voté le plus rapidement possible, afin de permettre l'ordonancement, avant la clôture de l'exercice, des dépenses qui ont été *régulièrement* engagées, c'est-à-dire qui ont

het wetsontwerp voor een bepaald dienstjaar, *regelmatig* kunnen vastgelegd worden, is het dienvolgens onmisbaar dat bedoeld ontwerp vóór 31 December van het eerste jaar van dat dienstjaar ingediend zij.

Op dat oogenblik is het Rekenhof niet in staat een verslag te leveren betreffende de wijze van gebruik van het te verhoogen krediet, omdat de gegevens die het bezit slechts een zeer gering gedeelte betreffen van de kredieten die ter beschikking van het bestuur gesteld zijn. Het is slechts bij de afsluiting van het dienstjaar dat het zich rekenschap kan geven van het gebruik *dat gedaan werd* van de kredieten in het algemeen, met inbegrip van deze waarvoor de Regeering bijkredieten aanvraagt.

Indien dat Hof oordeelt daaromtrent opmerkingen te moeten maken, wordt het in niets belet ze in zijn boek voor opmerkingen te boeken, zooals in zake het gebruik van alle ander begrootingskrediet. De Wetgevende Kamers zullen derwijze langs normalen weg verwittigd zijn.

Trouwens, de bepalingen van artikel 9 zouden in feite nooit hun toepassing kunnen vinden. Om die redenen gingen sedert 16 jaar de ontwerpen tot bijkredieten nooit vergezeld van een verslag van het Rekenhof. Een verzoek tot bijkredieten biedt uiteraard altijd een *onbetwist* kenmerk van hoogdringendheid en de Regeering beroept zich geregeld terecht op deze omstandigheid in de Toelichting die het wetsontwerp vergezet.

Inderdaad, benevens de vroeger aangehaalde redenen die de indiening vóór 31 December van het eerste jaar van het dienstjaar eischen, is het van belang dat het ontwerp zoo spoedig mogelijk goedgekeurd worde, ten einde vóór de afsluiting van het dienstjaar de fiatteering toe te laten van de uitgaven die *regelmatig* werden vastge-

été engagées conformément à l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921, au-delà des crédits primitivement votés.

Cette urgence ira en s'accroissant à mesure que la durée de l'exercice ira en diminuant. Elle atteindra son maximum lorsque celle-ci sera de quinze mois seulement.

Théoriquement, les projets de loi de crédits supplémentaires devraient être élaborés dans la nuit du 31 décembre et votés immédiatement par les deux Assemblées, afin que la loi puisse être promulguée et *publiée* au *Moniteur* le 1^{er} janvier.

Pratiquement, c'est impossible. Il faut donc se rapprocher de cette conception idéale. C'est ce que fait le Gouvernement et c'est pour cela encore *qu'il y a toujours urgence*.

Une autre preuve qu'il en est bien ainsi, peut être tirée du fait que la Cour des Comptes n'a cessé d'admettre l'assimilation à la délibération du Conseil des Ministres prévue par l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921, de la demande de crédits supplémentaires *déposée*, afin de ne pas mettre obstacle — *vu l'urgence* — à l'engagement des dépenses *avant le 31 décembre* de l'année qui donne son nom à l'exercice.

L'impossibilité d'appliquer la disposition invoquée par la Commission des Finances est certaine. Depuis 1921, le Gouvernement n'a cessé de le soutenir.

Mais, en tout état de cause, ce ne serait pas au Pouvoir exécutif qu'il appartiendrait de faire appuyer d'un rapport de la Cour des Comptes, ses demandes de crédits supplémentaires. Il ne lui incomberait pas, le cas échéant, de prendre des initiatives à cet égard, attendu qu'il invoque toujours l'urgence pour les motifs analysés ci-dessus. Si le cas d'urgence

legd, d. w. z. deze die werden vastgelegd overeenkomstig artikel 5 der wet van 20 Juli 1921, boven de oorspronkelijk goedgekeurde kredieten.

Deze hoogdringendheid zal stijgen naarmate de duur van het dienstjaar vermindert. Zij zal haar maximum bereiken wanneer die duur slechts vijftien maanden zal bedragen.

Theoretisch zouden de wetsontwerpen in zake bijkredieten moeten opge maakt worden in den nacht van 31 December en onmiddellijk door beide Vergaderingen goedgekeurd, opdat de wet zou kunnen uitgevaardigd en *bekendgemaakt* worden in den *Moniteur* op 1 Januari.

Practisch is dat onmogelijk. Men moet dus deze ideale opvatting benaderen. Het is wat de Regeering doet en het is ook daarom *dat er immer hoogdringendheid is*.

Een ander bewijs dat het wel zoo is, kan getrokken worden uit het feit dat het Rekenhof niet opgehouden heeft de gelijkstelling aan te nemen van het *ingediende* verzoek om bijkredieten met de beraadslaging door den Ministerraad, bij artikel 5 der wet van 20 Juli 1921 voorzien, ten einde — *gelet op de hoogdringendheid* — de vastlegging der uitgaven *vóór 31 December* van het jaar dat zijn naam aan het dienstjaar geeft, niet te verhinderen.

De onmogelijkheid de bepaling, waarop de Commissie van Financiën zich beroept, toe te passen staat vast. Sedert 1921 heeft de Regeering niet opgehouden het te beweren.

Doch in elk geval zou de Uitvoerende Macht niet bevoegd zijn haar aanvragen tot bijkredieten door een verslag van het Rekenhof te doen staven. Het zou haar, desgevallend, niet passen een initiatief op dat gebied te nemen, vermits zij altijd de hoogdringendheid inroept voor de hierboven omschreven redenen. Indien het geval van hoogdringendheid door de Kamers niet zou

n'était pas admis par les Chambres — et le refus de celles-ci devrait être, pensons-nous, consacré par un vote — ce vote entraînerait *ipso facto* le renvoi du feuilleton à la Cour des Comptes, en vue de l'accomplissement des devoirs que lui impose l'article 9, devoirs pour l'exécution desquels elle n'est pas armée. Aussi cette procédure n'aurait-elle, le plus souvent, d'autre effet que de paralyser l'action du Gouvernement. Or, le souci constant du législateur, qu'il s'agisse de la loi sur la comptabilité publique, de la loi organique de la Cour des Comptes ou de la loi instituant une comptabilité des dépenses engagées, a été précisément d'éviter cet écueil, en laissant, en toutes circonstances, le dernier mot au Gouvernement, sous le contrôle direct des Chambres législatives.

* * *

La composition, la correction et l'impression d'un document comportant 182 pages, bourré de chiffres qui doivent être d'une exactitude rigoureuse, comportant un nombre considérable de notes justificatives qui serviront de base au travail du Parlement aussi bien qu'à l'examen des dépenses par la Cour des Comptes, ne se réalisent pas sans difficultés ni sans exiger plusieurs épreuves et un soin tout particulier de la part de l'Administration. Toute erreur ou négligence entraînerait des conséquences trop sérieuses pour qu'on n'évite pas une vérification hâtive du document. Dans le cas présent, pareille hâte aurait avancé sa distribution sans aucune utilité pratique, attendu qu'elle se serait produite au milieu des vacances parlementaires.

aanvaard worden — en deze weigering zou onzes inziens door een stemming moeten bekrachtigd worden — dan zou deze stemming *ipso facto* de verwijzing van het feuilleton naar het Rekenhof meebrengen, met het oog op de vervulling der plichten opgelegd door artikel 9, plichten voor welke uitvoering het niet gewapend is. Deze handelwijze zou dan ook meestal slechts voor uitwerksel hebben het werk der Regeering te verlammen. Welnu, de bestendige bezorgdheid van den wetgever, het weze de wet op de openbare comptabiliteit, de organieke wet op het Rekenhof of de wet tot invoering van een comptabiliteit der vastgelegde uitgaven, was juist bedoeld bezwaar te vermijden door, in alle omstandigheden, het laatste woord aan de Regeering te laten onder de rechtstreeksche controle van de Wetgevende Kamers.

* * *

Het opstellen, de verbetering en het drukken van een stuk van 182 bladzijden, vol cijfers die streng juist moeten zijn, met een aanzienlijk aantal toelichtende nota's die zullen dienen tot grondslag voor het werk van het Parlement zoowel als voor het onderzoek der uitgaven door het Rekenhof, gebeuren niet zonder moeilijkheid, noch zonder verschillende proeven en een gansch bijzondere aandacht vanwege het Bestuur te vergen. Alle vergissing of nalatigheid zou te ernstige gevolgen hebben opdat men niet een overijld nazicht van het stuk zou vermijden. In het besproken geval zou dergelijke spoed de ronddeeling ervan hebben bevorderd zonder eenig practisch nut, aangezien het zou zijn voorgekomen in den loop van het parlementair verloop.

ANNEXE IV.

Lettre de M. Doutrepont à M. Van Overbergh, Président de la Commission des Finances.

Monsieur le Président de la Commission des Finances du Sénat.

MON CHER PRÉSIDENT,

J'ai examiné attentivement la note de l'Administration du Budget et du Contrôle des dépenses relative à l'interprétation de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921.

Il y est dit : « les seuls commentateurs de notre droit public financier qui aient tenté de la dégager n'ont pas réussi à la définir », et à l'appui de cette thèse les passages « V^o, Cour des Comptes » et « V^o, Finances publiques » sont cités.

Les recherches m'ont amené aux constatations ci-après : l'Administration du Budget et du Contrôle des dépenses se couvre de l'autorité du Répertoire pratique du droit belge, V^o, *Cour des Comptes*, et V^o, *Finances publiques*, dont l'auteur est M. Oscar Plisnier. Or, le Directeur Général du Budget qui, je présume, est le rédacteur de la note, n'est autre que M. Oscar Plisnier lui-même. Donc, M. Plisnier s'appuie sur l'avis de M. Plisnier. C'est peut-être fort, mais des citations de l'espèce ne sont guère convaincantes.

La question qui se pose, dit l'Administration, est celle de savoir quels devoirs l'article 9 impose au Gouvernement et elle ajoute qu'il est impossible de donner une solution à cette question. Il faut croire que si l'auteur a bien relu ses travaux, il a bien mal lu les travaux préliminaires de la loi du 20 juillet 1921.

BIJLAGE IV.

Brief van den heer Doutrepont aan den heer Van Overbergh, Voorzitter der Commissie van Financiën.

Den heer Voorzitter der Commissie van Financiën van den Senaat.

MIJN WAARDE VOORZITTER,

Met aandacht heb ik de nota onderzocht van het Bestuur van de Begroting en de Controle der Uitgaven, in verband met de verklaring van artikel 9 der wet van 20 Juli 1921.

Daarin wordt gezegd dat « de eenige commentatoren van ons financieel Staatsrecht die gepoogd hebben deze verklaring uit te lichten, niet erin zijn geslaagd haar te omschrijven » en tot staving van deze stelling worden de passussen : V^o *Cour des Comptes*, en V^o *Finances publiques* aangehaald.

Uit mijn opzoekingen is het volgende gebleken : het Bestuur van de Begroting en van de Controle der uitgaven beroept zich op het gezag van het *Répertoire pratique du Droit belge*, V^o « *Cour des Comptes* » en V^o « *Finances publiques* », waarvan de h. Oscar Plisnier de auteur is. De Directeur-generaal van de begroting die, naar ik vermoed, de opsteller van de nota is, is niemand anders dan de heer Oscar Plisnier in hoogst eigen persoon. Dus steunt de h. Plisnier op het advies van den h. Plisnier. Dat is een kranig stukje, doch aanhalingen van dien aard zijn niet al te zeer overtuigend.

Het komt erop aan te weten, zegt het Bestuur, welke plichten door artikel 9 aan de Regeering worden opgelegd en het voegt daaraan toe dat het onmogelijk is een oplossing aan deze vraag te geven. Men moet dus wel gaan meenen dat, zoo de auteur *zijn* eigen werk grondig heeft overlezen, hij daarentegen de voorgeschiedenis der wet van 20 Juli 1921 slecht heeft gelezen.

En effet, du discours prononcé par le rapporteur, l'honorable M. Max Hallet, il résulte que l'avis de la Cour des Comptes doit être sollicité *par le Département des Finances avant le dépôt de la demande de crédit.*

Voici d'ailleurs comment s'exprimait l'honorable M. Max Hallet : « *Quand elle arrivera devant vous, vous aurez non seulement, pour vous rendre compte des nécessités de ce crédit, le rapport du Ministre, mais aussi le rapport de la Cour des Comptes. Si le rapport de la Cour des Comptes est favorable, rien ne s'opposera à l'adoption du crédit, mais si ce rapport est contraire à la demande, vous aurez devant vous et le rapport du Ministre demandant le crédit et celui de la Cour des Comptes, qui expose les raisons de ne pas accorder ce crédit. Naturellement, vous pourrez faire ce que vous voudrez, vous pourrez prendre une décision en toute indépendance, mais au moins aurez-vous à votre disposition la documentation nécessaire pour y puiser les éléments propres à vous faire une conviction.* » (Séance du 22 juin 1921.)

L'auteur de la note semble avoir oublié également :

a) que la comptabilité des dépenses engagées est soumise à la Cour des Comptes et que celle-ci y trouve les éléments pour rédiger le rapport visé par l'article 9;

b) que, d'autre part, la Cour des Comptes est saisie également des délibérations du Conseil des Ministres, autorisant les dépassements de crédits;

c) que de cette documentation il lui est possible d'inférer que des dépenses facultatives ont été engagées, alors que le crédit ne suffisait que pour les dépenses obligatoires, fait qui est digne de retenir l'attention du Parlement;

d) qu'il lui est possible d'en déduire

Inderdaad uit de redevoering van den verslaggever, den heer Max Hallet, blijkt dat het advies van het Rekenhof moet worden ingewonnen door het *Département van Financiën vóór het indienen van de aanvraag om krediet.*

Ziehier overigens hoe de h. Hallet zich uitliet : « *Wanneer zij bij u ahangig wordt gemaakt, dan beschikt gij niet alleen, om u rekenschap te geven van het noodzakelijke van het krediet, over het verslag van den Minister, doch ook over het verslag van het Rekenhof. Luidt dit verslag gunstig, dan verzet zich niets tegen de goedkeuring van het krediet, doch zoo dit verslag niet ingaat op de vraag, dan beschikt gij én over het verslag van den Minister die het krediet aanvraagt, én over dit van het Rekenhof dat de redenen uiteenzet waarom dit krediet niet moet worden toegestaan. Dan kunt gij natuurlijk doen wat u belijft, gij kunt een beslissing nemen in volle onafhankelijkheid, doch gij zult ten minste beschikken over de noodige documentatie om daaruit uw overtuiging te vormen.* » (Vergadering van 22 Juni 1921.)

De auteur van de nota schijnt eveneens uit het oog te hebben verloren :

a) dat de comptabiliteit der vastgelegde uitgaven aan het Rekenhof wordt voorgelegd en dat dit daarin de elementen vindt om zijn verslag op te stellen naar luid van artikel 9;

b) dat bovendien het Rekenhof eveneens kennis krijgt van de beslissingen van den Ministerraad, waarbij overschrijding van krediet wordt toegelaten;

c) dat deze documentatie toelaat te besluiten dat niet-verplichte uitgaven werden vastgelegd terwijl het krediet niet volstond voor de verplichte uitgaven, feit dat de aandacht van het Parlement verdient;

d) dat het mogelijk is daaruit ook

également que des crédits n'auraient pas été administrés avec l'esprit d'économie qui s'impose.

L'affirmation, toute gratuite, que l'article 9 ne saurait en réalité jamais trouver son application, reste à démontrer. Il ne suffit pas de l'affirmer. Quant au motif d'urgence, il est assez singulier.

Il suffit, pour réduire cet argument à néant, de comparer la date du dépôt sur le Bureau de la Chambre des Représentants des projets de crédits supplémentaires avec la date du vote aux Chambres et on pourra se rendre compte que, depuis 1921, tous ces projets sont restés régulièrement pendant plusieurs mois en instance tant devant la Chambre des Représentants que devant le Sénat.

A la vérité, nous nous trouvons devant cette situation, assurément paradoxale, que l'Administration se refuse à appliquer une disposition légale; c'est donc le contrôlé qui, en dernière analyse, serait juge du point de savoir si le contrôle doit être effectué.

Un tel régime ne peut être toléré. L'article 9 a été adopté pour permettre au législateur de se rendre compte si une demande de crédits supplémentaires est plausible. Il n'appartient pas à l'Administration de se soustraire à cette obligation légale. Je demande, en conséquence, aux membres de la Commission des Finances de vouloir bien examiner cette question aux fins de la trancher une fois pour toutes : ou bien la disposition est maintenue et doit donc être appliquée, ou bien, reconnue inapplicable ou inutile ou superfétatoire, elle doit être abrogée. Laissez-moi dire que cette dernière solution serait vraiment typique, survenant à l'heure où certains réclament des Conseils législatifs pour assister le Parlement en certains domaines.

Veuillez croire, mon cher Président, en mes sentiments bien dévoués.

DOUTREPONT.

af te leiden dat deze kredieten niet met de noodige spaarzaamheid werden beheerd.

De klakkelooze bewering als zou artikel 9 nooit worden toegepast moet worden bewezen. Het volstaat niet zulks te beweren.

Betreffende den spoedeischenden aard is de nota tamelijk vreemd.

Om dit argument den bodem in te slaan volstaat het den datum te vergelijken van indiening bij de Kamer van de ontwerpen op de aanvullende kredieten met den datum van goedkeuring door de beide Kamers en dan zal men inzien dat, sedert 1921, al deze ontwerpen regelmatig maandenlang ahangig waren zoowel bij de Kamer als bij den Senaat.

In waarheid komen wij hier voor dezen beslist paradoxalen toestand te staan, nl. dat het Bestuur weigert een wetsbepaling toe te passen. Op stuk van zaken is het dus de gecontroleerde die moet oordeelen of controle moet geschieden.

Dergelijk regime is onduldbaar. Artikel 9 werd aangenomen om den wetgever in de mogelijkheid te stellen na te gaan of een vraag om aanvullende kredieten aanvaardbaar is. Het Bestuur mag zich aan deze wettelijke verplichting niet onttrekken. Ik verzoek derhalve de leden der Commissie van Financiën dit vraagstuk te willen onderzoeken om voor goed uit te maken : ofwel of de bepaling gehandhaafd blijft en dus moet worden toegepast, ofwel of zij moet worden ingetrokken, ontoepasselijk, nutteloos of overbodig geacht worden. Ik ben zoo vrij te doen opmerken dat deze laatste oplossing werkelijk typisch zou zijn op een oogenblik dat sommigen Wetgevingsraden opeischen om het Parlement in sommige rekenzaken bij te staan.

Hoogachtend,

DOUTREPONT.

ANNEXE V.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

En réponse à votre lettre du 12 mai courant, j'ai l'honneur de vous faire parvenir l'étude ci-jointe, faite par mon Administration, des nouvelles objections formulées par M. le Sénateur Doutrepoint.

J'espère que la Commission des Finances du Sénat y apportera toute sa bienveillante attention et la jugera convaincante.

A cette longue étude, je désire ajouter ces quelques considérations :

Après seize ans d'une pratique constante que tous les Gouvernements ont suivie et à laquelle la Commission des Finances des deux Assemblées et les Chambres elles-mêmes n'ont cessé de s'associer, il m'étonne qu'une controverse de ce genre ait encore pu s'instituer.

J'y vois et j'en suis heureux, la manifestation du désir du Parlement d'obtenir, à l'occasion de l'examen des projets de lois de crédits supplémentaires, des éclaircissements abondants et sûrs au sujet des dépenses publiques en général et de l'état d'équilibre des budgets en particulier. Mais pour atteindre ce but, la voie recommandée par M. le Sénateur Doutrepoint ne me paraît pas être la bonne. Son soutènement légal est fragile.

L'affirmation du Gouvernement selon laquelle les projets de loi devant lui assurer des allocations budgétaires supplémentaires revêtent toujours, quant à leur dépôt et à leur vote, un caractère urgent, ne peut être mise en doute.

Il ne saurait être contesté non plus que la disposition de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921, invoquée par notre collègue, n'ayant pas été conçue pour le cadre dans lequel elle fut finalement intégrée, porte en elle, même pour la solution des cas excep-

BIJLAGE V.

MIJNHEER DE VOORZITTER,

In antwoord op uw schrijven van 12 Mei, heb ik de eer U hierbij de studie te doen geworden van mijn bestuur in verband met de nieuwe opwerpingen van senator Doutrepoint.

Ik hoop dat de Commissie van Financiën van den Senaat daaraan haar welwillende aandacht zal schenken en zich daardoor zal laten overtuigen.

Aan deze lange studie wensch ik enkele overwegingen toe te voegen :

Na zestien jaar bestendige praktijk, door al de regeeringen gevolgd en waaraan de Commissie van Financiën van beide vergaderingen en de Kamers zelf zich steeds hebben aangesloten, verwondert het mij dat dergelijk geschil nog hebbe kunnen rijzen.

Ik zie daarin met voldoening de uiting van den wensch van het Parlement, naar aanleiding van het onderzoek der wetsontwerpen betreffende aanvullende kredieten, overvloedige en zekere toelichtingen te bekomen betreffende de openbare uitgaven over het algemeen en het sluiten van de begrootingen in het bijzonder. Doch om dit doel te bereiken lijkt mij den weg door senator Doutrepoint aanbevolen niet de goede. De grond waarop hij in rechten steunt is zeer los.

De bewering van de Regeering als zouden de wetsontwerpen die haar aanvullende kredieten moeten verleen, steeds, wat indiening en goedkeuring betreft, spoedeisend zijn, kan niet in twijfel worden getrokken.

Het kan ook niet worden betwist dat, aangezien de bepaling van artikel 9 der wet van 20 Juli 1921, waarop onze collega zich beroept niet werd opgevat voor het bestek waarin zij ten slotte werd gelascht, in zich zelf, voor de oplossing der uitzonderlijke gevallen

tionnels auxquels ce caractère d'urgence ne serait pas reconnu, les marques évidentes de son inefficacité.

La controverse actuelle n'aurait pu naître si des lois de circonstance n'avaient rompu à un moment donné, mais en dehors de toute étude d'ensemble, l'harmonie de nos lois fondamentales, dans le dessein, légitime d'ailleurs, de faire face à des besoins nouveaux issus de l'évolution des idées et des faits.

Si des difficultés d'interprétation ont surgi, dont la solution n'a pu être trouvée, malgré l'évidente bonne volonté apportée à les résoudre, aussi bien par le Parlement que par l'Administration, cela tient, je crois, à la complexité sans cesse accrue d'une législation qui gagnerait à être revue, simplifiée, coordonnée et mieux adaptée aux nécessités permanentes de la vie financière de l'État.

Aussi, mon sentiment profond est-il que nous n'échapperons plus longtemps à une mise au point de notre code de la comptabilité publique, pas plus qu'à une réforme de la structure de toutes les institutions — sans en exclure la Cour des Comptes — qui collaborent à la mise en œuvre de notre droit public financier.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments de haute considération.

Le Ministre des Finances,
H. DE MAN.

waarvan de spoedeischede aard mocht worden erkend, de zichtbare teekenen van haar, ondoelmatigheid draagt.

Het onderhavig geschil had niet kunnen ontstaan zoo gelegenhedswetten op een gegeven oogenblik, doch buiten elke algemeene studie, de harmonie onzer grondwetten niet waren komen verbreken, met de trouwens rechtmatige bedoeling het hoofd te bieden aan nieuwe behoeften gesproten uit de evolutie van gedachten en feiten.

Zoo moeilijkheden van verklaring zijn ontstaan, waarvan de oplossing niet kon worden gevonden, ondanks den blijkbaar goeden wil, zoowel door het Parlement als door het Bestuur aan den dag gelegd, dan is dit, naar mijn meening, te wijten aan de stijgende ingewikkeldheid eener wetgeving die er zou bij winnen te worden herzien, vereenvoudigd, samengeschaald en beter aangepast aan de bestendige behoeften van het financieel leven van den Staat.

Ook ben ik innig overtuigd dat wij niet langer zullen ontsnappen aan een herziening van ons Wetboek van Staatscomptabiliteit, zoomin als aan een hervorming van de structuur van al de instellingen — het Rekenhof niet uitgezonderd — die medewerken aan de uitvoering van ons financieel Staatsrecht.

Verblijve, Mijnheer de Voorzitter, met de meeste hoogachting.

De Minister van Financiën,
H. DE MAN.

Deuxième note de l'Administration au sujet de l'interprétation de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921. — Réponse à la réplique faite par M. le Sénateur Doutrepont à la note de l'Administration du 13 février 1937.

Tweede nota van het Bestuur over de verklaring van artikel 9 der wet van 20 Juli 1921. — Antwoord op de repliek van Senator Doutrepont op de nota van het Bestuur van 13 Februari 1937.

I. — *Remarque préliminaire.*

Il n'y a rien d'anormal à voir l'Administration invoquer l'avis technique d'un de ses chefs lorsque cet avis a donné lieu, de la part de ce dernier, à une étude objective d'ordre juridique.

Dans le cas présent, l'auteur du *Traité des Finances publiques* (et qui est totalement étranger à la rédaction du *V^o Cour des Comptes du Répertoire pratique du droit belge*) s'est précisément contenté, au passage de son étude invoqué par l'Administration, de synthétiser la doctrine administrative elle-même, telle qu'elle se révèle à l'examen de dossiers d'études, de documentation et de principes constitués et régulièrement conservés par elle. C'est, en réalité, une interprétation de la loi, basée sur son expérience, que l'Administration a exposée à la Commission des Finances.

Personne ne pourra s'étonner de ce que les travaux personnels du Directeur général du Budget reflètent des opinions identiques à celles de l'Administration qu'il dirige, surtout lorsque ces opinions n'ont cessé d'être entérinées par les Gouvernements qui se sont succédé depuis 1921, aussi bien d'ailleurs que par les Commissions des Finances des deux Assemblées législatives et par ces Assemblées elles-mêmes.

I. — *Aanmerking vooraf.*

Er is niets abnormaals in het feit dat het Bestuur zich beroept op het technisch advies van een zijner hoofden, wanneer dit advies vanwege dezen laatste aanleiding gaf tot een objectieve juridische studie.

In onderhavig geval, heeft de auteur van het *Traité des finances publiques* (en die volkomen vreemd is aan het opstel van *V^o Cour des Comptes* in het *Répertoire pratique du droit belge*) zich enkel bepaald, in den passus van zijn studie waarop het Bestuur zich beroept, de administratieve rechtsleer zelf te synthetiseeren, zooals zij blijkt uit het onderzoek der dossiers van studie, documentatie en beginselen door het Bestuur samengesteld en regelmatig door hetzelfde bewaard. Feitelijk is het een verklaring der wet, in het licht van zijn ervaring, die het Bestuur aan de Commissie van Financiën heeft uiteengezet.

Niemand kan er zich dus over verwonderen dat de persoonlijke werken van den Directeur generaal der Begroeting dezelfde meeningen weergeven als die van het Bestuur waarvan hij de leider is, vooral wanneer deze meeningen steeds werden bekrachtigd door de Regeeringen die elkaar sedert 1921 hebben opgevolgd, evenzeer trouwens als door de Commissiën van Financiën der beide wetgevende vergaderingen en door deze vergaderingen zelve.

2. — *Position de la question.*

Dans sa réplique à la note de l'Administration du 13 février 1937, M. le Sénateur Doutrepoint croit pouvoir poser la question, objet de la controverse, dans les termes suivants :

« Trancher une fois pour toutes : ou bien la disposition est maintenue et doit donc être appliquée ; ou bien, reconnue inapplicable ou inutile ou superflue, elle doit être abrogée ».

L'Administration, convaincue de ce que le caractère d'urgence qui s'attache *au dépôt* de tout projet de loi de crédits supplémentaires empêchera toujours le Gouvernement de soumettre pareil projet à l'avis *préalable* de la Cour des Comptes, ne verrait, de son point de vue, aucun inconvénient à son abrogation. Elle fait remarquer toutefois que le législateur a eu soin de stipuler explicitement que la dite disposition trouverait son application *« sauf dans les cas d'urgence »* et qu'ainsi le Gouvernement n'a cessé, depuis 1921, de se conformer strictement à la loi puisqu'il a toujours invoqué le cas d'urgence. Celui-ci ayant, d'autre part, régulièrement été *« admis par les Chambres »*, les Assemblées n'ont pu s'associer à une violation de la loi; elles ont reconnu, au contraire, que la législation était observée.

En présence de cette approbation constante donnée par le Parlement depuis 1921 à la procédure suivie par le Gouvernement, il ne se recommande pas que l'Exécutif prenne l'initiative d'une demande d'abrogation de la disposition légale dont il s'agit. Celle-ci est née, en effet, de l'initiative parlementaire et a réservé formellement *aux Chambres* le droit d'apprécier le bien-fondé des motifs d'urgence invoqués par le Gouvernement. Il convient, dès lors, semble-t-il, de laisser aux Chambres législatives le soin de requérir, si elles le jugent utile, l'abrogation

2. — *Stand van het vraagstuk.*

In zijn antwoord op de nota van het Bestuur dd. 13 Februari 1937, meent senator Doutrepoint het vraagstuk, dat het voorwerp uitmaakt der betwisting, in de volgende bewoordingen te kunnen stellen :

Voor goed uitmaken : ofwel of de bepaling gehandhaafd blijft en dus moet worden toegepast, ofwel of zij moet worden ingetrokken, daar ontoepasselijk, nutteloos of overbodig geacht.

Het Bestuur, overtuigd van het feit dat het spoedeischend karakter van het *neerleggen* van elk wetsontwerp tot aanvullende kredieten de Regeering immer zal verhinderen dergelijk ontwerp *vooraf* aan het advies van het Rekenhof te onderwerpen, zou, van zijn standpunt uit, geen bezwaar zien in de intrekking. Het doet evenwel opmerken dat de wetgever zorg gehad heeft klaar te bepalen dat gezegde bepaling zou toegepast worden *behoudens in de spoedeischende gevallen* en dat de Regeering zich steeds, sedert 1921, streng aan de wet *gehouden* heeft vermits zij altijd den spoedeischenden aard ingeroepen heeft. De Kamers hebben dit anderzijds regelmatig *goedgekeurd*; de vergaderingen hebben zich niet kunnen leenen tot een wetsovertreding; zij hebben, integendeel, erkend dat de wetgeving nageleefd werd.

Gezien deze voortdurende goedkeuring, sedert 1921, door het Parlement gehecht aan de door de Regeering gevolgde procedure, is het niet aan te bevelen dat de Uitvoerende Macht het initiatief neme tot het verzoeken van de intrekking der bedoelde wettelijke bepaling. Het parlementair initiatief heeft ze inderdaad gewekt en heeft uitdrukkelijk *aan de Kamers* het recht voorbehouden om de gegrondheid te beoordeelen der redenen tot dringende behandeling, aangevoerd door de Regeering. Het past dan ook, lijkt het, aan de Wetgevende Kamers

d'une disposition légale qui leur a conféré une *prérogative dont elles n'ont cessé d'user depuis 1921*.

3. — *Il ne résulte ni du texte, ni de l'esprit de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921, que l'avis de la Cour des Comptes doive, comme le suppose M. le Sénateur Doutrepont, être sollicité par le Département des Finances avant le dépôt de la demande de crédit.*

a) *Le texte* ne peut prêter à aucune équivoque lorsque le Gouvernement juge *qu'il y a urgence*. S'il estime qu'il en est *toujours* ainsi — et nous compléterons sur ce point, en finale de la présente note, l'exposé contenu dans la première communication de l'Administration — il se mettrait en contradiction avec lui-même et avec *le texte de la loi* en soumettant ses projets à l'avis de la Cour des Comptes.

Si le cas d'urgence invoqué n'était pas « *admis par les Chambres* », il appartiendrait à celles-ci soit de prier le Gouvernement d'appuyer son projet d'un rapport de la Cour des Comptes, soit de réclamer elles-mêmes ce rapport à la Cour; mais, dans cette double hypothèse, ce rapport n'aurait évidemment pu être « *sollicité avant le dépôt de la demande de crédit* ».

La thèse soutenue par M. le Sénateur Doutrepont ne se comprendrait que si le Gouvernement estimait lui-même qu'il n'y a pas urgence. Or, depuis 1921, l'urgence n'a cessé d'être invoquée par le Ministre des Finances, et jusqu'en 1931, le Parlement n'a pas élevé d'objections, ni soulevé la question évoquée aujourd'hui par M. le Sénateur Doutrepont. Elle le fut, pour la première fois, dans le rapport de la Commission des Finances de la Chambre, présenté par M. Brusselmans en séance du 22 avril 1931 (pièce de la Chambre n° 166).

de zorg over te laten, zoo zij het noodig achten, de intrekking te vragen van een wettelijke bepaling die hen een voorrecht gegeven heeft waarvan zij *sedert 1921 steeds gebruik hebben gemaakt*.

3. — *Het blijkt noch uit den tekst noch uit den geest van artikel 9 der wet van 20 Juli 1921 dat, zooals senator Doutrepont meent, het Departement van Financiën het advies van het Rekenhof moet inwinnen alvorens de vraag om krediet in te dienen.*

a) *De tekst* kan niet dubbelzinnig zijn wanneer de Regeering oordeelt dat er *hoogdringendheid* is. Moest zij achten dat het *altijd* zoo is — en wij zullen op dit stuk aan het slot dezer nota de uiteenzetting der eerste mededeeling van het Bestuur aanvullen — dan zou zij zich in tegenspraak met haarzelf en met den *wetstekst* stellen door haar ontwerpen aan het advies van het Rekenhof voor te leggen.

Zoo de Kamers het ingeroepen dringend karakter niet aanvaarden, dan zouden zij of de Regeering moeten verzoeken het ontwerp te steunen door een verslag van het Rekenhof, ofwel zelf dit verslag aan het Rekenhof vragen; maar in deze dubbele veronderstelling had men dit verslag natuurlijk niet « *kunnen vragen vóór het indienen van de vraag om krediet* ».

De thesis die senator Doutrepont verdedigt ware alleen te begrijpen zoo de Regeering zelf oordeelde dat er geen spoed bij was. Welnu, sedert 1921 heeft de Minister van Financiën de hoogdringendheid steeds ingeroepen en tot 1931 heeft het Parlement daartegen geen bezwaar gehad, noch de vraag opgeworpen die senator Doutrepont thans stelt. Dit gebeurde voor de eerste maal in het verslag der Kamercommissie van Financiën, voorgebracht door den h. Brusselmans in vergadering van 22 April 1931 (*Stuk der Kamer n° 166*).

Ce rapport s'exprimait comme suit :

« Votre Commission, après examen, n'élève pas d'objection contre les crédits sollicités. Elle estime cependant devoir attirer l'attention de la Chambre sur certains manquements évidents aux obligations imposées par notre législation financière ».

Et après avoir cité le texte de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921, le rapporteur concluait :

« Ce texte est formel. Cependant le présent projet nous est présenté sans le rapport prévu par la loi. Votre Commission regrette cette omission. Elle exprime le vœu de voir à l'avenir observer plus strictement cette disposition légale. »

En annexe au rapport dont il s'agit, se trouve publiée une lettre du Ministre des Finances de l'époque, justifiant par le cas d'urgence prévu par la loi, l'absence de rapport de la Cour des Comptes et insistant sur le fait que, jusqu'alors, les projets de crédits supplémentaires n'avaient pas été accompagnés du rapport en question.

En séance du 29 avril 1931, la Chambre adopta le projet de loi *sans observation*, ratifiant ainsi par son silence, alors que la question lui était formellement soumise par le rapport de sa Commission des Finances, l'interprétation de l'Administration.

b) *L'esprit*. Le passage du discours de M. Max Hallet cité dans la réplique de M. le Sénateur Doutrepont n'infirmait aucunement l'interprétation développée ci-dessus.

« *Quand elle arrivera devant vous, vous aurez non seulement, pour vous rendre compte des nécessités de ce crédit, le rapport du Ministre, mais aussi le rapport de la Cour des Comptes* ».

M. Max Hallet, rapporteur du projet

Dit verslag luidde als volgt :

« Uw Commissie, na onderzoek, werpt geen bezwaar op tegen de gevraagde kredieten. Zij meent nochtans de aandacht van de Kamer te moeten vestigen op zekere klaarblijkende tekortkomingen aan de verplichtingen opgelegd door onze financiële wetgeving. »

Na den tekst van artikel 9 der wet van 20 Juli 1921 aangehaald te hebben, besloot de verslaggever :

« Deze tekst is uitdrukkelijk. Nochtans wordt onderhavig ontwerp ons voorgelegd zonder het bij de wet voorzien verslag. Uw Commissie betreurt die weglating. Zij drukt den wensch uit deze wettelijke bepaling strenger te zien naleven. »

Als bijlage van bedoeld verslag wordt een brief bekendgemaakt van den toenmaligen minister van financiën, waarbij wegens de hoogdringendheid door de wet voorzien, de afwezigheid van het verslag van het Rekenhof gebillijkt wordt en aangedrongen op het feit dat tot dusver de ontwerpen voor bijkredieten niet door bedoeld verslag vergezeld waren.

Op 29 April 1931 nam de Kamer het wetsontwerp *zonder opmerking* aan, en bekrachtigde aldus door haar stilzwijgen de interpretatie van het Bestuur, terwijl de vraag haar uitdrukkelijk door het verslag harer Commissie van Financiën was voorgelegd geworden.

b) *De geest*. Het uittreksel van de redevoering van den h. Max Hallet vermeld in het wederwoord van senator Doutrepont doet geenszins de hierboven omschreven interpretatie te niet.

« *Wanneer gij ze zult moeten behandelen, zult gij niet alleen het verslag van den minister hebben om u reenschap te geven van de noodzakelijkheid van dit krediet, doch ook het verslag van het Rekenhof.* »

De h. Max Hallet, verslaggever over

de loi au nom de la Commission des Finances de la Chambre, ne visait et ne pouvait viser; dans ce passage de son commentaire, que l'hypothèse *où il n'y aurait pas urgence*, ou celle *où l'urgence n'aurait pas été admise*.

Les termes généraux dans lesquels il s'est exprimé, s'ils s'expliquent par l'atmosphère rappelée dans la première note de l'Administration et au milieu de laquelle se déroula toute la discussion de la loi du 20 juillet 1921, ne sauraient cependant prévaloir contre le texte légal lui-même.

Et l'intention du rapporteur à cet égard paraît avoir été tellement peu celle que voudrait lui attribuer, après seize ans, M. le Sénateur Doutrepont, que, Président de la Commission des Finances de la Chambre pendant les premières années d'application de la loi du 20 juillet 1921, M. Max Hallet qui fut, en quelque sorte, *avant la lettre*, le premier commentateur de cette loi, s'associa à la rédaction de plusieurs rapports de la dite Commission, dont aucun ne s'insurgea contre l'urgence toujours invoquée par le Gouvernement et dont aucun ne fit la moindre allusion à l'absence de rapport de la Cour des Comptes.

Mais l'esprit dans lequel doivent être interprétées certaines dispositions de la loi du 20 juillet 1921, car celle qui fait l'objet de l'article 9 n'est pas seule à créer des difficultés d'application, leur portée réelle, la place plus ou moins stable qu'elles occupent dans notre code de comptabilité publique, ne sauraient être clairement dégagés que si l'on veut bien se souvenir des *origines* de ces dispositions et du cadre dans lequel elles furent primitivement conçues. Il faut se rappeler notamment que c'est à l'occasion de l'examen, en Commission des Finances du Sénat, d'un projet de loi portant revision de la loi du 29 octobre 1846, *organique de la Cour des Comptes*, que M. Liebaert proposa un amendement déferant à

het wetsontwerp namens de Commissie van Financiën van de Kamer, beoogde en kon in dit uittreksel van zijn commentaar slechts de veronderstelling beoogen dat *er geen hoogdringendheid zou zijn* of die dat *de hoogdringendheid niet zou aangenomen zijn*.

De algemeene bewoordingen waarmee hij zich heeft uitgedrukt, indien zij te verklaren zijn door den geest waarop de eerste nota van het Bestuur wees en waarin heel de behandeling der wet van 20 Juli 1921 zich afspon, zouden toch niets vermogen tegen den wettekst zelf.

Het inzicht van den verslaggever dienaangaande schijnt zoo weinig dat te zijn geweest welk senator Doutrepont er, na 16 jaar, zou willen aan toekennen, dat als voorzitter van de Commissie van Financiën der Kamer, tijdens de eerste jaren van toepassing der wet van 20 Juli 1921, de h. Max Hallet die de eerste commentator dezer wet was, zich aansloot bij het opstel van verschillende verslagen van bedoelde Commissie, waarbij geen enkel lid zich verzette tegen de door de Regeering immer ingeroepen hoogdringendheid en niemand zinspeelde op de afwezigheid van het verslag van het Rekenhof.

De geest waarin sommige bepalingen der wet van 20 Juli 1921 moeten verklaard worden, — artikel 9 staat inderdaad niet alleen om toepassingsmoeilijkheden uit te lokken, — hun werkelijke draagkracht, de min of meer vaste plaats die zij bekleeden in ons codex van openbare comptabiliteit, zou niet duidelijk kunnen tot uiting komen dan wanneer men den *oorsprong* van deze bepalingen, het kader waarin zij aanvankelijk werden opgevat wil nagaan. Men moet zich namelijk herinneren dat, ter gelegenheid van het onderzoek in de Commissie van Financiën van den Senaat van een wetsontwerp tot herziening der organische wet op het Rekenhof van 29 October 1846, de h. Liebaert een amendement

cé Collège la surveillance de l'engagement des dépenses, dont la disposition devenue ultérieurement l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921 constituait, *dans le cadre du dit amendement*, une conséquence logique et directe.

Cet amendement, en effet, était ainsi conçu :

« Sont, préalablement à leur exécution, soumis au visa de la Cour des Comptes, chargée de contrôler leur conformité avec la loi budgétaire, les actes gouvernementaux, arrêtés royaux et arrêtés ministériels pouvant engager les finances de l'Etat :

1^o par mises en adjudication, contrats et création d'institutions nouvelles ou de services nouveaux;

2^o par nominations ou promotions de fonctionnaires ou employés, qui entraînent un accroissement de dépenses.

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

Si les Ministres jugent qu'il peut être passé outre, sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve, et fait dans la quinzaine, connaître à la Chambre des Représentants et au Sénat les motifs de son opposition. Elle rappelle ceux-ci dans ses observations annuelles ».

Mais la Commission des Finances : « tout en approuvant les modifications que cet amendement apporterait à notre loi organique, en reconnaissant le secours qu'elles donneraient au Ministre des Finances dans l'exercice de sa délicate et ingrate mission »,

estima que

« cet amendement lui paraissait sortir du cadre de la loi, et aurait le grave inconvénient de retarder par un renvoi

indiende om aan dit Hof het toezicht op de vastlegging van uitgaven op te dragen, waarvan de bepaling die later artikel 9 der wet van 20 Juli 1921 werd, *binnen het kader van bedoeld amendement*, een logisch en rechtstreeksch gevolg uitmaakte.

Dit amendement luidde inderdaad :

« Worden, vóór hun tenuitvoerlegging, voorgelegd aan het visum van het Rekenhof, belast met het toezicht over hun aansluiting met de begrotingswet, de regeeringsdaden, koninklijke besluiten en ministerieele besluiten waarbij de Staatsfinanciën kunnen betrokken zijn :

1^o Door aanbestedingen, overeenkomsten en oprichting van nieuwe instellingen of nieuwe diensten;

2^o Door benoemingen of bevorderingen van ambtenaren of bedienden, welke aanleiding geven tot verhooging van uitgaven.

Wanneer het Hof niet meent zijn visa te moeten geven, worden de redenen dezer weigering onderzocht door den Ministerraad.

Oordeelen de Ministers dat er mag worden over heengestapt, onder hun verantwoordelijkheid, dan viseert het Hof onder voorbehoud en doet binnen de veertien dagen aan de Kamer der Volksvertegenwoordigers en aan den Senaat de redenen van zijn verzet kennen. Het brengt deze in herinnering in haar jaarlijksche opmerkingen. »

Maar de Commissie van Financiën : « ofschoon zij de wijzigingen goedkeurt die dit amendement zou toebrengen aan onze organieke wet, door de hulp te erkennen die deze aan den Minister van Financiën zouden verstrekken in de uitoefening van zijn kiesche en on dankbare taak »,

oordeelde dat :

« dit amendement haar scheen het kader van de wet te buiten te gaan en het ernstig bezwaar zou opleveren,

à la Chambre, l'augmentation du nombre des membres de la Cour des Comptes, qui ne se considère plus actuellement à même de faire face à sa lourde tâche et renoncerait à en assumer la responsabilité ».

Et elle ajoutait :

« Cet amendement devrait faire partie du projet de loi désiré par beaucoup, préconisé jadis par M. Delacroix et signalé encore récemment par plusieurs membres de la Chambre; *ce projet modifierait les lois sur la comptabilité de l'Etat et l'organisation de la Cour des Comptes*, d'après l'expérience acquise depuis septante-cinq ans et d'après les nécessités de l'heure présente ».

La Commission, tout en écartant pour des raisons d'opportunité, la proposition de M. Liebaert, en admit le principe. Aussi développa-t-elle longuement les raisons qui militaient en faveur de son admission. Elle préconisa *un renforcement de la responsabilité* des ordonnateurs-délégués, à la faveur d'une modification de l'article 18 de la loi du 15 mai 1846 et *une extension des attributions de la Cour des Comptes*, par l'adjonction d'un texte nouveau à la loi du 29 octobre 1846. Ce projet d'adjonction, conséquence de la modification prémentionnée de l'article 18 de la loi du 15 mai 1846, fait apparaître, pour la première fois, le texte qui devint plus tard l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921 et qui contient cet alinéa :

« Sauf dans les cas d'urgence admis par les Chambres, toute demande de crédit supplémentaire est appuyée d'un rapport de la Cour des Comptes quant au mode d'emploi de l'allocation à augmenter ».

Dans l'esprit et dans la logique de la proposition Liebaert *qui conférerait*

door een wijziging naar de Kamer, de vermeerdering te vertragen van het aantal leden van het Rekenhof, dat zich thans niet meer in staat acht het hoofd te bieden aan zijn zware taak en er zou van afzien er de verantwoordelijkheid van op zich te nemen. »

En zij voegde er bij :

« Dit amendement zou moeten deel uitmaken van het door velen gewenschte wetsontwerp, dat vroeger werd vooropgesteld door den heer Delacroix, en op hetwelk nog onlangs werd gewezen door verschillende leden van de Kamer; *dit ontwerp zou de wetten op de Staatscomptabiliteit en op de inrichting van het Rekenhof wijzigen*, volgens de ervaring opgedaan sedert vijf en zeventig jaar en volgens de noodwendigheden van het huidig oogenblik. »

De Commissie, ofschoon zij wegens redenen van gepastheid het voorstel Liebaert afwees, nam het beginsel er van aan. Ook lichtte zij breedvoerig de redenen toe die pleiten ten voordeele van zijn goedkeuring. Zij stelde *een verscherping voor van de verantwoordelijkheid* der afgevaardigde ordonnatoren, dank zij een wijziging van artikel 18 der wet van 15 Mei 1846, alsmede *een uitbreiding der bevoegdheid van het Rekenhof*, door de toevoeging van een nieuwen tekst aan de wet van 29 October 1846. Dit ontwerp van toevoeging, gevolg van voormelde wijziging van artikel 18 der wet van 15 Mei 1846, doet voor de eerste maal den tekst uitschijnen die later artikel 9 der wet van 20 Juli 1921 is geworden en de volgende alinea behelst :

« Behoudens in de dringende gevallen, door de Kamers aangenomen, wordt ieder verzoek om aanvullend krediet gestaafd door een verslag van het Rekenhof over de wijze van aanwending der te verhoogen toelage. »

In den geest en in de logica van het voorstel Liebaert, *dat het toezicht*

la surveillance de l'engagement des dépenses à la Cour des Comptes, la position prise par la Commission des Finances du Sénat était solide.

Aussi, les difficultés ne surgirent-elles qu'au moment où les dispositions visées ci-dessus, portant modification de deux lois organiques (15 mai et 29 octobre 1846) furent insérées, fortement amendées d'ailleurs, dans une loi nouvelle totalement étrangère à ces dernières et *ne conférant pas la surveillance de l'engagement des dépenses à la Cour des Comptes.*

C'est qu'en effet l'amendement Liebaert et les propositions de la Commission du Sénat, parmi lesquelles, on vient de le voir, apparaît pour la première fois, le texte devenu l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921, formaient un tout indissoluble. L'adoption en bloc de ces réformes aurait permis à la Cour des Comptes de fournir à l'appui de toute demande de crédit supplémentaire un rapport relatif « au mode d'emploi de l'allocation à augmenter » puisque, dans ces conditions, ce collège aurait dû viser, préalablement à son exécution, tout acte gouvernemental pouvant engager les finances de l'Etat.

Mais pourquoi l'amendement Liebaert n'a-t-il pas été admis; pourquoi la Cour des Comptes n'a-t-elle pu être finalement investie de la surveillance de l'engagement des dépenses ?

M. Max-Hallet le dit en termes excellents dans le passage ci-après de son discours du 22 juin 1921 (*Annales parlementaire*, p. 1718) :

« Voici par quelles considérations l'honorable Ministre des Finances propose d'écarter la proposition de M. Liebaert :

Le remède proposé par le Gouver-

over de vastlegging der uitgaven toevertrouwd aan het Rekenhof, was de positie, ingenomen door de Commissie van Financiën van den Senaat, stevig.

Ook rezen de moeilijkheden enkel op het oogenblik dat hoogerbedoelde bepalingen, houdende wijziging van twee organieke wetten (15 Mei en 29 October 1846) werden ingelascht, na trouwens fel geamendeerd te zijn geworden, in een nieuwe wet, die volkomen vreemd was aan deze laatste wetten en *die het toezicht over de vastlegging der uitgaven niet toevertrouwd aan het Rekenhof.*

Immers het amendement Liebaert en de voorstellen der Commissie van den Senaat, waaronder, zooals men komt te zien, voor de eerste maal de tekst voorkomt die artikel 9 der wet van 20 Juli 1921 is geworden, vormden een onverdeelbaar geheel. De aanneming in blok van deze hervormingen zou aan het Rekenhof hebben toegelaten tot staving van iedere aanvraag van aanvullend krediet een verslag voor te leggen betreffende « de wijze van aanwending der te verhoogen toelage », vermits in deze voorwaarden dit College, vóór de tenuitvoerlegging, iedere daad van de Regeering zou hebben moeten viseeren, waarbij de financiën van den Staat kunnen betrokken zijn.

Maar waarom werd het amendement Liebaert niet aangenomen; waarom kon het Rekenhof ten slotte niet worden belast met het toezicht over de vastlegging der uitgaven ?

De heer Max Hallet zegt het in uitstekende bewoordingen in den volgende passus van zijn redevoering van 22 Juni 1921 (*Parlementaire Handelingen*, blz. 1718) :

« Ziehier op grond van welke overwegingen de geachte Minister van Financiën voorstelt het voorstel van den heer Liebaert te verwerpen :

Het middel door de Regeering voor-

nement est plus complet et plus pratique que celui formulé par M. Liebaert.

J'estime qu'il ne convient pas d'instituer un contrôle de la Cour des Comptes sur les dépenses à effectuer par le Gouvernement en vertu d'un budget régulièrement voté par les Chambres, avant que ces dépenses soient engagées.

Le contrôle de la Cour des Comptes ne peut s'exercer qu'après l'engagement de ces dépenses et non avant. En décider autrement serait, à mon sens, confondre le législatif et l'exécutif et violer l'article 116 de la Constitution. »

L'explication de M. le Ministre des Finances est péremptoire et dans les limites des crédits votés par la Chambre, le Gouvernement est libre de dépenser ces crédits ».

Le rejet de l'amendement Liebaert, pour les raisons d'ordre constitutionnel en somme, ayant abouti à tenir la Cour des Comptes à l'écart de la surveillance préventive de l'engagement des dépenses, aurait dû entraîner également le rejet ou la modification de la disposition la chargeant de la rédaction d'un rapport pour l'établissement duquel la loi définitive la privait des éléments formels d'appréciation dont elle eût librement et immédiatement disposé, si le système Liebaert avait été légalement consacré. Car ce qui est vrai des crédits inscrits dans le budget général, l'est, pour les mêmes raisons d'ordre constitutionnel, des crédits supplémentaires. La seule procédure budgétaire qui soit en harmonie avec notre pacte fondamental a toujours été définie ainsi : Le Gouvernement propose les crédits; le Parlement les accorde; la Cour des Comptes surveille s'ils sont utilisés conformément aux lois de budget. Qu'il s'agisse de crédits supplémentaires ou de crédits obtenus lors du vote des budgets, leur enga-

gesteld is vollediger en praktischer dan dit door den heer Liebaert aangeboden.

Ik acht dat het niet past een controle van het Rekenhof in te stellen of uitgaven te doen door de Regeering krachtens een begrooting regelmatig door de Kamers aangenomen, alvorens deze uitgaven worden vastgelegd.

De controle van het Rekenhof is pas mogelijk na de vastlegging dezer uitgaven en niet daarvoor. Met anders daarover te beslissen, zou men, naar mijn meening, verwarring stichten tusschen de wetgevende en de uitvoerende macht en artikel 116 der Grondwet overtreden.

De verklaring van den Minister van Financiën is afdoende en, binnen de perken van de kredieten door de Kamer goedgekeurd, is de Regeering vrij deze kredieten uit te geven. »

Daar de verwerping van het amendement Liebaert, om redenen van grondwettelijken aard, voor gevolg had dat het Rekenhof afzijdig bleef van het voorbehoedend toezicht over de vastlegging van uitgaven, zoo had zij eveneens de verwerping of de wijziging na zich moeten slepen van de bepaling krachtens dewelke het Hof belast wordt met het opstellen van een verslag voor het opmaken waarvan de definitieve wet het van de formeel elementen van beoordeeling beroofde, waarover het vrij en onmiddellijk had kunnen beschikken, zoo het stelsel Liebaert door de wet bekrachtigd was geworden. Want, wat geldt voor de kredieten op de algemeene begrooting uitgetrokken, geldt om dezelfde redenen van grondwettelijken aard, voor de aanvullende kredieten. De eenige begrotingsprocedure in overeenstemming met onze Grondwet, werd steeds als volgt omschreven : de Regeering stelt de kredieten voor; het Parlement verleent ze; het Rekenhof gaat na of zij overeenkomstig de begrotings-

gement ne peut être surveillé par la Cour des Comptes qu'à *posteriori*.

Il n'y a en droit entre le crédit dit supplémentaire et le crédit inscrit aux budgets primitifs aucune différence : leur nature juridique est la même. Les opérations d'engagement, de liquidation et de paiement qui en découlent sont régies par des règles identiques.

Quoiqu'il en soit, la disposition prescrivant d'appuyer d'un rapport de la Cour des Comptes, sauf le cas d'urgence, les projets de loi de crédits supplémentaires, *a été insérée dans la loi*.

Il reste donc à montrer que cette disposition — transplantée d'un milieu juridique, au sein duquel elle pouvait avoir une certaine efficacité, dans un autre milieu conçu et constitué selon d'autres principes — demeurerait inefficace, même si elle était applicable, dans le cas où il n'y a pas urgence ou dans celui où l'urgence ne serait pas admise par les Chambres.

4. — *Contrairement à l'opinion de l'Administration, M. le Sénateur Doutrepont estime que la Cour des Comptes est à même de fournir le rapport parce que la comptabilité des dépenses engagées lui est soumise et qu'elle reçoit également copie des délibérations du Conseil des Ministres autorisant les dépassements de crédits.*

Il estime également que, de cette documentation, il est possible à la Cour d'inférer :

a) que des dépenses facultatives ont été engagées, alors que le crédit ne suffisait que pour les dépenses obligatoires;

wetten worden besteed. Het gelde aanvullende kredieten of kredieten toegestaan bij de aanneming der begrotingen, hun *vastlegging* kan pas *a posteriori* door het Rekenhof worden nagegaan.

Er bestaat in rechten geen verschil tusschen het zoogezegd aanvullend krediet en het krediet uitgetrokken op de oorspronkelijke begrotingen : hun juridische aard is gelijk. De verrichtingen van vastlegging, vereffening en uitbetaling, die daarvan het gevolg zijn, zijn onderworpen aan dezelfde regelen.

Wat er ook van zij, de bepaling waarbij wordt voorgeschreven, behoudens het geval van hoogdringendheid, de wetsontwerpen betreffende aanvullende kredieten te staven door een verslag van het Rekenhof, *werd in de wet ingelascht*.

Er blijft dus te bewijzen dat deze bepaling — overgeplaatst uit een juridischen kring, waar zij een zekere doeltreffendheid kon hebben, in een anderen kring opgevat volgens andere beginselen — ondoeltreffend bleef, zelfs indien zij toepasselijk was, bijaldien er geen hoogdringendheid bestaat of bijaldien de hoogdringendheid door de Kamer niet zou worden aanvaard.

4. — *In strijd met de meening van het Bestuur, oordeelt senator Doutrepont dat het Rekenhof bij machte is het verslag te verstrekken, omdat de comptabiliteit der vastgelegde uitgaven aan hetzelfde is voorgelegd en omdat het insgelijks afschrift ontvangt van de beraadslagingen van den Minister-raad, waarbij de kredietoverschrijvingen worden toegestaan.*

Hij oordeelt eveneens dat het voor het Hof mogelijk is uit deze documentatie af te leiden :

a) dat er facultatieve uitgaven werden vastgelegd, alswanneer het krediet enkel volstond voor de verplichte uitgaven;

b) que des crédits n'auraient pas été administrés avec l'esprit d'économie qui s'impose.

La loi de 1921 prescrit, en effet, aux comptables des dépenses engagées, de soumettre périodiquement les résultats de leur comptabilité à la Cour des Comptes. Mais il s'agit là de résultats *chiffrés*, le seul but de la loi de 1921 ayant été de définir les modalités selon lesquelles doivent être enregistrés les *engagements* successifs en vue d'éviter des « dépassements » de crédit. Le législateur a simplement voulu imposer au pouvoir chargé de l'exécution des budgets, un devoir nouveau : l'addition systématique des engagements contractés dans le cadre de chaque allocation, afin que

« la Cour des Comptes ne doive plus, comme par le passé, admettre les imputations des *dépenses* au fur et à mesure de la réception des mandats de paiement et accorder, par le fait même, son visa pour des dépenses qui ont été *engagées* à un moment où les crédits servant à les couvrir étaient déjà absorbés par des décisions ou des contrats antérieurs dont les conséquences budgétaires n'étaient pas encore enregistrées. » (1)

L'action du comptable des dépenses engagées a pour seul effet d'éviter que soient encore engagées des dépenses en l'absence de crédits. Elle évite que la Cour des Comptes soit encore saisie de mandats de paiement au-delà des disponibilités budgétaires. Elle tient, en réalité, la Cour *dans l'ignorance des éventualités de dépassements de crédits*, sauf dans le cas où une délibération en forme du Conseil des Ministres, prise en vertu de l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921,

b) dat kredieten niet zouden zijn beheerd geworden met den geboden geest van bezuiniging.

De wet van 1921 schrijft immers voor aan de rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven periodiek de uitslagen van hun boekhouding voor te leggen aan het Rekenhof. Maar het geldt daar *becijferde* uitslagen, daar het eenige doel der wet van 1921 is geweest de modaliteiten te bepalen volgens dewelke de achtereenvolgende vastleggingen moeten worden geregistreerd ten einde kredietoverschrijvingen te voorkomen. De wetgever heeft eenvoudig aan het Bestuur, dat met de tenuitvoerlegging der begrotingen is belast, een nieuwen plicht willen opleggen : de stelselmatige samenstelling van de verbintenissen aangegaan binnen het kader van iedere toekenning, opdat :

« het Rekenhof niet meer, zooals in het verleden, de aanrekening der *uitgaven* moete aanvaarden naar gelang de betaalmandaten ontvangen worden en door dit feit zelf zijn visum niet meer moete verleenen voor uitgaven die *vastgelegd* werden op een oogenblik dat de kredieten die ze moesten dekken reeds opgeslorpt waren door vroegere beslissingen of contracten waarvan de budgetaire gevolgen nog niet geboekt waren geworden. » (1)

De werking van den rekenplichtige der vastgelegde uitgaven heeft alleenlijk voor gevolg, te vermijden dat nog uitgaven aangegaan worden bij afwezigheid van kredieten. Zij verhindert dat bij het Rekenhof nog betaalmandaten worden ingeleverd boven de begrotingsbeschikbaarheden. In werkelijkheid houdt zij het Rekenhof *onwetend van de gebeurlijke kredietoverschrijdingen*, behalve in geval een beraadslaging in regel van den Ministerraad, getroffen krachtens artikel 5

(1) Document parlementaire, Session 1920-21, p. 263.

(1) Parlementair stuk, Zitting 1920-21, blz. 263.

vient contraindre le délégué du Ministre des Finances au visa d'un engagement dont le montant fait débiter celui du crédit régulièrement voté. De ces délibérations, la Cour des Comptes reçoit régulièrement copie et les projets de loi de crédits supplémentaires ont notamment pour dessein d'en obtenir la régularisation par la voie législative.

Pour les autres dépenses restant à faire et pour lesquelles il n'y a pas d'allocations suffisantes, le Gouvernement sollicite des crédits, tout comme il le fait dans le cadre du budget général, également en vue de couvrir des dépenses à faire.

A l'appui de la présente note sont annexés, pour l'édification de la Commission des Finances, un exemplaire du compte n° 4 et un extrait du registre n° 1 adressés par les comptables des dépenses engagées à la Cour des Comptes. Les éléments repris dans ces comptes et relevés ne permettent pas d'apprécier — ils ne le pourraient pas — la façon dont les crédits sont engagés, ni notamment de s'assurer, comme paraît le croire M. le Sénateur Doutrepont, si des dépenses facultatives ont été engagées avant les dépenses obligatoires ou si les crédits sont administrés avec l'économie qui s'impose.

Le permettraient-ils qu'il n'appartiendrait pas à la Cour des Comptes, sans sortir du rôle que la Constitution lui assigne, d'émettre un avis à cet égard. « Dans les limites des crédits votés par les Chambres, a pu, comme il est dit plus haut, constater M. Max Hallet, le Gouvernement est *libre* de dépenser ses crédits ». Il détient seul, en effet, le droit d'appréciation de la façon dont il désire dépenser les crédits qui lui sont ouverts par la législature, ainsi que du rang de priorité qu'il entend assigner aux dépenses qu'il estime devoir engager. Le caractère de moralité et d'opportunité des

der wet van 20 Juli 1921, den afgevaardigde van den Minister van Financiën dwingt tot het viseeren van een verbintenis waarvan het bedrag dit overtreft van het regelmatig gestemd krediet. Het Rekenhof ontvangt regelmatig afschrift dezer beslissingen en de wetsontwerpen tot aanvullende kredieten hebben namelijk voor doel ze langs wetgevendenden weg te doen regelen.

Voor de andere uitgaven die te doen blijven en waarvoor geen voldoende toelagen voorhanden zijn, vraagt de Regeering kredieten aan, even goed als dit gebeurt in het raam van de algemeene begroting, eveneens om uitgaven te dekken die te doen zijn.

Tot staving dezer nota vinde de Commissie van Financiën, in bijlage, een exemplaar van rekening n° 4 en een uittreksel van register n° 1, opgemaakt door de rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven bij het Rekenhof. De gegevens opgenomen in deze rekeningen en staten laten niet toe — zouden het niet kunnen — de wijze te beoordeelen, waarop de kredieten vastgelegd zijn, noch namelijk zich ervan te vergewissen, zooals senator Doutrepont schijnt te gelooven, of niet verplichte uitgaven vastgelegd werden vóór verplichte uitgaven ofwel of de kredieten met de vereischte spaarzaamheid beheerd worden.

Mochten zij het wel toelaten, dan zou het Rekenhof niet bevoegd zijn zijn advies daaromtrent uit te drukken, zonder de rol die de Grondwet er aan heeft opgedragen te buiten te gaan. « Binnen de perken der kredieten door de Kamers goedgekeurd, is de Regeering, zooals hierboven gezegd en door den heer Max Hallet vastgesteld, *vrij* haar kredieten uit te geven ». Zij alleen heeft inderdaad het recht te oordeelen over de wijze waarop zij de kredieten die haar door de wetgeving worden geopend wenscht te besteden, alsook over den voorrang dien zij wil toekennen aan de uitgaven welke zij

dépenses échappe aux investigations et aux appréciations de la Cour des Comptes, chargée de veiller uniquement à éviter les *violations de la loi budgétaire*. La loi du 20 juillet 1921 n'a pu porter atteinte à ces règles essentielles de notre droit public.

Mais le concours que les comptables des dépenses engagées, agents de l'Exécutif, ne peuvent prêter sur ce terrain à la Cour des Comptes, ils le prêtent au Ministre des Finances, devenu leur chef par la volonté du législateur.

Préoccupé du maintien de l'équilibre du budget général, le Ministre des Finances, avec l'aide du Comité du Budget, surveille de façon constante l'évolution des recettes et des dépenses annuelles. Pour faciliter la tâche de ce Comité, un lien permanent a été établi, dans l'ordre d'idées soulevé par M. le Sénateur Doutrepont, entre lui et les comptables des dépenses engagées. L'article 18 de l'arrêté royal du 11 novembre 1936, prévoit que ces comptables adressent chaque mois au Ministre des Finances, à l'intention de ce Comité, les observations qu'ils croiraient devoir formuler quant à l'utilisation des crédits soumis à leur surveillance.

Et ainsi, l'Administration du Budget, qui assure le Secrétariat du Comité du Budget, possède les renseignements que M. le Sénateur Doutrepont espère trouver dans le rapport de la Cour des Comptes. La collaboration permanente des comptables des dépenses engagées assure à cette Administration la connaissance du bien-fondé des demandes de crédits supplémentaires; des raisons pour lesquelles doivent intervenir des délibérations du Conseil des Ministres; de

meent te moeten vastleggen. Het kenmerk van zedelijkheid en gepastheid ontsnapt aan de opsporingen en het oordeel van het Rekenhof, uitsluitend belast met de zorg de *overtredingen van de begrootingswet* te vermijden. De wet van 20 Juli 1921 kon die hoofdregelen van ons openbaar recht niet aantasten.

Doch de medewerking die de rekenplichtigen van de vastgelegde uitgaven, agenten der uitvoerende macht, op dat gebied niet kunnen verleenen aan het Rekenhof, kunnen zij verleenen aan den Minister van Financiën die door den wil van den wetgever hun overste is geworden.

Bezorgd om de handhaving van het evenwicht der algemeene begrooting, waakt de Minister van Financiën, met behulp van het Comité der begrooting, bestendig op het verloop der jaarlijkse ontvangsten en uitgaven. Om de taak van dit Comité te vergemakkelijken werd een vaste band gelegd, binnen den gedachtenkring van senator Doutrepont, tusschen hem en de rekenplichtigen der vastgelegde uitgaven. Artikel 18 van het koninklijk besluit van 11 November 1936 voorziet dat deze rekenplichtigen iedere maand aan den Minister van Financiën, met het oog op bedoeld Comité, de opmerkingen sturen die zij mochten noodig achten omtrent de aanwending der aan hun toezicht onderworpen kredieten.

En aldus bezit het Bestuur der Begrooting, dat het secretariaat van het Comité der Begrooting verzekert, de inlichtingen die senator Doutrepont hoopt te vinden in het verslag van het Rekenhof. De bestendige medewerking der rekenplichtigen van de vastgelegde uitgaven verzekert aan dit Bestuur de kennis van de gegrondheid der aanvragen om aanvullende kredieten; van de redenen om dewelke beraadslagingen van den Ministerraad moeten tusschenbeide komen; van den

la nature des intentions même du Gouvernement lorsque celles-ci sont susceptibles de provoquer des dépenses nouvelles.

C'est donc le Ministre des Finances qui, seul, possède, au moment du dépôt du projet de loi de crédits supplémentaires, les renseignements nécessaires pour éclairer le Parlement en connaissance de cause. Aussi fait-il accompagner le projet de loi des crédits supplémentaires d'un exposé des motifs très détaillé fournissant par avance toutes les indications devant permettre, comme le souhaite M. le Sénateur Doutrepont, « au législateur de se rendre compte si une demande de crédits supplémentaires est plausible. »

L'exposé introductif du projet de loi actuel a paru à ce point complet, que l'honorable Sénateur l'a souligné lui-même en ces termes, dans la motion présentée à la séance de la Commission du 4 février dernier :

« Je tiens cependant à faire remarquer que le présent projet est précédé d'un exposé des motifs très clair qui présente d'une manière nette la situation actuelle du budget et qui fait connaître les raisons majeures des demandes de crédits. Je me plais à féliciter M. le Ministre des Finances pour la présentation de ce projet ».

Chaque fois que les indications fournies par lui ont été jugées insuffisantes, le Département des Finances s'est fait un devoir de répondre à toute question que les Commissions parlementaires ont jugé utile de lui poser. Il l'a fait sans aucune difficulté, grâce à la documentation sûre qu'il a dû constituer, dès l'instant où la Cour des Comptes ayant été écartée par la loi de l'exercice de la surveillance de l'engagement des dépenses, l'administration qui s'en est trouvée investie

aard der bedoelingen zelf van de Regeering wanneer deze kunnen aanleiding geven tot nieuwe uitgaven.

Het is dus de Minister van Financiën alleen die, op het oogenblik van de indiening van het wetsontwerp tot aanvraag van aanvullende kredieten, de noodige inlichtingen bezit om het Parlement met kennis van zaken voor te lichten. Ook gaat het wetsontwerp betreffende de aanvullende kredieten vergezeld van een zeer omstandige memorie van toelichting waarbij op voorhand al de inlichtingen worden verstrekt die moeten toelaten, zooals senator Doutrepont wenscht, « aan den wetgever, zich rekenschap ervan te geven of een aanvraag om aanvullende kredieten aanvaardbaar is. »

De memorie van toelichting van onderhavig wetsontwerp bleek zoo volledig dat de geachte senator dit feit zelf heeft onderstreept in de volgende bewoordingen, in de motie die hij heeft voorgelegd op de Commissievergadering van 4 Februari j.l. :

« Ik hecht er evenwel aan te doen opmerken dat onderhavig ontwerp wordt voorafgegaan door een zeer duidelijke memorie van toelichting die klaar den huidige toestand der begroting uiteenzet en de hogere redenen der kredietaanvragen doet kennen. Ik wensch den Minister van Financiën geluk voor de inkleeding van dit ontwerp. »

Telkens de aanduidingen door hetzelfde verstrekt ontoereikend werden geacht, heeft het Departement van Financiën het zich tot plicht gerekend te antwoorden op iedere vraag die de parlementaire commissiën nuttig hebben geacht te stellen. Het deed zulks zonder moeilijkheid, dank zij de zekere documentatie die het moest aanleggen, van zoodra het Rekenhof door de wet werd uitgeschakeld van de uitoefening van het toezicht over de vastlegging der uitgaven, en het Bestuur, dat er-

a compris que de nouveaux devoirs lui incombèrent de ce chef.

Il est donc hors de doute que le dernier alinéa de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921 ne peut, pris à la lettre, être d'une grande utilité pour le Parlement. Au moment du dépôt du projet de loi allouant des crédits supplémentaires, que l'urgence soit reconnue ou non, le Ministre des Finances peut seul éclairer le Parlement sur l'opportunité et la moralité des engagements contractés.

Les exposés des motifs et les notes justificatives des crédits sollicités ne manquent jamais de le faire.

Quant à la Cour des Comptes, elle n'est qualifiée que pour fournir des renseignements *de chiffres*. Encore n'est-elle à même de le faire complètement qu'après la clôture de l'exercice auquel les dépenses appartiennent. Or, à ce moment, les crédits supplémentaires doivent avoir été votés depuis un temps suffisant pour permettre, avant cette clôture, la régularisation des engagements que les dits crédits sont appelés à couvrir.

Ainsi il apparaît clairement que le recours à la Cour des Comptes n'offrirait guère d'utilité. Mais il apparaît aussi que les buts poursuivis par les auteurs de l'article 9 de la loi du 20 juillet 1921 sont pratiquement atteints, le Ministre des Finances chargé par la loi de la responsabilité de l'engagement régulier des dépenses n'ayant cessé de se considérer depuis 1921 comme investi de la charge de faire rapport aux Chambres au moment du dépôt des projets de loi de crédits supplémentaires. Cette procédure, qui a l'avantage de respecter la vérité constitutionnelle est, en outre, conforme à *l'esprit* de la loi du 20 juillet 1921. Seule, elle est de nature à faciliter la tâche du Parlement, sans

mede werd belast, heeft begrepen dat uit dien hoofde nieuwe plichten op hetzelfde rusten.

Het staat dus buiten twijfel dat de laatste alinea van artikel 9 der wet van 20 Juli 1921, letterlijk genomen, niet van groot nut kan zijn voor het Parlement. Op het oogenblik der indiening van het wetsontwerp tot verleening van aanvullende kredieten, de hoogdringendheid weze al dan niet erkend, kan de Minister van Financiën alleen het Parlement voorlichten omtrent de gepastheid en de zedelijkheid der aangegane verbintenissen.

De memorie van toelichting en de verklaringen der aangevraagde kredieten laten nooit na zulks te doen.

Het Rekenhof is alleen bevoegd om *becijferde* inlichtingen te verstrekken. En dan nog is het enkel in staat zulks volledig te doen na de afsluiting van het dienstjaar, tot hetwelk de uitgaven behooren : Welnu, op dit oogenblik moeten de aanvullende kredieten zijn gestemd geworden sedert een voldoende tijdperk om vóór deze afsluiting de regularisatie toe te laten van de verbintenissen die bedoelde kredieten moeten dekken.

Aldus blijkt duidelijk dat het beroep op het Rekenhof geen nut zou bieden. Maar het blijkt eveneens dat de doeleinden nagestreefd door de stellers van artikel 6 der wet van 20 Juli 1921 practisch werden bereikt, daar de Minister van Financiën, die door de wet werd belast met de verantwoordelijkheid der regelmatige vastlegging van de uitgaven, niet heeft opgehouden zich sedert 1921 te beschouwen als zijnde bekleed met den last verslag uit te brengen bij de Kamers op het oogenblik der indiening van de wetsontwerpen in zake bijkredieten. Deze procedure, die het voordeel heeft de grondwettelijke waarheid te eerbiedigen stemt bovendien overeen met den *geest* der wet van 20 Juli 1921. Zij

complicuer exagérément celle de l'Administration.

5. — *Le caractère d'urgence des projets de lois de crédits supplémentaires n'est pas contestable.*

La note du 13 février 1937 de l'Administration souligne que, pour rester dans la légalité, un projet de loi de crédits supplémentaires doit être *déposé* avant le 31 décembre de l'année qui donne son nom à l'exercice. Cette nécessité découle de l'article 2 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, en vertu duquel « sont seuls considérés comme appartenant à un exercice les services faits et les droits acquis à l'Etat et à ses créanciers pendant l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ».

L'engagement de la dépense doit donc pouvoir être enregistré conformément à la loi du 20 juillet 1921, avant le 31 décembre de cette année. Cela n'est possible qu'*après le dépôt* du projet de loi de crédits supplémentaires, la Cour des Comptes reconnaissant à ce dépôt, fait au nom du Gouvernement, la valeur d'une délibération du Conseil des Ministres prise en vertu de l'article 5 de la loi du 20 juillet 1921.

Les insuffisances de crédit ne pouvant être connues en général avec quelque précision, qu'après les liquidations du début du dernier mois de l'année, il n'est matériellement possible d'effectuer *le dépôt* que dans le courant du mois de décembre.

Mais si le fait seul du *dépôt* donne un caractère de régularité aux engagements, il ne permet pas *l'imputation des dépenses*, c'est-à-dire leur *liquidation* avant le vote des allocations compétentes.

alleen is van dien aard de taak van het Parlement te vergemakkelijken, zonder die van het Bestuur op overdreven wijze in te wikkelen.

5. — *Het spoedeischend kenmerk der wetsontwerpen tot bijkredieten valt niet te betwisten.*

De nota van 13 Februari 1937 van het Bestuur onderstreept dat, om binnen de wettelijkheid te blijven, een wetsontwerp voor bijkredieten moet *ingediend* zijn vóór 31 December van het jaar dat zijn naam aan het dienstjaar geeft. Deze noodzakelijkheid vloeit voort uit artikel 2 der wet van 15 Mei 1846 op de comptabiliteit van den Staat, krachtens welk « alleen de diensten geleverd aan en de rechten verworven door den Staat en zijn schuldeischers, tijdens het jaar dat zijn naam aan het dienstjaar geeft, beschouwd worden als tot een dienstjaar behorende. »

De vastlegging der uitgave moet dus geregistreerd kunnen worden overeenkomstig de wet van 20 Juli 1921, vóór 31 December van dat jaar. Dat is slechts mogelijk *na de indiening* van het wetsontwerp voor bijkredieten, daar het Rekenhof aan deze indiening, uit naam der Regeering gedaan, de waarde toekent van een beslissing van den Ministerraad genomen overeenkomstig artikel 5 der wet van 20 Juli 1921.

Daar de ontoereikende kredieten doorgaans met eenige juistheid slechts kunnen gekend zijn na de uitkeeringen van het begin der laatste maand van het jaar, is het stoffelijk niet mogelijk anders dan in den loop der maand December tot *de indiening* over te gaan.

Indien echter het feit alleen van de *indiening* een kenmerk van regelmatigheid aan de vastleggingen geeft, toch laat zij de *afschrijving der uitgaven*, d. w. z. hun *uitkeering* niet toe vóór de stemming over desbetreffende kredieten.

C'est pourquoi le *vote* du projet par les assemblées est urgent aussi.

L'Administration a indiqué dans sa première note combien le raccourcissement de l'exercice budgétaire renforçait le caractère d'urgence qui s'attache au *vote* et à la *promulgation* des lois de crédits supplémentaires.

Faute de se hâter, le Parlement devrait autoriser la réouverture ou la prorogation de l'exercice budgétaire pour permettre aux services publics d'exécuter la loi. Tous les avantages de la réforme réalisée par la loi du 9 avril 1935 se trouveraient ainsi annihilés. Mais en attendant, comme a pu le constater M. le représentant Leclercq dans le rapport de la Commission des Finances de la Chambre (n° 256, séance du 29 avril 1937) le Parlement obligerait aussi le Gouvernement à multiplier, à défaut de crédits régulièrement ouverts, les paiements par mandats directs du Trésor. Or, fait digne de remarque, c'est le développement de cette pratique peu recommandable, qui notamment détermina les Chambres à voter la loi du 20 juillet 1921.

Dans son discours du 22 juin 1921, plusieurs fois cité déjà au cours de la présente étude, M. Max Hallet s'exprima à cet égard comme suit :

« Nous voudrions également supprimer ce qu'on appelle l'usage des « mandats directs ». Actuellement les mandats doivent être visés par la Cour des Comptes avant le paiement mais il arrive dans les Ministères que, pour aller plus vite, on mandate directement, c'est-à-dire qu'on crée, en dehors de la légalité, des mandats directs qui sont payés avant que la Cour des Comptes ait été renseignée et ait pu donner son visa. »

Plus donc sera retardé le vote d'un projet de loi de crédits supplémentaires

Daarom ook is de *stemming* van het ontwerp door de vergaderingen spoedeischend.

In de eerste nota heeft het Bestuur aangeduid hoezeer de verkorting van het begrootingsdienstjaar den spoedeischeden aard versterkte van de *stemming* en de *afkondiging* der wetten van aanvullende kredieten.

Zoo het Parlement zich niet haast, zou het de heropening of de verlenging moeten toestaan van het begrootingsdienstjaar om de openbare diensten toe te laten de wet uit te voeren. Al de voordeelen der hervorming ingebracht door de wet van 9 April 1935 zouden aldus vervallen. Maar in afwachting, zooals de h. Volksvertegenwoordiger Leclercq kunnen vaststellen heeft in het verslag der Kamercommissie van Financiën (n° 256, vergadering van 29 April 1937) zou het Parlement er de Regeering ook toe verplichten, bij gebrek van regelmatig geopende kredieten, de betalingen per rechtstreeksche mandaten van de Schatkist te vermenigvuldigen. Welnu, en dit dient aangestipt, het is juist de ontwikkeling dezer weinig aanbevelenswaardige doenwijze die er de Kamers toe bracht de wet van 20 Juli 1921 te stemmen.

In zijn redevoering van 22 Juni 1921, reeds herhaaldelijk aangehaald in onderhavige studie, drukte de h. Max Hallet zich daaromtrent uit als volgt :

« Wij zouden eveneens willen het gebruik der zoogezegde « rechtstreeksche mandaten » afschaffen. Thans moeten de mandaten voor de betaling gevisceerd worden door het Rekenhof, doch het gebeurt dat men in de ministeries, om vlugger te gaan, rechtstreeks mandateert, d. w. z. dat men, buiten de wettelijkheid, rechtstreeksche mandaten opstelt die betaald zijn vooraleer het Rekenhof op de hoogte zij en zijn visa gegeven hebbe. »

Hoe meer dus de *stemming* van een wetsontwerp van aanvullende kre-

et moins on évitera le recours aux mandats du Trésor.

Bref, le dépôt des projets de loi de crédits supplémentaires avant la fin de l'année, leur discussion et leur vote par priorité sont d'une impérieuse nécessité.

Le Parlement lui-même l'a reconnu de multiples fois. Dans le rapport de la Commission des Finances du Sénat déposé en séance du 30 janvier 1923 (*Pièce du Sénat*, n° 65) on peut lire, en effet :

« Le dépôt de ce projet de loi, au commencement de décembre nous montre combien le Gouvernement est soucieux de se conformer aux règles édictées par la loi du 20 juillet 1921 instituant la comptabilité des dépenses engagées et notamment d'observer son article 5.

» Pour qu'il eût été absolument conforme à la loi, il eût fallu que le projet de loi eût été voté par les *deux* Chambres avant le 1^{er} janvier 1923. Mais son arrivée tardive au Sénat, après le vote de la Chambre qui n'a eu lieu que le 19 janvier, n'a pas permis à votre Commission de vous en proposer plus tôt l'adoption. »

Le baron de Mévius, rapporteur de la Commission des Finances du Sénat — critiquant le dépôt tardif d'un projet de loi de crédits supplémentaires — a souligné, de son côté, la nécessité de présenter aux Chambres les dits projets avant le 31 décembre de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice.

« Les règles formelles de la comptabilité de l'Etat stipulent — put-il déclarer en séance du Sénat du 5 août 1925 — que ces augmentations de crédit ne peuvent être légitimement demandées par le Gouvernement que pour l'année courante et avant la fin

pieten zal vertraagd worden, hoe minder men zal vermijden dat de toevlucht genomen wordt tot Schatkistmandaten.

Kortom, het neerleggen der wetsontwerpen tot aanvullende kredieten voor het einde van het jaar, hun behandeling en hun stemming bij voorrang zijn een dwingende noodzakelijkheid.

Het Parlement zelf heeft dit herhaaldelijk erkend. In het verslag der Senaatscommissie van Financiën, ingediend ter vergadering van 30 Januari 1923 (*Senaatsstuk* n° 65), kan men inderdaad lezen :

« Het indienen van dit wetsontwerp, begin December, toont ons aan hoezeer de Regeering erom bezorgd is zich te gedragen naar de regelen bepaald door de wet van 20 Juli 1921, houdende instelling der rekenplichtigheid van de vastgelegde uitgaven, en namelijk zijn artikel 5 na te leven.

« Om heelemaal overeenkomstig de wet te zijn, had het wetsontwerp door de *beide* Kamers moeten gestemd zijn vóór 1 Januari 1923. Maar doordat het laattijdig in den Senaat toekwam, na de stemming van de Kamer die eerst op 19 Januari geschiedde, kon uw Commissie U de goedkeuring ervan niet vroeger voorstellen. »

Baron de Mévius, verslaggever der Senaatscommissie van Financiën, zich beklagend over het laattijdig neerleggen van een wetsontwerp op aanvullende kredieten, heeft zijnerzijds de noodzakelijkheid onderstreept om aan de Kamers gezegde ontwerpen voor te leggen vóór den 31 December van het jaar dat zijn naam aan het dienstjaar geeft.

« De uitdrukkelijke regelen der Staatscomptabiliteit — verklaarde hij in Senaatsvergadering van 5 Augustus 1925 — bepalen dat deze verhoogingen van krediet wettig door de Regeering slechts kunnen gevraagd worden voor het loopende jaar en voor het einde

de l'année budgétaire, soit pour 1924 avant le 1^{er} janvier 1925 . »

L'urgence ne pourrait être constatée que si le Gouvernement ne respectait pas strictement ces délais.

Le 15 octobre 1925, le Ministre des Finances fit savoir à la Cour des Comptes que « si le Gouvernement estime qu'il y a urgence, ce dont il est juge, il peut se dispenser d'appuyer les demandes de crédits supplémentaires du rapport visé à l'article 9 de la loi sur la comptabilité des dépenses engagées et que si le cas d'urgence n'était pas admis par les Chambres, il leur serait loisible de demander directement à la Cour, le rapport en question. »

La Cour des Comptes avait, le 8 janvier 1925, « exprimé le désir de savoir comment l'urgence invoquée peut se produire sous le régime de la comptabilisation des dépenses au moment de leur engagement, attendu que ce mode permet de connaître les insuffisances budgétaires dès le commencement de la seconde période de l'exercice ».

Le Gouvernement n'attend pas cette époque pour se rendre compte des régularisations budgétaires qui s'imposeront à la fin de la première période de l'exercice. Il s'efforce de déceler les insuffisances de crédit *avant* le commencement de la seconde période, afin de pouvoir *déposer*, dans les délais légaux, les projets de lois destinés à y pourvoir.

Aussi, soucieuse de se conformer à l'article 2 de la loi du 15 mai 1846, cité plus haut, et afin d'éviter l'expiration des délais, l'Administration n'attend pas l'époque mentionnée par la Cour des Comptes.

A plusieurs occasions, le Parlement lui a exprimé sa satisfaction à ce sujet. Il l'a critiquée, à bon droit, chaque fois

van het begrootingsjaar, *hetzij voor 1924 vóór 1 Januari 1925* ».

De hoogdringendheid zou alleen kunnen betwist worden wanneer de Regeering deze termijnen niet streng eerbiedigde.

Op 15 October 1925 liet de Minister van Financiën aan het Rekenhof weten dat « zoo de Regeering acht dat er spoed bij is, iets waarover de Regeering oordeelt, zij er zich kan van onthouden de aanvragen om aanvullende kredieten door het verslag bedoeld door artikel 9 der wet op de rekenplichtigheid der vastgelegde uitgaven te steunen en dat zoo de hoogdringendheid niet aanvaard werd door de Kamers, het deze vrij zou staan bedoeld verslag rechtstreeks aan het Rekenhof te vragen. »

Het Rekenhof had op 8 Januari 1925 den wensch ugedrukt te weten hoe de ingeroepen hoogdringendheid zich kan voordoen onder het regime van de comptabilisatie der uitgaven op het oogenblik hunner vastlegging, vermits deze wijze toelaat de ontoereikende kredieten van de begrooting te kennen vanaf het begin van het tweede tijdperk van het dienstjaar. »

De Regeering wacht dit oogenblik niet af om zich rekenschap te geven van de begrootingsregularisaties die zullen geboden zijn op het einde van het eerste tijdperk van het dienstjaar. Zij tracht de ontoereikende kredieten op te sporen *voor* het begin van het tweede tijdperk om binnen de wettelijke termijnen de wetsontwerpen te kunnen *indienen*, die daarin moeten voorzien.

Ook, bezorgd om zich te gedragen naar voormeld artikel 2 der wet van 15 Mei 1846 en om het verstrijken der termijnen te voorkomen, wacht het bestuur niet het tijdstip af, dat door het Rekenhof wordt vermeld.

Herhaaldelijk heeft het Parlement aan hetzelfde daarover zijn voldoening betuigd : het heeft het terecht beknib-

que les circonstances l'empêchèrent de respecter les dispositions légales.

Mais la volonté du Gouvernement de respecter la loi n'est-elle pas à elle seule génératrice d'urgence ?

* * *

ANNEXE VI.

**Proposition de loi
déposée à la Chambre des Représentants.**

ARTICLE UNIQUE.

L'alinéa final de l'article 9bis de la loi organique de la Cour des Comptes est modifié comme suit :

« Sauf les cas d'urgence admis par les Chambres, toute demande de crédit supplémentaire est appuyée obligatoirement au moment de son dépôt d'un rapport de la Cour des Comptes, quant au mode d'emploi de l'allocation à augmenter ».

C. JANSSENS,
ED. LECLERCQ,
UYTROEVER.
M. PHILIPPART.

beld telkens de omstandigheden het hebben belet de wettelijke bepalingen na te leven.

Maar geeft de wil der Regeering de wet te eerbiedigen niet op zichzelf aanleiding tot hoogdringendheid ?

* * *

BIJLAGE VI.

**Wetsvoorstel bij de Kamer
der Volksvertegenwoordigers ingediend.**

EENIG ARTIKEL.

De slotalinea van artikel 9bis van de wet op de inrichting van het Rekenhof wordt gewijzigd als volgt :

« Behalve in spoedeisende gevallen, door de Kamers aangenomen, moet, bij elke aanvraag om een bijkomend krediet, op het oogenblik van haar indiening, een verslag van het Rekenhof worden gevoegd, betreffende de wijze van gebruik van het te verhoogen krediet. »