

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 2 FÉVRIER 1921

Rapport de la Commission des Finances, chargée d'examiner le Projet de Loi portant revision de la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des Comptes.

*(Voir les nos 133, 307 (session de 1919-1920) et les Ann. parl. de la
Chambre des Représentants, séance du 9 décembre 1920.)*

Présents : MM. DE BAST, vice-président ; le comte CORNET D'ELZIUS
DE PEISSANT, DESPRET, LEPREUX, HUISMAN-VAN DEN NEST et le baron
DE MÉVIUS, rapporteur.

MESSIEURS,

Le Projet de Loi qui vous est présenté et qui émane de l'initiative parlementaire, n'est pas nouveau ; la Cour des Comptes signalait déjà, en 1911, la nécessité d'augmenter le nombre de ses membres ; elle rappelait ce vœu en 1913 et c'est une proposition de loi tendant à modifier la loi du 29 octobre 1846, déposée avant la guerre, reconnue opportune par la Chambre en 1919, rapportée, puis devenue caduque par la dissolution, que l'honorable M. Buyl a reprise et qui vous est soumise aujourd'hui.

Cette proposition a rencontré l'adhésion unanime des 23 membres de la Commission spéciale de la Chambre et a été votée à la Chambre par 119 voix contre 12 et 2 abstentions.

Votre Commission, à l'unanimité des membres présents, a l'honneur de vous proposer l'adoption du Projet de Loi tel qu'il vous est soumis par la Chambre dans son article unique ainsi conçu :

ARTICLE UNIQUE.

L'article premier de la loi du 29 octobre 1846 est remplacé par la disposition suivante :

« La Cour des Comptes est composée de deux chambres

» Chacune de ces deux chambres est composée d'un président, de quatre conseillers et d'un greffier.

EENIG ARTIKEL.

Artikel 1 der wet van 29 October 1846 wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Het Rekenhof is samengesteld uit twee kamers.

» Elke dezer kamers bestaat uit een voorzitter, vier leden en een griffier.

» Ils sont nommés tous les six ans par la Chambre des Représentants qui a toujours le droit de les révoquer.

» Le président le plus ancien portera le titre de premier président et le greffier le plus ancien portera le titre de greffier en chef.

» Les présidents et conseillers doivent avoir au moins l'âge de trente ans.

» Les greffiers doivent être âgés de vingt-cinq ans au moins ; ils n'ont pas voix délibérative. »

» Zij worden, om de zes jaar, benoemd door de Kamer der Volksvertegenwoordigers ; deze heeft altijd het recht ze af te zetten.

» De oudste voorzitter voert den titel van eersten voorzitter en de oudste griffier voert den titel van hoofdgriffier,

» De voorzitters en de leden moeten ten minste dertig jaar oud zijn.

» De griffiers moeten ten minste vijf en twintig jaar oud zijn ; zij hebben geene beraadslagende stem. »

Cette proposition de loi qui modifie la loi organique de la Cour des Comptes du 29 octobre 1846, portant le total de ses membres de huit à douze et créant une seconde Chambre, paraît pleinement justifiée par les circonstances et par la besogne véritablement écrasante qu'un budget de 10 milliards, la vérification de tant de comptes arriérés, l'émission des emprunts et de multiples attributions anciennes et nouvelles, imposent aux conseillers et au greffier de la Cour des Comptes.

Il est douloureux pour votre Commission des finances qui, à trop juste titre, hélas, ne cesse de crier casse-cou et de prêcher économies, de devoir préconiser une augmentation de cadres et un accroissement de dépenses, mais, comme l'a fort bien dit l'honorable Ministre des Finances à la Chambre : « il y a de bonnes et mauvaises économies » et il ne faut ni police insuffisante ni contrôle insuffisant ; d'autant plus que ce souci de contrôle ne peut qu'augmenter notre crédit extérieur et notre confiance intérieure.

Vous avez tous été saisis, Messieurs, de l'amendement proposé par l'honorable M. Liebaert et qui méritait d'autant plus examen et considération que l'expérience, la compétence et la sagesse bien connues de son auteur nous y invitaient.

Cet amendement était ainsi conçu :

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

» 1° Par mises en adjudication, contrats et création d'institutions nouvelles ou de services nouveaux ;

» 2° Par nominations ou promotions de fonctionnaires ou employés, qui entraînent un accroissement de dépenses.

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

» Si les Ministres jugent qu'il peut être passé outre, sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve, et fait dans la quinzaine, connaître à la

Chambre des Représentants et au Sénat les motifs de son opposition. Elle rappelle ceux-ci dans ses observations annuelles. »

Votre Commission, tout en approuvant les modifications que cet amendement apporterait à notre loi organique, en reconnaissant le secours qu'elles donneraient au Ministre des Finances dans l'exercice de sa délicate et ingrate mission, a estimé que cet amendement lui paraissait sortir du cadre de la présente loi, et aurait le grave inconvénient de retarder par un renvoi à la Chambre, l'augmentation du nombre des membres de la Cour des Comptes qui ne se considère plus actuellement à même de faire face à sa lourde tâche et renoncerait à en assumer la responsabilité.

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

Nous nous unissons aux autres parlementaires qui ont émis cet avis pour demander au Gouvernement l'étude de la réorganisation de la Cour des Comptes et des réformes qu'il serait désirable d'y voir apporter par la loi.

Dans cet ordre d'idées, il y a deux défauts principaux auxquels cette loi devrait remédier : le manque de responsabilité et l'insuffisance des compétences et des connaissances juridiques ou techniques, là où la promotion est dominée, non par la valeur, la nomination au choix, mais par l'ancienneté.

Les responsabilités ne sont pas suffisantes ; la responsabilité ministérielle n'a jamais qu'une sanction politique, autant dire qu'elle n'existe pas, l'histoire politique et parlementaire le prouve. Du reste, la responsabilité ministérielle au point de vue pécuniaire serait insuffisante ou trop formidable.

Mais ce qui serait équitable, le Ministre procédant surtout par délégation, étant donné l'impossibilité de tout faire par lui-même, ce serait la responsabilité des fonctionnaires devant un organisme indépendant et capable de les juger en dehors de l'action même de l'administration.

Cet organisme tout indiqué serait la Cour des Comptes, tribunal déjà investi de pouvoirs analogues. Tout agent de l'administration devrait être responsable de l'acte qu'il aurait posé entraînant une dépense illégale, extra budgétaire ou exagérée ; les fonctionnaires ordonnateurs devraient être, du chef des engagements de crédit, responsables au même titre que l'agent payeur du chef des paiements qu'il opère.

L'article 18 de la loi du 15 mai 1846 devrait être modifié dans ce sens et rendre les fonctionnaires pécuniairement responsables des conséquences désastreuses de leurs actes pour le Trésor.

Les commissions des budgets, la commission des économies ne parviendront pas à nous arrêter sur le bord du gouffre où nous courons au point de vue financier, si les administrations continuent à jongler avec les milliards, et si, outre la responsabilité que le Ministre assume de ses actes et peut assumer en couvrant ses subordonnés devant le Parlement, ceux-ci ne sont pas responsables.

Le plus grand mal de notre situation financière avant la guerre, fut l'engagement de dépenses sans crédits correspondants, l'obligation pour le Trésor de les payer et, pour les Chambres, de voter des crédits supplémentaires pour ne pas engager la responsabilité ministérielle.

Ce qui était inadmissible dans les années de richesse, l'est à plus forte raison dans les années de difficultés financières, de déficit à combler, de réelle détresse que traversent nos finances nationales, et tout fonctionnaire engageant des dépenses sans crédit correspondant devrait être justiciable de la Cour des Comptes s'il n'est couvert par son Ministre devant le Parlement.

Toute demande de crédit supplémentaire devrait être soumise préalablement à l'avis de la Cour des Comptes.

Pour la réalisation des idées exposées ci-dessus, il conviendrait de modifier comme suit les lois du 15 mai et du 29 octobre 1846 :

Remplacer l'article 18 de la loi du 15 mai 1846 par le texte suivant :

« Les ordonnateurs délégués par le Ministre pour l'exécution du budget sont justiciables de la Cour des Comptes du chef des engagements de crédits qu'ils ont contractés en violation d'une disposition légale quelconque ou qui ont causé un dommage au Trésor. Les raisons du recours à charge d'un ordonnateur délégué sont préalablement soumises au Ministre compétent.

» Le Ministre est autorisé à substituer sa responsabilité devant les **Chambres** à celle des ordonnateurs délégués. »

Loi du 29 octobre 1846. — Texte nouveau.

« La cour arrête les sommes à recouvrer à charge des ordonnateurs délégués par le Ministre du chef des engagements de crédits constatés en violation des dispositions légales ou du chef de dommages supportés par le Trésor.

» Dans ses observations annuelles aux Chambres, la Cour des Comptes signale les recours exercés à charge des ordonnateurs délégués.

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

Telles sont, Messieurs, de même que l'amendement de l'honorable M. Liebaert, les propositions qui pourraient améliorer et notre comptabilité nationale et son contrôle, mais pour l'instant, votre Commission des finances se borne à vous prier de vouloir bien approuver l'augmentation du nombre des membres de la Cour des Comptes et d'y créer deux Chambres au lieu d'une.

Le Rapporteur,
Baron DE MÉVIUS.

Le Président,
CAMILLE DE BAST.