

Chambre des Représentants

Kamer der Volksvertegenwoordigers

20 DÉCEMBRE 1951.

PROJET DE LOI

modifiant la loi provinciale.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR

PAR M. DE COOMAN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet qui vous est soumis a été examiné par la Commission de l'Intérieur qui l'a approuvé à l'unanimité des membres présents en sa réunion du 5 décembre 1951.

Un Commissaire a cependant demandé l'autorisation lors de la réunion suivante, de soulever certaines objections, concernant l'article 113bis, et a déposé la note ci-après.

Fonctionnement des Services financiers et comptables des Provinces.

Projet de Loi modifiant la Loi provinciale.

I. — Il est apparu que l'obligation pour le Conseil Provincial d'arrêter au cours de sa session ordinaire, conformément aux articles 66 et 115 de la Loi provinciale, le Compte de la Province pour l'exercice précédent n'a jamais pu être respectée.

Le projet envisage donc de retarder d'un an l'approbation des comptes provinciaux par le Conseil.

Il est utile d'observer à ce sujet :

1) qu'il est difficile, sinon impossible, de faire en sorte que les comptes provinciaux et les documents-annexes (relevés de portefeuille, bordereaux d'opérations, tableaux

(1) Composition de la Commission : MM. Philippart, président; Bijns, Develter, Hermans (Fernand), Junion, Kiebooms, Lefère, Mel-laerts, Saint-Remy, Streel, Vandenberghe (Omer), Van den Eynde, Van Elslande. — Bonjean, Bracops, De Cooman, Demets, Demoitelle, Deruelles, Duret, Eekelers, Merlot. — Blum, Cooremans.

Voir :

II : Projet de loi.

20 DECEMBER 1951.

WETSONTWERP

tot wijziging van de provinciewet.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN (1), UITGEBRACHT

DOOR DE HEER DE COOMAN.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het ontwerp dat U wordt voorgelegd, werd door de Commissie voor de Binnenlandse Zaken onderzocht en door de op haar vergadering van 5 December 1951 aanwezige leden eenparig goedgekeurd.

Een lid der Commissie vroeg echter tijdens de volgende vergadering de toelating om enkele opwerpingen naar voren te brengen in verband met artikel 113bis, en diende de volgende nota in :

Werking der financiële en comptabiliteitsdiensten van de provinciën.

Wetsontwerp tot wijziging van de Provinciewet.

I. — Het is gebleken dat de verplichting voor de provinciale Raad om in de loop van zijn gewone zitting, overeenkomstig de artikelen 66 en 115 van de Provinciale Wet, de rekening der Provincie voor het vorige dienstjaar vast te stellen, nooit kon worden nagekomen.

Het ontwerp strekt er derhalve toe de provinciale rekeningen eerst een jaar later door de Raad te doen goedkeuren.

Het is nuttig in dit verband op te merken :

1) dat het moeilijk, zonet onmogelijk, is er voor te zorgen dat de provinciale rekeningen en de bijbehorende stukken (opgave van de portefeuille, omstandige lijsten der ver-

(1) Samenstelling van de Commissie : de heren Philippart, voorzitter; Bijns, Develter, Hermans (Fernand), Junion, Kiebooms, Lefère, Mel-laerts, Saint-Remy, Streel, Vandenberghe (Omer), Van den Eynde, Van Elslande. — Bonjean, Bracops, De Cooman, Demets, Demoitelle, Deruelles, Duret, Eekelers, Merlot. — Blum, Cooremans.

Zie :

II : Wetsontwerp.

G.

divers des cessions et saisies, des mandats restant à payer, etc...) soient établis, vérifiés, expédiés en plusieurs exemplaires, transmis à la Cour des Comptes dans les deux mois qui séparent la fin de l'année du 1^{er} mars suivant (cfr. article 25 de l'arrêté royal du 10 juillet 1935).

En fait, la Cour des Comptes ne s'est jamais montrée exigeante sur ce point;

2) que la Cour des Comptes elle-même ne vérifie pas d'ordinaire les Comptes des Provinces avec la célérité qui serait nécessaire pour que ces documents puissent être fournis au Conseil provincial à l'ouverture de sa session ordinaire du mois d'octobre suivant;

Dans ces conditions, il est à présumer qu'en pratique, on continuera à proposer au Conseil d'approuver les comptes provinciaux dès que ceux-ci auront été reconnus exacts par la Cour.

Le projet prévoit, en outre, qu'avec le Compte définitif de l'exercice pénultième sera présentée au Conseil une situation provisoire de l'exercice précédent.

Il est en effet logique que le Conseil provincial, ayant à voter le budget de l'exercice suivant, sache ce qu'il est advenu des prévisions de l'exercice qui, normalement, vient de se clôturer.

Mais, en fait, le projet n'innove rien en cette matière puisque, conformément aux dispositions actuelles de l'article 115, 2^{me} alinéa, cette situation provisoire est déjà établie maintenant et présentée au Conseil dans le projet de budget.

En résumé, donc, cette modification de l'article 66 de la Loi provinciale n'a guère une portée pratique.

* * *

II. — La modification envisagée de l'article 113 est autrement importante: elle doit rencontrer l'approbation de tous les praticiens de la comptabilité provinciale.

Le système actuel crée, en effet, des obligations contraaires à la saine logique; voici deux exemples suffisamment démonstratifs:

1) La Province veut placer au Crédit communal, en un compte de préavis, une partie de ses fonds disponibles au compte-courant B.

Elle doit prier le Crédit communal d'alimenter, au moyen d'un prélèvement sur son compte B, son compte de chèques postaux, puis en exécution d'une ordonnance visée par la Cour des Comptes, elle doit reverser la même somme au même Crédit communal.

2) La Province veut liquider des subsides qu'elle accorde aux Administrations communales.

De nouveau, elle fait transférer de son compte B à son compte de chèques postaux, la somme nécessaire pour la liquidation, puis, en exécution du mandat émis, elle revire au Crédit communal le montant des subsides à porter au crédit des comptes-courants B des communes intéressées.

Dorénavant, toutes les recettes et toutes les dépenses quelles qu'elles soient pourront être opérées, pour le compte des provinces, aussi bien par le Crédit communal que par l'Office des Chèques postaux.

* * *

III. — Article 113bis. — Suivant les dispositions de l'arrêté royal en vigueur du 10 juillet 1935, la comptabilité

richtingen, verschillende staten in verband met de afstanden en beslagleggingen, met de nog te betalen mandaten, enz.) vastgesteld, nagezien, in verschillende exemplaren verzonden en aan het Rekenhof overgemaakt worden binnen het tijdvak van twee maanden tussen het einde van het jaar en de daaropvolgende 1^{ste} Maart (cfr. art. 25 van het Koninklijk besluit van 10 Juli 1935).

In feite, is het Rekenhof op dit gebied nooit veeleisend geweest;

2) dat het Rekenhof zelf de provinciale rekeningen gewoonlijk niet vlug genoeg naziet om toe te laten dat deze stukken aan de provinciale Raad worden bezorgd bij de opening van zijn gewone zitting in de maand October daaropvolgend.

In de gegeven omstandigheden is het te verwachten dat practisch aan de Raad ook in de toekomst zal voorgesteld worden de provinciale rekeningen goed te keuren zodra zij door het Hof als juist erkend zijn.

Het ontwerp bepaalt bovendien dat, samen met de eind-rekening over het voorlaatste dienstjaar, aan de Raad een voorlopige rekening over het vorige dienstjaar onderworpen wordt.

Het is inderdaad maar logisch dat de provinciale Raad die toch over de begroting voor het volgend dienstjaar moet stemmen, zou weten wat er geworden is van de ramingen voor het dienstjaar dat, normaal, zopas afgesloten werd.

Maar in feite brengt het ontwerp niets nieuws op dit gebied, vermits bedoelde voorlopige rekening, overeenkomstig de huidige bepalingen van artikel 115, 2^{de} lid, reeds thans vastgesteld en in het begrotingsontwerp aan de Raad voorgelegd wordt.

Kortom, deze wijziging van artikel 66 der Provinciewet heeft dus niet het minste practisch belang.

* * *

II. — De voorgestelde wijziging van artikel 113 is heel wat belangrijker; zij zal ongetwijfeld gunstig onthaald worden door alle deskundigen in zake provinciale comptabiliteit.

Het huidige stelsel roept inderdaad verplichtingen in het leven, die in strijd zijn met de gezonde logica; hier volgen twee voorbeelden die zulks voldoende aantonen:

1) De provincie wenst een deel van de gelden, die zij op de lopende rekening B beschikbaar heeft, bij het Gemeentekrediet te plaatsen op een lopende rekening.

Zij moet het Gemeentekrediet verzoeken haar post-rekening te stijven door middel van een afboeking op haar rekening B, en vervolgens moet zij ter uitvoering van een door het Rekenhof geviseerde ordonnantie dezelfde som terugstorten bij hetzelfde Gemeentekrediet.

2) De provincie wenst toelagen uit te keren, die zij verleent aan de Gemeentebesturen.

Ook hier doet zij de ter betaling vereiste som van haar rekening B overdragen op haar postrekening, en vervolgens schrijft zij op het Gemeentekrediet het bedrag over van de toelagen die op het krediet van de lopende rekeningen B der betrokken gemeenten moeten geboekt worden.

Vortaant zullen alle ontvangsten en alle uitgaven, van welke aard ook, voor rekening van de provinciën zowel door toedoen van het Gemeentekrediet als van de Post-checkdienst kunnen gedaan worden.

* * *

III. — Artikel 113bis. — Luidens de bepalingen van het thans geldende Koninklijk besluit van 10 Juli 1935 wordt

de la Province est tenue par un fonctionnaire de l'Administration provinciale, délégué à cet effet par le Gouverneur.

La Cour des Comptes estime que l'agent chargé de l'exécution des ordonnances émises par la Députation permanente doit posséder la qualité de comptable et être soumis à sa juridiction.

Cette opinion se fonde incontestablement sur les principes mêmes du Droit public belge en matières de finances. Le Conseil Supérieur des Finances s'est rallié à ce point de vue.

Si l'arrêté royal du 10 juillet 1935 a dérogé à cette manière de voir, c'est que l'on avait estimé à l'époque :

1) que l'exécution des mandats émis par la Députation permanente revenait au Gouverneur de la Province, chargé normalement de l'exécution de toutes les décisions de ce Collège, et qu'il était logique, dès lors, de lui laisser le soin de désigner celui de ses agents qui, sous son autorité, devrait tenir la comptabilité des fonds provinciaux.

2) qu'en fait, grâce à l'intervention obligatoire de l'Office des Chèques postaux excluant le maniement de deniers, la désignation d'un comptable proprement dit ne s'avèrait pas indispensable.

Ce système, si on peut le croire partiellement defectueux quant au droit strict, présentait l'énorme avantage de centraliser entre les mains du Gouverneur, toutes les opérations relatives aux finances et à la comptabilité de la Province : préparation du budget et des modifications budgétaires, propositions d'ordonnancement des dépenses, inscription des recettes, trésorerie, comptes, etc...

Cette centralisation qui n'existait pas — et on le regrettait vivement — lorsque les Agents du Trésor, avant 1935, tenaient le rôle de comptables pour les provinces, sera supprimée si le projet acquiert force de loi. Car alors, qu'on le veuille ou non, la comptabilité provinciale sera de nouveau décentralisée : le service de l'administration provinciale devra continuer à instruire les affaires à soumettre au Conseil provincial et à la Députation permanente, tandis que le nouveau service provincial inscrira les recettes, paiera les dépenses et comptabilisera toutes les opérations de trésorerie.

Les deux services, distincts, soumis disciplinairement à des autorités différentes, devront cependant travailler de concert. La chose est possible, certes, pour autant que les personnes et les circonstances s'y prêtent. Il est incontestable, toutefois, que cette dualité dans le fonctionnement de la comptabilité provinciale est une source possible de difficultés.

A titre subsidiaire, il faut enfin noter que la rémunération du nouvel agent comptable tombera entièrement à charge de la Province.

Peut-on envisager de maintenir une centralisation, souhaitable en l'occurrence, et faire droit, en même temps, à l'observation de la Cour des Comptes quant à la qualification de l'agent chargé d'effectuer le paiement des dépenses provinciales ?

Deux solutions se présentent à l'esprit :

1) Considérer encore — ce qui est conforme à la Loi provinciale — que le paiement des dépenses provinciales rentre dans les attributions du Gouverneur de la Province

de comptabilité der provincie gevoerd door een ambtenaar van het Provinciaal Bestuur, die door de Gouverneur daartoe gedelegeerd wordt.

Het Rekenhof is van oordeel dat de beambte die belast is met de tenuitvoerlegging van de door de Bestendige Deputatie uitgegeven ordonnantiën de hoedanigheid van rekenplichtig ambtenaar moet bezitten, en aan zijn rechtspraak onderworpen zijn.

Deze opvatting steunt onbetwistbaar op de beginselen zelf van het Belgisch Publiekrecht op gebied van Financiën. De Hoge Raad voor de Financiën heeft er zijn instemming mede betuigd.

Zo het Koninklijk besluit van 10 Juli 1935 van deze zienswijze afweek, was dit te wijten aan het feit dat men te dien tijde van oordeel was :

1) dat de tenuitvoerlegging van de door de Bestendige Deputatie uitgegeven mandaten de taak was van de Gouverneur der Provincie, die normaal belast is met de uitvoering van alle beslissingen van dit College, en dat het derhalve logisch was hem de zorg over te laten voor de aanduiding van diegene onder zijn beambten, welke onder zijn gezag de comptabiliteit der provinciale fondsen zou voeren.

2) dat de aanduiding van een eigenlijk rekenplichtige, dank zij de verplichte tussenkomst van de Postcheckdienst waardoor elk beheer van geld uitgesloten wordt, in feite niet onontbeerlijk bleek.

Hoewel dit stelsel als gedeeltelijk gebrekkig kan beschouwd worden wat het strikt recht betreft, biedt het toch het aanzienlijk voordeel in de persoon van de Gouverneur alle verrichtingen te centraliseren, die betrekking hebben op de financiën en de comptabiliteit der Provincie : voorbereiding der begroting en der begrotingswijzigingen, voorstellen tot ordonnancering van de uitgaven, boeking van de ontvangsten, thesaurie, rekeningen, enz.

Deze centralisatie, waarvan het ontbreken algemeen betreurd werd toen de ambtenaren van 's Rijks Schatkist, vóór 1935, de rol van rekenplichtigen voor de Provinciën vervulden, zal verdwijnen als het ontwerp kracht van wet krijgt. Want op dat ogenblik, of men het wil of niet, zal de provinciale comptabiliteit opnieuw gedecentraliseerd worden : de Dienst voor Provinciaal Bestuur moet voortgaan de zaken in behandeling te nemen, die aan de Provinciale Raad en aan de Bestendige Deputatie dienen voorgelegd, terwijl de nieuwe provinciale dienst de ontvangsten moet inschrijven, de uitgaven betalen en alle thesaurie-verrichtingen boeken.

De twee diensten, ieder op zichzelf staande en op gebied van tucht aan een verschillende overheid onderworpen, moeten nochtans in gemeen overleg werken. Zulks is ongetwijfeld mogelijk, in zover de personen en de omstandigheden daartoe bijdragen. Het kan evenwel niet betwist worden dat deze dualiteit in de werking van de provinciale comptabiliteit een bron kan worden van allerlei moeilijkheden.

In bijkomende orde dient ten slotte opgemerkt dat de bezoldiging van de nieuwe rekenplichtige ambtenaar geheel ten laste van de provincie valt.

Is het mogelijk een — in dit geval wenselijke — centralisatie te handhaven, en terzelfder tijd gevolg te geven aan de opmerking van het Rekenhof betreffende de rang van de ambtenaar die belast is met de betaling van de provinciale uitgaven ?

Twee oplossingen staan ons voor de geest :

1) Het beginsel handhaven — wat trouwens in overeenstemming is met de Provinciewet — dat de betaling der provinciale uitgaven tot de bevoegdheid van de Provincie-

et prévoir à cet effet, dans le cadre de l'administration provinciale, un emploi de chef de division-comptable, comme il existe dans certaines administrations des agents-comptables de 1^{re} ou de la 2^{me} catégorie.

Dans ces conditions, aucune modification essentielle ne devrait être apportée à l'organisation actuelle; le fonctionnaire désigné par le Gouverneur continuerait à diriger sous l'autorité de ce dernier, tout le service de la comptabilité provinciale, mais en plus il serait personnellement et pécuniairement responsable de sa gestion et justiciable de la Cour des Comptes.

La Province n'aurait alors aucune nouvelle charge à supporter.

2) autoriser le Conseil provincial à désigner comme comptable des fonds provinciaux le fonctionnaire choisi par le Gouverneur pour diriger le service des finances provinciales de son administration.

Cette autorisation devrait faire l'objet d'une disposition expresse à ajouter à l'article 113 de la Loi provinciale; à défaut de cette disposition légale, en vertu de l'article 6 des arrêtés royaux coordonnés des 28 février et 31 mai 1935, la nomination envisagée ci-dessus devrait être approuvée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Cette solution sans doute moins heureuse que la précédente, a cependant comme celle-ci, le mérite de maintenir l'unité de direction dans tout ce qui a trait aux opérations financières et comptables de la province.

Par ailleurs, la charge de la Province serait relativement peu importante puisque l'agent comptable recevrait du Trésor sa rémunération principale.

* * *

IV. — *L'article 114*, suivant le projet, serait mis en concordance avec l'article 113 pour permettre aux receveurs des recettes locales de verser périodiquement leurs fonds au Crédit communal aussi bien qu'à l'Office des Chèques postaux.

Le projet prescrit également la tenue d'un inventaire du mobilier provincial, lequel inventaire serait soumis chaque année à la Cour des Comptes.

Comme le fait remarquer le Conseil d'Etat, cette disposition s'inspire de l'article 47 de la loi organique de la Comptabilité de l'Etat. Il ne s'agit, en fait, que de préciser légalement une obligation normale de la Province.

Un fonctionnaire provincial devra également être chargé de cette mission.

* * *

V. — *L'article 115* explique les dispositions de l'article 66 en prescrivant que les comptes de l'exercice pénultième seront soumis au Conseil Provincial, en même temps que le projet de budget pour l'exercice suivant, à l'ouverture de la session ordinaire.

Cet article n'appelle point d'autres commentaires que ceux qui se rapportent à l'article 66 lui-même (voir ci-dessus n° 1).

Novembre 1951.

Cette note avait été au préalable soumise à M. le Ministre de l'Intérieur qui a pu charger son administration de l'examiner et de préparer une réponse qu'il a faite sienne dans les termes suivants :

gouverneur behoort, en te dien einde in het kader van het Provinciaal Bestuur een betrekking instellen van rekenplichtige-afdelingshoofd, zoals er in bepaalde Besturen betrekkingen zijn van rekenplichtige ambtenaar der 1^{ste} of der 2^{de} categorie.

Onder die voorwaarden moet in de huidige organisatie geen essentiële wijziging worden gebracht; de ambtenaar, die door de Gouverneur werd aangeduid, zou onder het gezag van deze laatste de leiding kunnen behouden van gans de dienst voor de provinciale comptabiliteit, maar daarenboven zou hij persoonlijk en geldelijk aansprakelijk zijn voor zijn beheer, en aan het Rekenhof verantwoording verschuldigd zijn.

De Provincie zou in dit geval geen enkele nieuwe last op zich moeten nemen.

2) De Provinciale Raad machtigen als rekenplichtige der provinciale gelden de ambtenaar aan te wijzen, die door de Gouverneur uitgeoefend werd om in zijn Bestuur de dienst voor de provinciale financiën te leiden.

Deze machtiging zou het voorwerp moeten uitmaken van een uitdrukkelijke bepaling, te voegen bij artikel 113 van de Provinciewet; bij gebreke van dergelijke wettelijke bepaling zou de hierboven bedoelde benoeming, krachtens artikel 6 der samengevoerde Koninklijke besluiten van 28 Februari en 31 Mei 1935, moeten goedgekeurd worden bij een in Ministerraad overgelegd Koninklijk besluit.

Deze oplossing, hoewel ongetwijfeld minder gelukkig dan de vorige, heeft nochtans met deze het voordeel gemeen, dat zij de eenheid van leiding handhaaft in al wat betrekking heeft op de financiële en comptabiliteitsverrichtingen van de Provincie.

Overigens zou de last voor de provincie betrekkelijk klein zijn, daar de rekenplichtige ambtenaar zijn voornaamste bezoldiging uit 's Rijks Schatkist zou ontvangen.

* * *

IV. — *Artikel 114* zou, volgens het ontwerp, in overeenstemming gebracht worden met artikel 113, om aan de ontvangers van de plaatselijke ontvangsten de mogelijkheid te bieden om op geregelde tijden hun gelden zo bij het Gemeentekrediet als bij de Postcheckdienst te storten.

Bij het ontwerp wordt tevens voorgeschreven dat een inventaris moet bijgehouden worden van het meubilair der Provincie; inventaris, die om het jaar aan het Rekenhof dient voorgelegd.

Zoals de Raad van State doet opmerken is deze bepaling ingegeven door artikel 47 van de Wet tot inrichting van 's Rijks Comptabiliteit. Het geldt in feite slechts, een normale verplichting van de Provincie wettelijk te bevestigen.

Met deze opdracht moet eveneens een provinciaal ambtenaar belast worden.

* * *

V. — *Artikel 115* herhaalt meer uitdrukkelijk de bepalingen van artikel 66, waar het voorschrijft dat de rekeningen van het voorlaatste dienstjaar, bij de opening van de gewone zitting, aan de Provinciale Raad moeten onderworpen worden, samen met het ontwerp van begroting voor het volgende dienstjaar.

Dit artikel vergt geen andere commentaar dan die, welke met betrekking tot artikel 66 zelf gegeven werd (zie n° 1 hierboven).

November 1951.

Deze nota werd vooraf voorgelegd aan de heer Minister van Binnenlandse Zaken, die zijn Bestuur opdracht heeft kunnen geven ze te onderzoeken, en een antwoord voor te bereiden dat hij in de volgende bewoordingen heeft opgesteld :

MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

Administration
des Finances provinciales
et communales

NOTE.

Projet de Loi modifiant la Loi provinciale.

La note remise par un Commissaire contient outre le commentaire des dispositions de celui-ci, des suggestions tendant à modifier l'article 113bis.

Cet article crée un emploi de comptable provincial qui serait établi dans les locaux du Gouvernement provincial et serait chargé de la centralisation des opérations comptables, du paiement des dépenses provinciales à l'intervention de l'Office des Chèques postaux et du Crédit communal, ainsi que de la reddition à la Cour des Comptes du Compte général de la Province. Ce comptable assumerait la responsabilité personnelle de sa gestion et serait à ce titre justiciable de la Cour des Comptes. Il serait, par voie de conséquences, nommé et rétribué à charge de la Province.

Avant 1934, la comptabilité de la Province était tenue par des agents du Trésor du Chef-lieu. A ce moment, l'encaisse de la Province était confondue avec les fonds de l'Etat et l'agent du Trésor avait pour mission de comptabiliser les crédits ouverts par l'Etat du chef des recettes provinciales perçues par ses comptables, de veiller à ce que les dépenses ordinaires ne dépassent pas ces crédits et de dresser le compte annuel des opérations faites à son intervention.

La suppression des agents du Trésor réalisée en 1934, a eu pour conséquence que les recettes provinciales perçues par l'Etat ont été versées immédiatement à un Compte de chèques postaux appartenant à la Province et dont la gestion devait être assurée par la Province.

Le Ministère des Finances, à l'époque, estimait d'ailleurs que c'était aux provinces mêmes à organiser leurs propres services de trésorerie.

Pour faciliter celle-ci et éviter les manipulations d'espèces, un arrêté royal du 13 novembre 1934 a prescrit que toutes les recettes et dépenses de la Province devraient être effectuées à l'intervention d'un compte général de chèques postaux à ouvrir au nom des Provinces.

La gestion de ce compte pouvait être assurée par un fonctionnaire du Gouvernement provincial, qui centraliserait ainsi les recettes provinciales effectuées à l'intervention des comptables de recettes établis dans les diverses institutions provinciales, et contresignerait, avant leur envoi aux chèques postaux les ordres de paiement lui remis pour exécution.

A l'époque, le fonctionnaire qui, à l'Etat, apposait le même contreseing sur les ordres de paiement à effectuer sur le compte-chèques de l'Etat, n'était pas institué comptable, bien que les paiements par chèques postaux aient été organisés à l'Etat depuis 1921.

Le Département de l'Intérieur a estimé, en 1934, pouvoir étendre le système de l'Etat aux Provinces, de manière à éviter le recours à l'institution d'un receveur provincial. L'arrêté royal du 13 novembre 1934, a donc supprimé la possibilité pour la Province, d'avoir un receveur particulier et un autre arrêté du 10 juillet 1935 a prévu que la gestion du Fonds des Provinces serait assumée par les services du Gouverneur.

MINISTERIE VAN
BINNENLANDSE ZAKEN
Bestuur der Provinciale
en Gemeentelijke Financiën

NOTA.

Wetsontwerp tot wijziging van de Provinciewet.

De door een Commissielid overgemaakte nota behelst, buiten zijn commentaar bij de bepalingen van het ontwerp, ook voorstellen tot wijziging van artikel 113bis.

Bij dit artikel wordt een ambt van provinciaal rekenplichtige ingesteld, waarvan de dienst zou gevestigd zijn in de lokalen van het Provinciaal Gouvernement, en belast met het centraliseren der comptabiliteitsverrichtingen, het betalen der provinciale uitgaven door tussenkomst van de Postcheckdienst en het Gemeentekrediet, en het afleggen, ten overstaan van het Rekenhof, van verantwoording nopens de algemene Rekening der Provincie. Deze rekenplichtige zou persoonlijk voor zijn beheer aansprakelijk zijn, en als dusdanig verantwoording verschuldigd aan het Rekenhof. Hij zou, bijgevolg, benoemd worden door en bezoldigd ten laste van de Provincie.

Vóór 1934 werd de comptabiliteit der Provincie gevoerd door de Ambtenaar van 's Rijks Schatkist in de Hoofplaats. Te dien tijde werd de kasvoorraad van de Provincie samen met de fondsen van het Rijk beheerd, en de Ambtenaar van 's Rijks Schatkist had tot taak de kredieten te boeken die door het Rijk geopend werden wegens door zijn rekenplichtigen geïnde provinciale ontvangsten, er voor te waken dat de gewone uitgaven deze kredieten niet overschreden, en de jaarlijkse rekening op te maken van de door zijn tussenkomst gedane verrichtingen.

Ingevolge de opheffing van de Schatkistagentschappen werden de door het Rijk geïnde provinciale ontvangsten onmiddellijk op een postrekening gestort, die aan de Provincie toebehoorde en waarvan deze laatste het beheer moest op zich nemen.

Het Ministerie van Financiën was trouwens destijds van oordeel dat de provinciën zelf moesten zorgen voor de organisatie van hun eigen thesauriediensten.

Om zulks te vergemakkelijken en het hanteren van geld uit te schakelen, werd bij het Koninklijk besluit van 13 November 1934 voorgeschreven dat alle ontvangsten en uitgaven der Provincie moesten geschieden langs een algemene postrekening, aan te houden ten name van de Provinciën.

Deze rekening kon beheerd worden door een ambtenaar van het Provinciaal Gouvernement, die aldus de provinciale ontvangsten centraliseerde welke verricht werden door tussenkomst van de in de verschillende provinciale instellingen gevestigde rekenplichtigen der ontvangsten, en die de hem ter uitvoering overgemaakte betalingsorders vóór hun verzending naar de Postcheckdienst medeondertekende.

De ambtenaar die toenmaals bij de Staat in dezelfde omstandigheden de op 's Rijks postrekening uit te voeren betalingsorders medeondertekende, bezat niet de rang van rekenplichtige, hoewel de betalingen door middel van postchecks bij de Staat reeds sedert 1921 in zwang waren.

Het Departement van Binnenlandse Zaken was in 1934 van oordeel dat het door de Staat aangenomen stelsel ook door de Provinciën kan aangewend worden, om de instelling van een ambt van provinciaal ontvanger te vermijden. Bij het Koninklijk besluit van 13 November 1934 werd dan ook aan de Provincie de mogelijkheid ontnomen een eigen ontvanger te hebben, en bij een ander besluit, n.l. dat van 10 Juli 1935, werd bepaald dat het Fonds der Provinciën door de diensten van de Gouverneur moest beheerd worden.

Celui-ci désignerait le chef de division chargé de contre-signer les ordres de paiement à effectuer par chèques postaux et de dresser les comptes annuels des provinces.

C'est après la mise sur pied de cette organisation que la Cour des Comptes a exigé que le fonctionnaire investi de la mission d'ordonnancer les dépenses de l'État et des provinces, à faire par l'Office des Chèques, soit institué comptable responsable devant son collège.

Cette exigence d'ailleurs fondée, devait avoir pour conséquence de remettre en question toute l'organisation mise sur pied en application de l'arrêté royal du 13 novembre 1934, et c'est ainsi que l'Administration a suggéré de prévoir dans le projet de loi à l'examen, l'institution d'un comptable central nommé et rétribué par la Province.

Avant d'arriver à cette conclusion, le Département de l'Intérieur n'a certes pas manqué d'examiner si le fonctionnaire du Gouvernement provincial, chargé actuellement de la tenue de la comptabilité centrale et du contreseing des ordres de paiement ne pouvait être institué comptable.

L'Administration a néanmoins écarté cette solution pour plusieurs raisons.

1) L'agent responsable de la gestion de l'encaisse provinciale doit nécessairement avoir la confiance des autorités provinciales.

Il est dès lors rationnel que ce comptable relève de la province, tant pour ce qui concerne la nomination et la rétribution, que l'application éventuelle du régime disciplinaire.

Toute possibilité de conflit doit d'ailleurs être évitée entre le Gouverneur et les autorités provinciales quant à l'activité de l'agent responsable du maniement des fonds. D'autre part, l'État ne peut et ne veut d'ailleurs encourir de responsabilités dans la gestion des fonds provinciaux.

Si, en 1934, lors de la suppression des agents du Trésor, le fonctionnaire chargé de l'exécution des paiements avait dû assumer une responsabilité personnelle, le Département de l'Intérieur n'aurait pu que se conformer au vœu du Ministère des Finances de voir confier aux Provinces le soin d'organiser elles-mêmes leur service de trésorerie. En aucun cas, il n'aurait été suggéré d'associer les services du Gouverneur, c'est-à-dire un service de l'État, à la gestion de l'encaisse provinciale, et le comptable dont l'institution est prévue aujourd'hui aurait remplacé l'agent du Trésor du chef-lieu.

2) Il va de soi, d'autre part, que l'institution d'un comptable personnellement responsable, pose nécessairement la question du statut spécial à donner à cet agent.

En effet, la responsabilité de comptable exige du titulaire le dépôt de garanties personnelles et, en contre-partie, l'attribution à l'intéressé d'une rémunération suffisante.

Or, quel autre pouvoir que le Conseil provincial peut exiger les garanties à fournir par le comptable central de la province en sûreté de sa gestion? C'est le Conseil qui fixe le cautionnement imposé aux comptables des recettes. A plus forte raison, doit-il avoir compétence pour déterminer les garanties à imposer au comptable responsable de la gestion de toute l'encaisse provinciale.

Le respect de l'autonomie des provinces exige qu'il en

De Gouverneur moest het afdelingshoofd aanduiden, dat belast werd met het medeondertekenen van de betalingsorders die door middel van postchecks dienden uitgevoerd, en met het opmaken van de jaarlijkse rekeningen der Provinciën.

Nadat deze organisatie tot stand was gebracht, heeft het Rekenhof geëist dat de ambtenaar, die tot opdracht krijgt de door de Postcheckdienst te verrichten uitgaven van het Rijk en van de Provinciën te ordonnanceren, een tegenover zijn College verantwoordelijk rekenplichtige zou zijn.

Deze overigens gegronde eis had noodzakelijk tot gevolg dat gans de bij toepassing van het Koninklijk besluit van 13 November 1934 tot stand gebrachte organisatie ernstig in het gedrang kwam; daarom heeft het Bestuur voorgesteld in het thans onderzochte wetsontwerp de instelling te regelen van een ambt van centraal rekenplichtige, benoemd en bezoldigd door de Provincie.

Alvorens tot dit besluit te komen, heeft het Departement van Binnenlandse Zaken voorzeker niet nagelaten te onderzoeken of de ambtenaar van het Provinciaal Gouvernement, die thans met het voeren der centrale boekhouding en met de medeondertekening der betalingsorders belast is, niet als rekenplichtige kon aangesteld worden. Het Bestuur heeft evenwel deze oplossing van de hand gewezen om verschillende redenen:

1) De beambte die verantwoordelijk is voor het beheer van de kasvoorraad der Provincie, moet noodzakelijk het vertrouwen der provinciale overheid genieten.

Het is dan ook maar redelijk dat deze rekenplichtige van de Provincie afhangt, zo voor zijn benoeming en zijn bezoldiging, als voor het eventueel toe te passen tuchtstelsel.

Elke mogelijkheid tot een conflict tussen de Gouverneur en de provinciale overheid in verband met de activiteit van de beambte, die voor het beheer der fondsen instaat, moet trouwens angstvallig vermeden worden. Van de andere kant mag en wil de Staat geen verantwoordelijkheid op zich nemen in het beheer der provinciale fondsen.

Zo de met het uitvoeren van de betalingen belaste ambtenaar in 1934, bij de opheffing van de Schatkistagentenschappen, een persoonlijke verantwoordelijkheid had moeten opnemen, dan was het Departement van Binnenlandse Zaken wel verplicht geweest zich te schikken naar de wens van het Ministerie van Financiën, n.l. aan de Provinciën zelf de zorg te zien overlaten voor de organisatie van hun thesauriedienst. In geen geval zou voorgesteld geweest zijn de diensten van de Gouverneur, m. a. w. een Saatsdienst, te betrekken bij het beheer van de provinciale kasvoorraad, en de rekenplichtige wiens aanstelling thans overwogen wordt, zou de ambtenaar van 's Rijks Schatkist in de Hoofdplaats vervangen hebben.

2) Het spreekt verder vanzelf, dat de aanstelling van een persoonlijk verantwoordelijk rekenplichtige noodzakelijk de kwestie doet oprijzen van het bijzonder statuut dat aan deze beambte dient verleend.

Inderdaad, wegens zijn verantwoordelijkheid als rekenplichtige wordt van de titularis de bewaargeving geëist van persoonlijke waarborgen, en moet hem daar tegenover een behoorlijke bezoldiging worden toegekend.

Welnu, welke andere macht dan de Provinciale Raad kan de waarborgen eisen die door de centrale rekenplichtige der provincie moeten geleverd worden als borg voor zijn beheer? Het is de Raad die de borgtocht vaststelt, die van de rekenplichtigen der ontvangsten wordt geëist. A fortiori moet hij bevoegd zijn om de waarborgen te bepalen, welke dienen neergelegd door de rekenplichtige die verantwoordelijk is voor het beheer van gans de provinciale kasvoorraad.

Wil men de autonomie der Provinciën eerbiedigen, dan

soit ainsi et ce d'autant plus que l'Etat ne peut encourir même la responsabilité morale d'avoir imposé à la province un comptable dont la gestion ne serait pas régulière.

Quant à la rétribution, il se conçoit qu'elle doit être adéquate aux responsabilités et être établie à des taux variant de province à province, en tenant compte à la fois des conditions spéciales imposées au titulaire et de l'importance de sa gestion.

Le Conseil provincial ne peut, ni être limité dans son choix, ni être empêché, sauf contrôle de l'autorité supérieure, de proposer une rétribution suffisante pour le nouvel emploi.

3) La note du Commissaire fait état de ce que ce mode d'organisation a pour effet de mettre à charge de la province, une nouvelle dépense que l'on éviterait par le maintien du régime actuel.

Pour apprécier cet argument, il convient de rappeler que si le personnel des Gouvernements provinciaux fait partie du personnel de l'Etat, en application d'une disposition de la Loi provinciale, les cadres de ces services ne sont pas établis de manière à assurer l'ensemble des tâches confiées à ceux-ci.

A tort ou à raison, l'Etat estime ne pas devoir assurer les extensions rendues nécessaires par l'établissement d'un nombre de plus en plus grand de services extérieurs provinciaux comprenant surtout des établissements d'enseignement.

L'importance du personnel de l'Administration centrale de la province, actuellement administration de l'Etat, ne s'est donc pas accrue parallèlement à la multiplication des services extérieurs provinciaux.

Il résulte de cette situation, une insuffisance du cadre des gouvernements provinciaux, insuffisance variant de province à province et comblée par l'adjonction aux services du Gouverneur, d'un nombre de plus en plus grand d'agents rétribués par la province.

Or, quelles que soient les extensions du cadre de ces services qui seront envisagés par l'Etat, les effectifs seront toujours calculés en excluant les tâches purement provinciales. Or, les services se rapportant à la tenue de la comptabilité et au paiement des dépenses constituent incontestablement des devoirs d'exécution rentrant dans la sphère des activités provinciales, dès l'instant où le fonctionnaire qui en est chargé est rendu responsable non devant l'Etat, mais par devant les autorités provinciales mêmes.

L'adoption du projet permettra, à ce point de vue, de séparer le personnel provincial travaillant dans les bureaux du Gouverneur où se tient la comptabilité provinciale, et de placer ce personnel sous la direction du fonctionnaire comptable à instituer.

Les services du Gouverneur n'auront plus qu'à dresser le budget, soumettre les affaires intéressant la comptabilité à la Députation permanente et veiller à assurer le contrôle des opérations comptables.

Loin de susciter des difficultés, le projet paraît au contraire devoir diminuer celles qui résultent de ce que des membres du personnel de l'Etat et de la Province sont actuellement confondus dans un même service.

Cette situation anormale disparaîtra donc pour ce qui concerne ce service, et le problème de la revision du

dient aldus te werk gegaan, te meer daar de Staat zelfs niet de morele verantwoordelijkheid op zich mag nemen, die op hem zou drukken moest hij aan de Provincie een rekenplichtige opgedrongen hebben wiens beheer niet regelmatig is.

Wat de bezoldiging betreft, is het klaar dat deze moet aangepast zijn aan de verantwoordelijkheden, en dat het bedrag moet verschillen van provincie tot provincie, waar bij rekening dient gehouden zo met de bijzondere voorwaarden die aan de titularis werden opgelegd, als met de belangrijkheid van zijn beheer.

De Provinciale Raad mag niet beperkt worden in zijn keuze, noch verhinderd, behoudens controle van de hogere overheid, om voor de nieuwe betrekking een behoorlijke bezoldiging voor te stellen.

3) Het Commissielid betoogt in zijn nota dat uit deze organiseringswijze voor de Provincie een nieuwe uitgave voortvloeit, die zou vermeden worden, indien het huidige stelsel behouden bleef.

Om dit argument naar waarde te schatten, dient er aan herinnerd dat, al maakt het personeel der Provinciale Gouvernements bij toepassing van een bepaling der Provinciewet deel uit van het Rijkspersoneel, de kaders van deze diensten, zoals ze vastgesteld werden, nochtans ontoereikend zijn om al de hun toevertrouwde opdrachten naar behoren te vervullen.

Terecht of ten onrechte meent de Staat niet te moeten instaan voor de uitbreidingen, die noodzakelijk gemaakt zijn door de oprichting van een steeds groter wordend aantal provinciale buitendiensten, waarin vooral onderwijsinstellingen begrepen zijn.

De getalsterkte van het personeel van het thans als Rijksbestuur beschouwde Hoofdbestuur der Provincie is dus niet in dezelfde mate toegenomen als het aantal provinciale buitendiensten.

Uit deze toestand volgt een ontoereikendheid van het kader der provinciale Gouvernements, ontoereikendheid die verschilt van provincie tot provincie, en die verholpen wordt door aan de diensten van de Gouverneur een steeds toenemend aantal door de Provincie bezoldigde beambten toe te voegen.

Welnu, welke uitbreiding ook gegeven wordt aan het kader van deze diensten, waarvan de oprichting door de Staat overwogen wordt, de getalsterkte er van wordt steeds vastgesteld zonder dat er rekening gehouden wordt met de louter provinciale opdrachten. En de diensten die zich bezighouden met de comptabiliteit en met de betaling der uitgaven zijn onbetwistbaar uitvoeringsdiensten, waarvan het werk in de sfeer der provinciale activiteiten ligt wanneer de ambtenaar die er mee belast is aansprakelijk wordt gesteld, niet tegenover het Rijk, maar tegenover de provinciale overheid zelf.

De goedkeuring van het ontwerp zou op dit gebied de mogelijkheid scheppen het provinciaal personeel, dat werkzaam is in de bureau's van de Gouverneur waar de provinciale comptabiliteit is ondergebracht, af te scheiden en het onder de leiding te plaatsen van de rekenplichtige ambtenaar die moet aangesteld worden.

De diensten van de Gouverneur moeten dan nog enkel de begroting opmaken, de zaken die verband houden met de comptabiliteit aan de Bestendige Deputatie voorleggen en zorgen voor de controle op de comptabiliteitsverrichtingen.

Verre van moeilijkheden te verwekken, schijnt het ontwerp integendeel die moeilijkheden uit de weg te ruimen, welke voortvloeien uit het feit dat leden van het Rijkspersoneel en leden van het Provinciepersoneel thans samen in een zelfde dienst zijn ondergebracht.

Wat deze dienst betreft zal die abnormale toestand dus verdwijnen, en het probleem van de herziening van het

cadre des Gouvernements provinciaux pourra être résolu d'autant plus aisément.

Rien ne s'oppose évidemment à ce que la province désigne, comme agent comptable, un agent du Gouvernement provincial sauf à régler en accord avec l'Etat la question de la pension correspondant aux années prestées dans le cadre du Gouvernement provincial.

Lors de la discussion, certains Commissaires se sont préoccupés du statut qui régira les nouveaux agents et il est souhaitable que des précisions puissent être fournies.

La Commission, après avoir entendu les deux thèses, a estimé devoir s'en tenir à la décision première laissant le soin à la Chambre d'examiner le problème soulevé à la lueur des arguments développés.

Le projet et le présent rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

R. DE COOMAN.

Le Président,

M. PHILIPPART.

kader der Provinciale Gouvernemen ten zal des te gemakkelijker kunnen opgelost worden.

Niets belet natuurlijk dat de Provincie als rekenplichtige ambtenaar een beambte van het Provinciaal Gouvernement aanstelt; de kwestie van het pensioen, dat verbonden is aan het aantal in het kader van het Provinciaal Gouvernement doorgebrachte dienstjaren, moet dan echter in overleg met de Staat geregeld worden.

Bij de bespreking hebben verscheidene Commissieleden zich bekommerd over het statuut waaraan de nieuwe ambtenaren zullen onderworpen zijn, en het lijkt wenselijk dat nadere bijzonderheden dienaangaande worden verstrekt.

Na de uiteenzetting van beide standpunten te hebben gehoord, heeft de Commissie geoordeeld bij haar eerste beslissing te moeten blijven, en aan de Kamer de taak te moeten overlaten het gestelde probleem te onderzoeken in het licht van de aangevoerde argumenten.

Het ontwerp, evenals dit verslag, werden eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

R. DE COOMAN.

De Voorzitter,

M. PHILIPPART.