

Rechtskundig Weekblad

Vereniging zonder winstgevend doel

Verschijnt elke zondag

Abonnementsprijs: 600 F per jaar

Postcheckrekening nr. 3185.22

Beheer en Redactie: Mr. René VICTOR, Justitiestraat, 21, Antwerpen

De hervorming van de hoge controle op de openbare financiën

I. Inleiding.

Jaar na jaar verlopen de begrotingen volgens een steeds stijgende lijn. Niet alleen in absolute cijfers: ook het gedeelte dat de regering jaarlijks van het nationaal bruto-product gebruikt om haar politiek te voeren, neemt toe.

Zoals te verwachten was, is die stijgende tendens niet ongemekt gebleven; de steeds hogere uitgaven, de gestadige aangroei van de staatsschuld, en het daarmee gepaard gaande beroep op de belastingplichtigen, hebben ver buiten regering en parlement in die mate weerklink gevonden dat de regering reeds verscheidene keren plechtig de verbintenis heeft aangegaan inkomsten en uitgaven beter aan elkaar aan te passen en de vermeerdering van de uitgaven binnen redelijke grenzen te houden. Toch heeft de in het vooruitzicht gestelde sanering van de openbare financiën nog geen beslissende resultaten geboekt. De kritiek kent dan ook geen rust.

Terecht — of ten onrechte — komt daarbij de gehele organisatie van het nationale apparaat ter sprake. En zo is het Parlement zijn aandacht gaan wijden aan de doeltreffendheid van zijn controleorgaan waarvan sommigen de opdracht ruimer wensen en de mogelijkheden tot interventie doelmatiger willen maken.

Verscheidene wetsontwerpen, alle ter hervorming van de controle op de openbare financiën werden neergelegd tijdens vorige zittingen.

De idee van een hervorming heeft zelfs zoveel vordering gemaakt in het Parlement, dat dit laatste het nodig geacht heeft de aanpassing van artikel 116 op te nemen in het programma van de komende Grondwetsherziening.

Aangezien het controledispositief geleidelijk aan en op grond van de ervaring werd opgebouwd, lijkt het gewaagd er iets te willen aan toevoegen zonder vooraf te hebben nagegaan welke zijn verdiensten en welke zijn zwakke punten zijn.

We zullen trachten het probleem van de controle op de openbare financiën in zijn geheel te overzien door het te onderzoeken van bij het begin en na te gaan hoe de gedachten hebben geëvolueerd onder de druk van de feiten.

Na die studie zal het ons mogelijk zijn uit te maken

wat nagestreefd werd, waartoe men is gekomen en wat er nog bruikbaar blijft in de huidige werkwijze. In het licht van die bevindingen zullen we met meer zekerheid kunnen aanwijzen wat nog dient verwezenlijkt te worden om tot een meer adequate werking te komen.

II. Verdiensten en tekortkomingen van de huidige controle.

Om een oordeel te kunnen vellen over wat totnogtoe werd gedaan, moeten we het kader kennen waarbinnen de Grondwetgever een oplossing heeft nagestreefd voor de beschouwde controle-problemen.

Dit gegeven lijkt van primordiaal belang: het werd niet meer gewijzigd sedert de datum dat België zijn onafhankelijkheid heeft verworven en, naar alle waarschijnlijkheid, zal het ook determinerend zijn voor de in het vooruitzicht gestelde hervormingen.

A. De grondwettelijke regel.

1) Het doel en de middelen.

De grondwettelijke regels vinden hun oorsprong in het beginsel van de soevereiniteit van de natie en in dat van de scheiding der machten. Die basisprincipes werden verwerkt in de alom bekende vergelijking waarvan de termen zijn: de ministeriële verantwoordelijkheid, de wettelijke sanctie en de openbaarheid.

De ministers hebben de teugels van de politiek in handen, maar zij zijn afhankelijk van het Parlement dat jaarlijks de belastingen, de begrotingen en de rekeningwet goedkeurt. Ze mogen derhalve het vertrouwen van de Kamers niet verliezen, als ze niet voor anderen de plaats willen ruimen. Ten slotte zijn de parlementsleden zelf blootgesteld aan de kritiek van de openbare mening.

Om hun controletaak te vervullen moeten de Wetgevende Kamers over de vereiste inlichtingen beschikken. Met eigen middelen zouden zij het daartoe nodige opsporingswerk slechts oppervlakkig en onvolledig kunnen uitvoeren en derhalve hun opdracht onmogelijk tot een goed einde weten te brengen. Er moest dus aan het Parlement een controleorgaan toegevoegd worden, dat de opdracht heeft een permanent toezicht uit

te oefenen op al de handelingen die jaarlijks hun beslag krijgen in de rekeningwet.

Een controleapparaat met een uitgebreid recht tot navorsing, doch uitsluitend belast met een informatie-opdracht, had kunnen volstaan. Dank zij de inlichtingen verstrekt door dit orgaan, zouden de Kamers bij het aannemen van de rekeningwet zich met kennis van zaken hebben kunnen uitspreken over de ministeriële aansprakelijkheid.

Die oplossing werd evenwel ontoereikend geacht om redenen die gemakkelijk te raden zijn.

In de verklaring van de rechten van de mens (afgekondigd in 1791) werd uitdrukkelijk gewezen op het recht van de burgers — zelf of door hun mandatarissen — een oordeel te vellen over de noodzakelijkheid van de openbare bijdrage, deze al of niet toe te kennen, en het aanwenden ervan na te gaan; ook op het recht van de gemeenschap om rekenschap te vorderen van alle personeelsleden van haar administratie. Daarenboven was ons land bij de onafhankelijkheid onder de indruk van de misbruiken van een regime, waarin de administratie te gemakkelijk de gelden van hun oorspronkelijke bestemming kon afwenden en betalingen kon uitvoeren op onwettelijke wijze. Dienvolgens rekende het Nationaal Congres het zich tot een dwingende plicht de rechtmatigheid van het gebruik der openbare gelden op een efficiënte manier te waarborgen.

Nu hoefde men zich geen illusies te maken omtrent de doelmatigheid van een censuur, waarvan de enige sanctie zou bestaan in de aansprakelijkheid van de minister. Het lag immers voor de hand, dat het inroepen van deze aansprakelijkheid voor het merendeel van de daden die strijdig zijn met 's lands belang, onevenredig zware gevolgen kon meebrengen. Een andere oplossing was nodig opdat het onregelmatig gebruik van gelden, aangeklaagd door het controleapparaat, niet ongestraft zou blijven bij ontstentenis van aangepaste sancties. Ten slotte waren de onregelmatigheden, waarvoor de ministers aansprakelijk konden gesteld worden, niet de enige inbreuken die men moest vrezen tussen het ogenblik waarop de openbare gelden afgedragen worden door de belastingplichtige en dat waarop ze overhandigd worden aan de rechtmatige schuldeiser van de Staat. Tevens bleek het ook onmisbaar waarborgen te verschaffen om het incasso van de Schatkist veilig en beschikbaar te houden.

Men kwam aldus tot de bevinding, dat in het fundamenteel belang van de Natie een permanente controle niet alleen het Parlement moest bijstaan in de uitoefening van zijn grondwettelijke opdracht, maar eveneens met gepaste middelen de strijd moest aanbinden tegen overtredingen, waarmee de Wetgevende Kamers niet zelf behoorlijk konden afrekenen.

De keuze van bedoelde middelen diende evenwel te geschieden met veel omzichtigheid. Het was trouwens niet nodig veel te innoveren: het volstond na te gaan wat er voordien was.

Onder het Hollands bewind werd de controle, met het oog op het vervullen van haar positieve rol, volgens twee verschillende technieken uitgeoefend. De eerste, uitsluitend toepasselijk op de uitgaven, huldigde de voorafgaande controle op uitdrukkelijke wijze en vond haar sanctie in het blokkeren van de fondsen. De tweede, die betrekking had op al de handelingen die tot uiting kwamen in het beheer van de rekenplichtigen, plaatste de controle achteraf maar kende aan haar beoordeling de hoedanigheid toe en de autoriteit van beslissingen geveld door een rechter. Aldus was de Algemene Rekenkamer, die krachtens artikel

202 van de fundamentele wet van de Nederlanden belast was met het onderzoek en het afsluiten van de jaarlijkse rekeningen van de departementen van Algemeen Bestuur en van al de staatsrekenplichtigen, verplicht (in uitvoering van de wet van 21.6.1820) de beschikkingen te verifiëren tot betaling van de rijks-uitgaven. Op die manier kon zij zich er van vergewissen dat de begrotingskredieten niet overschreden werden noch aangewend voor andere doeleinden dan die bepaald bij de wet. Achteraf was zij er toe gehouden uitspraak te doen over de rekeningen van de algemene ontvangers en van andere justitiabelen, die later zouden aangewezen worden.

Spijtig genoeg hebben die methodes geen afdoend bewijs kunnen leveren van hun doelmatigheid onder een regime waarin geen evenwicht bestond tussen de wetgevende macht en de uitvoerende. Krachtens artikel 128 van de fundamentele wet moest de rekening over het gebruik van de openbare gelden voorgelegd worden aan de Staten-Generaal; maar de volksvertegenwoordiging had er geen oordeel over te vellen noch ze te bespreken. De regering bleek trouwens sterk genoeg om haar financieel beleid slechts te onderwerpen aan het staatshoofd dat de opperste leiding had op het stuk van financiën.

Evenwel moest zulke toestand, die rechtstreeks aanleiding was tot één van de talrijke grieven die aan de basis lagen van de gebeurtenissen van 1830, niet meer zo gevreesd worden in onze politieke instellingen wegens de nieuwe verdeling der machten.

2) Artikel 116 van de Grondwet.

Hiervoren werd getracht de hoofdgedachten te schetsen die geleid hebben tot de resoluties, aangenomen door onze grondwetgevende vergadering. Nu zullen we nagaan in hoever die gedachten de auteurs van artikel 116 van de Grondwet hebben geïnspireerd.

Bewuste grondwettelijke bepaling poneert vooreerst het bestaan van een Rekenhof, waarvan de leden benoemd worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor een termijn bepaald door de wet. Was dat niet het beste middel om die instelling de nodige armlag te verschaffen die vereist zou blijken voor de uitoefening van de verschillende opdrachten van de permanente controle? Immers, voor het Parlement bestond er geen betere oplossing, dan zich bij de uitoefening van zijn grondwettelijke taak te laten bijstaan door een college, dat aan geen enkele autoriteit onderworpen was buiten de zijne. Anderzijds kon met het oog op de beveiliging van het openbaar bezit aan de gemeenschap geen betere waarborgen geboden worden dan door een orgaan dat steeds in nauw contact zou staan met haar. Derhalve werd de controle toevertrouwd aan een verkozen lichaam, waarvan de leden tijdelijk zouden benoemd worden door een ander kiescollege, dat rechtstreeks aangewezen werd door de volkswil. Het feit dat het mandaat verleend wordt door de wetgever, heeft er toe bijgedragen aan de controleinstelling, die zoals haar naam het duidelijk zegt bepaalde juridische functies moet waarnemen, de onafhankelijkheid tegenover de uitvoerende macht te schenken, die onmisbaar is voor de uitoefening van zulke opdracht.

Verder belast artikel 116 het Rekenhof met het nazien en het vereffenen van al de rekeningen van 's lands algemeen bestuur en van al wie tegenover 's lands schatkist rekenplichtig is. Deze tekst is een getrouwe weergave van die welke voorkwam onder artikel 202 van de fundamentele wet van de Nederlanden (24.8.1815), waardoor de wetgever in de gelegen-

heid werd gesteld aan de Algemene Rekenkamer de berechting toe te vertrouwen van de jaarrekeningen van de algemene ontvangers en andere openbare ambtenaren.

We moeten hieraan nog toevoegen dat meer dan een jaar voor de afkondiging van artikel 116 van de Grondwet, een analoog stelsel reeds in werking was gesteld in ons land. Een decreet van 30.12.1830 had inderdaad voorzien in de eerste en meest dringende controlebehoefte, door het Rekenhof op te richten en het te bekleden met een gewone en soevereine rechtsmacht inzake comptabiliteit. Door die jurisdictie werd dit College bevoegd de rekenplichtigen te veroordelen tot boeten en tot de terugbetaling aan de Schatkist van de sommen waarvoor zij in debet werden verklaard.

Bovendien vertrouwt artikel 116 aan het Hof de opdracht toe er voor te waken, dat geen enkel uitgaveartikel wordt overschreden en geen enkele overschrijving van kredieten geschiedt. Die taak was evenmin nieuw; de Algemene Rekenkamer der Nederlanden was er mee bekleed krachtens een bijna gelijkluidende tekst, terwijl ons Rekenhof, in uitvoering van voormeld decreet, ze sedert zijn oprichting uitvoerende door middel van de voorafgaande vereffening der uitgaven.

Ten slotte handelt bewust artikel over de verplichtingen van het Hof jegens het Parlement, daar waar het dit College beveelt de algemene rekening van de Staat voor te leggen aan de Wetgevende Kamers, samen met zijn opmerkingen. Hier staan we tegenover een belangrijke opdracht die rechtstreeks voortvloeide uit onze nieuwe politieke inrichting, en die het Hof machtigt aan de Kamers alles bekend te maken wat van belang lijkt voor 's lands financiën. Deze functie voltooit het ondernomen werk door het instellen van een allerlaatste beroep voor de inbreuken waartegen de andere twee bevoegdheden van het Rekenhof onmachtig zouden staan.

3) De wil van de grondwetgever.

Men kan vanzelfsprekend nooit voorzichtig genoeg zijn bij het onderzoek van kwesties die afhangen van de interpretatie van de Grondwet. Doch het wil ons voorkomen dat wij geen vergissing begaan wanneer we vooruitzetten, dat het werk van de grondwetgever hoofdzakelijk moet toegeschreven worden aan de wil het land te voorzien van een permanent controleapparaat dat in de eerste plaats het Parlement moet bijstaan in de uitoefening van zijn grondwettelijke taak, maar dat daarnaast met eigen middelen bepaalde handelingen moet bestrijden die het land niet kan dulden en waaraan het Parlement niet doorlopend zijn aandacht kan wijden op een afdoende manier.

Zijn eerste bekommernis was dan ook zelf over te gaan tot de aanwijzing van de instelling die zich van al die opdrachten moest kwijten — want door die maatregel kon hij tegelijkertijd het bestaan van dit organisme bevestigen, het zijn definitieve plaats toewijzen in de verdeling der machten en zijn voorkeur uiten voor de eenheid van de controle.

Nadien heeft hij duidelijk laten blijken niet te wensen dat de Grondwet om het even welke beperking zou stellen aan de actiemiddelen, waarover dit orgaan moet kunnen beschikken om de in hem gestelde verwachting in te lossen. Hij had ervaren dat bepaalde inbreuken konden belet worden door een voorafgaande en voldoende remmende controle, sommige andere beteugeld door een tussenkomst a posteriori van jurisdictionele aard en ten slotte dat die, waarvoor de eerste twee interventies geen oplossing konden bieden, moesten bestreden worden door ze openbaar te maken.

Dienvolgens heeft hij zich beijverd om aan bedoelde instelling de hoedanigheid van een rechtsmacht te verlenen, heeft hij haar opgelegd er voor te waken dat de begroting zou nageleefd worden en heeft hij haar daarboven veroorloofd de Kamers op de hoogte te brengen van de vastgestelde onrechtmatigheden.

Zodoende had de grondwetgever echter alleen het essentiële geregeld. Aangezien we trachten uit te maken wat zou kunnen bijdragen tot verbetering van de controle, zullen we nu nagaan in welke mate de wetten de openstaande keuzemogelijkheden hebben benut, en in het bijzonder in hoever de meest efficiënte actiemogelijkheid, nl. de preventieve tussenkomst, aangewend werd.

B. De preventieve controle van 1846.

1) Wil om het «recht tot visum» tot een machtig preventief middel te maken.

Van in het begin schijnt de wetgever nut te hebben willen trekken uit de grondwettelijke tekst waarmee hij inzake uitgaven een voorcontrole kon opleggen.

Om zich daarvan te overtuigen, volstaat het de volgende bepalingen te herlezen, die ingelast werden o.m. in de organieke wet op de inrichting van het Rekenhof en in die op de rijkscomptabiliteit:

— geen bevel tot betaling wordt door 's lands kas ten uitvoer gelegd dan bekleed met het visum van het Rekenhof (art. 14 wet van 29-10-1846),

— de Minister van Financiën staat de betaling van een ordonnantie niet toe dan wanneer daartegenover een door de wet geopend krediet staat. Geen uitgave kan worden gedaan buiten zijn tussenkomst en zonder voorafgaand visum en vereffening van het Rekenhof, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen (art. 17 wet van 15-5-1846).

We zouden het evenwel niet bij het rechte eind hebben indien we moesten besluiten dat die regeling de vertolking was van een vastberaden overtuiging. De werkelijkheid was veel meer genuanceerd.

Ter verduidelijking van het behandelde onderwerp, mogen we eraan herinneren dat de geciteerde teksten reeds opgenomen waren in het door de regering neergelegd wetsontwerp. Vanzelfsprekend lag het niet in de bedoeling van de regering zich veel moeite te geven om een formule te verdedigen, die haar vrijheid tot handelen zou beknotten. Indien bewuste formule voorkwam in het wetsontwerp, dan was het wel omdat het niet anders kon. En zo dit voorstel belangrijke principiële toegevingen deed aan de wetgevende vergaderingen, dan blijkt nochtans klaar en duidelijk uit wat nadien gebeurd is, dat de regering er stellig op rekende die toegevingen tot een minimum te beperken door het afbakenen van grenzen die de uitoefening van het recht tot visum moesten indijken.

Kortom, ter gelegenheid van de voorbereiding van de wet, kwamen twee opvattingen tegenover elkaar te staan: een eerste, die openlijk het visum tot een machtig preventief middel wilde maken; een tweede die bedoeld visum zoveel mogelijk trachtte te ontkrachten. Daar de voorstanders van de tweede zienswijze veel beter op de hoogte waren van de behoeften van het administratief leven, konden zij de Kamers overtuigen door vooral de nadruk te leggen op de moeilijkheden waarmee een ruime uitbreiding van de preventieve controle zou gepaard gaan.

2) Reacties.

En zo kwam men er toe, na afkondiging van de principes, de perken vast te leggen die moesten toegewezen worden aan het recht tot visum.

a) *Uitzondering op de regel van het «aan de betaling voorafgaand» visum.*

Het blokkeren van de fondsen tot na de tussenkomst van de controle stelde een eerste probleem, aangezien de Regering van oordeel was dat sommige uitgaven om verscheidene redenen niet konden onderworpen worden aan dit stelsel.

Toen was het gebruikelijk de lonen van de werklieden van de spoorwegen en de soldij in het leger en de marine te betalen door middel van kredieten, geopend aan secundaire ordonnateurs. Daarnaast werden de wedden van de douanen en van de in actieve dienst zijnde ambtenaren van de Besturen van Financiën, de regie- en inningskosten van de belastingen, de uitgaven voor werken in de gevangenissen en de gerechtskosten, zonder voorafgaande kredietopening gemandateerd op de respectieve kassen van die administraties. Van die zeer in zwang zijnde manier van betalen kon, naar de Regering beweerde, niet zonder gevaar afgezien worden. Ze achtte het eveneens onmisbaar, dat wegens dienstnoodwendigheden de hoofden van de departementen moesten beschikken over kleine bedragen om uitgaven te dekken die te gering waren ofwel te dringend van aard om ze met bijzondere mandaten te vereffenen. Ten slotte was zij de overtuiging toegedaan dat over het algemeen, en zonder dat daarom zou geraakt worden aan de waarborgen tot beveiliging van de staatsuitgaven, een gemakkelijke en snelle manier van betalen kon gehuldigd worden voor de uitgaven die vast en onveranderlijk van aard waren zoals wedden, pensioenen en abonnementen.

Die uitleg vond in de schoot van de wetgevende vergaderingen het gehoor waarop de Regering had gerekend, en aldus werd aangenomen dat de verantwoordelijkheid van de schuldvordering na visum kon gebeuren in de volgende gevallen :

— wanneer de aard van de dienst opening van kredieten vereist voor een te doene uitgave (art. 15 wet van 29-10-1846),

— wanneer het beleid van een administratieve dienst, die huishoudelijk beheerd wordt, de verstrekking van voorschotten aan de rekenplichtige van deze dienst vereist (idem),

— over het algemeen voor al wat betrekking heeft op vaste uitgaven zoals wedden, abonnementen, pensioenen (art. 23 wet van 15-5-1846).

Vanzelfsprekend moest de vereiste verantwoording voorgelegd worden in de loop van het betreffende dienstjaar.

Maar, als in juridische taal «waken» gelijkstaat met verhinderen, dan moet toegegeven worden dat men wel verre was van de waarborgen die beantwoordden aan de essentiële bezorgdheid die het instellen van een preventieve controle had gerechtvaardigd.

De wetgever had zijn instemming betuigd met het principe van bovenvermelde afwijkingen omdat hij de verzekering had verkregen dat zij zouden beperkt worden tot de expliciet erkende behoeften. We moeten nochtans vaststellen dat ten huidige dage de gezamenlijke uitgaven, die vrijgesteld zijn van het voorafgaand visum, oplopen tot ongeveer 75 % van het totaal bedrag van alle uitgaven van de rijksdiensten.

b) *Omvang van het visumrecht.*

Bovendien was die vrijstelling niet het enige middel dat door de Regering werd aangewend in haar pogingen om het visum te ontwijken. Ze heeft eveneens getracht van de wetgevende vergaderingen een duidelijke omschrijving te bekomen van datgene waartegen het

voorafgaand visum, binnen de grenzen van het toegewezen toepassingsveld, zich zou kunnen verzetten. De grondwetgever had zich inderdaad niet op een scherp omlijnde manier uitgesproken door alleen de aandacht te vestigen op de eerbiediging van de begrotingstucht. Moest daaruit afgeleid worden dat het controlelichaam de macht had, om door middel van het visum al de uitgaven te vrijdelen die strijdig waren met het belang van het land, of alléén diegene met onwettelijk karakter of uitgevoerd zonder passend krediet op de begroting?

i) *Stellingen.*

Deze kwestie werd druk besproken in de loop van de debatten die de goedkeuring van de wet van 1846 zijn voorafgegaan. De Minister van Financiën leidde de besprekingen in met de verdediging van de volgende stelling (we laten de oorspronkelijke tekst onvertaald om geen betwijfelbare interpretaties in te voeren) :

«La Cour des Comptes n'est point juge des actes du Pouvoir exécutif; il ne saurait donc lui appartenir d'en rechercher les causes, et moins encore d'en paralyser l'exécution et les effets. C'est dans la responsabilité ministérielle que se trouve la garantie de la nation contre les actes abusifs, et cette garantie serait déplacée ou cesserait d'exister, le jour où, par l'effet d'un contrôle exercé sur les dépenses que leurs actes doivent entraîner, l'action des dépositaires du pouvoir cesserait d'être libre.

On voit qu'il est de la plus haute importance que la loi nouvelle, en ce qui concerne l'obligation du visa, sur les dépenses, maintienne rigoureusement chaque pouvoir dans les conditions que la Constitution lui a faites.

Ainsi, lorsqu'une ordonnance de paiement est adressée à la Cour des Comptes, pour être munie de son visa, cette Cour n'a point à s'enquérir des causes de la dépense, non plus que de son utilité; elle n'a que deux points à vérifier: la créance que l'ordonnance de paiement a pour objet existe-t-elle réellement? Y-a-t-il pour cette dépense un crédit ouvert?

Par la vérification de ces deux points, la Cour des Comptes exerce pleinement le contrôle qui lui est déferé; il ne pourrait être étendu sans excéder le voeu de la Constitution, et sans créer une source de conflits dont les conséquences seraient obstatives à la marche des affaires et désastreuses pour la chose publique.

On a dû prévoir le cas d'une dissidence entre le Gouvernement et la Cour. Sans doute, en pareil cas, le premier devoir des Ministres sera de peser mûrement les motifs de la Cour; mais lorsqu'après examen et délibération le Gouvernement jugera que l'intérêt de l'Etat lui commande de persister, cet intérêt, qui est la suprême loi, devra dominer toute opposition. Le droit de protestation est réservé à la Cour, et en définitive, le débat sera porté devant la Représentation nationale.» (1)

Op grond van die bewoordingen van de memorie van toelichting bij de wet van 29 oktober 1846, heeft die Minister gepoogd de volgende twee bepalingen, die vervat waren in artikel 13 van het ontwerp van de Regering (is artikel 14 geworden van de wet) te doen aannemen :

«Ce visa est accordé lorsque la réalité de la créance est justifiée et que la Cour a reconnu la régularité de l'imputation.

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 doit être passé

autre au paiement, sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve. Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles au Parlement.» (2)

Maar bij de eerste besprekingen bleek alras dat de waakzaamheid van het Parlement niet gemakkelijk zou verschalkt worden in deze kwesties. In de schoot van de middenafdeling van de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd eenparig beslist het voorstel van de Regering te amenderen, op een manier die zou leiden tot de definitieve vorm van de besproken tekst.

Bedoelde afdeling eiste de afschaffing van de eerste der twee beschikkingen in de volgende bewoordingen:

«Ce paragraphe tend à définir dans quelles circonstances le visa préalable pourra être envisagé.

Cette définition a paru dangereuse à la section centrale, car elle pourrait amoindrir un contrôle nécessaire pour prévenir les abus et éclairer la discussion de la loi des comptes; contrôle qui, au moyen de la disposition de l'article, ne peut entraver désormais l'action du Gouvernement.

Pour que la Cour puisse être astreinte à viser avec réserve, il faut qu'elle conserve son libre-arbitre pour refuser son visa pur et simple, qu'elle puisse exiger les justifications qui lui sont indispensables pour éclairer sa religion, et donner aux observations que la Constitution lui a prescrit de transmettre aux Chambres, une valeur indispensable.» (3)

ii) Confrontatie van de stellingen.

Zoals te verwachten, heeft de confrontatie van de twee opvattingen in de vergaderingen aanleiding gegeven tot lange debatten, zonder dat nog iets belangrijks in het midden werd gebracht. Ten slotte heeft het inzicht van de middenafdeling het gehaald, omdat de bedoelingen van de Minister van Financiën tegenwerkt werden door het feit dat bewuste discussies steeds meer en meer concreet zijn gaan worden.

We hebben het verslag van die discussies volledig en aandachtig herlezen met het doel ons een idee te vormen over de rol die het Hof per slot van rekening zou kunnen vervullen op het niveau van de tussenkomst van zijn visum.

Het antwoord van de wetgever lijkt ons genuanceerd maar duidelijk.

Zoals we reeds hebben aangetoond, heeft de grondwetgever van het Rekenhof een instelling willen maken, die vooreerst door haar controle de Kamers moet inlichten om ze in de gelegenheid te stellen met kennis van zaken de gepaste besluiten te treffen bij de stemming over de financiewet, maar die daarnaast met eigen middelen zoals het voorafgaand visum bepaalde overtredingen, die het land niet zou kunnen dulden, moet tegengaan. In dit verband zou men de mening kunnen toegedaan zijn, dat hoe meer wederrechtelijke praktijken de instelling kan verhinderen, des te minder inbreuken ze ter kennis zal moeten brengen van het Parlement. Alvorens een oordeel te vellen over de regeling die de wetgever op het oog had door het invoeren van het voorafgaand visum, moet men weten welk gebruik het Hof van dat preventief middel mag maken. Kan het zich op grond daarvan verzetten tegen alle inbreuken die het anders ter kennis moet brengen van het Parlement? Of dient het integendeel bij de verificatie van de aan die formaliteit onderworpen uitgaven de overtredingen in te delen in twee onderscheiden categorieën, waarvan de eerste al diegene zou omvatten waartegen het uit eigen beweging een poging tot verzet moet aanwenden, en de tweede reeks die welke alleszins de tegenstand van het visum te boven komen maar achteraf aan het Parlement kenbaar

moeten gemaakt worden? We hebben nergens een aanduiding gevonden dat ook maar één van de verdedigers van de twee opvattingen die in het begin tegenover elkaar stonden, zich bekommerd heeft om een onderscheid tussen wat zou ressorteren onder het visum eensdeels en onder het eenvoudige recht tot bekendmaking anderdeels. Uit de verklaringen van de Regering kan men inderdaad afleiden, dat zij vrede zou genomen hebben met een oplossing, die de mededeling aan de Kamers zou beperkt hebben tot die uitgaven waartegen het Hof in verzet zou gekomen zijn door zijn visum te weigeren, terwijl de middenafdeling de wens uitsprak dat het Hof met het visum alle handelingen zou bestrijden die het mocht mededelen aan het Parlement.

(a) *Onherroepelijk karakter van het «recht tot mededeling».*

Indien de twee partijen aanvankelijk meenden zulke stellingen te kunnen verdedigen, dan is het omdat ze beide iets uit het oog hadden verloren dat bij de volgende debatten duidelijk in het licht zou komen te staan; nl. dat het recht tot mededeling een grondwettelijk beginsel is en dat het niet aan de wetgever behoort dat principe op losse schroeven te zetten. Het heeft inderdaad niet lang geduurd alvorens men tot de bevinding kwam, dat de informatieopdracht van het Hof in principe geen andere grenzen diende te kennen dan die waarbinnen de wetgevende macht gewoon is haar eigen censuur uit te oefenen op de financiële verrichtingen van de uitvoerende macht. Men heeft die waarheid dikwijls erkend, meestal indirect, door nadruk te leggen op het feit dat geen enkele beslissing omtrent het recht tot visum een weerslag mocht hebben op het recht dat het Hof uit de Grondwet put, om in ruime zin verslag uit te brengen. Als bewijs daartoe volstaat het enkele citaten in herinnering te brengen die ons zeer duidelijk toeschijnen:

De Minister van Financiën, voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers, op 11 maart 1846:

«Ainsi, Messieurs, le seul point de dissentiment est celui-ci: je ne puis pas admettre que la Cour des Comptes, d'après nos institutions, car je n'invoque pas ici l'exemple de la France, que la Cour des Comptes, dis-je, d'après nos institutions sainement entendues, puisse avoir le droit de dire au Ministre: telle dépense que vous voulez ordonner n'est pas utile, telle dépense ne me paraît pas légale. Je dis que la Cour des Comptes, dans ce cas, doit viser la dépense et que le seul droit que la Constitution lui ait confié, c'est le droit de dénoncer, de faire connaître le fait aux Chambres, dans ses observations.» (4)

De Heer de Man d'Attenrode, verslaggever, tijdens dezelfde zitting:

«Le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des Comptes.

Eh bien pour que cette disposition constitutionnelle ne soit pas lettre morte, il faut que la Cour puisse examiner le fonds des dépenses, qu'elle puisse en apprécier le mérite; sans cela ses observations n'auraient aucune valeur, n'éclaireraient en rien les Chambres.» (5)

De Minister van Financiën, voor dezelfde Kamer op 12 maart 1846:

«Je crois donc que, quant aux pensions, nous devons maintenir les droits du Gouvernement et ici encore la Cour des Comptes conserve la véritable prérogative; elle conserve le droit de vous soumettre les observations qu'elle juge convenables, et vous décidez en dernier ressort des actes du Gouvernement.» (6)

Dezelfde minister, vóór de Senaat op 10 juli 1846:

« Dans la Chambre des Représentants on a cité quelques faits pour prouver que l'intervention de la Cour des Comptes a été utilement exercée. Je reconnais que dans un grand nombre de circonstances, cette intervention est utile, mais nous ne voulons nullement la diminuer; nous voulons qu'elle puisse toujours avoir lieu lorsqu'un doute s'élève sur une question même d'utilité. La Cour des Comptes peut toujours soumettre des observations au Gouvernement et si le chef du département ministériel auquel elle s'adresse n'admet pas ces observations, elle traduit le litige qui existe entre elle et le Ministre devant son juge naturel, c'est-à-dire devant la Chambre des Représentants. » (7)

Op die erkenning dat het recht tot mededeling voor het Hof zover reikte, heeft de Minister van Financiën onmiddellijk gereageerd door te eisen, dat specifieke beperkingen zouden opgelegd worden aan het voorafgaand visum. Na er op gewezen te hebben dat men met twee verschillende rechten te doen had, kon hij aantonen dat de regel, geldig voor het eerste, niet noodzakelijk toepasselijk was op het tweede.

En zo kwam men gaandeweg tot de bevinding, dat naast de inbreuken die ressorteren onder het voorafgaand visum, er nog andere bestonden die slechts in aanmerking kwamen voor het recht tot mededeling. Van dit ogenblik af was men nog alléén bezorgd om de indeling naargelang de behoeften.

(b) Specifieke begrenzing van het visumrecht.

De Minister van Financiën verdedigde nogmaals de stelling dat men in de wet een beschikking moest inlassen volgens welke het Hof zijn visum diende te verstrekken wanneer de werkelijkheid van de schuldvordering zou vaststaan en de rechtmatigheid van de aanrekening erkend was. Maar die formule, die zoals we reeds hebben kunnen vaststellen, verworpen werd door de middenafdeling, vond geen gehoor bij sommige leden van de vergadering die de mening waren toegedaan dat het Hof, door een grondige verificatie van de uitgaven, er moest voor waken dat niet afgeweken werd van de geest waarin de kredieten werden goedgekeurd.

De discussies waren zeer levendig en er werd getracht beide standpunten nader tot elkaar te brengen. Zo men over het algemeen niet wenste dat het Hof zijn visum zou weigeren wegens kritiek op de opportuniteit van een uitgave, dan heeft men daarentegen duidelijk laten blijken niet geneigd te zijn dit College het recht te ontzeggen om de wettelijkheid van de uitgave te onderzoeken. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers werden de debatten besloten met een stemming, waarbij met een meerderheid van 2 stemmen het inlassen in de wet van de bepaling, voorgesteld door de Minister van Financiën, geweigerd werd. In de schoot van de Senaat werd een gelijkaardige uitslag verworven doch met een grotere meerderheid.

Het belang van die stemmingen kan niet beter aangetoond worden dan door volgende passus uit de toespraak gehouden door de heer de Man d'Attenrode, verslaggever van de middenafdeling van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, juist voor het ter stemming leggen van de wet!

« Messieurs, je vais vous dire un mot pour justifier la conduite de la section centrale. La section centrale, n'ayant pas été satisfaite de la rédaction du Gouvernement, a d'abord cherché à la remplacer par une autre rédaction; mais après beaucoup d'efforts, elle y a renoncé, et c'est sur la proposition d'un de ses membres,

proposition à laquelle nous nous sommes ralliés à l'unanimité, que la section centrale a pris le parti de supprimer le paragraphe proposé par le Gouvernement, et de ne pas le remplacer dans la crainte de limiter le contrôle précieux que porte le décret du 30 décembre 1830. »

« En effet, Messieurs, cette définition est une chose des plus délicates, des plus difficiles; il est presque impossible de présenter une rédaction qui ne fasse pas une part trop forte, soit au Gouvernement, soit même à la Cour des Comptes, de tenir un juste milieu dans une matière aussi peu saisissable. La section centrale a donc reculé devant cette tâche, et en cela elle n'a fait d'ailleurs qu'imiter le congrès, qui n'a pas défini non plus, par son décret de 1830, les cas où la Cour des Comptes serait obligée de liquider. Il a entièrement abandonné cette alternative à la conscience de la Cour des Comptes elle-même. » (8)

In de loop van de debatten had men er nochtans aan herinnerd, dat in zitting van 23-12-1830 de Commissie van het Congres, op de volgende manier de omvang van de controle had toegelicht, die volgens haar vervat was in het decreet dat zij wou doen aannemen:

« Afin de prévenir ces pertes, on a eu recours d'abord au cautionnement, et ensuite au contrôle qui est placé au nombre des attributions essentielles de la Cour des Comptes, dont nous vous proposons l'organisation. Cette dernière disposition consiste à ne permettre aucun paiement, à moins que la légalité de la créance n'ait été vérifiée par la Cour des Comptes, et que l'ordonnance de paiement n'ait été visée en enregistrée. » (9)

Men kan derhalve als vaststaand aanvaarden, dat door zijn houding af te stemmen op die welke het Congres 15 jaar tevoren had aangenomen, de wetgever niet onwetend was van het feit dat hij op die manier een systeem bestendigde krachtens hetwelk het Hof gemachtigd was zich te vergewissen van de wettelijkheid van de aan zijn visum onderworpen uitgaven. Dat waren de grenzen gesteld aan het recht tot visum. We moeten er nog aan toevoegen dat binnen deze perken het Hof slechts een poging kon aanwenden om zich te kanten tegen de inbreuken, aangezien de goedgekeurde teksten een bepaling bevatten die aan de Raad van Ministers het recht toekent tot betaling te doen overgaan als het Hof weigert zijn visum te verstrekken.

3. Conclusie.

3

Tot besluit van deze uiteenzetting menen we te mogen beweren dat de wetgever van 1830 geen gebruik heeft willen maken van al de mogelijkheden die hem inzake preventieve controle geboden werden door de Grondwet. Tot tweemaal toe heeft hij het bewijs geleverd van zijn gematigdheid. De eerste maal, door onmiddellijk gehoor te geven aan de door de Regering ingeroepen redenen om organieke afwijkingen te verkrijgen op de regel van het voorafgaand visum. Een tweede maal door de rol van het visum uitsluitend te beperken tot het onderscheppen van inbreuken op de regel van de wettelijkheid, hoewel het Hof ertoe gehouden was de voorlichting van het Parlement op de ruimst mogelijke manier te verzorgen.

Die bezadigdheid was zonder twijfel verenigbaar met de behoeften van die tijd. Maar ze betekent geenszins dat de wetgever dezelfde keuze zou doen moest hij heden geroepen worden te bepalen wat het Hof zou moeten tegengaan met eigen middelen, inzonderheid door het voorafgaand visum.

4. Tenuitvoerbrenging van die principes.

Na de beschrijving van het preventief controledispositief dat de wetgever van 1846 op het oog had, moeten we nu nagaan of alles in werkelijkheid verlopen is overeenkomstig de verwachtingen.

a) Het zwakke punt van het systeem.

Te oordelen naar de latere evolutie van de wetgeving, moet er geen groot verschil bestaan tussen de verwezenlijkingen en de betrachtingen van de wetgever.

We hebben kunnen vaststellen hoe men, op grond van de in 1846 geldende beschikkingen, er toe gekomen was ongeveer 75 % van de rijksuitgaven vrij te stellen van de regel van het voorafgaand visum. Die ontwikkeling heeft zich geleidelijk voltrokken zonder dat de wetgever zich daaromtrent zorgen heeft gemaakt.

Evenmin heeft de wijze, waarop het Hof gedurende meer dan een eeuw het onderscheid heeft gemaakt tussen de uitgaven die onderworpen waren aan zijn voorafgaand visum en die welke thuishoorden onder zijn recht tot mededeling, de wetgever er toe genoopt af te wijken van zijn oorspronkelijk standpunt. Dit geldt echter niet meer sedert de jongste hervormingsprojecten die juist samenvallen met een wijziging in het navorsingswerk van het Hof, dat gekenmerkt wordt door een verder doorgedreven oriëntatie in de richting van de opportuniteitskwesities.

Slechts op één enkel punt, nl. de bepaling van het ogenblik waarop de uitgave moet onderworpen worden aan het voorafgaand visum, werden de regels van 1846 door de wetgever zelf ontoereikend geacht. Het bleek immers dat om de « budgetaire inbreuken » in te dijken, het niet voldoende was voor te schrijven dat de uitgave moest bekleed worden met het visum van het Hof vooraleer de betaling kon geschieden.

De wetgever van 1921 heeft het proces van die formule in de volgende bewoordingen gemaakt :

« Dans l'état actuel des choses, la Cour n'est pas à même de remplir ce devoir de surveillance en parfaite connaissance de cause. Elle doit admettre les imputations 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 ne sont pas encore enregistrées » (10).

De administratie kon het onderwerpen van de vereffeningen aan het voorafgaand visum van het Hof inderdaad derwijze regelen, dat na de totale aanwending van de kredieten slechts de verbintenissen overbleven die noodzakelijkerwijze moesten gehonoreerd worden; wat het verkrijgen van bijkredieten ten eerste vergemakkelijkte.

Wel was het Hof niet bevoegd om vóór de goedkeuring van de nieuwe of bijkomende kredieten zijn instemming te betuigen met de betaling van te laat overgelegde vereffeningen. Zijn weigering een mandaat te viseren dat afgeleverd was in uitvoering van overeenkomsten, die regelmatig gesloten werden tussen de Staat en een derde, kon evenwel geen inbreuk maken op het bestaan van die overeenkomsten noch hun geldigheid in het gedrang brengen.

Het gebeurde trouwens meer dat de minister zelfs de goedkeuring van de bijkomende of nieuwe kredieten niet afwachtte om de schuldeisers van de Staat te betalen; vast overtuigd dat hij die kredieten zou bekomen, verzocht hij de Minister van Financiën hem de

fondsen voor te schieten door middel van een thesauriëmandaat. Wanneer het gevraagde krediet nadien toegekend werd, bekrachtigde hij de bestaande toestand door op de begroting een ordonnantie uit te geven ten bate van de schatkist. Pas op het ogenblik van de regularisatie van die bewerking kreeg het Hof kennis van de uitgave.

b) Een initiatief van de Minister van Financiën.

De geweldige ontwikkeling van de begrotingen na de eerste wereldoorlog en de dikwijls voorkomende onzekerheid over de vooruitzichten inzake uitgaven, inherent aan de instabiliteit van de prijzen, deden het beroep op Schatkistvoorschotten in die mate toenemen dat de Minister van Financiën gevraagd heeft bedoelde mandaten te mogen onderwerpen aan het Hof met het oog op de indijking van de uitzonderingsprocedure die zo vaak in gebruik kwam als een regelmatig middel. Het Hof is ingegaan op die suggestie en heeft er mee ingestemd de nauwkeurigheid van de schuldvorderingen na te gaan vóór de uitgifte van de desbetreffende betalingstitels. Nochtans wil het geen stelling nemen inzake de opportuniteit van de betaling ten laste van de begroting, omdat het daarvoor niet aansprakelijk wilde gesteld worden.

c) De hervorming van 1921.

Nadien heeft de wetgever getracht zelf die toestand te verhelpen door het uitvaardigen van regels, die ertoe strekken de controle over het gebruik der kredieten te plaatsen op een ogenblik dat de handeling, die aan de basis ligt van de uitgave, dichter benadert dan het aan de betaling voorafgaand visum.

In die geest werd de wet van 20-7-1921 goedgekeurd. Zij bedingt het houden van een comptabiliteit van de vastlegging der uitgaven in elk ministerieel departement; stelt de ambtenaren, die bedoelde boekhouding voeren, verantwoordelijk voor het Rekenhof in geval van onregelmatige vastleggingen, en verplicht hen de uitslagen van hun comptabiliteit maandelijks mede te delen aan dit College.

Over het technisch aspect van die hervorming zullen we niet verder uitweiden omdat we, naar onze mening, op een terrein vertoeven waarop de wetgever de grens schijnt te hebben bereikt van hetgeen hij redelijkerwijze doen kon om de gewraakte toestand te verbeteren. Tekenend in dit verband zijn de volgende twee bedenkingen. In de eerste plaats was de wetgever genoodzaakt, ten einde de controle op de vastlegging der uitgaven ver genoeg te kunnen doorzetten, dit toezicht niet volledig toe te vertrouwen aan de personeelsleden van het Rekenhof. Volgens de oorspronkelijke opvatting wou men inderdaad alle uitgaven vóór de vastlegging onderwerpen aan het Rekenhof. Door die regeling zou het Hof evenwel bij machte zijn geweest bevelen te geven met het oog op het voorkomen van overschrijdingen en overschrijvingen van kredieten. Hoewel een conflict tussen het Hof en de uitvoerende macht steeds kon beslecht worden met een visum onder voorbehoud, heeft men om voormelde reden een formule verkozen, die de controle in het eerste stadium toevertrouwt aan ambtenaren van de uitvoerende macht, die begiftigd werden met een afzonderlijk statuut. Overeenkomstig de tekst van de wet moet de comptabiliteit van de vastgelegde uitgaven gevoerd worden door ambtenaren, die benoemd worden door de Koning op voordracht van de Minister van Financiën. Aan die ambtenaren mag geen tuchtstraf worden opgelegd en

tegen hen geen nadelige maatregel getroffen zonder het voorafgaand advies van het Rekenhof dat samen met het besluit, houdende vaststelling van de straf, zonder verwijl medegedeeld wordt aan de wetgevende Kamers. Wanneer die rekenplichtigen de kredieten overschrijden, de uitkomsten van hun boekhouding niet op de gestelde termijnen voorleggen, ofwel blijken hebben gegeven van nalatigheid bij het vervullen van hun taak, kan het Hof hen veroordelen tot een geldboete die de helft van hun wedde niet overschrijdt en, in voorkomend geval, hun schorsing of afzetting uitlokket.

Als tweede bewijs dat aantoonde dat de wetgever toch ver is gegaan, vermelden we het feit dat bedoeld controledispositief ongewijzigd bleef voortbestaan niet-tegenstaande zijn talrijke gebreken die door de onderzinking aan het licht werden gebracht.

Al is het Hof dank zij dit mechanisme over het algemeen bij machte de controle op het gebruik van de kredieten dichter bij de vastlegging uit te oefenen dan door middel van het aan de betaling voorafgaand visum, toch komt dit College pas op de hoogte van de vastleggingen langs de maandelijkske staten, opgesteld door de rekenplichtigen van de vastgestelde uitgaven. Het kan derhalve niet optreden, vooraleer de beslissing van de administratie tot vastlegging van de uitgave haar juridische uitwerking heeft verkregen, met als gevolg de verplichting tot betalen. En het toezicht, uitgeoefend door de rekenplichtige dicht bij de vastlegging, is evenmin bij machte om dergelijke toestanden te voorkomen.

De wetgever was nochtans van oordeel dat er niet tekort werd gekomen aan de eisen van de controle op het naleven van het begrotingsrecht. Sedert de goedkeuring van de wet is hij slechts opgetreden om met een speciale bepaling, vervat in een begrotingswet, de rekenplichtigen van de vastgestelde uitgaven te verplichten de rekeningen, die zij afleggen bij het Rekenhof in verband met de buitengewone uitgaven, aan te vullen met een afschrift van de contracten, overeenkomsten en andere vastleggingsbescheiden.

Nochans zouden wij ons, alvorens te besluiten dat de wetgever op dat gebied de grens heeft bereikt van wat hij zelf kan doen, moeten afvragen of de behoeften van de controle hem geen verreikende verplichtingen opleggen.

We denken dat een nader onderzoek van het probleem aantoonde dat het niet meer nodig is de preventieve controle beter in de gelegenheid te stellen er voor te waken dat geen uitgaveartikel van de begroting zou overschreden worden en dat geen enkele overschrijving zou geschieden. Zoals een lid van de Insectie van Financiën opmerkte ⁽¹¹⁾: «in het kader van de Welvaartsstaat zal het nog zelden voorkomen dat de gelden waarover een minister kan beschikken, hem zullen toelaten alle interessante projecten uit te voeren: hij zal zich verplicht zien een prioriteitsorde op te stellen en sommige initiatieven te verdagen».

Niettegenstaande die zorgvuldige voorbereiding zullen de ministers, in de loop van de uitvoering van de begroting, dikwijls beslissingen moeten treffen om de nieuwe realiteiten op de voet te volgen. Dit zal voorkomen wanneer de economische evolutie niet volledig verloopt volgens de vooruitzichten die als basis genomen werden voor het opstellen van de begroting; ofwel wanneer de financiële toestand niet evolueert zoals voorzien; ofwel ten slotte omdat nieuwe en onvermijdelijke uitgaven zich opdringen. Anders gezegd, wij treden in een tijdperk, waarin onder de druk van omstandigheden minder belang zal moeten gehecht

worden aan het juridisch aspect van de begroting zo men haar nog als een voldoende nauwkeurig instrument van previsioneel beheer wil in stand houden. In dit tijdperk zou het nodig kunnen blijken de traditionele regels inzake overschrijving van kredieten te versoepelen met het oog op een snelle aanwending van alle beschikbare middelen ter voldoening van de meest gebiedende noden.

Men zal dus moeten toegeven, dat een verstrakking van de preventieve controle inzake de formele budgettaire rechtmatigheid van de uitgaven, niet kan nagestreefd worden door de wetgever omdat zulks niet verenigbaar is met de behoeften van onze tijden. De huidige evolutie schijnt veeleer uit te gaan naar het temperen van de vóórcontrole op de formele wettelijkheid, in plaats van ze te versterken, door aan het controleapparaat op te dragen voor elke tekortkoming aan traditionele regels, de gepastheid van de door de administratie ingeroepen opportuniteitsredenen te beoordelen.

C. De beteugelende controle van 1846.

Het lag dus in de bedoeling van de wetgever van 1846 het aan de betaling voorafgaand visum tot een machtig preventief middel te maken; hij werd er echter zeer spoedig toe genoopt belangrijke organieke afwijkingen toe te staan van die methode van vereffening van de uitgaven. Zoals reeds werd aangetoond, heeft hij voor die gevallen bedongen, dat de verantwoording van de uitgave binnen een zeer korte tijdspanne — en alleszins vóór het afsluiten van het dienstjaar — moest voorgelegd worden aan het Hof.

Er blijft nu na te gaan op welke manier getracht werd het toezicht op bedoelde uitgaven doeltreffend te maken.

1. Toezicht op de uitgaven die vrijgesteld zijn van het aan de betaling voorafgaand visum.

Om de besproken uitgaven vrij te stellen van de regel van het visum, werd de nogal empirische reden van gemak van betaling ingeroepen. Dit argument had evenwel niet de eigenschap ze om te vormen tot uitgaven van een andere aard dan die welke onderworpen zijn aan het recht tot visum of aan dat tot mededeling. Het is niet omdat de teksten geen voorschriften bevatten, dat we moeten veronderstellen dat het invoeren van de afwijkende regeling bedoeld was als wijziging van de grondbeginselen van het toezicht; derhalve had de controle steeds tot plicht met evenveel energie de inbreuken op de wettelijkheid te bekampen waartegen zij zou opgetreden zijn indien het visum voor die uitgaven gehandhaafd was.

Voor de tekortkomingen die ressorteren onder het recht tot mededeling drong zich geen enkel vraagstuk op, vermits het visum toch niet bij machte zou geweest zijn ze te voorkomen; het dreigement ze openbaar te maken zou evenveel resultaten opgeleverd hebben in beide gevallen.

Anders was het gesteld met de inbreuken waartegen het visum een poging tot verzet kon aanwenden; want men mocht van de controle niet verwachten dat zij die tekortkomingen steeds met dezelfde energie zou bestreden hebben zonder de beschikking te krijgen over nieuwe actiemiddelen, die het ontbrekende recht tot visum op doeltreffende manier zouden vervangen hebben.

Door zijn instemming te betuigen met de vermelde afwijkingen was de wetgever dan ook verplicht de

controle op bedoelde afwijkingen te begiften met een gepaste sanctie.

Wij hebben vastgesteld dat de grondwetgever de zaken derwijze had geregeld, dat voor de gevallen waarin het toezichtorgaan niet in de mogelijkheid zou gesteld worden om de inbreuken te voorkomen, men het de bestraffing van de overtreding kon toevertrouwen. Het was dus nog altijd mogelijk, bij ontstentenis van andere interventiemiddelen, zijn toevlucht te nemen tot laatstvermelde werkwijze.

De eerste bekommernis van de wetgever bestond erin een grondig onderzoek te wijden aan de behoeften, die in sommige gevallen ertoe geleid hadden aan het procédé van het visum te verzaken. Het zou niet meer mogelijk geweest zijn — zo dacht men — bepaalde uitgaven tijdig te vereffenen indien het Hof de wettelijkheid ervan nog vóór de betaling moest nagaan. Maar opdat die afwijkingen zouden aanvaard worden, dienden alle uitgaven waarop ze betrekking hadden opgenomen te worden. Er bleef dus tenminste nog één punt waarop het advies van het Hof kon ingewonnen worden vóór de vereffening van de uitgave, nl. de rechtmatigheid van de uitzonderingsprocedure.

Het aanwijzen van de betrokken uitgaven kon vanzelfsprekend op verschillende manieren geschieden, en in de belangrijkste gevallen zelfs de betekenis krijgen van een tamelijk preciese waarschuwing en alzo nieuwe mogelijkheden tot preventieve controle openen. In die gedachtengang heeft de wetgever geëist dat telkens als de aard van de uitgave gemakkelijk kon bepaald worden, de afwijkingen zouden beperkt worden tot het openen — onder het toezicht van het Rekenhof — van kredieten aan de ordonnateurs ten belope van de vermoede behoeften.

In andere gevallen kon de aanduiding van de tot afwijking bestemde uitgaven slechts bij benadering gebeuren, hetzij omdat ze toevallig waren ofwel te gering om door speciale mandaten geregeld te worden. De wetgever heeft die klip omzeild door te bedingen dat van het gebruik van de fondsen, voor te schieten aan de rekenplichtigen om het hoofd te bieden aan uitgaven die een bepaalde grens niet mochten overschrijden, verantwoording zou verstrekt worden binnen een periode van 4 maanden; dat geen enkel nieuw voorschot zou verleend worden tenzij alle bewijsstukken overgelegd werden binnen de tijdruimte gesteld voor het verbruiken van het voorgaande voorschot; en ten slotte dat de toepassing van die maatregelen moest geverifieerd worden door het Rekenhof.

Zoals men kan vaststellen heeft de wetgever nuttig gebruik gemaakt van de laatste mogelijkheden tot preventieve tussenkomst, die nog openstonden voor toestanden waarin het niet gepast voorkwam het Hof vóór de betaling een oordeel te laten vellen over de wettelijkheid van de uitgave. De voorzorgen, getroffen in verband met het gebruik van fondsenvoorschotten, zouden zelfs het eigenlijke recht tot visum tamelijk doelmatig kunnen vervangen, aangezien ze in het merendeel van de gevallen aanleiding zouden kunnen geven tot het blokkeren van fondsen. Maar die overweging geldt alléén voor de fondsenvoorschotten: in de andere gevallen moest er naar een middel worden gezocht om de ordonnateurs te verplichten tot een oordeelkundig gebruiken van het krediet dat hun werd geopend.

Deze laatste noodwendigheid werd evenmin uit het oog verloren en is ongetwijfeld de reden waarom de wet de ordonnateurs aansprakelijk heeft gesteld voor de betalingen, die zij zouden mandateren in strijd met de wetten en met de reglementen van administratie.

De tekst ging evenwel niet ver genoeg, want om uitwerking te hebben moest hij alvast de gevallen opgeven waarin de aansprakelijkheid mag ingeroepen worden.

We hebben gezien hoe de wetgever het had aangelegd om de controle, die uitgeoefend wordt op de uitgaven in de loop van de uitvoering van de begroting, doeltreffend te maken. Het is wel verstaan dat bedoelde maatregelen zonder uitwerking zouden geweest zijn indien het de administratie vrij had gestaan andere uitgaven te doen dan die welke langs de toegelaten vereffeningsprocédés gebeurden. Het was van belang die eerste controle, uitgevoerd zowel in als buiten het kader van het visum, aan te vullen en zo-doende het Hof in de gelegenheid te stellen achteraf te waken over de aanwending van alle middelen, die ter beschikking kwamen van de Schatkist. Om dat toezicht veilig te stellen leek het aanbevelenswaardig te vertrekken vanaf de ontvangsten. De staatsinkomsten, die overeenkomstig de bewoordingen van artikel 115 van de Grondwet moesten opgenomen worden in de begroting en in de rekeningen, mochten niet ontsnappen aan een bepaalde controle, vermits het volgend artikel van de Grondwet het Rekenhof uitdrukkelijk belast met het nazien en het vereffenen van de rekeningen van het Algemeen Bestuur en van al wie tegenover 's Lands Schatkist rekenplichtig is.

Zo komen we tot een andere fase van de controle.

2) De controle op de ontvangsten en de rekeningen.

Sommigen zijn verwonderd dat de wetgever nagelaten heeft de bevoegdheid van het Rekenhof inzake ontvangsten met de naar hun oordeel vereiste zorg te omschrijven. Waarom — vragen zij zich af — werd de regel dat het Rekenhof «er over waakt dat geen enkel artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijvingen geschieden», niet aangevuld met een gelijkluidende beschikking die bedoeld College de verplichting zou opleggen «er voor te zorgen dat de te heffen ontvangsten werkelijk geïnd worden»?

Als uitleg voor die zogeheten leemte zou men de mening kunnen opperen, dat de uitvoerende macht — bekleed met de voorrechten van een vorst die onder het oud regime geen toelating behoefde om zijn inkomsten te heffen — veeleer moet in toom gehouden worden dan aangemoedigd, wanneer het erop aankomt de belastingen te innen. Dienvolgens kon de wetgevende macht zich tevreden stellen met het dubbele voorrecht van het invoeren van de belastingen en het verlenen van de machtiging om over te gaan tot de inning; terwijl ze de zorg om de burgers te beschermen tegen de willekeur van belastingambtenaren toevertrouwd heeft aan de rechtbanken.

Wij menen de waarheid dichter te benaderen met de stelling, dat de behoeften van de controle op de ontvangsten wel niet uit het oog werden verloren, maar dat men het wenselijk heeft geacht een onderscheid te maken tussen bewuste vereisten en die van het toezicht op de uitgaven, en voor elk een afzonderlijke en gepaste regeling uit te vaardigen.

Inzake uitgaven was het immers van belang een preventieve controle in te richten om de handelingen van de Regering binnen de perken te houden van de begrotingsdiscipline. En het bleek nuttig in de Grondwet te bedingen, dat het controleapparaat verplicht was ervoor te zorgen dat geen enkel artikel van uitgaven overschreden wordt en geen overschrijving geschiedt.

Op het stuk van ontvangsten kon men daarentegen

gerust aannemen, dat tekortkomingen — die het land nooit zou dulden — behoorlijk konden bestreden worden met beteugelende middelen waarmee het toezichtsorganisme zou bedeed worden, indien de grondwetgever het de hoedanigheid van rechtsmacht verleende. En het zou dan ook onnuttig geweest zijn, naast het Rekenhof nog een andere instelling in het leven te roepen, die te waken zou hebben voor de werkelijke inning van de ontvangsten. Bovendien is er reden om te geloven dat de Grondwetgever hoofdzakelijk de vereisten van de controle op de ontvangsten op het oog had wanneer hij de hoedanigheid van « Hof » verleende aan het nieuwe lichaam: in dezelfde tekst had hij immers ruimschoots voorzien in de behoeften van het toezicht op de uitgaven door het vestigen van de preventieve interventiemogelijkheden, m.a.w. die welke gemakkelijk tot ontplooiing kunnen komen buiten de jurisdictionele actie.

Al heeft men het raadzaam geoordeeld bij de voorbereiding van de tekst van de Grondwet voldoende waarborgen te nemen om de controle op de ontvangsten desnoods tamelijk ver door te drijven, toch lijdt het geen twijfel, dat ter voldoening van de behoeften van dat ogenblik het niet nodig bleek bedoeld toezicht onmiddellijk zo volledig te maken als dat op de uitgaven.

Om even grondig te zijn zou de besproken controle immers in de verschillende stadia van de ontvangst moeten uitgeoefend worden. Zoals we reeds hebben kunnen onderstrepen, bestond er toen geen enkele reden om te vrezen, dat de werking van de fiscale administratie op het stuk van de juiste inning van de belasting geen voldoening zou schenken. Doch zelfs indien men zich reeds had moeten hoeden voor een zekere fiscale ontduiking, dient er toch toegegeven te worden dat die ontduiking — als resultaat van de onverschilligheid van de belastingambtenaar of van het bedrog van de belastingplichtige — nooit onrustwekkende gevolgen kon hebben voor de Staat, die gemakkelijk de middelen kon verkrijgen tot financiering van zijn activiteiten. In die voorwaarden was het begrijpelijk, dat men het toezicht op de vaststelling van het te innen recht als van ondergeschikt belang beschouwde, en veel meer streefde naar het aanwenden van de controle op de inningsverrichtingen van de ingekohierde sommen en op de bewaring van de waarden.

De tekst van 1846 wordt dan ook gekenmerkt door een praktisch volledig ontbreken van maatregelen tot inrichting van een werkelijke controle op de eerste fase van de ontvangsten, nl. de zetting van het te vorderen bedrag. Nochtans heeft de wetgever de hoofden van de ministeriële departementen verplicht aan het Hof voor te leggen:

1°) een uitvoerige staat van de eigendommen van het rijk;

2°) uitgiffen van de processen-verbaal over aanbestedingen van tolgeden, houthak, verhuring van eigendommen, verkopen van oogsten, mobilair en andere titels van dezelfde aard;

3°) uittreksels uit het bedrag van de kohieren van directe belastingen, waarin de aandelen der provincie en der gemeente vermeld worden;

4°) en over het algemeen alle andere bescheiden waaruit een door de Staat verkregen recht kan vastgesteld worden.

Het was evident, dat in de geest van de wetgever die inlichtingen het Hof in de gelegenheid moesten stellen nu eens enkele ontvangsten afzonderlijk na te gaan, dan weer het totaal bedrag van de invorderingen af te wegen. Maar het lag eveneens voor de hand dat

de mededeling van uittreksels uit de kohieren van de directe belastingen alleen het niet mogelijk maakte te waken over het vaststellen van die belastingen. Trouwens, de wetgever wist zeer goed dat het Hof, wanneer het de bescheiden zou opvorderen waaruit het bedrag van de in rekening gebrachte rechten geschat kon worden niet alleen voor bepaalde materiële onmogelijkheden zou komen te staan, doch hoofdzakelijk zou te kampen hebben met het verzet van de administratie, die op zeer oude tradities teerde en zich steeds goed had weten te verdedigen (12).

Men kan derhalve moeilijk aannemen, dat door het goedkeuren van bovenvermelde tekst de wetgever iets anders op het oog zou gehad hebben dan het Rekenhof de middelen te bezorgen, om binnen de grenzen van het mogelijke een toevallige controle uit te oefenen op de vaststelling van de in te vorderen rechten.

Voor het ontbreken van de bedoeling om op dat vlak een degelijke controle te organiseren, vinden we nog een beter bewijs in het feit dat er nooit aan gedacht werd bedoeld toezicht kracht bij te zetten met een gepaste sanctie. Zo de wetgever werkelijk de bedoeling had gekoesterd dit toezicht doeltreffend te maken, dan had hij de ordonnateurs van ontvangsten — die tekort waren gekomen aan hun plichten — gemakkelijk kunnen onderwerpen aan de rechtsmacht van het Rekenhof.

Geheel anders was het echter gesteld met de controle op de inning van de vastgestelde rechten en op de bewaring van de ontvangsten waarden: dat is wel het terrein bij uitstek waarop het Hof, dank zij de in 1846 uitgevaardigde maatregelen, een actie heeft kunnen voeren die voldeed aan de behoeften.

Schikkingen werden getroffen opdat al wie openbare fondsen in ontvangst neemt of behandelt, daaromtrent rekening zou afleggen, opdat die rekeningen jaarlijks op vaste datum zouden overgemaakt worden aan het Rekenhof, en uiteindelijk opdat dit College boeten zou kunnen opleggen aan de laatkomers, en in voorkomend geval zelfs hun schorsing of afzetting uitlokken.

Bovendien had de wet bepaald dat die rekeningen al de schuldvorderingen moeten omvatten, ontstaan ten bate van de schatkist in de loop van het beheer, al de gedane ontvangsten en uitgaven en ten slotte het bedrag moeten vermelden van de waarden in kas en in portefeuille, evenals dat van de te innen vorderingen bij het begin en op het einde van het jaarlijks beheer.

Met de tot zijn beschikking gestelde bewijsstukken is het Hof evenwel niet bij machte na te gaan of de schuldvorderingen van de Schatkist wel degelijk opgenomen werden in de schriften, en heeft het zelfs niet eens de zekerheid dat de rechten, geconstateerd in de primaire registers, zorgvuldig ingeschreven werden in de rekeningen. Daarenboven hebben de rekeningen als uitgangspunt een kastoestand en als resultaat een andere kastoestand, waarvan het Rekenhof de werkelijkheid niet kan vaststellen, omdat de wetgever dit College niet bevoegd heeft verklaard om een controle ter plaatse te verrichten bij de rekenplichtigen.

In de grond moeten die leemten niet betreurd worden omdat het Rekenhof ze gedeeltelijk heeft kunnen verhelpen, door — gebruik makend van zijn grondwettelijk recht om zich alle staten, inlichtingen en ophelderingen te doen verstrekken betreffende ontvangst en uitgave van staatsgelden — te eisen dat de rekeningen zouden vergezeld gaan van al de bescheiden, houdende vermelding van de resultaten van de interne controle die de administratie moet uitoefenen op haar rekenplichtigen bij toepassing van dezelfde wet.

Ten slotte, indien bedoelde controle voldoening heeft geschonken, dan is dit hoofdzakelijk te danken aan het feit dat met voldoende zorg een systeem werd opgebouwd dat die controle moest sanctioneren. De wet heeft immers bedongen dat de ambtenaren, die rekenplichtig zijn over openbare gelden of die ze behandelen, aan het Hof rekenschap verschuldigd zijn voor het niet-invorderen van vastgestelde rechten (sommen, waarden en rechten waarvan de inning hun was opgedragen) of voor het gebrekkelijk bewaren van de gelden en waarden die hun werden toevertrouwd. In het eerste geval komt hun aansprakelijkheid onvermijdelijk in het gedrang, tenzij ze het bewijs kunnen leveren dat het niet-invorderen niet te wijten is aan hun nalatigheid en dat zij te bekwamer tijd alle nodige maatregelen getroffen en de vereiste vervolgingen ingesteld hebben; in het tweede geval zijn zij aansprakelijk bij ontstentenis van bewijs dat de diefstal of het verlies van fondsen het gevolg is van overmacht en dat de reglementair opgelegde voorzorgen werden genomen.

3) Conclusie.

Het onderzoek van de maatregelen, waarmee de wetgever van 1846 meende te voorzien in de behoeften van de controle over al wat niet onderworpen was aan het recht tot visum, heeft aangetoond dat er op dat niveau onevenwichtigheid is tussen de waarborgen, getroffen in verband met het toezicht op de handelingen verricht door de rekenplichtigen enerzijds, en door de ordonnateurs anderzijds.

Ongetwijfeld was het in die tijd niet nodig om op een betere manier te waken over de integriteit van de ordonnateurs der ontvangsten. De houding van de wetgever is evenwel minder begrijpelijk ten aanzien van de behoeften van het toezicht op de ordonnateurs van uitgaven; hij had gemakkelijk maatregelen kunnen nemen om op doeltreffende manier het ontbreken van het recht tot visum te verhelpen, door het Hof te bekleden met de macht om de vastgestelde inbreuken te beteugelen.

4) De hervorming van 1921.

De financiële moeilijkheden, die volgden op het einde van de eerste wereldoorlog, lagen aan de basis van de eerste hervormingsmaatregelen in onderwerpelijke sector.

Zoals reeds werd aangetoond, heeft de wetgever van 1846 bedongen dat de ordonnateurs aansprakelijk zijn voor de uitgaven, vastgelegd in strijd met de wetten en reglementen van bestuur; hij had nochtans verwaarloosd te omschrijven op welke manier die aansprakelijkheid kon ingeroepen worden.

Onder de druk van nieuwe elementen was men evenwel tot de bevinding gekomen dat het ontbrekende recht tot visum in die sector moest verholpen worden door het Rekenhof te bekleden met een eigenlijke rechtsmacht ten aanzien van de ordonnateurs van uitgaven.

De wetgever was dienvolgens verplicht die behoefte over te zetten in een nieuwe, voldoende complete en klare tekst. Dat heeft hij betracht in 1921.

Maar het was niet gemakkelijk op dat thema wetten te maken en men gaf zich snel rekenschap daarvan. Inderdaad, bij nader onderzoek van die materie stelt men onmiddellijk vast, dat de functie van ordonnateur veel lastiger te onderwerpen is aan een jurisdictionele controle door het Rekenhof dan die van

rekenplichtige. Het onderscheid tussen beide functies ligt hoofdzakelijk in het beslissingsrecht van de ordonnateur, waardoor deze laatste deel neemt aan de uitoefening van de uitvoerende macht. Men kan zich echter hier te lande bezwaarlijk een politieke organisatie indenken, waardoor de beslissingsmacht over 's lands bestuur niet volledig zou berusten bij de ministers, hoofden van de departementen. Het is trouwens om de begrotingstucht te doen naleven, dat de wet de ministers het verbod heeft opgelegd uitgaven te doen boven de hun geopende kredieten. Het Hof de macht verlenen om recht te spreken over de ordonnateurs, zou er dan ook in principe op neerkomen de rechtsbevoegdheid van dit College uit te breiden tot de minister, wat, naar men vermoeden kan, ondenkbaar is.

Weliswaar stelde de noodzaak om de financiële controle te verstevigen haar eisen. Inzonderheid de behoefte, om voor bepaalde categorieën van uitgaven te voorzien in het gebrek aan het voorafgaand visum, impliceerde vanwege het Hof het gebruik van een middel waardoor de minister ervan weerhouden kon worden daden te verrichten die hij, onder het stelsel van het verplichte visum, nooit alleen zou mogen volbrengen hebben. Maar het was even waar dat men steeds in de overtuiging had geleefd dat de ministeriële verantwoordelijkheid slechts een politieke sanctie kon hebben. De grondwetgever had nochtans bevolen, dat zo snel mogelijk afzonderlijke wetten de aansprakelijkheid van de ministers en andere machthebbers moesten regelen. Niettemin hadden talrijke zittingen elkaar opgevolgd sedert de uitroeping van onze nationale onafhankelijkheid, zonder dat men het ooit nodig had geacht bewust probleem aan te snijden. We mogen nochtans niet uit het oog verliezen dat de kwestie van de financiële aansprakelijkheid van de ministers wegens daden van beheer, niet zonder oplossing was gelaten: voor de overgangperiode had de grondwetgever aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers immers een onbepaalde macht toegewezen om de ministers in beschuldiging te stellen en had hij het Hof van Cassatie bevoegd verklaard om ze te berechten, met omschrijving van het misdrijf en bepaling van de straf.

Maar indien het beroep op de ministeriële verantwoordelijkheid delicate problemen deed rijzen, toch nam het de mogelijkheid niet weg om een andere oplossing aan te wenden, die althans gedeeltelijk de nagestreefde resultaten kon verwezenlijken. Het volstaat inderdaad de werkelijkheid na te gaan om in te zien, dat inzonderheid op het stuk van de vastlegging der uitgaven, de ministers ingevolge de uitbreiding van de diensten hun rechten hadden afgevaardigd aan talrijke ambtenaren. Daaruit vloeide voort dat de administratie veel daden verrichtte die de minister niet meer persoonlijk ten laste konden gelegd worden. De oplossing bestond erin, die bestaande toestand te achterhalen en de wet te wijzigen in die zin dat de ordonnateurs, die optreden onder het gezag van de minister, voortaan zich persoonlijk zouden te verantwoorden hebben voor de in bepaalde voorwaarden uitgevoerde daden, en dat zij bovendien onder de rechtsbevoegdheid van het Hof zouden vallen voor die inbreuken.

Het is ongetwijfeld die richting welke de wetgever van 1921 heeft willen inslaan. Als bewijs daartoe halen we de volgende expliciete verklaring aan, afgelegd door verslaggever Hallet in de Kamer van Volksvertegenwoordigers:

« Artikel 18 van de wet bepaalt dat de ordonnateurs

verantwoordelijk zijn voor de betalingen, die zij gemandateerd hebben in strijd met de wetten en reglementen van bestuur, maar de bewoording van dat artikel is niet precies genoeg, en de manier waarop de sancties moeten toegepast worden, is zelfs niet voorgeschreven.

De Senaat is, zoals wij, getroffen geweest door de ernst van die toestand en de heer Senator de Mevius handelt daarover in het verslag van de Commissie van Financiën, belast met het wetsontwerp tot organieke herziening van het Rekenhof.

«De verantwoordelijkheden, zei de geachte verslaggever, reiken niet ver genoeg: de ministeriële aansprakelijkheid kende nooit anders dan een politieke sanctie, wat wil zeggen dat zij niet bestaande is; de politieke en parlementaire geschiedenis getuigt daarvan. Trouwens, de ministeriële verantwoordelijkheid zou, financieel gezien, of wel te ontoereikend of wel te ontzaglijk zijn.

Maar, aangezien de minister hoofdzakelijk optreedt bij delegatie wegens de onmogelijkheid alles zelf te doen, zou het billijk zijn de verantwoordelijkheid van de ambtenaren te doen onderzoeken door een onafhankelijk organisme, bevoegd om ze te berechten buiten de actie van de administratie zelf».

De verslaggever bedoelt het Rekenhof, instelling die geheel aangewezen is voor zulke taak. De ambtenaren-ordonnateurs zouden in dezelfde mate aansprakelijk moeten zijn als de agenten-rekenplichtigen». (13)

En zo werd de wet van 1846 aangevuld met bepalingen waarvan het doel is:

— enerzijds de ordonnateurs, afgevaardigd door de Minister voor de uitvoering van de begroting, te onderwerpen aan de rechtsmacht van het Hof wegens de vastlegging van kredieten waartoe zij zich zouden verbonden hebben in strijd met enige wetsbepaling of waardoor de Schatkist benadeeld werd; nochtans kunnen de ordonnateurs vrijgesteld worden van die verantwoordelijkheid wanneer zij, tot hun rechtvaardiging, een bijzonder schriftelijk bevel van de minister voorleggen dat het betalingsbevel voorafgaat.

— anderzijds het Rekenhof bevoegd te maken om de sommen te bepalen die moeten verhaald worden ten laste van de door de minister afgevaardigde ordonnateurs uit hoofde van de vastleggingen aangegaan in bovenvermelde voorwaarden; die ordonnateurs een boete op te leggen die de helft van hun wedde niet overschrijdt; en desnoods, hun schorsing of afzetting uit te lokken.

Die maatregelen hebben evenwel tot geen resultaat geleid. Onze collega, raadshier Vaernewijck, heeft het proces van die jurisdictionele controleformule gemaakt in de volgende bewoordingen:

«De doelstellingen van de wet van 20 juli 1921 blijven in de praktijk dikwijls denkbeeldig of worden eenvoudig omzeild. Als de minister immers nalaat een ordonnateur aan te wijzen, maakt hij de toepassing van de wet onmogelijk, aangezien hij dan zelf aansprakelijk blijft; dergelijke aansprakelijkheid van de minister is natuurlijk van louter politieke aard en blijft praktisch dode letter wegens het uitblijven van de bij artikel 134 van de Grondwet aanbevolen wet, waarbij de verantwoordelijkheid van de ministers moest geregeld worden.

Anderzijds vervalt de aansprakelijkheid van de ordonnateur insgelijks indien hij een schriftelijk bevel van de minister kan voorleggen, waarbij hij, alvorens de ordonnancering werd aangegaan, gemachtigd werd om de uitgave te doen.

Voegt men daarbij dat de teksten waarop het Hof

moet steunen niet erg duidelijk zijn, dubbelzinnigheden bevatten en alleszins een gebrekkige procedure hebben ingericht, dan zal men begrijpen dat het Hof tot hertoe slechts enkele arresten heeft gewezen, zodat moet gezegd worden dat deze opdracht van het Hof praktisch weinig uitslagen heeft opgeleverd» (14).

Wat ons betreft zullen we voornamelijk de nadruk leggen op het feit dat bedoelde teksten geen voldoende omstandige beschrijving geven van de inbreuken waarvoor de ambtenaren, die de begroting zouden bezwaard hebben door hun handelingen, aansprakelijk moeten gesteld worden.

In dat verband zijn de wetten, die in Frankrijk een Hof voor begrotingsdiscipline hebben opgericht om o.m. de foutieve beheersdaden tegenover de Schatkist te bestraffen, veel verder gegaan. Als voorbeeld halen we aan, dat in bedoelde verantwoordelijkheidsregeling, de ambtenaar die door gebrek aan publiciteit of aan beroep op de concurrentie, de medecontractant van de Staat een abnormale winst bezorgt, zich blootstelt aan de gestrengden van de wet.

D. Verdiensten en tekortkomingen van de huidige controle.

Cartesiaans aangelegde geesten zullen de mening zijn toegedaan dat we zonder al die omwegen tot hetzelfde resultaat zouden gekomen zijn, indien we gewoonweg gepoogd hadden een nieuw controlesysteem te bedenken en ons nadien beperkt hadden tot het vergelijken daarvan met dat, wat thans van kracht is.

Dat is ongetwijfeld juist; maar op onze beurt willen we beklemtonen, dat die methode slechts had kunnen vrucht dragen dank zij een geniale inval waarmee we hadden kunnen doordringen tot de grond van dit ingewikkeld probleem, dat zopas het onderwerp is geweest van verscheidene uiteenlopende wetsontwerpen. We hadden trouwens redenen om de verleiding te vrezan van die spectaculaire theoretische oplossingen, die spijtig genoeg wel eens een eenzijdig inzicht weer-geven.

Wij hebben het daarom raadzamer geoordeeld terug te grijpen naar het verleden, niet alleen om aldaar de ons ontbrekende kennis op te doen, maar eveneens om uit te maken of het niet mogelijk zou zijn de nagestreefde doelstellingen te bereiken door gewoonweg het bestaande te verbeteren zonder de oorspronkelijke strekking geweld aan te doen. Er wordt maar al te gemakkelijk beweerd, schreef een van onze meest bekende rechtsgeleerden, dat onze problemen van onze tijd zijn en van geen andere (15).

Naar de opvatting van sommigen zullen we dit overzicht niet genoeg hebben uitgewerkt.

We wensen nochtans de aandacht te vestigen op het feit dat we slechts een beperkt doel hebben nagestreefd. Het is klaar dat de wetgever, bij het treffen van de maatregelen die we onder de loupe hebben genomen, zich niet uitsluitend heeft laten leiden door zijn verbeelding. Wij hebben alleen maar gepoogd dit aan te tonen, om ons op die manier in te werken in de geest van wat werd verwezenlijkt.

Na deze toelichting zullen we trachten een inventaris op te maken van de verdiensten en de onvolmaaktheden van het toezicht dat het Rekenhof heden kan uitoefenen.

Bij het onderzoek van de problemen, die tot nog toe werden gesteld, heeft men voorzeker opgemerkt dat de controle in drie opeenvolgende stadia zou kunnen verwezenlijkt worden: een eerste stadium met toezicht op de formele rechtmatigheid van de verrichtingen; een tweede dat bedoeld toezicht uitbreidt tot de wettelijkheid; en een derde dat eveneens de opportuniteit omvat.

1) *Balans van de huidige controlemogelijkheden, gezien in verhouding tot hun progressieve uitvoering.*

a) *Toezicht op de formele rechtmatigheid der ver-richtingen.*

Voor het gewone materiële toezicht op de schrifturen, de rekeningen en de uitvoering van de begroting, zal moeten toegegeven worden dat men, van het begin af aan er in geslaagd is goed te voorzien in de externe controlebehoeften uitgezonderd die met betrekking tot de naleving van de begrotingstucht.

In verband met de controle op de schrifturen en de rekeningen moeten we er nochtans aan herinneren, dat noch de werkelijkheid van de middelen noch de overeenstemming tussen de primaire registers en de rekeningen onderworpen zijn aan het systematisch toezicht van het Hof; met andere woorden dat dit College doorgaans niet bij machte is na te gaan of de foutieve overdracht van het te innen recht in de rekening geen verkapt tekort dekt. Opwerping voor de vorm, want wij zijn er ons bewust van, dat men geen stevigere waarborgen had kunnen verkrijgen in die sector, zelfs niet indien het Hof niet uitsluitend aangewezen was op zijn eigen toevallige controle en op de steun van het intern toezicht. Trouwens zou die leemte automatisch aangevuld worden indien men — om andere redenen die we verderop zullen onderzoeken en die van groter belang zullen blijken te zijn — tot de conclusie mocht komen dat de bevoegdheid van het Hof moet uitgebreid worden tot controle ter plaatse.

De materiële controle op de uitvoering van de begroting deed een totaal verschillend probleem rijzen. We hebben inderdaad opgemerkt dat het recht tot visum niet bij machte was al de budgettaire inbreuken te beletten, zelfs niet nadat aan de preventieve tussenkomst van het Hof de grootste mogelijke uitbreiding was gegeven. Het was dan ook begrijpelijk, dat in de talrijke gevallen waarin men bij voorbaat had afgezien van bedoeld recht door de uitgaven vrij te stellen van de formaliteit van het voorafgaand visum, het Hof nog veel minder in staat was die overtredingen te voorkomen, niettegenstaande het feit dat de verantwoording van bedoelde uitgaven moet verstrekt worden binnen een beperkte tijdruimte en alleszins vóór het einde van het dienstjaar. Het gaat toch niet op te beweren dat de beteugelende actie, die het Hof achteraf kan uitoefenen op die inbreuken, de toestand naar behoren verhelpt. Ten opzichte van de beslissingen, uitgaande van de Ministers, kan het Hof onder het huidige stelsel niets méér nastreven dan de tekortkoming ter kennis te brengen van de Kamers, met de hoop dat deze laatste gebruik zullen maken van hun prerogatieven om herhaling te beletten van bewuste vergissingen, die zij normaal niet konden dulden. Voor de beslissingen, getroffen door andere ambtenaren, was het Rekenhof integendeel bekleed met een macht tot veroordelen, die vrij energiek was, maar spijtig genoeg bezwaarlijk kon gebruikt worden omdat de tekst waardoor ze tot stand is gekomen, geen opsomming heeft gegeven van de inbreuken.

b) *Toezicht op de wettelijkheid van de uitgaven.*

De leden van het Rekenhof worden wel eens voorgesteld als beproefde technici van het begrotingsrecht. Indien men daaronder verstaat, dat zij op het stuk der uitgaven geen andere bekommernis hebben dan te waken over de strikte naleving van de begrotingstucht, leeft men een opvatting aan die reeds voorbijgestreefd was in de eerste tijden van onze nationale onafhanke-

lijkheid. Want zowel in 1830 als in 1846, heeft men niet nagelaten het Hof te bekleden met het recht om zijn toezicht uit te breiden tot de intrinsieke wettelijkheid van de verrichtingen, beheerst door de begroting. Bedoeld College heeft veel gebruik gemaakt van de aldus geboden interventiemogelijkheden.

Van de intensiteit van de controle die het Rekenhof — in ruime zin — uitoefent op de wettelijkheid van de door de administratie uitgevoerde handelingen met financiële weerslag, kan men zich een gedacht vormen door zich af te vragen, wie buiten het Rekenhof op permanente manier had kunnen waken over de naleving van de wetten, reglementen en gebruiken in een zin die beantwoordt aan de belangen van de Natie.

Om nog een andere concrete idee te geven van de resultaten die op dat vlak werden behaald, voegen we hier nog aan toe dat het Hof meer en meer genoopt wordt de strijd aan te binden met wederrechtelijke praktijken die verscholen zitten achter een schijn van wettelijkheid.

In dit geval zal men het onzeker karakter van de aansprakelijkheid van de ordonnateurs misschien nog meer betreuren; want vermits het onmogelijk is het bedrag te verminderen van de uitgaven, die vrijgesteld zijn van het visum, is het Rekenhof voor ongeveer 75 % van de uitgaven van de Staat aangewezen op de mogelijkheid om gebeurlijk die aansprakelijkheid aan te wenden en de wettelijkheid te doen naleven telkens als zijn gezag zou betwist worden.

In de sector «ontvangsten» is de toestand nog minder schitterend, want daarin wordt zelfs geen gewag gemaakt van de aansprakelijkheid van de ordonnateurs tegenover het Rekenhof. Zoals we reeds hebben kunnen merken, vloeide die toestand voort uit de ruime optie genomen in 1846, waardoor de vaststelling van de te innen rechten niet onderworpen werd aan een systematisch toezicht van het Hof.

c) *Toezicht op de opportuniteit van de uitgaven.*

Het is opvallend, dat zonder ook maar even te zinspelen op het toezicht uitgeoefend door het Rekenhof op de formele rechtmatigheid en op de wettelijkheid van de verrichtingen, de huidige hervormingsplannen ter voorkoming van elk nutteloos afvloeien van openbare fondsen, uitsluitend afgestemd zijn op het schep- pen van nieuwe dwangmiddelen benevens al diegene die reeds voorkomen in de begrotingen, wetten, reglementen en gebruiken.

Ontegensprekelijk zijn de controleregels, ingevoerd door de wetgeving van 1846, juist op het stuk van de opportuniteit het minst doeltreffend gebleken. Wij hebben gezien dat het Rekenhof van de wetgever het recht heeft verkregen om aan het Parlement alles bekend te maken wat het nuttig zou achten in het belang van het land. Hieraan dient evenwel toegevoegd, dat het pas in de loop van de laatste jaren, in de schoot van de wetgevende vergaderingen enkele blijken van aanmoediging heeft mogen ontvangen, die het ertoe hebben aangezet opmerkingen te formuleren die de inop- portuniteit aanroeren van zekere beslissingen van de administratie.

Trouwens houdt de kritiek op de opportuniteit buiten haar neiging om het principe van de scheiding der machten geweld aan te doen, voor de hogere controleinstelling een bepaald gevaar in dat men ten onrechte zou onderschatten; want indien dit toezicht niet kan geobjectiveerd worden naar specifieke criteria wordt het discussievermogen van bedoelde instelling verzwakt en loopt zij het gevaar van een verlies aan prestige.

Ten slotte, zou het Hof die ingeslagen weg resoluut verder opgaan indien er, op het niveau van de organisatie van het werk in het Parlement schikkingen werden getroffen om het in aanmerking nemen van die opmerkingen reëler te maken ⁽¹⁶⁾.

Dit gezegd zijnde, erkennen we met vele anderen dat er aanleiding toe bestaat om na te gaan of die controle niet verder moet doorgedreven worden, door ze desnoods op een geheel andere manier te organiseren.

2) Nieuwe behoeften.

De heer Minister Deruelles heeft onlangs verklaard :

« De stijgende omvang van de openbare uitgaven is het rechtstreeks gevolg van de nieuwe opvatting, die de Westerse maatschappijen zich eigen gemaakt hebben betreffende de zending van de openbare machten. De Staat werd gedurende lange jaren uitsluitend beschouwd als een administratief en coërcitief werktuig. De orde die hij moest handhaven, viel meestal samen met de bescherming van de voordelen van een kleine minderheid enkelingen. Op het huidig ogenblik, en dit waarschijnlijk voor de eerste keer in de geschiedenis van de mensheid, wordt de Staat in dienst geplaatst van alle burgers zonder onderscheid van rang, fortuin of godsdienst. Hij draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de culturele, sociale en economische vooruitgang. Hij moet waken over het welzijn van de bevolking, over de verhoging van het nationaal inkomen, over de sociale rechtvaardigheid, over de bloei van kunsten en letteren, over de ontwikkeling van de wetenschap en het technologisch onderzoek. Deze vernieuwde verantwoordelijkheden hebben onvermijdelijk een duidelijke verhoging, ik zou geneigd zijn te zeggen een uitbarsting van de uitgaven tot gevolg gehad. Zij brachten eveneens met zich een wezenlijke verhoging van de fiscale heffing. Het onvermijdelijk karakter van deze laatste springt niet altijd in het oog. Mag ik hier de spreuk van Bainville : « Il faut vouloir les conséquences de ce que l'on veut » aanhalen ? De belasting is de noodzakelijke tegenhanger, het losgeld van de materiële en intellectuele ontwikkeling.

« De opbrengst van de fiscaliteit echter, moet doeltreffend en met doorzicht worden besteed... » ⁽¹⁷⁾.

Van de toestand die aan de basis ligt van de huidige ontwerpen tot hervorming van de hoge controle op de openbare financiën, kon geen raker beeld getekend worden. Kort en goed, er bestaat geen twijfel meer omtrent de nuttigheid van de economische, sociale en culturele doelstellingen, vervat in het programma van de Staat. Men ontveinst zich ook niet meer dat een uitbreiding van bedoeld programma een betrekkelijke verhoging van de fiscale lasten tengevolge heeft. Door hun gestadige aangroei roepen deze lasten echter een spanning in het leven die belemmeringsreacties uitlokt. En bewuste reacties eisen op ondubbelzinnige wijze dat men zou onderzoeken :

— in de eerste plaats of al de lasten welke de Staat thans draagt binnen de grenzen getrokken door de begrotingen, wetten, reglementen en gebruiken, stroken met de opties waaraan de natie daadwerkelijk de voorkeur geeft ;

— en ook of alle schuldenaars op de overeengekomen manier bijdragen in de lasten.

De h. De Staercke, verslaggever van de rijksmiddelenbegroting, heeft de huidige crisis van het « consensus » in het domein der openbare uitgaven goed doen uitkomen door middel van de volgende overwegingen in verband met de oude uitgaven :

« In welke richting zouden die controles zich kunnen oriënteren ? Ik denk vooreerst aan de subsidies. Zij worden doorgaans toegekend als een tijdelijke steun om het hoofd te bieden aan bijzondere moeilijkheden waarmee een sector heeft te kampen. In feite krijgen zij meestal een institutioneel karakter en het wordt dan uit een politiek en zelfs uit een economisch oogpunt moeilijk ze af te schaffen. Het is derhalve wenselijk dat de eerste toekenning van subsidies zou geschieden op grond van een vaste waardeschaal, die zou worden opgemaakt in het kader van de volledige programmatie (en niet in het belang van een afzonderlijke ondersector) en dat het economisch of sociaal nut van een subsidie periodiek opnieuw onder ogen zou worden genomen.

In de praktijk worden alleen de nieuwe uitgaven aan een nieuw onderzoek onderworpen : de vroegere uitgaven worden als « niet vatbaar voor bezuiniging » beschouwd. Iedere administratie aanziet het als plicht de toegekende begroting geheel op te gebruiken en te rechtvaardigen, uit vrees dat een andere administratie meer zou krijgen. Zuinigheid wordt in feite bestraft. Het is dus onontbeerlijk dat de vroegere en de nieuwe uitgaven met dezelfde objectiviteit worden beoordeeld » ⁽¹⁸⁾.

In verband met de belastingontduiking herinneren wij er aan dat inspecteur-generaal Frank, nog niet zo lang geleden, het verlies van de Schatkist op meer dan 10 miljard per jaar heeft geschat ⁽¹⁹⁾; en dat alleen in de sector bedrijfsbelasting en aanvullende personele belasting op de bedrijfsinkomsten van de individuele ondernemingen ! Die raming wordt bevestigd door een verslag van de Commissie van het nationaal inkomen die de onderschatting inzake inkomsten raamt op 43 t.h. voor de advocaten, 17 t.h. voor de notarissen, 50 t.h. voor de overige vrije beroepen, 50 t.h. voor de handelaars en ambachtsslui, enz. ⁽²⁰⁾.

Dat alles toont duidelijk aan dat de behoeften een wijziging hebben ondergaan, en dat men zich in de toekomst niet meer zal kunnen tevreden stellen met een formule volgens welke de hoge controle zich op het stuk der uitgaven niet ijverig zou bekommeren om de opportuniteit van de verrichtingen en, op het stuk der ontvangsten, niet op systematische wijze zou waken voor de juiste inning van de rechten.

III. Hoe te komen tot een beter en goed gecoördineerd geheel.

Uit wat voorafgaat blijkt duidelijk welke de voorname doeleinden zijn die moeten opgenomen worden in het programma tot hervorming van de hoge controle op de openbare financiën ; die uiteenzetting geeft ons echter nog geen inzicht in de formules — of beter nog de « recepten » — die de verwezenlijking van dit programma zouden kunnen veilig stellen.

Wij betwijfelen het geen ogenblik dat het succes van de hervorming evenzeer bepaald wordt door de oordeelkundige keuze van de formules van uitvoering als door die van het programma. Het geloof zonder de werken is een dood geloof. Aan de andere kant merkte Montesquieu op dat : « dans les plus belles machines l'art emploie aussi peu de mouvements, de forces et de roues qu'il est possible » ⁽²¹⁾.

We zullen in de eerste plaats enkele woorden wijden aan de factoren die, naar onze mening, oriënterend kunnen werken op de aanbevelingen, die nuttig zijn in verband met de techniek die ons naar ons doel moet kunnen brengen.

A. Hoofdfactoren die beslissend zijn bij de keuze van de middelen tot verwezenlijking van de hervorming.

1. Noodzakelijkheid om objectieve criteria vast te stellen met het oog op de uitoefening van de opportuniteitscontrole voor rekening van het Parlement.

Twee gewichtige redenen pleiten voor het objectiveren van de opportuniteitscontrole die men zou willen inrichten: de eerste vloeit voort uit het principe van de scheiding der machten; de tweede heeft betrekking op de doeltreffendheid van bewuste controle.

a) Eerbiediging van het principe van de scheiding der machten.

Het Parlement kan vanzelfsprekend de meest uitgebreide censuur uitoefenen op de handelingen van de uitvoerende macht; maar dat recht is hem eigen en wanneer het de werking van voormelde macht van te nabij volgt, wordt onmiddellijk geschermd met het spook van een «regerende assemblée». Men begrijpt dus wel hoe gemakkelijk een permanent toezicht op de administratieve beslissingen, uitgeoefend door een orgaan dat niet het Parlement is maar dat fungeert voor diens rekening, de normale werking van de politieke instellingen in het gedrang zou kunnen brengen indien bepaalde voorzorgen niet werden genomen. We hebben reeds gezien dat van de opportuniteitscontrole wordt verwacht, dat zij de verzekering zou geven dat al wat uitgegeven wordt ten laste van de Natie, wel degelijk beantwoordt aan de wil van deze laatste. Zo gezien komt het probleem neer op het vaststellen van concrete elementen die de morele verbintenissen vertolken van de regering, zonder welke men aan de Natie nooit de bedoeling zou kunnen toeschrijven kritiek te willen uitoefenen op deze of gene uitgaven, die nochtans toegelaten zijn bij wetten, begrotingen, besluiten of gebruiken.

Om te voorkomen dat de controle ervan zou verdacht worden de normale gang van de uitvoerende macht te willen hinderen, moet vooraf worden geëist dat de kritiek op de opportuniteit zou uitgevoerd worden op grond van criteria waardoor de regering zou gebonden zijn; met andere woorden dat bedoeld toezicht zou geobjectiveerd worden op specifieke grondslagen.

b) Doeltreffendheidsredenen.

De controleur waakt over alle onderwerpen waarvan de uitvoering alleen kan toevertrouwd worden aan personen met meer beperkte opdrachten en grote technische specialisatie. De controle roept dus de idee op van een dialoog tijdens dewelke een «generalist» er zich op toelegt om een «specialist» er van te overtuigen dat deze een vergissing heeft begaan.

Men kan zich gemakkelijk inbeelden hoe onzeker de pogingen van de «generalist» zullen zijn indien hij uitsluitend kan steunen op zijn eigen innerlijke overtuiging.

Het gezag van het argument is inderdaad de eerste vereiste voor de doelmatigheid van de controle. Op een recent congres heeft de afvaardiging van de Duitse Bondsrepubliek nog beklemtoond dat de doeltreffendheid van de activiteit van het Federale Rekenhof — en dat geldt ook voor om 't even welke andere instelling van financiële controle — «op beslissende wijze afhangt van de kwaliteit van zijn eigen werk en inzonderheid van de degelijkheid van zijn argumenten en suggesties».

Het lijkt derhalve gepast, dat ook in dit verslag zou gewaakt worden over de objectivering van de opportuniteitscontrole.

c) Bijkomende opmerking.

Zou het wel mogelijk zijn aan de aldus opgevatte opportuniteitscontrole een voldoende ruim toepassingsveld toe te wijzen?

De h. De Staercke schijnt die overtuiging toegeedaan te zijn vermits hij onlangs verklaard heeft dat de te vestigen controles zouden moeten aangezien worden als de aanvulling van een van hogerhand opgelegde programmatie op het stuk van de openbare uitgaven.

Het eerste programma voor economische expansie werd in ons land goedgekeurd bij de wet van 30 juli 1963; het is bindend voor de openbare sector.

Zoals het thans is opgevat zou dit programma de eerste stappen in de richting van de besproken opportuniteitscontrole niet gemakkelijk maken, aangezien het enkel raadgevingen bevat van zeer algemene aard. We hebben daaruit onder meer vernomen dat het verwezenlijken van de doelstellingen van het plan, de volgende eisen stelt:

— vanwege de openbare machten een tuchtvol optreden om de aangroei van de improductieve uitgaven te beperken en de toeneming van hun middelen bij voorrang te besteden aan de uitgaven voor economische expansie;

— een inspanning om de nationale inkomsten op de meest productieve wijze aan te wenden; wat impliceert dat de nadruk veeleer zou gelegd worden op de behoeften van de toekomst dan op de bestendiging van de verworven toestanden en bestaande belangen, hoe gewettigd ze ook mogen zijn.

Maar het gaat slechts om een eerste experiment en reeds wordt ons voor de toekomst aangekondigd dat de voornaamste politieke en sociale opties, die aan de basis zullen liggen van het nieuwe programma, vooraf zullen onderworpen worden aan het advies van het Parlement.

Het programma voor economische expansie is echter niet het enige gegeven dat de controle zou kunnen gebruiken om na te gaan of de uitgaven overeenstemmen met de werking van de regering, en of zij passen in de sociale en economische politiek van de Staat. Al de politieke documenten, die de morele verbintenissen weergeven die de regering op onbetwistbare wijze heeft aangegaan tegenover de parlementaire meerderheid, zouden daartoe van belang kunnen zijn.

Voorzeker weten we dat de regeringsverklaringen in hun huidige vorm geen ideaal werktuig vormen. Maar ook op dit vlak is de toestand vatbaar voor verbeteringen.

De «Société d'études politiques et sociales» van Leuven merkte daaromtrent in een recent artikel op: «Tot op heden kunnen de regeringsverklaringen, bewust opgesteld in dubbelzinnige bewoordingen, niet ernstig worden opgenomen: de oppervlakkige eenparigheid van de leden van de regering over de verklaring, verbergt slecht de meningsverschillen ten gronde. De regeringsverklaring is trouwens niet het werk van de regering, maar veeleer het resultaat van de onderhandelingen die geleid hebben tot de vorming van de regering.

Naast de uiteenzetting van de inhoud van het «regeringscompromis» zouden de ministers, korte tijd na hun ambtsaanvaarding, een becijferd plan moeten voorleggen waardoor het mogelijk zou worden de actie

van de uitvoerende macht en de studies van het Bureau voor programmatie, de economische begrotingen en de ministeriële begrotingen tot een geheel te maken. Zodoende zouden de latere discussies weer kunnen geplaatst worden in het kader van een gearticuleerd programma, waarvan de gebruikers de voorafbepaalde vorm zouden kennen, en ten slotte het succes of de mislukking.

Naar die opvatting zou de goedkeuring van de jaarlijkse begroting weer zin krijgen, vermits zij het mogelijk zou maken te bepalen, of — en in welke mate — de regering de weg opgaat, die afgebakend werd door de aldus « vernieuwde » regeringsverklaring » (22).

Ten slotte is het niet alleen uit de strikte en vooraf vastgestelde maatstaven dat de controle het middel moet putten om de administratieve beslissingen op een gewettigde manier te censureren; het spreekt immers vanzelf dat de omvang van de morele verbintenissen van de regering jegens het Parlement niet alleen bepaald wordt door wat formeel wordt uitgedrukt, doch ook door wat voortvloeit uit de aard der dingen en dat nergens wordt geformuleerd. Men zou zich b.v. niet kunnen voorstellen dat de regering geen rekening zou houden met de juiste verhouding tussen de aan te wenden materiële middelen en de na te streven doeleinden.

De controle kan derhalve ook belast worden met het onderzoeken van die problemen en kan daartoe, voor de minst duidelijke toestanden, desnoods steunen op horizontale vergelijkingen.

2) Belangrijkheid van de te mobiliseren functionele effectieven.

Hoe meer een controle toevallig en fragmentair is, des te verder af schijnt ze te liggen en des te minder wordt ze gevreesd. Om de waarborgen te bekomen die men tracht te verkrijgen met betrekking tot de opportuniteit van de uitgaven, is een systematische controle nodig die zoveel mogelijk in contact moet komen met het onderwerp. Dat wil niet zeggen dat bedoeld toezicht al de verrichtingen moet onderzoeken, evenmin dat het voor de minste vergissingen moet gaan kibbelen met de administratie. Het beduidt evenwel dat de controle geregeld, door beperkte navorsingen die tot het onderwerp zouden doordringen en tamelijk ver in de bijzonderheden afdalen, de nodige waarborg moet nemen om op voldoende wijze ingelicht te worden over de manier waarop de problemen doorgaans worden behandeld, en om te voorkomen dat met opzet bepaalde types van verrichtingen aan haar aandacht zouden onttrokken worden.

Een gelijkaardige controle fungeert reeds voor het toezicht op de wettelijkheid van dezelfde verrichtingen. Men kent het belang van haar functionele effectieven. Zal men bij het vestigen van de opportuniteitscontrole de verbintenis onderschrijven op korte tijd alweer een nieuwe functionele belegging te doen van dezelfde aard?

Beslist niet, want ook op dat niveau is men de Natie verschuldigd de regel na te leven die een juiste verhouding aanbeveelt tussen de materiële middelen en de nagestreefde doeleinden.

Aangezien de verrichtingen, die onderworpen zijn aan de controle van de wettelijkheid, dezelfde zijn als die welke dienen gevolgd te worden vanuit het gezichtspunt der opportuniteit, en overwegende dat een dispositief, dat voldoende waarborgen biedt, reeds bestaat voor de controle op de wettelijkheid, lijkt de meest rationele oplossing (de behoeften van het toezicht op de wettelijkheid zullen niet verdwijnen maar

zelfs prioritair blijven ten aanzien van die van de controle op de opportuniteit) éénzelfde organisme te belasten met de uitoefening van de twee controles. Die oplossing biedt alvast het voordeel de taken, die gemeenschappelijk zijn in de twee controles, slechts éénmaal te doen uitvoeren.

B. Aanbevelingen.

1. Het Rekenhof behouden als het voornaamste werktuig van de externe opportuniteitscontrole.

Pas na lang beraad hebben we gemeend dit voorstel te mogen formuleren; wij weten immers zeer goed dat er een grote vaardigheid zal vereist zijn om de geplande opportuniteitscontrole behoorlijk uit te voeren. Het is inderdaad niet omdat het Rekenhof kan steunen op een ruime ervaring inzake controleproblemen, en evenmin omdat het reeds vertrouwd is met het onderwerp om het tot hier toe onderzocht te hebben vanuit het standpunt der wettelijkheid, dat het een constructieve dialoog kan aangaan met diegenen die er belang bij hebben dat de opportuniteitscontrole nooit een concrete vorm zou aannemen.

Ook zouden de verwachtingen kunnen beschaamd worden uit hoofde van meer belangrijke redenen, die verband houden met het feit dat de wetgevende macht, door de uitoefening van zulkdanige controle, de uiterste grens zou bereiken van haar macht.

Dergelijke imponderabilia zetten aan tot voorzichtigheid; we meenden echter niet passief te mogen blijven ten aanzien van de pogingen, die in ons land werden aangewend om een controleorgaan op te richten dat beter beantwoordt aan de noden van onze tijd.

In het voordeel van de suggestie om de materiële uitvoering van de opportuniteitscontrole niet te onttrekken aan het Rekenhof, kunnen twee argumenten worden ingeroepen; het eerste getuigt van zuinigheid, het tweede van vakkennis.

Het argument van zuinigheid steunt op de idee, dat zoals reeds werd aangetoond, de beschouwende controle maar doeltreffend zou kunnen zijn mits zeer belangrijke effectieven in te zetten; aan die hogere uitgaven zou men kunnen ontsnappen door één zelfde controleorgaan gelijktijdig te belasten met bewust toezicht, en met dat op de wettelijkheid van de uitgave.

Het bekwaamheidsargument berust op een andere bekende bevinding, nl. dat het verificatiemateriaal, vereist voor de uitvoering van de nieuwe controle, alles bijeengenomen toch zeer dicht staat bij datgene dat door het Hof wordt aangewend.

Naar onze mening zou men een slecht besluit treffen door af te zien van de medewerking van het Rekenhof vooraleer een poging te hebben gedaan in die zin.

Het spreekt vanzelf, dat op het juridisch vlak er geen interferentie mag optreden tussen de controle op de wettelijkheid en die op de opportuniteit. Dank zij de techniek van de functionele splitsing zou het zijn alsof het toezicht werd uitgeoefend door twee verschillende organen.

Die oplossing zou bovendien geen nieuw probleem doen rijzen: reeds in 1846 werd dit procédé gebruikt om een duidelijk onderscheid te maken tussen het recht tot visum en dat tot mededeling.

Toch zou er nog een vraag open blijven, nl. op welke speciale manier men die controle zou begiftigen met een gepaste sanctie.

Het probleem van de sanctie aansnijden, komt meer

op het stellen van een kwestie die niet uitsluitend voorkomt op het vlak van de opportuniteitscontrole; immers zoals we reeds hebben kunnen zien, vertoont ook de controle op de wettelijkheid in dit opzicht vele leemten.

De volgende twee suggesties streven naar de oplossing van bewust probleem.

2. *Het in aanmerking nemen van de opmerkingen van het Rekenhof bevorderen door het inrichten van een gespecialiseerde functionele dienst in de bureaux van het Parlement.*

In de loop van onze uiteenzetting hebben we opgemerkt dat de Ministerraad, voor de uitgaven die onderworpen zijn aan het visum van het Rekenhof, dit College kan dwingen tot het viseren onder voorbehoud.

We hebben ook vastgesteld dat de middelen tot veroordeling, die er toe strekken het gebeurlijk ontbreken van het recht tot visum goed te maken, alléén de afgevaardigde ordonnateurs raken en dat zij in feite moeilijk bruikbaar blijken te zijn.

In sommige gevallen is het dus nog zo, dat het Hof het tot stand komen van verrichtingen, die inbreuk maken op wetten, begrotingen, reglementen en gebruiken, niet kan verhinderen; dat het die welke uitgevoerd zijn evenmin kan bestraffen; en dat zijn rol alsdan beperkt wordt tot het mededelen van die feiten aan de wetgevende kamers.

Bij bewuste gevallen sluiten zich ook nog die aan welke aanleiding geven tot kritiek op het stuk van de opportuniteit; het is immers niet denkbaar dat de Kamers de natuurlijke rechter niet zouden blijven voor de geschillen, die in zo'n delicate kwestie de Ministers tegen het Hof zouden kunnen stellen.

In de huidige toestand kan men echter niet verzekeren dat de verslagen, welke het Hof indient bij het Parlement, een positief gevolg krijgen.

Het is waar dat de ministeriële aansprakelijkheid niet gemakkelijk in te roepen is. De h. Eerste Voorzitter Matton heeft in dat verband opgemerkt:

«De ministeriële aansprakelijkheid heeft nooit iets anders gekend dan een politieke sanctie, omdat zelfs indien de Schatkist belangrijke schade zou lijden door de handeling van een minister, deze laatste in feite nooit geldelijk verantwoordelijk zal gesteld worden. Men zegt terecht dat het geldelijk verhaal op de minister ontoereikend is, te zwaar, ofwel denkbeeldig, inzonderheid wanneer het om een schade gaat die belangrijk is; in elk geval is dat verhaal te ingewikkeld om te hanteren. Elke poging daartoe krijgt onmiddellijk het karakter van een politieke zet» (23).

In verband met de politieke sanctie deed senator Rolin opmerken: «We beschikken over een grondwettelijk orgaan: het Rekenhof. Het bestaat om ons voor te lichten. Wij maken geen enkele gevolgtrekking uit zijn adviezen. Systematisch beschouwt de meerderheid het als een plicht van getrouwheid tegenover haar regering ze volledig te dekken; en als een gebrek aan fair play ten aanzien van de vorige regering, haar last te willen berokkenen en haar een bekrachtiging te weigeren die ze van haar meerderheid zeker zou verkregen hebben» (24).

Wij kunnen nochtans bezwaarlijk aanvaarden dat ministers zelfs zouden verzekerd zijn van die straffeloosheid indien zij werkelijk gewichtige inbreuken zouden gepleegd hebben.

De hiervoren ingeroepen moeilijkheden kunnen althans, inzonderheid in het raam van de opportuni-

teitscontrole, niet beletten dat men op zijn minst zou trachten voor de toekomst de afwijkingen te verhelpen die nog zouden kunnen voorkomen ofwel nadelige gevolgen meeslepen.

Trouwens, het courante wetgevende werk, of het de begrotingen betreft dan wel bijzondere wetten, zou menige kans kunnen bieden om nut te trekken uit de lessen van het verleden.

Om in die richting vooruitgang te boeken, zou in de schoot van de bureaux van het Parlement een gespecialiseerde dienst kunnen opgericht worden met als opdracht de opmerkingen van het Rekenhof in te studeren en voor te leggen aan de commissies. Op die manier zou het beste middel kunnen gezocht worden om een positieve oplossing te geven aan die opmerkingen.

Gezien het ingewikkeld karakter van het onderwerp, zou het werk van die ambtenaren kunnen vergemakkelijkt worden door bepaalde directe contacten met de bevoegde parlementscommissies.

3) *Een regeling voorbereiden van de overtredingen waarvoor het Hof zou gemachtigd worden de ambtenaren, die de uitgaven of ontvangsten hebben teweegebracht, te veroordelen tot het betalen van boeten ofwel tot zwaardere straffen.*

Daar de ministers weinig meewerken aan de daden die uitgaven teweebrengen, is een ander middel om te waken over een behoorlijke sanctie van de controle, het meer reëel maken van de aansprakelijkheid die men in 1921 had willen vestigen naast die van de minister, nl. de aansprakelijkheid van de ordonnateurs, door de minister afgevaardigd voor het uitvoeren van de begroting.

Bij de bespreking van dat onderwerp hebben we als onze mening te kennen gegeven, dat de teksten, die bedoelde aansprakelijkheid regelen, gemakkelijker zouden toe te passen zijn indien ze een meer omstandige omschrijving zouden geven van de handelingen die vatbaar zouden zijn voor veroordeling. Het Franse voorbeeld schijnt daarvan het bewijs te leveren.

In dit opzicht menen wij te mogen suggereren elke wetgevende arbeid te doen voorafgaan door een onderzoek met het oog op het verkrijgen van een concreter inzicht in de toestanden, waarin de tussenkomst van de rechtsmacht van het Hof wenselijk zou blijken. De daartoe vereiste opzoeken zouden gebeuren langs de verschillende controles waarmee het Hof werd belast.

Een zelfde procedure zou kunnen gevolgd worden in verband met de aansprakelijkheid van de ordonnateurs van ontvangsten.

Ten slotte, en om verschillende redenen, nog een laatste suggestie.

4) *Het Rekenhof machtigen om een controle ter plaatse in te richten in elk van de sectoren waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt.*

Op het ogenblik dat de administraties zich toerusten met elektronische ordinatoren, kan de controle ter plaatse niet meer aangezien worden als een te wagen avontuur, maar veeleer als de elementaire hervorming van de wel enigszins verouderde werkmethoden. De eerste tamelijk omvangrijke proef van die aard werd gedaan in de parastatale organismen, beoogd door de wet van 16 maart 1954. De resultaten waren zo overtuigend dat het Hof, in overeenstemming met de betrokken administratie, bedoelde controle

geleidelijk heeft uitgebreid tot een hele reeks andere sectoren.

Wij menen hier geen opsomming te moeten maken van de voordelen verbonden aan die methode van werken; wij wensen slechts ons onderwerp verder af te handelen door aan te tonen dat die maatregel zou kunnen bijdragen tot het oplossen van de nog hangende problemen. In dit opzicht lijkt de controle ter plaatse de hoofdvoorwaarde tot oprichting van een opportuniteitscontrole. Men kan zich inderdaad bezwaarlijk inbeelden dat het Hof, om zo'n delicate zaak tot een goed einde te brengen, alléén maar zou kunnen beschikken over de gegevens die spontaan zouden medegedeeld worden door de gecontroleerde administratie. Zijn inlichtingen zouden moeten aangevuld worden door menigvuldige contacten met de verantwoordelijke overheid. Het Hof zou bovendien een onderzoek moeten doen naar de problemen van zuiver administratieve aard met mogelijke weerslag op de keuze van de oplossing; het zou de beweringen van de verhoorde ambtenaren moeten verifiëren langs andere wegen en zich op de hoogte houden van de laatst goedgekeurde oplossingen; kortom, met het oog op het uitoefenen van een werkelijk betrouwbare controle, zou het de problemen, waartegenover de administratie wordt geplaatst, zelf moeten « meeleven ».

Een tweede niet te verwaarlozen voordeel van een veralgemeende controle ter plaatse berust in het feit dat zij op zeer soepele wijze de leemten in de huidige controle op de ontvangsten zou wegwerken. Wij hebben reeds aangestipt dat het Hof, op basis van de bescheiden die in uitvoering van de wet moeten voorgelegd worden, maar een toevallige en beperkte controle kan uitoefenen op de vaststelling van het recht. Ook weten we dat de fiscale onderschatting in ons land afmetingen bereikt, die onverenigbaar zijn met een degelijk beheer van de openbare financiën. De controle ter plaatse zou het Hof in de gelegenheid stellen, om op grond van de gegevens die berusten in de dossiers van de belastingplichtigen, te verifiëren op welke manier de rechten werden vastgesteld.

Nochtans zijn niet alle gegevens, waarop de taxatie-ambtenaar zijn oordeel heeft gesteund, voorhanden in de dossiers. Aan de andere kant zou het Hof geen talrijk personeel kunnen inzetten voor dat werk.

Wij menen niettemin, dat in die vooralsnog niet gecontroleerde sector, interessante resultaten zouden kunnen bereikt worden, al was het maar door de bedreiging van een toezicht, dat uitgeoefend wordt op de meest onverwachte momenten, en dat vrij zijn eigen onderwerp kiest.

Bovendien zou men zich ook kunnen voorstellen, dat het Hof gedurende een bepaalde tijd zijn actiemiddelen zou versterken door het mobiliseren van een deel van het effectief dat reeds ter plaatse werd ingezet voor de controle op de parafiscale inkomsten in de parastatale organismen. Dit zou evenwel slechts een voorlopige maatregel zijn; want men mag niet uit het oog verliezen, dat de parastatale instellingen minder belang hebben bij het innen van hun ontvangsten dan de Minister van Financiën, aangezien hun tekorten toch steeds gedekt worden door de Schatkist.

Het vermommen van tekorten in de kassen van de rekenplichtigen zou ook bemoeilijkt worden; want de verificatie van het verband tussen de rekeningen van de rekenplichtigen en hun primaire registers, evenals de verificatie van de werkelijkheid van hun tegoeden, zouden met zekerheid kunnen gebeuren.

Het Hof zou weliswaar voor belangrijke, nieuwe taken komen te staan, zowel op het niveau van het toezicht op de uitgaven als op dat van de controle op de

ontvangsten. Maar de controle ter plaatse zou het evenwel ontlasten van sommige verplichtingen van het toezicht op stukken, wat nu een groot deel van het personeel in beslag neemt. Onze gedachten gaan vooral naar de lange briefwisseling, die gewoonlijk onontbeerlijk is voor het afwerken van een zaak die behandeld wordt op stukken; dit tijdverlies zou kunnen voorkomen worden door de controle ter plaatse.

Men heeft kunnen vaststellen, dat behoudens de inrichting van de controle ter plaatse, onze aanbevelingen geen onmiddellijke tussenkomst vergen van de wetgever. Wij zijn er nochtans van overtuigd, dat indien er kon gerekend worden op de goede wil van al de betrokken partijen, de toepassing van onderhavige aanbevelingen zou leiden tot een merkelijke verbetering van de thans gebruikelijke controle.

Het spreekt nochtans vanzelf dat om andere problemen te regelen, zoals bv. die in verband met de parastatalen en de provincies, het nodig zou kunnen blijken bepaalde wijzigingen aan te brengen in de wetgeving.

We zullen besluiten met de wens, dat voor de problemen die werden onderzocht minstens een experiment zoals hiervoren uiteengezet zou gedaan worden vooraleer tot definitieve beslissingen wordt overgegaan. Dikwijls is het aangewezen, zei een bekend auteur, een wet te beproeven vooraleer ze in te voeren.

H. VREBOS,

Raadsherr in het Rekenhof.

(1) Stapleaux (Imprimerie G.). « Loi sur l'organisation de la Cour des Comptes » (Receuil des documents et des discussions. Bruxelles, 1847). p. 314.

(2) Stapleaux, op. cit. p. 320.

(3) Stapleaux, op. cit. p. 343.

(4) Stapleaux, op. cit. p. 380.

(5) Stapleaux, op. cit. p. 381.

(6) Stapleaux, op. cit. p. 393.

(7) Stapleaux, op. cit. p. 445.

(8) Stapleaux, op. cit. p. 384.

(9) Stapleaux, op. cit. p. 384.

(10) Parlementaire bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 132 van 23 februari 1921. Memorie van toelichting, p. 1.

(11) K. Dierckx. De inspecteur van Financiën als financieel adviseur van de minister, in « De Inspectie van Financiën, 1938-1963 », p. 117.

(12) Om een idee te geven van de moeilijkheden die het Rekenhof op dat stuk ondervindt, volstaat het te vermelden dat bedoeld College nog onlangs de aandacht van de wetgevende Kamers heeft moeten vestigen op het feit dat het Bestuur van Registratie schuilen achter voorwendsels zoals het overvloedig werk en het gebrek aan personeel om zich te onttrekken aan de wettelijke verplichting de documenten voor te leggen, nodig om de ten bate van de Staat verkregen rechten vast te stellen.

(13) Parlementaire bescheiden, Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 266 van 12 mei 1921. Verslag van de permanente commissie van Financiën, p. 6.

(14) Administratief Lexicon, verbo: Rekenhof, p. 27.

(15) Cyr. Cambrei, Un conflit d'attributions. Journal des Tribunaux, 1959, p. 58.

(16) De Heer Volksvertegenwoordiger Huysmans in zitting van 16 december 1930. (Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1930-1931, p. 247).

Een ander verwijt dat ik tot het Parlement moet richten is dat het noch de verslagen, die hem worden voorgelegd door het Rekenhof... noch het Boek der jaarlijkse opmerkingen... nagaat.

Die bescheiden worden voor onderzoek onderworpen aan de Commissie van Financiën in de twee vergaderingen; deze laatste zouden uitspraak moeten doen over de conclusies, voorgesteld door hun commissies. Maar daartoe is vereist dat die commissies verslag zouden uitbrengen over die kwesties, wat niet dikwijls gebeurt.

De Kamer, waarbij het Boek van Opmerkingen van het Rekenhof ingediend wordt, heeft nooit een openbare zitting gewijd aan de verslagen van dat College: erger nog, zelfs de Commissie van Financiën houdt er zich niet mee bezig.

De administraties weten dat; ook zijn zij niet erg bezorgd over het inlassen van een artikel in het Boek van het Rekenhof.

De hervorming zit daar: na bespreking van het verslag van het Rekenhof, zouden de opmerkingen van dit College onmiddellijk moeten gesanctioneerd worden.

(17) Bijdrage in « De Inspectie van Financiën, 1938-1963 », p. 7 en 8.

(18) Parlementaire bescheiden, zitting 1964-1965. Verslag van

de Commissie voor de Begroting, 4-I-64-65, nr. 2, p. 84-85 en « Le Soir » van 13 januari 1965. « Pour un contrôle plus efficace des recettes et dépenses de l'Etat ».

(19) en (20) M. Frank, « Le contrôle des recettes fiscales par la Cour des Comptes », stencil van voordracht, gehouden op 7-1-63 voor het « Belgisch Instituut voor Bestuurswetenschappen », p. 2.

(21) « De l'esprit des lois », tome I, p. 27.

(22) Res publica, volume VI, 1964-4, « L'adaptation du pouvoir exécutif aux exigences de la gestion de l'Etat », p. 331.

(23) Traité de science financière et de comptabilité publique, Tome I, p. 691-692.

(24) Parlementaire Handelingen, Senaat, zitting 1957-1958, Zitting van 15 april 1958, p. 1312.

RECHTSPRAAK

HOF VAN CASSATIE

1e Kamer. — 26 november 1964.

Voorzitter-verslaggever: M. Louveaux.

Advocaat-generaal: M. Delange.

Advocaten: Mrs. Van Rijn en Simont.

1. Kindertoeslagen. — Coöperatieve vennootschap. — Coöperateur die zijn nijverheid inbrengt. — Bezoldiging. — Wet van 10 juni 1937 houdende uitbreiding der kindertoeslagen tot de werkgevers en de niet loontrekkende arbeiders. — Niet toepasselijk.
2. Exploot. — Niet door deurwaarder ondertekend. — Nietig.

1. Art. 146, 5° van de wet op de handelsvennootschappen is slechts van aanvullende aard en wijkt af van art. 1853 B.W. Art. 1847 B.W. verbiedt aan degene die zijn nijverheid inbrengt, voor eigen rekening nog werken te verrichten van de soort van die welke het voorwerp van de inbreng uitmaken.

Als derhalve de statuten van een coöperatieve vennootschap bepalen dat de coöperateur in de volle maat van zijn middelen moet meewerken tot de uitvoering van de werkzaamheden van de vennootschap en dat hij, als hij bij een klant te werk wordt gesteld, binnen de vijf dagen een aandeel krijgt van het nettobedrag van de facturen die de klant aan de vennootschap betaalt, en bovendien deel heeft in het batig saldo van de balans in verhouding tot de ristornering van quota die hem zijn betaald op de gefactureerde werken, kan de rechter geldig beslissen dat de ristornering de vennootschappelijke bezigheid van de coöperateur bezoldigt, en niet een bezigheid die hij voor eigen rekening uitoefent.

De omstandigheid alleen dat de coöperateur geen dienstcontract heeft aangegaan, maakt het niet mogelijk hem de hoedanigheid toe te kennen van buiten dienstverband staande arbeider, in de zin van art. 3 van het organiek K.B. van 22 december 1938, genomen in uitvoering van de wet van 10 juni 1937.

2. De handtekening van de deurwaarder, welke de betekening van een exploit vaststelt, is een noodzakelijke formaliteit, in afwezigheid waarvan het geschrift geen deurwaardersakte is. Het betekende afschrift van het exploit vervangt voor degene aan wie het betekend wordt, het origineel; de nietigheid ervan wordt niet gedekt door de regelmatigheid van het origineel.

Nationale Dienst van Kinderbijslag voor arbeiders
buiten dienstverband t/ Firre en Depiesse.

Gelet op het bestreden vonnis, op 17 februari 1960 in hoger beroep gewezen door de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel;

I. In zover de voorziening gericht is tegen verweerster:

Over het middel, afgeleid uit de schending van de

artikelen 1, 2, 5, 9 van de wet van 10 juni 1937 houdende uitbreiding der kindertoeslagen tot de werkgevers en de niet-loontrekkende arbeiders, 3 van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938, voorgeschreven bij artikel 9 van de genoemde wet, 1134, 1319, 1320, 1322, 1832, 1833, 1847, 1853 van het Burgerlijk Wetboek, 1, 141, 145, 146 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen (koninklijk besluit van 30 november 1935) en 97 van de Grondwet,

doordat het bestreden vonnis, al acht het bewezen dat verweerster gedurende de jaren vermeld in de inleidende dagvaarding het beroep van typiste ad interim had uitgeoefend, zonder een dienstcontract te hebben aangegaan noch met de coöperatieve vennootschap « Dactylo-secours » hoewel zij tegenover deze gehouden was tot sommige beroepsverplichtingen, noch met de klanten van deze vennootschap, en hoewel zij door de vennootschap in verhouding tot haar eigen bezigheid en volgens een weddeschaal bezoldigd werd, en zonder te betwisten dat verweerster in de uitoefening van haar beroepsbezigheid zelf niemand te werk stelde krachtens een dienstcontract of dat de uitoefening van haar beroep normaal in België ten minste achttien dagen per jaar in beslag nam, elke toepassing van de rechtsregeling van de kinderbijslagen der buiten dienstverband staande arbeiders op verweerster heeft geweigerd, onder de overweging « dat zij niet voor eigen rekening werkte, maar voor rekening van een coöperatieve vennootschap « Dactylo-secours » waarvan zij coöperateur is, en dat de wetgever niet had gewild dat ieder die, als loontrekkende, niet in aanmerking komt voor de wet van 4 augustus 1930, noodzakelijk onderworpen was aan de wet van 10 juni 1937 (als buiten dienstverband staande arbeider die werkt voor eigen rekening) zodra hij een bezoldigde beroepsbezigheid gedurende de vereiste minimumtijd uitoefende », terwijl het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938 ter voldoening aan de wet van 10 juni 1937 heeft voorgeschreven de rechtsregeling van de kinderbijslagen voor niet-loontrekkenden toe te passen op personen die hun beroep uitoefenen zonder een dienstcontract te hebben aangegaan (artikel 1, a van de wet van 10 juni 1937); dat inzonderheid de toepassing van die rechtsregeling wegens « de uitoefening van een beroep door voor eigen rekening te werken » (artikel 3, eerste lid, van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938) plaats heeft, onder voorbehoud van de voorwaarden van modaliteit, plaats en duur, en onverminderd de « gelijkstellingen » bepaald bij de wet, op elke beroepsbezigheid « buiten dienstverband », dit wil zeggen zonder ondergeschiktheid ten aanzien van een werkgever; dat de omstandigheid dat deze beroepsbezigheid, zoals in het onderhavige geval, verbonden is aan het lidmaatschap van een coöperatieve vennootschap niet verhindert deze bezigheid te beschouwen als « voor eigen rekening » uitgeoefend in de zin van de wetgeving op de kinderbijslagen, zodat, zoals de rechter het vaststelt, degene die de arbeid levert geen dienstcontract heeft aangegaan en hij bezoldigd

wordt niet wegens zijn werkzaamheid in de vennootschap maar wegens zijn eigen werk (schending van alle in het middel aangehaalde bepalingen van de wet van 10 juni 1937 en van het organiek koninklijk besluit); dat het met het oog op de verschuldigde eerbied voor de statuten der coöperatieve vennootschap «Dactylo-secours» en voor de bewijskracht der desbetreffende conclusies verboden was te overwegen dat verweerster in haar beroepsbezigheid als typiste werkte «voor rekening» van deze vennootschap (schending van de artikelen 1134, 1319, 1320, 1322 van het Burgerlijk Wetboek) en dat het in strijd is met de grondregelen van het contract van vennootschap en trouwens tegenstrijdig is te verklaren dat verweerster handelde voor rekening van de vennootschap waarvan zij coöperateur is en tevens vast te stellen dat de vennootschap haar uit dien hoofde voor haar eigen bezigheid en in verhouding tot die bezigheid bezoldigde op grondslag van een weddeschaal (schending van de artikelen 1382, 1833, 1847, 1853 van het Burgerlijk Wetboek, 1, 141, 145, 146 van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen en 97 van de Grondwet):

Overwegende dat de rechter stelt dat wanneer verweerster dactylografisch werk verricht bij de klanten van de coöperatieve vennootschap waarvan zij een niet leidend lid is, zij onderworpen is aan sommige verplichtingen die beletten haar te aanzien als een buiten dienstverband staande arbeider; dat, hoewel zij bezoldigd wordt in verhouding tot haar bezigheid, zij evenwel deze bezigheid niet voor eigen rekening uitoefent maar als vennoot;

Overwegende dat het middel aan deze beslissing verwijt in strijd te zijn met de beginselen van het vennootschapsrecht, inzonderheid met die van de coöperatieve vennootschap, en bovendien op een tegenstrijdigheid te berusten;

Overwegende dat artikel 146, 5°, van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, betreffende de verdeling van de winsten en verliezen tussen de coöperateurs, slechts van aanvullende aard is en van artikel 1853 van het Burgerlijk Wetboek afwijkt met het doel de inbreng van nijverheid in een coöperatieve vennootschap te bevoordelen;

Overwegende dat artikel 1847 van het Burgerlijk Wetboek aan degene die zijn nijverheid inbrengt, verbiedt voor eigen rekening nog werken te verrichten van de soort van die welke het voorwerp van de inbreng uitmaken;

Overwegende dat uit de artikelen 31, 33 en 47 van de statuten van de coöperateur in de volle maat van zijn middelen moet meewerken tot de uitvoering van de werkzaamheden die het voorwerp van de vennootschap uitmaken; dat hij zich te dien einde voortdurend ter beschikking van de vennootschap moet houden en zijn medewerking niet mag verlenen aan concurrerende inrichtingen; dat wanneer hij direct in dienst treedt van een cliënt van de vennootschap, hij de vennootschap moet vergoeden;

Overwegende dat volgens de artikelen 45, 46 en 81 van de genoemde statuten de coöperateur die bij een klant te werk gesteld wordt, binnen vijf dagen na de betaling een aandeel krijgt van het nettobedrag van de facturen die de klant aan de vennootschap betaalt en bovendien deel heeft in het batig saldo van de balans in verhouding tot de ristornering van quota die hem zijn betaald op de gefactureerde werken;

Overwegende dat de rechter derhalve, zonder miskenning van de bewijskracht van de statuten of van de desbetreffende conclusies en zonder tegenstrijdigheid noch schending van de in het middel aangehaalde

wetsbepalingen betreffende de rechtsregeling van de vennootschappen, heeft kunnen beslissen dat de ristornering van quota, bepaald bij de artikelen 45 en 46 van deze statuten, de vennootschappelijke bezigheid van verweerster bezoldigt en niet een bezigheid die zij voor eigen rekening uitoefent;

Overwegende dat, in strijd met wat eiser beweert, de omstandigheid alleen dat verweerster geen dienstcontract heeft aangegaan het niet mogelijk maakt haar de hoedanigheid toe te kennen van buiten dienstverband staande arbeider, in de zin van artikel 3 van het organiek koninklijk besluit van 22 december 1938;

Dat dit artikel immers enerzijds een welbepaalde en beperkende definitie geeft van de buiten dienstverband staande arbeider, welke op verweerster niet toepasselijk is noch in haar hoedanigheid van vennoot van een coöperatieve vennootschap, noch uit hoofde van een bezigheid die zij, niet voor eigen rekening, maar voor rekening van deze vennootschap uitoefent;

Dat, indien het eerste lid van dit artikel de algemene draagwijdte had die eiser eraan toeschrijft, het nutteloos zou geweest zijn dat andere bepalingen van hetzelfde besluit sommige personen die geen dienstcontract hebben aangegaan, uitdrukkelijk gelijkstellen met arbeiders die buiten dienstverband staan;

Dat anderzijds uit de artikelen 3 en 4, eerste tot derde lid, van de wetten betreffende de kindertoeslagen voor loontrekkende arbeiders blijkt dat de door deze bepalingen bedoelde personen in «alle gevallen» beschouwd worden als krachtens een dienstcontract te werk gesteld; dat daaruit volgt dat die personen onderworpen zijn aan de rechtsregeling van de loontrekkende arbeiders, zelfs in afwezigheid van zodanig contract;

Dat derhalve het middel niet kan worden aangenomen;

II. In zover de voorziening gericht is tegen verweerder :

Over de exceptie van niet-ontvankelijkheid, aan de voorziening tegengeworpen door verweerder, die het bestreden arrest buiten de zaak heeft gesteld, en afgeleid uit het feit dat het stuk dat «betekening van de cassatievoorziening» genoemd is en aan de woonplaats van verweerder overhandigd is, niet de handtekening draagt van de optredende deurwaarder :

Overwegende dat de aktie die dagtekent van 24 juli 1963, aan de woonplaats van verweerder is afgegeven en gevoegd is bij de ter griffie van het Hof ingediende memorie van antwoord, geen enkele handtekening draagt;

Overwegende dat de handtekening van de deurwaarder, welke de betekening van een voorziening vaststelt, een noodzakelijke formaliteit is, in afwezigheid waarvan het geschrift geen deurwaardersakte is;

Overwegende dat het betekende afschrift van het exploit, houdende betekening van de voorziening, voor verweerder, het origineel vervangt; dat de nietigheid niet gedekt is door de regelmatigheid van het origineel;

Dat de voorziening derhalve niet onontvankelijk is tegenover verweerder;

Om deze redenen :

Verwerpt de voorziening;

Veroordeelt eiser in de kosten.

HOF VAN CASSATIE

1e Kamer. — 18 september 1964.

Voorzitter : M. Rutsaert.

Raadsheer-verslaggever : M. Wauters.

Procureur-generaal : M. Hayoit de Termicourt.

Advokaat : Mr. Faurès.

Rechtspleging. — In burgerlijke zaken en in zaken van koophandel. — Stilzwijgen van een partij. — Berusting of bekentenis? — Bekentenis door raadsman. — Wanneer?

Behalve in geval van bijzondere wetsbepalingen, kan het stilzwijgen van een partij voor het gerecht over een door de tegenpartij aangevoerd feit, enkel een berusting of een bekentenis uitmaken, wanneer het samengaat met omstandigheden welke dit karakter eraan geven.

De raadsman van een partij kan in rechte en namens zijn cliënt niet geldig en op een voor deze laatste bindende wijze een daad van berusting verrichten of een bekentenis afleggen, tenzij hij daartoe een bijzondere lastgeving heeft ontvangen.

Charon t./ Guedin-Dierckx.

Gelet op het bestreden vonnis, op 24 juni 1963 door de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen in laatste aanleg gewezen;

Over het middel afgeleid uit de schending van de artikelen 1315, 1316, 1354, 1356, 1984, 1988, 1998 van het Burgerlijk Wetboek, 1319, 1320, 1322 van hetzelfde wetboek, tot regeling van de bewijskracht der akten (ten deze de namens eiser genomen conclusies), 61, 1°, 75, 85 en 352 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering,

doordat het bestreden vonnis, om eiser hoofdelijk met de heer Luppens te veroordelen tot betaling van een som van 23.532 frank aan verweerder, laat gelden dat eiser op de conclusies van verweerder niet ontkent dat hij, in tegenwoordigheid van Luppens, de bestelling van het schrijnwerk heeft gedaan en dat hij bij monde van zijn raadsman in pleidooi uitdrukkelijk heeft verklaard de bestelling te hebben gedaan en dat daardoor ontegensprekelijk het rechtsverband tussen verweerder en eiser is ontstaan;

terwijl 1°) het stilzwijgen, zonder meer, van een partij nopens een tegen haar in de loop van een proces aangevoerd feit op zichzelf geen gerechtelijke bekentenis oplevert en niet kan gelden als het wettig bewijs van het kwestieuze feit, voornamelijk wanneer ten deze het bestaan van een beweerd rechtsverband tussen eiser en verweerder bij conclusies stellig betwist wordt door de partij aan wie het tegengeworpen wordt, bedoelde conclusies overigens genomen zijnde « onder alle voorbehoud en zonder enige nadelige erkenning » (schending van de artikelen 1315, 1316, 1319, 1320, 1322 en 1356 van het Burgerlijk Wetboek);

en terwijl 2°) het feit, dat eiser bij monde van zijn raadsman in pleidooi uitdrukkelijk zou verklaard hebben de kwestieuze bestelling te hebben gedaan, evenmin, al was dit feit bewezen, een bekentenis kon uitmaken welke hem kan worden tegengeworpen, daar de advocaat als zodanig, in het bijzonder in zaken waarin een pleitbezorger moet optreden, niet bevoegd is om zijn cliënt in rechte te vertegenwoordigen, en nooit, behalve met een bijzondere en uitdrukkelijke lastgeving, verklaringen, erkenningen of bekentenissen kan

afleggen die zijn cliënt binden (schending van de in het middel aangeduide bepalingen, en inzonderheid van de artikelen 1984, 1988 en 1998 van het Burgerlijk Wetboek);

Overwegende dat eiser in zijn conclusies betoogde dat de tegen hem door verweerder ingestelde vordering niet kon ingewilligd worden, daar tussen hem en verweerder geen rechtsverband was ontstaan, en dat trouwens het bewijs van het contract, waarop verweerder zich beriep, overeenkomstig artikel 1341 van het Burgerlijk Wetboek zou moeten geleverd worden, vermits de werken vreemd waren aan de exploitatie van de handel van eiser;

Overwegende dat het vonnis niettemin de vordering inwilligt om de redenen « dat eerste verweerder (thans eiser) op de conclusies van eiser (thans verweerder) niet ontkent dat hij, in tegenwoordigheid van tweede verweerder (hier partij Luppens), de bestelling van het schrijnwerk heeft gedaan; dat, hij (v.g.) bij monde van zijn raadsman, in pleidooi uitdrukkelijk heeft verklaard de bestelling te hebben gedaan; dat daardoor ontegensprekelijk het rechtsverband tussen eiser en eerste verweerder is ontstaan »;

Overwegende, weliswaar, dat eiser in zijn conclusie geen melding maakte van het door verweerder aangevoerd feit, namelijk dat hijzelf bij verweerder het schrijnwerk had besteld;

Doch overwegende enerzijds, dat behalve in geval van bijzondere wetsbepalingen die aan deze zaak vreemd zijn, het stilzwijgen van een partij vóór het gerecht over een door de tegenpartij aangevoerd feit, enkel een berusting of een bekentenis kan uitmaken, wanneer het samengaat met omstandigheden welke dit karakter eraan geven;

Overwegende anderzijds, dat de raadsman van een partij, in rechte en namens zijn cliënt niet geldig en op een voor deze laatste bindende wijze een daad van berusting kan stellen of een bekentenis afleggen, tenzij hij daartoe een bijzondere lastgeving heeft ontvangen;

Overwegende derhalve, dat het dispositief van het vonnis niet wettelijk gerechtvaardigd is en dat het middel gegrond is;

Om die redenen :

Vernietigt het bestreden vonnis in zover het over de door verweerder tegen eiser ingestelde vordering uitspraak doet :

Beveelt dat melding van dit arrest zal gemaakt worden op de kant van de gedeeltelijk vernietigde beslissing;

Verklaart dit arrest bindend voor de partij Luppens;

Veroordeelt verweerder in de kosten;

Verwijst de alzo beperkte zaak naar de Rechtbank van eerste aanleg te Mechelen.

VLAAMSE JURISTEN,

ABONNEERT U OP

RECHTSKUNDIG WEEKBLAD

RAAD VAN STATE

6e Kamer. — 10 december 1964.

Voorzitter : M. Moureau.
Raadsleden : M. Coyette en Mevr. Ciselet.
Substituut-auditeur-generaal : M. Haesaert.

Rechtspleging. — Afstand van het geding.

In het belang van een goede rechtsbedeling moeten de debatten worden heropend om de minister (verwerende partij) in de mogelijkheid te stellen een memorie neer te leggen waarin hij kan uitleggen waarom hij zich tegen de afstand verzet en om verzoeker de gelegenheid te geven schriftelijk op die memorie te antwoorden.

Bentin t./ Belgische Staat (1. De Eerste-Minister;
2. De Minister van Verkeerswezen;
3. De Minister van Financiën).

Arrest nr. 10.915

Gezien het op 17 december 1963 door Victor Bentin ingediende verzoekschrift;

Gezien de brief die verzoeker op 21 oktober 1964 aan de Raad van State heeft gericht;

Overwegende dat verzoeker de Raad van State in de zoëven genoemde brief van 21 oktober 1964 heeft laten weten dat hij, ten gevolge van de memorie van antwoord van de Minister van Verkeerswezen en het verslag van de substituut-auditeur-generaal, waarin het heet dat zijn aanvraag om advies van 17 december 1963 andermaal niet ontvankelijk moet worden verklaard, uitdrukkelijk afziet van zijn aanvraag; dat hij voorts uiting geeft aan enig leedwezen ten aanzien van wat hij een gemis van begrip vanwege de administratieve diensten noemt;

Overwegende dat de Minister van Verkeerswezen zich ter terechtzitting mondeling tegen die aanvraag om afstand verzet; dat in het belang van een goede rechtsbedeling de debatten moeten worden heropend om de Minister van Verkeerswezen in de mogelijkheid te stellen een memorie neer te leggen waarin hij kan uitleggen waarom hij zich tegen de afstand verzet en om verzoeker de gelegenheid te geven schriftelijk op die memorie te antwoorden.

Besluit :

Artikel 1 : De debatten worden heropend.

Artikel 2 : De Minister van Verkeerswezen beschikt over vijftien dagen, ingaande de dag waarop van dit arrest kennis wordt gegeven, om een nieuwe memorie in te dienen voor de beantwoording waarvan verzoeker eveneens vijftien dagen krijgt.

Abonneert U op Rechtskundig Weekblad

HOF VAN BEROEP TE BRUSSEL

16e Kamer. — 20 januari 1965.

Voorzitter : M. Schuermans.
Raadsheren : M.M. Screvens en Vroomans.
Advocaat-generaal : M. Smets.
Advocaten : Mrs. Bastaens, Laureyns en Roland.

1. Onrechtmatige daad. — Ongeval veroorzaakt door twintigjarig meisje. — Geen aansprakelijkheid van de vader.
2. Schade en schadeloosstelling. — Weduwe. — Smartegeld. — Begrafeniskosten. — Andere materiële schade.

1. Ongeval veroorzaakt door een twintigjarig meisje, rijdend met een sportwagen Fiat 1500, waarin ook het slachtoffer had plaatsgenomen. De weduwe van het slachtoffer richt zich tegen de vader van het meisje op grond van art. 1384 B.W.

Nu de tekortkomingen van het meisje niet uitwijzen dat zij niet de nodige bedrevenheid en stuurvaardigheid bezat of de voorschriften van het verkeersreglement niet voldoende kende, en deze tekortkomingen wijzen op lichtvaardigheid noch in hoofde van het slachtoffer dat zich door het meisje liet vervoeren, noch in hoofde van de vader, bestaat er geen aanleiding toe om het slachtoffer in de verantwoordelijkheid te doen delen of enige aansprakelijkheid op de vader te leggen; gelet op de leeftijd van het meisje, moet het voeren van een sportwagen geacht worden in overeenstemming te zijn met de thans aanvaarde gebruiken, waarbij het houden van toezicht niet meer te pas komt.

2. Volgens de gebruikelijke normen is de toekenning van een smartegeld ten bedrage van 100.000 fr. aan de weduwe verantwoord. In passende verhouding tot de persoonlijkheid van de overledene mogen de kosten naar aanleiding van de begrafenis op 60.000 fr. worden berekend. Daar blijkt dat het slachtoffer geen economische bedrijvigheid had, er zijn leven naar had ingericht, en niets aantoonde dat hij erop gesteld was nog enige economische bedrijvigheid aan te vatten, terwijl ook, wegens de voordelen die de weduwe in de nalatenschap vindt, haar welstand niet is aangetast, kan haar geen vergoeding voor andere materiële schade worden toegekend.

Heylen t/ De Ridder en Leipziger Feuer.

Overwegende dat de beroepen regelmatig zijn naar vorm en tijd;

Overwegende dat de gegevens van het onderzoek uitwijzen, dat betichte, bij nacht, een sportwagen Fiat 1500 stuurde, op een rechtliggende rijbaan, met een uitzicht van meer dan 200 meter, waarvan het wegdek in kassei, nat lag;

dat betichte een snelheid toegeeft van 80 km. per uur, op kruislicht en beweert, verblind te zijn geworden door een tegenligger, dewelke, vermoedende dat zij met baanlichten reed, ter wille van de nogal scherpe uitstraling van haar kruislichten, op 2 à 3 meter van haar, zijn baanlichten ontstak, waarop zij remde en nogmaals remde, met het gevolg dat zij uit haar richting werd geslingerd;

Overwegende dat, de stelling van betichte aanvaardende, moet worden vastgesteld dat het haar klaarblijkelijk is ontgaan, dat een natliggende rijbaan steeds, slechts een betrekkelijke veiligheid biedt en dat, bij een op snelheid afremmen men noodzakelijk in nood-

lottige verwickelingen moet komen, waarvan de gevolgen niet zijn te overzien;

dat, een bij verblinding ontstane belemmering, een dergelijke noodlottige reactie niet zou verrechtvaardigen, dewelke overigens ware uitgebleven, indien betichte geen snelheid hadde ontwikkeld, alsof de rijbaan droog lag;

dat, gelet op dat uitzicht over hetwelk betichte beschikte, de opkomst van een tegenligger op afstand, moest worden opgemerkt, met het gevolg dat zij zich op kruisen heeft kunnen voorbereiden, waarbij snelheidsherleiding niet ongepast zou hebben moeten voorkomen;

dat, het plots opsteken van tegenliggend baanlicht op ingekorte afstand, evenmin verrassend moet zijn geweest, daar naar eigen verklaring, zulks vermoedelijk het gevolg was — spijs de gevolgtrekking afgeleid uit de vermelding voorkomend op de « inspectiekaart » — van het feit, dat de tegenligger in de waan gebracht werd dat hij een voerder met baanlicht aandeed en daarop gewaarschuwd heeft;

dat, derhalve, althans naar de opvatting van betichte zelf, een dergelijke waarschuwing verklaarbaar voorkwam en dan ook niet verrassend heeft moeten aandoen;

dat een verblinding op 2 à 3 meter bovendien uiteraard, slechts kortstondig kon zijn geweest en alle aanpassing niet verhinderde;

dat betichte in casu, heeft laten blijken dat zij niet gesteld was, om steeds mogelijke verwickelingen het hoofd te kunnen bieden, en zich dan ook volkomen heeft laten overstuur brengen, bij de verwikkeling die zich heeft voorgedaan;

Overwegende dat de straftoemeting bovenmatig voorkomt;

dat er verzachtende omstandigheden voorhanden zijn, spruitende uit de afwezigheid van vroegere soortgelijke veroordelingen;

dat uitstel, zoals hierna bepaald, is te verlenen, daar het te verhoppen is dat betichte zich voor hervalling zal weten te behoeden;

Overwegende dat de weerhouden tekortkoming, zoals deze uit de omstandigheden in dewelke het ongeval zich voltrok, naar voren komt, niet uitwijst dat betichte de nodige bedrevenheid en stuurvaardigheid niet zou bezitten, of onkundig zou zijn wat de voorschriften betreft van het Algemeen reglement op het wegverkeer, waaromtrent de kennis ten andere, als dusdanig, ter zake niet is betrokken;

dat het betoonde gebrek aan vooruitzicht of voorzorg, de perken niet te buiten gaat van « doorgaanse » tekortkomingen en derhalve niet wijst op lichtvaardigheid noch in hoofde van het slachtoffer, dat zich door betichte liet vervoeren, noch in hoofde van de burgerlijke verantwoordelijke gedaagde — lastens dewelke gebrek aan toezicht zou dienen te worden weerhouden of nlatigheid in het geven van een goede opvoeding aan betichte;

dat de burgerlijke verantwoordelijke gedaagde ten genooege aantoonst daar niet te kort te zijn aan gebleven, op een, in verband met de te beoordelen feiten, te weerhouden wijze;

dat, gelet op de ouderdom door betichte bereikt, het voeren van een sportwagen in de gegeven omstandigheden, in overeenstemming moet worden gebracht met thans aanvaarde gebruiken en geplogenheden, waarbij het houden van toezicht niet meer te pas komt, noch een gemis aan opvoeding;

dat overigens een gebrek aan opvoeding, noch een gebrek aan toezicht het ongeval verklaren;

Overwegende dat er dan ook geen termen zijn om

de burgerlijke verantwoordelijke gedaagde ter zake te weerhouden, en om het slachtoffer in de verantwoordelijkheid te doen delen;

Overwegende dat wat de burgerlijke partijstelling betreft opzichts de vrijwillig tussenkomende partij, de verzekeringsmaatschappij « Leipziger Feuer », partijen akkoord gaan op het feit, dat bij vergissing niet vermeld werd, dat akte werd verleend van de aanstelling, dewelke overigens uitdrukkelijk naar voren treedt op de uitgewisselde besluiten, bij dewelke de burgerlijke partij haar eisen heeft gesteld, en deze eisen werden bestreden;

dat de eis gesteld door de burgerlijke partijen opzichens voormelde vrijwillig tussenkomende partij dan ook aanvankelijk is;

Wat de burgerlijke eisen ten gronde betreft :

Zedelijk leed :

Overwegende dat gewezen wordt naar « de omstandigheden » der zaak, om het door de eerste rechter toegewezen bedrag van 75.000 fr. als een maximum te doen doorgaan;

dat bedoelde omstandigheden, in dewelke de echtgenoot van de burgerlijke partij het leven verloor, hoe ongewoon ook, niet volstaan om vervreemding tussen echtgenoten te doen aanvaarden;

dat er dan ook geen redenen voorhanden zijn om af te wijken van de gebruikelijke normen, naar dewelke de toewijzing van een bedrag van 100.000 fr. verantwoord is;

Uitgaven in verband met het overlijden :

Overwegende dat waar wordt aangedrongen op een beperking tot een vergoeding wegens vervroegde uitbetaling en gewezen wordt naar het verschil in ouderdom, in het voordeel van de burgerlijke partij, zulks in casu niet te weerhouden is, gelet op de nog belangrijke vermoedelijke levensduur van de ontvallen echtgenoot, met de er noodzakelijk aan verbonden wisselvalligheden, waarop de meeste waarschijnlijkheid, volkomen onzeker blijft;

Overwegende dat de burgerlijke partij ten genoegen aantoonst dat zij, althans ten dele de last van de uitgaven te dragen heft, namelijk in de verhouding van 56/100e;

dat meerdere voldane rekeningen door de burgerlijke partij worden overgelegd;

dat bedoelde uitgaven echter zijn te herleiden tot redelijke en gebruikelijke normen, en slechts te weerhouden zijn in zover zij in passende verhouding staan met de persoonlijkheid van de aflijvige;

dat aldus in billijkheid te weerhouden is ex aequo et bono een afgerond bedrag van 60.000 fr. op de hierna tussengekomen herleidingen :

grond-vergunning	4.000 fr.
begravenisondernemer	35.000
rouwmaaltijd	2.000
grafzerk	15.000
rouwkleding	4.000

60.000 fr.

waarvan de 56/100e zijn toe te wijzen of

$$60.000 \times \frac{56}{100} = 33.600 \text{ fr.}$$

Inkomsten-schade :

Overwegende dat de eerste rechter op oordeelkundige beweegredenen heeft beslist, dat het bestaan van schade ten gevolge van het wegvallen van de economi-

sche waarde van wijlen Michel Zwartjes, met voldoende zekerheid niet vaststaat;

dat de door de burgerlijke partij overgelegde bewijsvoering, in dit opzicht, ontoereikend blijft;

dat, niet kan worden ontkend, dat wijlen Michel Zwartjes, na zich op 3 maart 1960, uit de zaken te hebben terug getrokken, zich volkomen onthouden heeft van alle economische bedrijvigheid, en zijn levenswandel aldus had ingericht, hetgeen hem zijn fortuintoestand toeliet te doen, en naar de meest waarschijnlijke vooruitzichten, zou worden bestendig;

dat niets aantoonde dat hij erop gesteld was enige economische bedrijvigheid te hervatten, hetgeen overigens door de burgerlijke partij zelf wordt gevoeld, waar zij tot bewijsvoering van het tegendeel, buiten de afgesloten overeenkomst om dd. 3 maart 1960, zich genoodzaakt voelt, een bijkomend attest te moeten overleggen, dat na het tussengekomen ongeval werd bezorgd, en niet overtuigend blijft aandoen;

dat verder te recht wordt tegengesteld, dat de burgerlijke partij niet aangewezen was op de economische waarde van haar echtgenoot, dewelke in de gegeven omstandigheden in een niet te ontkennen mate in tegenwaarde aanwezig is in de voordelen die de burgerlijke partij in de nalatenschap vindt;

dat de welstand van de burgerlijke partij onaangetast blijft, gelet op deze voordelen, waarbij eveneens de persoonlijke fortuintoestand van de burgerlijke partij en de destijds aangegane huwovereenkomst in aanmerking dienen te worden genomen;

Om deze redenen :

Het Hof,

Alle andere, meeromvattende of strijdige besluiten verwerpende;

Rechtdoende op tegenspraak;

Gezien :

artikel 211 van het wetboek van strafvordering; artikel 24 der wet van 15 juni 1935; artikel 8-1° der wet van 29 juni 1964; artikel 85 van het strafwetboek; artikel 9 der wet van 1 juli 1956; alsook de wetsbepalingen van het bestreden vonnis;

ter zitting door de Heer Voorzitter aangeduid;

Ontvangt de beroepen;

Doet het vonnis te niet in zover betichte verwezen werd tot een gevangenisstraf van 3 maanden en tot een geldboete van 200 fr. of 2 maanden, met uitstel van 3 jaar wat de hoofdgevangenisstraf betreft, en vervallen verklaard werd van het recht van een motorvoertuig te besturen gedurende een termijn van 2 jaar;

Wijzigende

Verwijst betichte tot een gevangenisstraf van twee maanden en tot een geldboete van 200 fr.;

Zegt dat deze geldboete zal verhoogd worden met 190 opdecimen en alzo gebracht zal worden op 4.000 frank;

Zegt dat bij gebrek aan betaling binnen de wettelijke termijn, deze geldboete zal kunnen vervangen worden door een gevangenisstraf van twee maanden;

Zegt dat de tenuitvoerlegging, wat de hoofdgevangenisstraf betreft, zal uitgesteld blijven gedurende een termijn van drie jaar;

Verklaart haar bovendien vervallen van het recht een motorvoertuig te besturen gedurende een termijn van één jaar, het ongeval aan haar persoonlijk toedoen te wijten zijnde;

Verwijst betichte in de beroepskosten jegens de openbare partij belopende tot op heden in het geheel 883 frank — 110 fr. (vrijgestelde kosten zoals hierna bepaald) = 773 fr.;

Doet het vonnis verder nog te niet in zover de burgerlijke verantwoordelijke gedaagde ter zake weerhouden werd en met betichte verantwoordelijk werd gesteld voor de veroordeling tot de kosten en solidairlijk met betichte verwezen werd om aan de burgerlijke partij te betalen 75.000 fr. met de vergoedende en de gerechtelijke intresten en de kosten;

Wijzigende;

Zegt dat er geen termen zijn om de burgerlijk verantwoordelijke gedaagde ter zake te weerhouden;

Stelt hem buiten zake zonder kosten;

Legt de gerezen kosten, ten aanzien van de burgerlijk verantwoordelijke gedaagde, op strafgebied, ten laste van de Staat in de beide aanleggen, en laat de burgerlijke kosten in dit verband, aan de burgerlijke partij, in beide aanleggen;

Zegt dat er geen termen zijn om het slachtoffer wijlen Michel Zwartjes in de verantwoordelijkheid te doen delen;

Doet het vonnis nog te niet in zover de eis van de burgerlijke partij niet ontvankelijk werd verklaard opzichtsens de vrijwillig tussenkomende partij, de verzekeringsmaatschappij «Leipziger Feuer» en aan de burgerlijke partij slechts een bedrag van 75.000 fr. werd toegewezen;

Wijzigende;

Verklaart de eis van de burgerlijke partij ontvankelijk opzichtsens de verzekeringsmaatschappij «Leipziger Feuer»;

Verwijst betichte en de vrijwillige tussenkomende partij, de verzekeringsmaatschappij «Leipziger Feuer» om te betalen in solidum, aan de burgerlijke partij : 100.000 + 33.600 fr. = 133.600 fr. met de vergoedende intresten vanaf 12 februari 1964 op het bedrag van 100.000 fr. en vanaf de betalingen op het bedrag van 33.600 fr., de gerechtelijke intresten en de helft der burgerlijke kosten in de beide aanleggen;

Ontzegt de burgerlijke partij het meer gevorderde en laat haar de andere helft der burgerlijke kosten in de beide aanleggen;

Bevestigt het vonnis voor het overige.

BURGERLIJKE RECHTBANK TE GENT

10 maart 1964

Voorzitter : M. Serck.

Rechters : M.M. Van Bever en De Wulf.

Advocaten : Mrs. Ch. Leysen, A. Haes en Geert Baert.

Aansprakelijkheid van geneesheer. — Radioloog. — Bijstand van verpleegsters. — Veiligheid van de patiënt. — Geen verplichting van resultaat.

Het nemen van röntgenfoto's van de maag en darmstreek, in normale omstandigheden, biedt geen gevaar voor de stabiliteit van de patiënt of voor het verlies van het bewustzijn; bijzondere bijstand van verpleegsters is dan ook niet vereist. Een röntgenonderzoek onder morfine houdt uiteraard een dergelijk gevaar niet in. Op de dokter-radioloog rust niet de verplichting er in ieder geval voor te zorgen dat de hem toevertrouwde zieke het laboratorium kan verlaten zonder enig ongeval.

Ghesquiere t./ De Paepé.

Overwegende dat de eiser tijdens een radiologisch onderzoek, uitgevoerd door de verweerder in de universitaire afdeling in het Bijloke Hospitaal te Gent, be-

wusteloos gevallen is en daarbij een schedelfractuur heeft opgelopen ;

dat de eis ertoe strekt, in hoofdde, de verweerder te doen veroordelen om als schadevergoeding te betalen de som van 1.552.975 fr. met vergoedende en gerechtelijke intresten, en in subsidiaire orde, een deskundig onderzoek te bevelen met het oog op het bepalen van de schadevergoeding ;

Overwegende dat uit de gegevens van een politieel onderzoek, dat slechts anderhalf jaar na de feiten gedaan werd, blijkt dat de eiser op 22 juni 1961 voor een radiologisch onderzoek van de maag en de darmen naar de röntgenafdeling van de Bijloke gestuurd werd door de dienst van Professor Regnier van het Academisch Ziekenhuis te Gent ;

dat vóór of tijdens dit onderzoek, dat door de verweerder werd verricht, aan de eiser een inspuiting van een geringe dosis morfine toegediend werd ;

dat, terwijl hij zich rechtstaand achter het röntgenapparaat bevond voor een volgende opname, hij plotseling het bewustzijn verloor, ten gronde viel en, door de slag van het hoofd tegen de vloer, een schedelbreuk opliep, met het gevolg dat hij thans nog in een ernstige graad werkonbekwaam is ;

Overwegende dat in de dagvaarding tegen de verweerder ingebracht wordt :

röntgenonderzoek onder morfine de patiënt door twee verpleegsters te laten bijstaan, wat ter zake niet geschied is ;

2) dat de verweerder, wetende dat de eiser in nuchtere toestand was en een inspuiting met morfine gekregen had, er zich bewust moest van zijn dat er gevaar was voor collaboreren, en de daardoor geboden voorzorgsmaatregelen had moeten treffen ;

Overwegende wat het eerste punt betreft, dat de eiser ten onrechte uit de verklaringen van Dr. Van de Velde en van de verweerder de bekentenis meent te kunnen afleiden dat in een geval zoals het kwestieuze de bijstand van verpleegsters principieel zou voorgeschreven zijn ;

dat die verklaringen geenszins die betekenis hebben ;

Overwegende dat het nemen van röntgenfoto's van de maag en darmstreek in normale omstandigheden geen gevaar biedt voor de stabiliteit van de patiënt of voor het verlies van het bewustzijn ;

dat, in dit opzicht, er dus geen bijzondere bijstand van verplegers kan vereist zijn ; dat die bijstand, die trouwens zoveel mogelijk te vermijden is, wegens het gevaar van bestraling, enkel geboden blijkt te zijn wanneer de bijzondere toestand van de patiënt zulks zou vergen of wanneer er vóór of tijdens het onderzoek aanwijzingen zouden blijken te bestaan van gevaar voor collapsus ;

dat het nochtans niet opgaat te beweren dat uiteraard een röntgenonderzoek onder morfine en in nuchtere toestand een dergelijk gevaar inhoudt ;

dat het verder uit de elementen van de zaak niet blijkt dat de toestand van de eiser van die aard was dat er bijzondere voorzorgsmaatregelen geboden waren ;

Overwegende dat verder in de besluiten vruchteloos beweerd wordt dat de verweerder er voor instond dat de hem toevertrouwde zieke in ieder geval het laboratorium voor maagonderzoek kon verlaten zonder dat hem enig ongeval zou overkomen, afgezien van een eventuele fout van de verweerder ;

dat immers dergelijke verplichting van resultaat in ieder geval niet kon bestaan bij ontstentenis van ieder contractueel rechtsverband tussen hem en de eiser ;

Overwegende dat de eis derhalve als ongegrond dient te worden afgewezen ;

Om deze redenen,

De rechtbank,

Gelet op de artt. 2, 3 en 41 der wet van 15 juni 1935; Alle andere conclusies van de hand wijzende, Wijst de eis af als ongegrond, Veroordeelt de eiser tot de kosten.

RECHTBANK VAN KOOPHANDEL TE ST-NIKLAAS

1e Kamer. — 23 maart 1965.

Voorzitter : M. Poppe.
Referendaris : M. Cloquet.
Advocaat : Mr. Verniers.

Verhogingsbeding. — Misleiding van de koper. — Dubbel gebruik.

Op de voorzijde van de factuur zijn interesten à 6 % vanaf de vervaldag bedongen. Op de keerzijde komt een beding voor, waarnaar op de voorzijde niet is verwezen en krachtens hetwelk het bedrag van de factuur met 10 % wordt verhoogd, indien ze 30 dagen na de vervaldag niet is betaald en binnen 15 dagen na aanmaning geen betaling volgt.

Het feit dat op de voorzijde algemene voorwaarden vermeld zijn zonder verwijzing naar het beding op de keerzijde, kan de cliënt in de waan brengen dat hij alleen door de voorwaarde van de voorzijde is gebonden. In feite maken beide bedingen dubbel gebruik uit als vergoeding voor vertraging, want de verkoper eist : 1) interesten à 6 % per jaar wegens vertraging en 2) een forfaitaire vergoeding van 10 % van het factuurbedrag wegens vertraging. Deze tweevoudige vergoeding is een burgerlijke straf, welke als dusdanig nietig is.

Nackaerts t/ Coeckaerts.

Overwegende dat verweerder niet verschenen is noch iemand voor hem ;

Overwegende dat de vordering strekt tot betaling van 1°) 2.039 fr. als bedrag van geleverde waar plus inningskosten, 2°) 250 fr. als bedrag van een verhogingsbeding luidende als volgt : « Wanneer een faktuur gedurende meer dan 30 dagen na haar vervaldag onbetaald is gebleven en er binnen de 15 dagen na de ingebrekestelling geen voldoening volgt uit oorzaak van nalatigheid of bij gebrek aan goede wil in hoofde van de schuldenaar en zonder nadeel der gebeurlijke toepassing te zijnen opzichte van art. 1244 van het Burgerlijk Wetboek, dan zal de schuldvordering verhoogd worden met 10 %, berekend met een minimum van 250 fr. zulks ten titel van overeengekomen strafbeding. », 3°) de moratoire interesten, 4°) de gerechtelijke intresten en de kosten van het geding ;

Overwegende dat de facturen van eiser ook gedrukte algemene voorwaarden dragen aan de voorzijde en o.m. een beding dat luidt : « Na de vervaldag worden de bijkomende intresten berekend aan 6 % 's jaars zonder dat een voorafgaandelijk schrijven moet gezonden wor-

den dit in afwijking van de bepaling van B.W.B.»;

Overwegende dat beide bedingen de «v» beogen in de betaling van de schuld;

Overwegende dat het bindend karakter v ding dat op de keerzijde van de factuur reeds kan in twijfel getrokken worden door 1°) dat gezien eiser algemene voorwaarden (zijde van zijn facturen drukte zonder te ver een apart (zeer belangrijk) beding dat op d voorkomt, hij aldus zijn cliënt in de waan kar hij door geen andere algemene voorwaarden is dan diegene welke op de voorzijde voor dat eiser in geen enkele van de afrekening maningen welke hij aan verweerder heeft t gewag maakt van een mogelijke toepassing de keerzijde gedrukte beding, waar hij noch zegde aanmaningen wel verweerder bedreij aanrekenen van de conventionele interesten.

Overwegende dat het forfaitair beding, i dubbel gebruik maakt met de bedongen int

Overwegende dat indien eiser vergoed de vertraging door de betaling van de co interesten welke hem verworven zijn zonde stelling, hij niet een tweede maal voor de traging mag vergoed worden zonder artikel te schenden, vermits hij alsdan zou vragen: voering van de hoofdverbintenis, 2°) de vergo de vertraging onder de vorm van interest een tweede vergoeding voor de vertraging (van forfaitaire verhoging, geldende als straf — als dusdanig nietig — wegens de ring van de verplichting sub 2°;

Overwegende dat de forfaitaire vergoedi in feite neerkomt op een onrechtstreekse het bedrag van de interesten te verhogen schuldvordering na gedurende 45 dagen 6 % opgebracht, na 15 dagen plots 16 % kun komen te bereiken;

Overwegende dat het verhogingsbeding v traging, waarvan spraak, in de gezegde v voor verweerder niet bindend is;

Om deze redenen:

De Rechtbank, gelet op artikels 2 en 30 to wet van 15 juni 1935 die nageleefd werden

Vonnissende bij verstek,

Verklaart de vordering ontvankelijk en i ten gronde, verwijst verweerder aan eiser de som van 2.039 fr. met de conventionele à 6 % vanaf 21 november 1963 tot de dag met de gerechtelijke interesten sedertdien;

Wijst het meer gevorderde van van de ha gegrond;

Verwijst verweerder in de kosten van he

NOOT: Met het verhogingsbeding, zoals wordt opgevat (zie A.P.R. Tw. Factuur, n wordt niet bedoeld de schuldeiser te vergo de vertraging in de uitvoering, — hiervoor verwijsinteresten —, maar voor de schade wordt berokkend doordat hij een gerechte ring moet instellen. Het in vorenstaand handeld beding was weinig duidelijk, al w melding van artikel 1244 B.W. wel op d van de schuldeiser. Het is echter klaar dat

bestaande wettelijke verplichting en die vatbaar zijn, in tegenstelling met afbetalingen op een kapitaal, voor een onbeperkte aanwas, die het eventueel verschuldigd pensioen aanzienlijk kan overtreffen.»

C. Het K.B. van 30 augustus 1963

stelde nadien de verjaring vast op 5 jaar te rekenen vanaf de 1 januari die het jaar volgt voor hetwelk de bijdragen verschuldigd zijn. Maar daarmee waren al de moeilijkheden niet opgelost omdat de rechtsspraak verdeeld bleef nopens de toepassing van 3 en 5 jaar en het ogenblik waarop de verjaring begon te lopen.

D. De wet van 12 april 1965 (Staatsblad van 16 april 1965 b.4081)

heeft na 9 jaar al de moeilijkheden opgelost.

De voorbereidende werken hebben gewag gemaakt van de verwarring die er heerste. De wetgever heeft gevoeld dat een tegenstrijdige rechtsspraak niet mocht blijven voortwoekeren.

Alhoewel vanzelfsprekend een unieke verjaring van 5 jaar — voor al de gevallen — de Rijksdienst voor pensioenen der zelfstandigen (R.P.Z.) van miljoenen moet beroven, heeft het Parlement toch deze stap gedaan omdat rechtszekerheid absoluut geboden was.

Deze wet bevat slechts 2 artikels:

Art. 1.

De vordering van de bijdragen verschuldigd krachtens de wetten van 30 juni 1956 en 28 maart 1960 verjaart na 5 jaar te rekenen van af 1 januari die volgt op het jaar waarvoor zij verschuldigd zijn.

Art. 2.

Deze wet is van toepassing op alle rechtsoverdrachten behalve op die welke op de datum van haar inwerkingtreding het voorwerp hebben uitgemaakt van beslissingen waartegen geen gewone rechtsmiddelen meer kunnen worden aangewend of die niet meer vatbaar zijn voor voorziening in Cassatie.

Belang van deze wet

Wij hebben gemeend op het verleden te moeten terugkomen om de nadruk te leggen om het uitzonderlijk groot belang van de wet van 1965. Deze lost duidelijk al de moeilijkheden op nopens het onderscheid tussen solidariteitsbijdragen en premies voor het vestigen van een pensioenfonds en de aanvang van de verjaring. Zij heeft alle discussies onmogelijk gemaakt door het in leven roepen van een algemene vijfjaarlijkse verjaring met terugwerkende kracht.

Al de bijdragen van 1956, 1957, 1958 en 1959 zijn dus verjaard zelfs wanneer een vonnis geveld werd voor zover het beroepstermijn nog open is of, indien de eis niet vatbaar is voor beroep, voor zoveel de eis vatbaar is voor een voorziening in verbreking.

Een vraag dient nog gesteld. Moet de verjaring opgeworpen worden door de belanghebbende of mogen de rechtbanken die nog tal van hangende zaken moeten behandelen de verjaring automatisch toepassen.

Een vonnis van de vrederechter van Boom van 19 december 1963 (R.W. 1963-1964, kol. 1078) verklaart dat de wetten van 30 juni 1956, 28 maart 1960 en K.B. van 31 augustus 1963 betreffende de rust- en overlevingspensioenen der zelfstandigen de maatschappelijke orde aanbelangen.

Dienvo rechtban lijk toeg Boom ge maakte.

(1) Dat vorderen (onrechtvaa I. door Pa (2) Als 15 oktober 1964 kol. 8 door een van hen c Voor deze

BOEKBIJZONDERHEID

Prof. Mr. Ande Kluw

De Fac universite een aanta ontwikkel 1813. Het tingheffin en aan Pr werd de l van de l periode se drachten v maatschap derhalve

Dat boe lijk als tit lastingen» heffing in

Voor de heeft Prof van zijn « zijn bijdra leesbaar », waarop de stellig bel heen » wo

De eerst een overg grote inst welke gep ren van d wisslen en

Hoe de steeds bes stand gek toentertijd ginselen n stige gebre het stelsel had » — n de 19de eee die versch

gezet. Te vermelden dat in de jaren 1892-1893 een analytische of gesplitste inkomstenbelasting werd ingevoerd!

Gelet op wat voorafgaat, is de lezer geenszins verwonderd over het ontkennende antwoord dat de auteur geeft op de vraag: was er in de 19de eeuw theoretische beoefening van het belastingrecht? Hoewel «het toenmalige dienstvak der registratie» toch een vermelding verdient!

In zijn slotbeshouwing geeft de auteur — altijd op de hem eigen kernachtige wijze — de drie punten aan die hem, bij zijn terugblik in het verleden, in het bijzonder hebben getroffen; de slechts fiscale functie van de belasting; de volstrekte kloof tussen beginsel en realiteit van de uitvoering; het zoeken naar een «stelsel», naar «beginselen» met een duurzaam karakter.

* * *

In zijn bijdrage levert Prof. Mr. J. G. Detiger het vervolg voor «het ontbrekende tijdvak van ruim een halve eeuw, dat met de Eerste Wereldoorlog fiscaal belangrijk wordt» ... d.i. voor de «wat kortere, maar zoveel meer bewogen periode sedert omstreeks 1900».

Zijn bijdrage, na een algemene opmerking over de moeilijkheden waarmede rekening moest worden gehouden, bestaat uit twee gedeelten: het eerste gedeelte is een schets van de hoofdlijnen van de ontwikkeling in het verleden tot de huidige tijd en het tweede is «het tekenen» van enkele «lijnen» waarlangs het bestaande belastingstelsel, mede aan de hand van wat het verleden aan blijvende waarden heeft geleerd, waarschijnlijk verder zal gaan.

Voor het eerste gedeelte maakt de auteur een onderscheid tussen twee tijdvakken die beide met een wereldoorlog aanvangen: de periode van de Eerste tot de Tweede Wereldoorlog en de periode van de Tweede Wereldoorlog tot heden. Als zeer globale karakteristiek geldt het volgende:

De eerste periode is gekenmerkt in hoofdzaak door de ontwikkeling van de draagkrachtsgedachte (mede, daarbij aanleunend van het belangenbeginsel) en door de opvatting van de uitsluitende budgetaire functie van de belastingheffing (d.w.z. dat die heffing alleen dient voor het dekken van de jaarlijkse overheidsuitgaven, zodat van een economische structuur- of conjunctuurpolitiek, waaraan de belastingheffing dienstbaar wordt gemaakt, of van een bewuste rechtstreekse hantering van de belasting met macro-sociale doeleinden geen — of zeker weinig — sprake is; dat het overheidsbeleid gedomineerd blijft door het streven naar *fiscaliteit* van de belastingheffing — dekking van de overheidsuitgaven — en naar fiscale *neutraliteit*).

In de tweede periode daarentegen komt de sociaal-economische functie van de belastingheffing sterk op de voorgrond en wordt, met name bij de conjunctuurregelende functie van die heffing, het desideratum van uitgavendeckking prijsgegeven: wegens de sedert de Tweede Wereldoorlog belangrijke uitbreiding van de overheidstaak neemt de totale belastingdruk niet alleen snel toe, doch wordt de belastingheffing sociaal-economisch gehanteerd of «als het ware geïntegreerd in het algemene economische en sociale overheidsbeleid» (hoewel de jaren 1955 en volgende «duidelijk een matiging in dit hanteren doen zien»). Voorts valt aan te stippen dat sommige verschijnselen die zich reeds in de eerste periode kenbaar maakten, zich verder ontwikkeld hebben in de tweede periode: aldus bijv. de «afnemende betekenis van het individuele vermogen

ten opzichte van de factor arbeid» en «inkrimping van de zelfstandige heffingsbevoegdheid van de gemeenten».

In het tweede gedeelte van Prof. Detiger's bijdrage «ontwikkelingstendenties voor de toekomst» wordt uitgegaan, eensdeels van een gezonde basis, nl. «van het besef voor realiteit» ... dat «ook de verhouding individu-collectiviteit in laatste instantie en op de lange duur beheerst», en, anderdeels, dat het huidige belastingstelsel niet geheel is wat het behoort te zijn, te weten «een gemeenschappelijk oordeel waarin binnen de begrenzing van het menselijke willen en kunnen de vele bij de belastingheffing betrokken factoren evenwichtig tegen elkaar zijn afgewogen».

Ook staat hij beslist sceptisch tegenover de inkomenshervredering door middel van de belastingpolitiek en lijkt het hem waarschijnlijk dat voor het bereiken van algemeen-economische doeleinden «in veel beperktere mate «van de belastingheffing» gebruik zal worden gemaakt.

Ten aanzien van de nationale rechtsorde en van de internationale orde van de E.E.G. ligt het, volgens Prof. Detiger, in de lijn van de ontwikkeling, dat de E.E.G.-partners tot een gemeenschappelijk belastingstelsel zullen geraken «waarbij de verhouding van de druk van de overschotbelastingen, met name de belastingen van het inkomen, en de zgn. kostprijsverhogende belastingen (in het bijzonder de omzetbelasting) ongeveer 50 : 50 zal zijn». Eveneens ligt het in de verwachting, «dat de additionele lasten, welke de vermogensbelasting en het successierecht op het vermogen leggen», zullen verminderen.

Het toekomstige belastingstelsel zou zijn «een samenstel van belastingen waarvan de kern wordt gevormd door een gematigde inkomstenbelasting» ... «en een algemene omzetbelasting» ... «In een dergelijk geheel van belastingen, waarin de vennootschapsbelasting naast de inkomstenbelasting een noodzakelijke heffing is van collectief, niet-geïndividualiseerd inkomen, is in het algemeen geen plaats voor opbrengstbelastingen, welke noch als herverdelingsmaatregel noch als zgn. kostenbelasting neutraal zijn ingesteld. In deze opzet zal de belastingheffing van de toekomst weder primair de functie hebben van rechtvaardige kostenomschlag, en als een volwaardig belastingrecht deel uitmaken van een rechtsorde waarin privaatrechtelijke normen de voornaamste plaats innemen».

* * *

In de aan deze recensie beperkt toegemeten ruimte is het niet mogelijk de verdiensten van de twee besproken bijdragen tot hun recht te doen komen. Wat in elk geval moet worden vermeld, is dat de auteurs stellig recht hebben op onze hartelijkste felicitaties en op onze oprechte dank. Anderdeels zal het vorenstaande wel voldoende zijn om al degenen die zich met fiscale of met economische-sociale vraagstukken moeten inlaten, aan te zetten om dit uiterst interessant boek aan te kopen (inzonderheid daar de prijs slechts 7½ gulden bedraagt) en in te studeren.

Prof. Dr. F. Amerijckx.

Schade aan Voertuigen. — Uitgegeven door de Verenigde Verzekerden. Brussel 1965, 120 p.

De verzekeringsmaatschappij «De Verenigde Verzekerden» heeft zich een paar jaar geleden bijzonder verdienstelijk gemaakt door de uitgave van haar

«Handboek van de wetgeving op het wegverkeer», dat uiterst nuttig is gebleken voor de voerders van autowagens, die daarin een zakelijke en eenvoudige uiteenzetting vinden van alle vraagstukken die dagelijks behandeld worden vóór de rechtbank, betreffende het wegverkeer.

Thans heeft dezelfde maatschappij een nieuw boekje doen verschijnen «Schade aan voertuigen» waarin de soms zeer delicate problemen besproken worden van de vergoeding die verschuldigd is door hen die aan autowagens schade hebben toegebracht.

Na een bondige uiteenzetting van de principes geeft het werk zeer talrijke voorbeelden van schadegevallen, toegelicht door een overvloedige rechtspraak.

Eerst wordt gehandeld over het bewijs van de schade met de essentiële beginselen betreffende het deskundig onderzoek, — het moge minnelijk geschieden of door het gerecht bevolen worden. Ook de schadevergoeding ex aequo et bono wordt hier toegelicht.

Zeer belangrijk is het 3de hoofdstuk dat gewijd is aan de herstelling van het voertuig en de verschillende modaliteiten die hiermede gepaard gaan. Nuttig en leerrijk zijn de beschouwingen die de auteur mededeelt betreffende de vergoeding van de schade in het vreemd recht.

Oneindig vele betwistingen doen zich voor aangaande de vergoeding voor bedrijfsschade en gebruiks- of genotsderving. Al wat in de praktijk voorkomt wordt hier grondig ontleed en de menigvuldige gegevens die in het werk aangehaald worden zullen aan de advocaten lange opzoekingen besparen, daar hun hier een zeer uitvoerige rechtspraak wordt medegedeeld.

Het werkje wordt besloten met beschouwingen betreffende diverse vraagpunten zoals het bonusverlies, de verbreking van een voordelige verzekering, het ereloon van de advocaten in België en in het buitenland, de kosten van het deskundig onderzoek, de verplaatsingskosten, deurwaarderskosten, enz.

Ook over het ogenblik op hetwelk de schade moet geschat worden, wordt afzonderlijk gehandeld.

De zeer uitvoerige gegevens die in het boek voorkomen werden verzameld door de heer René Ulrix, die door zijn inspanningen een grote dienst aan de practici heeft bewezen.

BALIELEVEN

Orde der Advocaten bij het Hof van Beroep te Brussel

De Stafhouder der Balie van Brussel zond aan de advocaten het hieronderstaand rondschrĳven.

* * *

Studiecentrum voor Beroepshervormingen.

Geachte Confrater,

Er stellen zich talrijke vraagstukken voor wie bekommerd is over de toekomst van de balie en over haar aanpassing aan de vereisten van de moderne samenleving.

Tot nu toe was de Commissie der Beroepshervormingen belast met het oplossen van deze problemen. Thans

bleken hun dringendheid en hun ernst in de ogen van de Raad der Orde de rechtvaardiging te zijn van andere oplossingen. Hij is van oordeel geweest ze te moeten voorleggen aan de gehele balie, haar verzoekend een gemeenschappelijk en geordend programma van hervormingen uit te werken.

De Raad heeft dan ook beslist, ter zitting van 16 februari 1965, in de schoot van de balie een Studiecentrum voor Beroepshervormingen in te richten.

Dit Centrum zal voorgezeten worden door de stafhouder in functie, bijgestaan door een algemeen verslaggever en twee sekretarissen.

Zijn werkzaamheden zullen zich over de volgende vragen uitstrekken :

A. — *De hervorming van de stage*, ten aanzien van de vorming welke de advocaat moet hebben op het ogenblik dat hij om zijn inschrijving op de tabel verzoekt, zal bestudeerd worden door een commissie samengesteld uit advocaten en universiteitsprofessoren; zij zal de vraag onderzoeken mede in verband met de hervorming van de rechtsstudiën.

Deze commissie zal oog hebben voor de oplossing gegeven aan de vraagstukken van de vorming der studenten in de rechten en der stagiairs in andere landen, o.m. in Frankrijk. Zij zal de wenselijkheid onderzoeken van wetenschappelijke naast praktische vorming in de schoot van de balie. Tevens zal zij de vraag van de specialisaties en hun erkenning nagaan.

B. — *De aktiviteit van de leden van de balie als arbiters* schijnt uitbreiding te nemen.

Het schijnt aangewezen te zijn deze aangroei te bevorderen, speciaal wanneer men het belang van het scheidsrecht in het oog houdt, vooral in handelszaken en in de internationale betrekkingen.

Een commissie, samengesteld uit de meest bevoegde advocaten in deze materie, zal als opdracht krijgen een reglement uit te werken dat aan de in geschillen gewikkelde partijen zal aanduiden in welke voorwaarden zij zullen kunnen beroep doen op arbitrage door advocaten.

C. — Elk der volgende acht vragen zal bestudeerd worden onder de leiding van een verslaggever :

1. *De vraagstukken welke het bedrijfsleven interesseren t.a.v. de doelmatigheid van de advocaat.*

2. *Het vraagstuk van het ereloon :*

- de abonnementen o.m. deze van de advocaten van de Staat en van de parastatalen,
- het pactum de *quota litis*,
- het ereloon volgens tarieven,
- de minimumschalen o.m. in zake verzekering.

3. *De vraagstukken van de stagiairs en van de rechtsbijstand :*

- de vergoeding der stagiairs,
- het op zich nemen door geheel de Orde van de dienst der pro deo's.

4. *De eigen problemen van de jonge advocaten* (10 eerste jaren op de tabel).

5. *Doelmatigheid en dagelijks leven :*

Bv. :

- eenmaking van bibliotheken in het gerechtshofgebouw,

- rationalisering van het stelsel van fotokopieën,
- oprichting van een coöperatieve uitgeverij,
- versnelling van de loop van het gerecht en tijdverlies opgelegd aan advocaten.

6. Het fiskale vraagstuk :

- a) Wenst de balie dat een stelsel van forfaitaire belasting opnieuw zou voorgesteld worden ? Wenst men andere hervormingen te dien aanzien ?
- b) De betrekkingen der balie met andere vakmensen naar aanleiding van fiskale geschillen.

7. De betrekkingen van de balie met de buitenwereld:

- a) Voor de informatie met de buitenwereld :
 - 1° Publikaties.
 - 2° Medewerking aan nieuwsuitzendingen, enz.
- b) Voor de informatie van de balie.

8. Pensioen en overlevingspensioen.

Mr. Marcel Grégoire heeft de taak van algemeen verslaggever willen aanvaarden. MMr. Pierre Van Ommeslaghe en Philip Vergels hebben aanvaard hem bij te staan in deze kapitale taak.

De commissie voor hervorming van de stage zal voorgezeten worden door Mr. Jean Baugniet en Mr. Jean Renauld.

De commissie voor het scheidsgerecht zal voorgezeten worden door Mr. Alfred Bernard.

De verslaggevers der acht vragen, hiervoren vermeld onder C, zullen zijn :

Eerste vraag : Mr. Jean Favart, bijgestaan o.m. door Mr. Jean Lambrette;

Tweede vraag : Mr. Jacques Basyne;

Derde vraag : Mr. Stella Wolff en Mr. Paul Humblet;

Vierde vraag : Mr. Marcel Janssen;

Vijfde vraag : Mr. Edmond Limbourg;

Zesde vraag : Stafhouder Van Pé;

Zevende vraag : Mr. Fernand Coupé en Mr. Désiré Winderickx;

Achtste vraag : Mr. Frans Magnée, o.m. bijgestaan door Mr. Jaak Van Waeg.

Al onze confraters die deze taken hebben willen aanvaarden, waarvoor ik hen hartelijk dank, zullen beroep doen op de medewerking welke zij noodzakelijk zullen achten.

Alle leden van de Orde, en wij rekenen essentieel op hun medewerking, zullen van nu af aan wel willen nadenken over de vraagstukken welke opgesomd werden en hun suggesties willen neerschrijven : er zal binnenkort beroep gedaan worden op de scheppende verbeelding van elkeen.

Ik verblijf inmiddels, geachte Confrater, met dienstwillige gevoelens.

De Stafhouder van de Orde,
Maurice CORNIL.

MEDEDELINGEN

Confraternitas Sancti Yvonis

* * *

De Confraternitas Sancti Yvonis zond aan haar leden het hieronderstaande rondschriften.

* * *

Waarde Confrater,

Op woensdag 19 mei aanstaande viert onze Broederschap het jaarlijks feest van haar beschermheilige, Sint-Ivo.

Telkenjare brengt deze plechtigheid een stemming van ware ambtsbroederlijke gemoedelijkheid onder de deelnemers en schept de echte sfeer voor een oprecht confraterneel contact.

Wij nodigen dan ook opnieuw allen uit tegenwoordig te willen zijn in de plechtige avondmis van woensdag 19 mei, te 19 uur, aan het hoogaltaar van Sint-Jacobskerk. De kanselrede zal dit jaar worden uitgesproken door Zeereerwaarde Pater Dr. N.M. Wildiers.

Teneinde aan allen de gelegenheid te geven elkander na de H. Mis te ontmoeten en in een gezellig samenzijn te verbroederen zal de St.-Ivoviering besloten worden met een ambtsbroederlijk avondmaal opgediend in de «Kapel van Bourgondië», Lange Nieuwstraat 31, te 20 uur. De kostprijs hiervan (dienst inbegrepen doch zonder drank) bedraagt honderdveertig frank.

De Raad hoopt dat talrijke leden hun sympathie zullen betuigen door hun deelname. Het volstaat hiertoe het bedrag van deelname te storten op postcheckrekening nr. 1319.92 van Notaris Jacques Leclef, Tabakvest 9, te Antwerpen, vóór 16 mei aanstaande, met vermelding : «St.-Ivoviering».

Aanvaard, waarde Confrater, de uitdrukking van onze verkleefde gevoelens.

Namens de Raad

De Sekretarissen,
C. Van der Planken,
A. Cols.

De Hoofdman,
Ch. Van Hal.

TIJDSCHRIFTEN

Verzameling der Arresten en Adviezen van de Raad van State, jg. 1965 - nr. 1 :

Rechtspraak.

Tijdschrift voor Gemeenterecht, jg. 1965, nr. 4 :

Economische Expansie. — Gemeenten. — Kerkhoven. — Onderwijs. — Onteigening ten algemene nutte. — Onverenigbaarheden. — Openbare onderstand. — Personeel (gemeentelijke).

Jura Falconis, jg. 1965 - nr. 5 :

Van den Bossche P., Editoriaal. — De Raeymaecker O., Is de diplomatieke loopbaan nog aantrekkelijk voor jonge afgestudeerden ? — Van den Berghe H., Schen-

Abonneert U op Rechtskundig Weekblad

kingen op grond van ongeoorloofde oorzaken. — Menes W., Echtscheiding op grond van een geloofskonflikt. — Backx D., Bij de enquête.

Tijdschrift voor de Vrederechters, jg. 1965 - nr. 3 :
Rechtspraak.

Nederlands Juristenblad, jg. 1965 - nr. 18 :

Polak J. M., Privaatrechterlijke bejaardenzorg. — Van den Dungen G. J. M., Terbeschikkingstelling door de kantonrechter. — Pot H. J., Partijen als getuigen.
jg. 1965 - nr. 19 :

Ten Kate Th. B., Het nietige rechtersoordeel. — Enschedé Ch. J., Antwoord aan jhr. Witsen Elias N. — Voûte J. R., Commercial Advisory Foundation in Indonesia.

Weekblad voor Privaatrecht, Notaris-ambt en Registratie, jg. 1965 - nr. 4859 :

Van Hoff E., De coöperatieve vereniging / de coöperatieve flatexploitatievereniging.

Journal des Tribunaux, jg. 1965 - nr. 4489 :

Eeckhout J., La pension alimentaire après divorce. Heurs et malheurs d'une proposition de loi. — Jurisprudence. — Chronique Judiciaire.

Revue Générale des Assurances et des Responsabilités, jg. 1965 - nr. 4 :

Fonteyne J., La valeur des avantages procurés à leurs proches par l'activité des chefs de ménage ouvriers et employés.

Répertoire Fiscal, jg. 1965 - nr. 1-2 :

De Moffarts S., Les problèmes internationaux que posent, pour l'imposition des bénéfices, les régimes d'amortissement et d'évaluation, y compris la réévaluation des bilans.

Mouvement Communal, jg. 1965 - nr. 4 :

Editorial. — Quintin J. M., Le contrôle du stationnement sur la voie publique : Redevances et zones bleues. — Stine L., Journée d'étude à Liège le 27 mars 1965 et consacrée aux normes d'hospitalisation des personnes âgées. — Destree J., Charleroi à l'heure du parking.

Revue de Droit Intellectuel. L'Ingénieur-Conseil :
jg. 1965 - nr. 1-2 :

Vander Haeghen et Evrard M., De l'interprétation des articles 2 et 15 de la Convention de Paris de 1883, et de l'incidence de celle-ci quant au problème de l'accessibilité au brevet européen. — Me Caluwé A., Essai d'une théorie du droit de la concurrence.

Bulletin van de E.E.G., jg. 1965 - nr. 4 :

De werkelijke problemen van de Europese integratie. — De fusie der executieven. — Interne werkzaamheden van de Gemeenschap. — Buitenlandse betrekkingen van de Gemeenschap. — De Gemeenschap en de geassocieerde staten. — Instellingen en organen. — Europese Investeringsbank.

Recueil Dalloz (Parijs), jg. 1965 - nr. 16 :

Brun A., Les courtiers-receveurs et la représentation statutaire.

nr. 17 :

Véron M., La donation de biens à venir entre époux au cours du mariage et la loi du 6 novembre 1963.

Der Staat, jg. 1965 - nr. 2 :

Barion H., Kirche oder Partei ? Römischer Katholizismus und politische Form.

Northwestern University Law Review, jg. 1965 -

Hyman J. D. & Newhouse W. J., Standards for Preferred Freedoms: Beyond the First.

VLAAMSE JURISTEN,

Abonneert U op het "Rechtskundig Weekblad"