

SÉNAT DE BELGIQUE

RÉUNION DU 24 JUILLET 1946.

Rapport de la Commission des Finances chargée d'examiner le Projet de Loi portant dérogation temporaire à la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

(Voir les nos 145, 185 et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séance du 20 mars 1940; le n^o 136 (session de 1939-1940) du Sénat.)

BELGISCHE SENAAAT

COMMISSIEVERGADERING VAN 24 JULI 1946.

Verslag uit naam der Commissie van Financiën belast met het onderzoek van het Ontwerp van Wet houdende tijdelijke afwijking van de wet van 15 Mei 1846 op de Rijkscomptabiliteit.

(Zie de n^{rs} 145, 185 en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergadering van 20 Maart 1940; n^r 136 (zitting 1939-1940) van den Senaat.)

Présents : MM. VAN OVERBERGH, président; ALLEWAERT, DE BRUYNE, DE CLERCQ, le baron DE DORLODOT, DELMOTTE, DE SMET, DIERCKX, HARMENEGNIES, LOGEN, MULLIE, RONVAUX, SCHOT, TAILLARD, VAN LAEYS, VAN STEENBERGE, VERMEYLEN et DOUTREPONT, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce projet de loi n'a plus qu'un intérêt rétrospectif. Il s'agit, en effet, d'autoriser des dérogations temporaires à la loi du 15 mai 1846, pour les crédits inscrits dans les divers budgets des années 1940 et suivantes sous le chapitre « Dépenses additionnelles résultant de la mobilisation. »

Le projet a été examiné et voté par la Chambre des Représentants en 1940 avant l'invasion du pays; les événements de guerre ont empêché le Sénat de s'en occuper plus tôt.

Le vote que la Haute Assemblée exprimera n'aura donc plus que le seul effet de régulariser, quant à leur légalité au regard de la loi organique de la comptabilité de l'Etat, les opérations effectuées à charge des crédits visés ci-dessus. De ce point de vue,

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Dit wetsontwerp heeft nog enkel een retrospectief belang. Het gaat er immers om tijdelijke afwijkingen toe te laten van de wet van 15 Mei 1846, voor de kredieten uitgetrokken op de onderscheidene begrotingen van de jaren 1940 en volgende onder het hoofdstuk « Aanvullende uitgaven voortspuitend uit de mobilisatie. »

Het ontwerp werd onderzocht en goedgekeurd door de Kamer der Volksvertegenwoordigers in 1940 vóór de overrompeling van het land; de oorlogsgebeurtenissen hebben den Senaat belet zich vroeger daarmee bezig te houden.

De stemming die de Hooge Vergadering zal uitbrengen, zal dus nog enkel tot gevolg hebben de regularisatie, in opzicht van hun wettelijkheid ten overstaan der organieke wet op de Rijkscomptabiliteit, van de verrichtingen gedaan ten laste van de

le vote du projet apparaît néanmoins comme une nécessité inéluctable.

Votre rapporteur se permettra cependant d'émettre à cette occasion quelques brèves réflexions de nature à dégager les enseignements de l'expérience faite :

1^o *Dérogations à la règle du visa préalable* (art. 17 de la loi du 15 mai 1846).

Le visa préalable que l'on peut qualifier de pièce maîtresse du contrôle parlementaire, est une institution fort critiquée. Certains — voir par exemple le Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat — voudraient le supprimer.

Dans son 100^e cahier d'observations (pp. 6 à 9), la Cour des Comptes a réfuté péremptoirement l'argumentation du Centre d'Etudes. M. Camu, commissaire royal à la réforme administrative, abonde dans le sens de la Cour des Comptes. « Les critiques du Centre d'Etudes, écrit-il, vont à l'encontre d'une exigence que je crois élémentaire de la fonction de contrôle. Elles vont aussi à l'encontre de l'évolution du contrôle budgétaire dans la plupart des pays. Pourtant, le contrôle préventif s'organise et se renforce, soit qu'on le confie à l'Exécutif, soit qu'il s'exerce par un corps indépendant. » (Voir : *La coordination des contrôles des finances publiques*, par L. Camu, p. 14.)

Mais, abstraction faite de la question de principe, on estime que le visa préalable constitue une cause de retard dans le paiement des créances de l'Etat.

Le distingué commissaire royal à la réforme de l'Administration n'admet pas le bien-fondé de ce reproche et voici ce qu'il écrit : « J'ai autrefois examiné quelques dossiers d'affaires soumises à la Cour des Comptes et

bovenbedoelde kredieten. In dit opzicht blijkt de goedkeuring van het ontwerp niettemin een gebiedende noodzakelijkheid.

Uw verslaggever is evenwel zoo vrij bij deze gelegenheid enkele korte overwegingen te doen gelden, die de ervaringen van de gedane proefneming kunnen doen uitschijnen :

1^o *Afwijkingen van den regel van het voorafgaand visa* (art. 17 der wet van 15 Mei 1846).

Het voorafgaand visa, dat men kan bestempelen als den hoeksteen van de parlementaire controle, is een zeer beknibbelde instelling. Sommigen — zie b. v. het Studiecentrum voor de Hervorming van den Staat — wenschen het af te schaffen.

In zijn 100^e boek van opmerkingen (blz. 6 tot 9) heeft het Rekenhof de argumentatie van het Studiecentrum afdoende weerlegd. De h. Camu, koninklijk commissaris voor de bestuurs hervorming, is het geheel eens met het Rekenhof. « De kritiek van het Studiecentrum, schrijft hij, druischt in tegen een naar mijn meening elementairen eisch van de controle. Zij druischt eveneens in tegen de evolutie van de begrootingscontrole in de meeste landen. Nochtans, de preventieve controle wordt ingericht en verstevigd, hetzij dat men haar hoe-vertrouwe aan de uitvoerende macht, hetzij dat zij wordt uitgeoefend door een onafhankelijk korps. » (Zie : *La coordination des contrôles des finances publiques*, door L. Camu, blz. 14.)

Maar, afgezien van de principiële kwestie, oordeelt men dat het voorafgaand visa een oorzaak van vertraging in de betaling der schuldvoorwaarden van den Staat beteekent.

De geachte koninklijke commissaris voor de bestuurs hervorming neemt de gegrondheid van dit verwijt niet aan en ziehier wat hij schrijft : « Destijds heb ik enkele dossiers van zaken onderworpen aan het Rekenhof en

choisis au hasard. L'écart entre la date d'entrée à la Cour et la date de sortie était, pour ces dossiers, au maximum une semaine et se réduisait, dans les cas urgents, à deux jours. Mais j'ai relevé que, pour ces mêmes dossiers, l'écart entre la date de la facture et la date d'entrée à la Cour était d'un mois à cinq mois; aussi que l'écart entre la date du visa de la Cour et celle de l'ordre de paiement à l'Office des Chèques postaux était de quatre à onze jours. Je ne veux tirer de ce témoignage qu'une conclusion : si les liquidations soumises au visa préalable de la Cour sont régulières, elle peut effectuer son contrôle et doit l'effectuer sans retard dommageable à l'action administrative. Il est bon qu'elle se plie — et elle le fait — à des examens d'urgence. Si le délai s'allonge, quand il y a vice de forme ou de fond, il n'y a pas lieu de se plaindre mais, au contraire, de se féliciter de l'intervention du visa. » (Ouvrage cité ci-dessus, p. 17.)

En 1940, votre rapporteur a fait la même expérience : il a demandé des renseignements à propos de créances de gros import à charge de crédits ouverts au département de la Défense Nationale et il a pu constater que si l'Administration retient les factures pendant des semaines et parfois même plusieurs mois, le visa de la Cour des Comptes est donné en trois ou quatre jours, parfois le jour même de l'entrée des documents au Greffe de la Cour.

L'occasion de l'examen du présent projet étant favorable pour faire une enquête dans l'ordre d'idées exposé ci-dessus, votre rapporteur a adressé,

gemaakt op goed vallen het uit onderzoek. Het verschil tusschen den datum van het binnenkomen bij het Hof en den datum van uitgang bedroeg voor deze dossiers hoogstens een week en beperkte zich in de dringende gevallen tot twee dagen. Maar ik heb vastgesteld dat voor deze zelfde dossiers het verschil tusschen den datum van de factuur en den datum van het binnenkomen bij het Hof één tot vijf maand bedroeg; ook dat het verschil tusschen den datum van het visa van het Hof en den datum van het betalingsbevel aan het Postcheckambt vier tot elf dagen bedroeg. Ik wil uit dit getuigenis slechts een besluit trekken nl. dat zoo de vereffeningen onderworpen aan het voorafgaand visa van het Hof regelmatig zijn, het Hof zijn contrôle kan uitoefenen en moet uitoefenen zonder vertraging die nadeelig is voor de werking van het bestuur. Het is goed dat het Hof zich leene — en het doet het — tot onderzoeken bij hoogdringendheid. Indien de termijn wordt verlengd, wanneer er gebrek in den vorm of in den grond bestaat, hoeft men zich niet te beklagen maar wel zich integendeel te verheugen over de tusschenkomst van het visa. » (Bovenvermeld werk, blz. 17.)

In 1940 heeft uw verslaggever dezelfde ervaring opgedaan : hij heeft inlichtingen gevraagd aangaande schuldvorderingen van groote bedragen ten laste van kredieten geopend bij het departement van Landsverdediging en hij heeft kunnen vaststellen dat, zoo het Bestuur de rekeningen gedurende weken en soms gedurende ettelijke maanden weerhoudt, het visa van het Rekenhof wordt gegeven op drie of vier dagen en soms den dag zelf waarop de documenten bij de Griffie van het Hof binnenkomen.

Daar de gelegenheid van het onderzoek van onderhavig ontwerp gunstig is om een onderzoek in te stellen in den hierboven uiteengezeten gedachten-

le 19 juin 1946, une demande de renseignements à M. le Premier Président de la Cour des Comptes. Voici la réponse qu'il a reçue le 30 du même mois :

« En ce qui concerne les liquidations des fournitures ou des acomptes d'entreprises, il a été constaté qu'un certain nombre de créances affranchies du visa ont été payées moins de vingt jours après la production d'une déclaration signée du créancier. Mais, pour la grosse masse des créances, le paiement s'est effectué entre le vingtième et le quarantième jour, qui est le délai normal sous le régime du visa préalable. Enfin, quelques paiements ont été effectués après ce terme de quarante jours. »

Votre rapporteur doit-il encore rappeler l'affaire qui, récemment, a donné lieu à un débat au Sénat, à savoir l'obligation reconnue par le Ministre des Finances de récupérer une bonne dizaine de millions restitués à des trafiquants avec les Allemands au cours de la guerre 1914-1918, mais restitués à tort à la faveur d'une interprétation reconnue fautive de la loi du 19 janvier 1929 relative à l'amnistie ? Si le visa préalable avait été appliqué aux dépenses de cette nature, cette erreur si dommageable pour le Trésor public ne se serait jamais produite.

Non moins édifiante est la lecture des pages 120 à 127 du 101^e cahier d'observations qui vient précisément d'être distribué et qui relate les importantes réductions de dépenses que le visa préalable de la Cour des Comptes a permis de réaliser en matière d'allocation en faisant application d'une législation qui était trop souvent méconnue.

gang, heeft uw verslaggever op 19 Juni 1946 een vraag om inlichtingen gericht tot den Eerste-voorzitter van het Rekenhof. Ziehier het antwoord dat hij op 30 Juni heeft ontvangen :

« Wat betreft de betalingen der leveringen of der voorschotten op aannemingen werd er vastgesteld dat een zeker aantal schuldvorderingen vrijgesteld van het visa werden betaald minder dan twintig dagen na het voorleggen van een door den schuldvorderaar ondertekende verklaring. Maar voor de groote massa der schuldvorderingen, is de betaling geschied tusschen den twintigsten en den veertigsten dag die de normale termijn is onder het regime van het voorafgaand visa. Ten slotte werden enkele betalingen gedaan na dezen termijn van veertig dagen. »

Hoeft uw verslaggever nog te herinneren aan de zaak die onlangs heeft aanleiding gegeven tot een debat in den Senaat, nl. de verplichting erkend door den Minister van Financiën om een tiental millioenen terug in te vorderen die werden teruggegeven aan personen die tijdens den oorlog 1914-1918 handel dreven met de Duitschers; deze millioenen werden echter ten onrechte teruggegeven dank zij een verkeerd bevonden interpretatie der wet van 19 Januari 1929 betreffende de amnestie. Indien het voorafgaand visa ware toegepast geworden op de uitgaven van dezen aard, zou deze voor de Openbare Schatkist zoo na-deelige vergissing zich nooit hebben voorgedaan.

Niet minder stichtend is de lezing der bladzijden 120 tot 127 van het 101^e boek van opmerkingen dat pas werd rondgedeeld en dat de aanzienlijke verminderingen van uitgaven weergeeft dat het voorafgaand visa van het Rekenhof heeft toegelaten te verwezenlijken op gebied van toekenningen door de toepassing van een wetgeving die al te vaak werd miskend.

On peut en conclure que la pratique confirme la théorie : surtout dans les circonstances actuelles, ce serait une faute lourde et qui serait grosse de conséquences, que de supprimer le visa préalable de la Cour des Comptes. Il faut, au contraire, renforcer le contrôle.

2^o *Dérogation à la règle du paiement après service fait et accepté* (art. 20 de la loi du 15 mai 1846).

Cette disposition n'a pas donné lieu à abus.

* *

Quant au retard dans la clôture des opérations, la Cour des Comptes écrit ce qui suit : « Il est à remarquer que, pendant l'occupation, l'Administration sollicita la régularisation budgétaire de dépenses dont les pièces justificatives avaient été anéanties, brûlées par les Allemands ou dispersées et égarées en France au cours du repli des services du Ministère de la Défense Nationale.

Au lendemain de la libération et sur les instances de la Cour, le département s'est efforcé de reconstituer les dossiers disparus ou égarés, d'où le retard dans la clôture des opérations sur les crédits budgétaires en cause pour les exercices 1939 et 1940. Sur le crédit spécial de 3,100,000,000 de francs, il reste à ce jour à régulariser budgétairement des dépenses pour un montant de 23,944,079 francs 19 centimes. »

La Commission a approuvé le projet de loi par et le rapport a été adopté

Le Président,
CYR. VAN OVERBERGH.

Le Rapporteur,
A. DOUTREPONT.

Men mag daaruit besluiten dat de praktijk de theorie bevestigt : vooral in de huidige omstandigheden ware het een zware fout die zou aanleiding geven tot ernstige gevolgen, het voorafgaand visa van het Rekenhof af te schaffen. Men moet daarentegen de contrôle verstevigen.

2^o *Afwijking van den regel der betaling na een verstreken en aanvaarden dienst* (art. 20 der wet van 15 Mei 1846).

Deze bepaling heeft geen aanleiding gegeven tot misbruik.

* *

Wat betreft de vertraging in het afsluiten der verrichtingen schrijft het Rekenhof hetgeen volgt : « Er valt op te merken dat tijdens de bezetting het Bestuur de begrootingsregularisatie aanvraag van uitgaven waarvan de bewijsstukken werden vernietigd, verbrand door de Duitschers of verspreid en zoekgeraakt in Frankrijk tijdens den achteruittocht der diensten van het Ministerie van Landsverdediging.

Na de bevrijding, en op aandringen van het Hof, heeft het departement getracht de verdwenen of zoekgeraakte dossiers opnieuw samen te stellen, vandaar vertraging in het afsluiten der verrichtingen betreffende de betrokken begrootingskredieten voor de dienstjaren 1939 en 1940. Op het speciaal krediet van 3 milliard 100,000,000 frank blijven op heden nog uitgaven voor een bedrag van fr. 23,944,079.19 budgetair te regulariseeren. »

De Commissie heeft het wetsontwerp goedgekeurd met tegen stemmen en het verslag werd aangenomen.

De Voorzitter,
CYR. VAN OVERBERGH.

De Verslaggever,
A. DOUTREPONT.