

(1)

(N° 139.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 2 MARS 1850.

SERVICE DU CAISSIER DE L'ÉTAT⁽¹⁾.

Rapport fait, au nom de la section centrale ⁽²⁾, par M. MERCIER.

MESSIEURS,

La loi du 13 mai 1846 sur la comptabilité de l'État a laissé en suspens une mesure importante, l'organisation du service du caissier de l'État, qu'elle a déclarée devoir faire l'objet d'une loi spéciale. Le projet de loi présenté, le 24 décembre dernier, par le Gouvernement, a pour but de remplir cette lacune.

Les questions relatives au caissier de l'État ont été longuement débattues dans cette enceinte, à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la comptabilité générale. Le système existant a été l'objet de nombreuses critiques ; les garanties et les moyens de contrôle qu'il présente ont été jugés insuffisants. Toutefois on a été assez généralement d'accord sur l'avantage qu'il y avait à confier la caisse de l'État à une société financière ; du moins, personne n'a combattu ce système d'une manière absolue.

C'est aussi à ce parti que le Gouvernement s'est arrêté ; le projet qui est soumis à nos délibérations tend à charger du maniement des fonds de l'État un établissement financier, organisé par la loi.

Le principe même du projet, déposé dans son article 1^{er}, n'a fait l'objet d'aucune observation de la part des sections.

Dans la section centrale, un membre a exprimé l'opinion, que remettre la caisse de l'État entre les mains d'une société financière constituait un privilège immense qui pouvait entraîner de graves dangers ; il craint que dans les temps difficiles, au moment où l'État a le plus besoin de toutes ses ressources, le paye-

(1) Projet de loi, n° 70.

(2) La section centrale, présidée par M. DELFOSSE, était composée de MM. ROUSSELLE, DE MAN D'ATTENRODE, PRÉVINAIRE, TESCH, MERCIER et OSY.

ment des impôts ne se fasse exclusivement en billets de banque. Les agents du caissier, dit l'honorable membre, se garderont bien de refuser le papier de l'établissement auquel ils appartiennent ; de là une source d'embarras pour le Gouvernement qui, à la moindre crise, se verra obligé de décréter le cours forcé des billets de banque. D'un autre côté, l'honorable membre ajoute que la Banque Nationale, faisant usage des fonds de l'État dans ses opérations, trouvera dans cette faculté un puissant moyen d'augmenter les bénéfices de ses actionnaires.

La majorité de la section centrale n'a pu partager ces appréhensions : en effet, selon l'art. 14 du projet de loi sur la Banque Nationale, c'est au Gouvernement qu'il appartient d'autoriser l'admission des billets de banque dans les caisses de l'État ; il ne le fera que lorsqu'il aura la conviction que cette mesure ne présente pas de danger ; quant aux agents de la banque, ils ne recevront eux-mêmes ces billets des comptables de l'État, que lorsque ceux-ci auront préalablement été investis des pouvoirs nécessaires pour les accepter. Le Gouvernement a d'ailleurs, comme les particuliers, la faculté d'échanger contre du numéraire les billets de banque qui seraient versés dans ses caisses ; comme il a toujours une connaissance exacte de la situation de la banque et du trésor, il ne peut jamais être pris au dépourvu. Enfin, si le danger signalé par l'honorable membre était fondé, la gestion de la caisse de l'État par un agent particulier ne le ferait pas disparaître. du moment que, dans un cas comme dans l'autre, les comptables de l'État auraient été invités à accepter les billets de banque.

A la dernière observation faite par l'honorable membre, il a été répondu que la Banque Nationale étant considérée comme comptable, en vertu de l'art. 2 du projet et de l'art. 6 de la loi sur la comptabilité générale, et le premier devoir d'un comptable étant de représenter à toute réquisition le dépôt qui lui est confié, aucune fraction de l'encaisse ne pourra être employée à une destination étrangère au service de l'État.

Les deux amendements indiqués ci-après ont été présentés par l'honorable membre.

« Cet établissement ne pourra faire application de l'encaisse à ses opérations particulières.

» Les statuts de la Banque Nationale seront soumis au pouvoir législatif. »

Il avait été préalablement décidé par la section que les questions suivantes seraient faites à M. le Ministre des Finances.

Y aura-t-il une caisse séparée pour les fonds de l'État et ceux de la banque ? Celle-ci pourra-t-elle momentanément employer les fonds de l'État à ses affaires particulières ?

Voici la réponse qui lui a été faite par M. le Ministre des Finances :

« La séparation de caisse serait sans but, comme sans utilité ; une telle disposition pourrait être rendue illusoire ; elle nuirait au commerce, entraverait la circulation des espèces, et par conséquent serait plus ou moins nuisible au développement de la richesse nationale.

» Le projet de loi offre toutes les garanties désirables, il faut en combiner les dispositions avec celles relatives à l'institution de la banque : il y a contrôle, publicité, vérification des registres, inspection des caisses, etc. Est-il utile que des fonds restent déposés dans les coffres de certaines agences de la banque, alors

» qu'ils pourraient être employés avantageusement pour le pays? Il doit suffire
» que la banque ait constamment des fonds pour représenter l'encaisse du trésor,
» et pour assurer le service sur tous les points du royaume, sans compromettre
» ses opérations de banque, et c'est à quoi le Gouvernement est tenu de veiller. »

Cette réponse a paru satisfaisante à la majorité de la section centrale.

Le premier amendement indiqué plus haut, ayant été mis aux voix, a été repoussé par cinq voix contre une et une abstention.

Les membres qui ne l'ont pas adopté l'ont considéré comme étant inutile, le but de son auteur étant atteint par les dispositions mêmes du projet de loi.

Le second amendement a également été rejeté par la section centrale, comme se rattachant plutôt au projet de loi sur la Banque Nationale qu'à celui qui est relatif au caissier de l'État.

La section centrale, envisageant les diverses dispositions du projet de loi sur la Banque Nationale, a reconnu que cet établissement, tel qu'il devait être constitué, remplirait toutes les conditions qui, dans plusieurs occasions et notamment dans la discussion de la loi sur la comptabilité générale, ont été signalées comme indispensables pour offrir une entière sécurité à l'État. Ainsi :

Les opérations de la banque sont circonscrites dans des limites sages et prudentes.

Une action suffisante est donnée au Gouvernement pour prévenir les abus sans porter atteinte à la liberté de la compagnie financière.

La plus grande publicité est donnée à la situation de la Société, à des époques rapprochées.

Le contrôle de la Cour des comptes et des agents de l'administration est consacré pour tout ce qui concerne les recettes et les dépenses faites pour compte de l'État.

Le privilège du trésor public s'étend à tous les besoins de la banque.

Ces garanties ont paru telles à la section centrale, qu'aucun caissier particulier ne pourrait, à ses yeux, en offrir de plus complètes.

La dépense nécessitée par le nouveau service a également fait l'objet d'une discussion générale au sein de la section centrale :

Selon l'art. 7 du projet, une indemnité, qui ne peut excéder 200,000 francs, doit être allouée annuellement à la Banque Nationale pour faire le service du caissier.

La section admet ce chiffre comme *maximum*.

Mais là ne se borne pas la dépense qui résultera de l'adoption du projet présenté.

A côté de chaque agence d'arrondissement de l'établissement financier, le Gouvernement se propose, ainsi qu'il l'annonce dans l'exposé des motifs, de placer un fonctionnaire de l'État ayant le titre de payeur du trésor.

La nécessité de cette dernière dépense a été mise en doute par plusieurs membres de la section centrale.

Les sections, de leur côté, ont présenté des observations sur le même objet ; nous allons d'abord les reproduire avec les réponses qu'elles ont provoquées de la part de M. le Ministre des Finances, à qui la section centrale a cru devoir les communiquer.

La 1^{re} section demande quelle sera la dépense à résulter de la création de payeurs d'arrondissement, dont la nécessité ne lui paraît pas démontrée.

La 5^e section demande si ces agents seront rétribués par la banque ou par l'État.

La 5^e section appelle l'attention de la section centrale sur la possibilité de confier les fonctions de payeur aux inspecteurs d'arrondissement et contributions, là où il existe des fonctionnaires de cette catégorie.

Le Gouvernement a fait les réponses suivantes à ces différentes observations :

« La banque rétribue ses propres agents, le Gouvernement rétribue les siens, »
 » sans qu'il doive en résulter un surcroît de dépenses pour l'État : l'économie à » réaliser sur le service du caissier, les frais de port de lettres, suffiront avec » l'allocation destinée à faire face aux frais des directions du trésor, pour pouvoir » au service des payeurs. »

« Ce point (l'observation de la 5^e section) a été scrupuleusement examiné lorsqu'il » s'est agi de divers systèmes mis en avant pour le service du caissier et du trésor. »
 » Mais il a été reconnu que les attributions confiées aux inspecteurs des contri- » butions sont, en général, trop nombreuses pour pouvoir y ajouter celles réservées » aux payeurs.

» Que la confusion de comptabilité serait à craindre sous plusieurs rapports, et, » notamment, en ce qui concerne les mandats du trésor, qui doivent passer par » l'intermédiaire des inspecteurs comme agents de l'administration des contribu- » tions et qui devraient leur revenir comme agents du trésor ; que l'économie ne » serait pas aussi importante qu'on le suppose ; et enfin que le cumul des fonctions » d'inspecteur des contributions et de celles de payeur ne permettrait pas de faire » disparaître tous les vices du système actuellement en vigueur, au point de vue » tant de l'administration que des créanciers de l'État.

» On voudra bien ne pas perdre de vue que par suite de la nouvelle organisa- » tion de l'administration des contributions en province, des inspecteurs ont été » supprimés dans les arrondissements peu importants, ce qui a dû augmenter les » attributions des autres inspecteurs. Et comme dans les arrondissements où cet » emploi a été conservé, le service des payeurs sera également assez étendu, le » cumul aurait précisément lieu là où les deux branches de service présenteraient » le plus d'affaires.

» Toutefois, dans les localités où les opérations sont plus restreintes, le Gouver- » nement se propose de désigner un agent d'une autre administration financière, » pour faire l'office de payeur, afin de ne pas dépasser la limite des dépenses que » coûte le service actuel. »

De son côté, la section centrale a prié M. le Ministre des Finances de lui trans- mettre un état présentant la somme payée chaque année à la Société Générale depuis dix ans pour le service de caissier de l'État, en faisant la distinction de ce que cet établissement a reçu :

- 1° Au taux de $\frac{1}{5}$ p. $\frac{\circ}{\circ}$ sur les recettes ordinaires ;
- 2° A celui de $\frac{1}{8}$ p. $\frac{\circ}{\circ}$ sur les bons du trésor ;
- 3° A celui de $\frac{1}{16}$ p. $\frac{\circ}{\circ}$ sur les emprunts ;
- 4° Pour remboursement des ports de lettres et autres frais.

Le tableau fourni par M. le Ministre des Finances, présentant ces diverses indi-

cations, se trouve annexé au présent rapport, il en résulte que pendant cette période décennale, la moyenne de la dépense annuelle a été de fr. 269,155-90. Ce serait donc là le *maximum* de la dépense qui, d'après la réponse consignée plus haut, pourrait être faite tant pour le service du caissier que pour celui des payeurs qui seraient institués dans les arrondissements autres que celui du chef-lieu de la province.

Les motifs principaux qui engagent le Gouvernement à établir des payeurs d'arrondissement sont indiqués dans l'exposé des motifs du projet de loi. Nous ne les reproduisons qu'en substance :

En premier lieu, pour ce qui concerne *les recettes* :

« Les versements ne faisant l'objet que de simples récépissés, et les intéressés »
 » ne les transmettant que tardivement à l'administration du trésor (il en est même »
 » qui n'y parviennent jamais), il s'ensuit que cette administration n'a pas les élé- »
 » ments nécessaires pour établir le compte courant de son caissier.

» Comme elle ne constate les récépissés dans ses écritures qu'à mesure de leur »
 » réception, alors que le caissier consigne dans les siennes les recettes qu'il fait »
 » journallement, il est évident qu'il ne saurait exister à aucune époque, entre les »
 » comptes de ce dernier et ceux du trésor, ce point de concordance, de contrôle, »
 » que doit présenter toute comptabilité bien établie.

» Il est des cas où l'administration et la banque elle-même sont matériellement »
 » dans l'impuissance de vérifier si les agents du caissier ont renseigné dans leur »
 » comptabilité la totalité des versements effectués pour le compte du trésor. Il »
 » suffit, pour cela, que l'agent ait négligé de tenir compte d'un versement, et que »
 » la partie versante ne juge pas devoir se dessaisir du récépissé qui constitue son »
 » seul titre, par la transmission de cette pièce au Département des Finances. De »
 » là l'impossibilité de vérifier s'il y a omission dans les recettes renseignées par »
 » l'agent du caissier. »

Les observations faites dans le même sens par la Cour des comptes sont insérées dans l'exposé des motifs.

Des considérations de même nature ont fait introduire, par amendement dans la loi sur la comptabilité, l'art 4 ainsi conçu :

« Tout versement ou envoi en numéraire et autres valeurs dans les caisses de »
 » l'État, pour un service public, donne lieu à la délivrance d'un récépissé à talon, »
 » avec imputation du versement.

» Ce récépissé est libératoire et forme titre envers le trésor public, à la charge »
 » toutefois, par la partie versante, de le faire viser et séparer de son talon dans »
 » les 24 heures, par les fonctionnaires et agents administratifs désignés à cet »
 » effet. »

En second lieu, relativement aux dépenses, l'exposé dit :

« L'administration du trésor public, n'ayant d'autres agents, en province, »
 » que les directeurs du trésor, ce sont eux qui ont mission de payer les »
 » dépenses imputables, soit sur le budget de l'État, soit sur les fonds déposés au »
 » trésor. Tout possesseur d'une ordonnance de paiement ou d'un mandat est donc »
 » obligé d'en présenter le titre au bureau du directeur du trésor, afin d'obtenir »
 » en échange une assignation payable au porteur à l'une des agences du caissier »
 » dans la province. Les inconvénients qui en résultent pour le public ont donné

» lieu à des plaintes souvent réitérées, et particulièrement de la part des pensionnaires de l'État qui n'habitent pas l'arrondissement où est situé le chef-lieu de province. Les pensions étant ordonnancées collectivement et les ordonnances déposées à la direction du trésor, les titulaires sont astreints à y présenter leur brevet accompagné d'un certificat de vie, revêtu d'une quittance dûment légalisée. à l'effet d'obtenir en échange une assignation sur l'agent du caissier dans l'arrondissement de la résidence du pensionnaire.

» Si le certificat de vie n'est pas admissible pour cause d'erreur ou d'irrégularité, — parfois il ne s'agit que d'une rature, d'une surcharge non approuvée, chose qui arrive souvent; — si l'assignation ou la lettre contenant avis de l'émission est entachée d'irrégularité, le pensionnaire est obligé de recommencer, à de nouveaux frais, les mêmes courses.

Un membre de la section centrale a présenté les observations suivantes pour démontrer le peu d'utilité qu'il y aurait à établir des payeurs d'arrondissement, soit pour le service des recettes, soit pour celui des dépenses :

« Les dispositions de l'art. 4 et la loi sur la comptabilité, dispositions qui n'avaient pas été comprises dans le projet du Gouvernement, sont-elles nécessaires, indispensables ?

» Si elles sont nécessaires, ou seulement utiles, faut-il, pour qu'elles reçoivent leur exécution, créer de nouveaux agents et entraîner le trésor dans une dépense que l'on évalue au *minimum* de 70,000 francs ?

» Répondre à ces questions, dit l'honorable membre, c'est réfuter en même temps les raisons qui ont été données pour établir la nécessité d'agents spéciaux du Gouvernement dans chaque arrondissement pour le service des recettes.

» L'administration de la trésorerie pourrait établir facilement la situation du caissier au moyen d'un extrait du journal de chaque agent de la Banque Nationale, qui lui serait envoyé chaque jour ou chaque semaine, soit directement, soit par l'intermédiaire de la banque, soit par celui du directeur du trésor dans chaque province. Ce journal indiquerait la date et le numéro des récépissés, le nom de la partie versante, la somme et l'imputation du versement.

» Les pièces nécessaires pour la décharge des parties versantes et le contrôle du compte de la banque seraient, comme aujourd'hui, les récépissés eux-mêmes. Si quelques-uns de ces récépissés sont parfois rentrés tardivement à la trésorerie, ou, dans des circonstances excessivement rares, n'ont pas été représentés, c'est que les intéressés ignoraient que cette formalité dût être remplie pour leur propre décharge. Eux seuls, et non le trésor, eussent d'ailleurs été victimes de cette négligence si elle n'avait été découverte. Il suffirait, pour empêcher de pareils faits de se reproduire, de rendre les parties versantes attentives à l'obligation qui leur est imposée, en imprimant sur la formule du récépissé un avertissement conçu dans ces termes : « *Ce récépissé n'est libératoire et ne forme titre envers le trésor public que pour autant qu'il soit reproduit à la trésorerie.* » On peut être persuadé qu'au moyen de cette précaution chaque récépissé serait toujours porté en compte dans un bref délai.

» Il serait enfin très-facile d'éviter la coïncidence si peu probable de ces deux circonstances, que l'agent de la banque négligerait de porter un versement en

recette, et que la partie versante, contrairement à son intérêt, ne reproduirait pas le récépissé. Il n'y aurait qu'à prescrire la tenue d'un registre à souche pour la délivrance des récépissés. De cette manière, jamais un récépissé ne pourrait être délivré sans qu'il en fût tenu écriture, ce document devant être détaché d'un registre qui renferme les mêmes énonciations.

« Ces moyens mettraient la trésorerie en mesure d'avoir toujours connaissance des récépissés délivrés, et si, contre toute probabilité, quelques récépissés, malgré l'avertissement qui y serait inscrit, ne rentreraient pas en temps utile à la trésorerie, rien ne serait plus facile que de faire un appel aux mandataires qui méconnaîtraient ainsi leur intérêt. On pourrait se dispenser de faire usage du récépissé à talon prescrit par l'art. 4 de la loi sur la comptabilité; une modification pourrait être apportée sans le moindre inconvénient à une disposition qui d'ailleurs n'a reçu jusqu'ici aucune exécution. Cette mesure, empruntée de la législation française, se rattache à une organisation tout à fait différente de celle que nous voulons établir en Belgique. C'est à quoi on n'a pas assez fait attention lorsqu'elle a été introduite dans la loi sur la comptabilité.

» Les receveurs des contributions en France ne sont pas tenus de produire leurs récépissés de versements; ils le gardent devers eux comme un titre qui leur appartient. Un talon est donc nécessaire comme pièce justificative du versement opéré. En Belgique, au contraire, le récépissé même forme la décharge de tous les comptables.

» En France, l'État est exposé à toutes les pertes qui pourraient résulter des malversations des receveurs particuliers et des receveurs généraux; c'est surtout pour contrôler ces comptables que le récépissé à talon a été établi ou conservé par l'art. 265 de l'ordonnance royale du 31 mai 1856, portant règlement de la comptabilité publique. En Belgique, d'après l'art. 4 du projet, la Banque Nationale seule est responsable de la gestion de ses agents, sauf le cas de force majeure.»

« Supposons cependant, continue l'honorable membre, qu'ainsi que le pensent plusieurs membres de la section centrale, il soit utile d'employer le récépissé à talon.

» Faut-il même, dans cette hypothèse, créer des fonctionnaires spéciaux pour détacher le talon du récépissé et en tenir écriture? »

Plusieurs membres de la section sont d'une opinion contraire; un des membres, auteur des observations précédentes, motive cette opinion de la manière suivante :

« Le nombre de récépissés délivrés dans une agence ordinaire n'est pas de dix en moyenne par jour; dans plusieurs agences il n'est que de cinq ou six. En France, le soin de détacher le talon du récépissé, de le viser et d'en tenir écriture, est confié aux sous-préfets et aux préfets; en Belgique, on pourrait en charger les commissaires d'arrondissement ou les bourgmestres, comme on le pratiquait chez nous lorsque nous avions des receveurs généraux et particuliers, ou quelque fonctionnaire du Département des Finances. Dans l'arrondissement du chef-lieu de la province, qui est ordinairement le plus important, le directeur du trésor pourrait très-bien être chargé de cette besogne.

» Tout ce qui précède établit, à l'évidence, que le service des recettes, considéré

en lui-même, est loin d'exiger la nomination d'un nouvel agent : en est-il autrement du service des dépenses?

» Ce que l'on propose de faire, sous ce dernier rapport, est de diviser entre plusieurs fonctionnaires, résidant chacun dans un chef-lieu d'arrondissement, le travail qui incombe maintenant au seul directeur du trésor.

» Il est à remarquer qu'il est des distinctions essentielles à faire entre les différents paiements qui s'effectuent par l'État : il faut d'abord mettre hors de cause les plus considérables, qui sont les traitements des fonctionnaires de l'ordre administratif, de la magistrature et du clergé et la solde de l'armée. Pour cette grande catégorie l'institution de payeurs d'arrondissement ne changerait rien à ce qui se fait actuellement, puisque les traitements sont généralement payés dans la résidence des ayants droit.

» Les pensions à charge de l'État forment une deuxième catégorie importante dans la question que nous traitons, surtout par le grand nombre des intéressés.

» Il est vrai que des plaintes fondées ont été articulées par des pensionnaires souvent malheureux et peu valides, qui étaient obligés de se rendre au chef-lieu de la province pour présenter leur certificat de vie et leur brevet de pension, et obtenir une assignation sur la caisse de l'État.

» Mais déjà, dans beaucoup de localités, ces plaintes ont été écoutées, et le service des pensions se fait sans déplacement pour les personnes; les certificats de vie et les brevets de pension sont envoyés au directeur du trésor par l'intermédiaire des bourgmestres; le directeur examine ces pièces sans retard, et les renvoie aux chefs des administrations communales avec les assignations sur l'agent de la Société Générale de l'arrondissement du domicile des intéressés. Les pensionnaires, de commun accord, remettent les assignations soit à l'un d'entre eux, soit à toute autre personne qui va en toucher le montant au chef-lieu d'arrondissement, de telle sorte que la plupart des pensionnaires, bien loin d'être obligés de faire chaque trimestre unelongue course presque au chef-lieu de la province, sont même dispensés de se rendre au chef-lieu d'arrondissement. »

« Il serait facile de régler le service partout de la même manière et de le perfectionner même en ayant, au besoin, recours à des mesures législatives; les directeurs du trésor, possédant toutes les indications relatives aux pensionnaires, pourraient, ainsi que cela se pratique ailleurs, formuler eux-mêmes tous les certificats de vie qui dès lors ne présenteraient jamais d'irrégularités; ils les adresseraient aux bourgmestres, qui les signeraient après s'être assurés de l'existence des personnes et les renverraient ensuite au directeur avec le brevet de pension. Pour prévenir tout abus, il pourrait en outre être formé, dans chaque commune, un état trimestriel de pension avec une colonne d'émargement pour constater que l'assignation ou le montant de la pension a été remis entre les mains de l'ayant droit; toutefois, il est bien entendu que dans ce système il resterait facultatif au pensionnaire de faire personnellement les démarches pour toucher le montant de sa pension.

» Si aujourd'hui déjà, sans que des règlements bien précis aient été arrêtés, on évite à la plupart des pensionnaires les désagréments signalés, rien ne serait plus facile que de les leur épargner à tous par des mesures bien combinées.

» Que feront les payeurs d'arrondissement? Ou bien ils suivront la marche qui est

déjà en usage aujourd'hui dans beaucoup de localités, ou bien les nombreux pensionnaires, qui actuellement ne se déplacent pas, seront obligés de se rendre tous au chef-lieu d'arrondissement pour obtenir leur assignation, ce qui serait pour eux une innovation pénible et onéreuse. Dans la première alternative, la création de payeurs d'arrondissement devient parfaitement inutile; dans la seconde, on ne ferait qu'empirer l'état actuel des choses.

» Il reste à parler des mandats particuliers; on fait observer à cet égard, que peu de réclamations se sont élevées sur cette partie du service, si tant est qu'il en existe. La plupart des fournisseurs ou entrepreneurs de travaux ont affaire au chef-lieu de la province, et ce n'est pas pour eux une charge de s'y rendre. Cependant on trouverait peut-être le moyen de les en dispenser. Le directeur du trésor, à qui le mandat serait envoyé par la trésorerie, ne pourrait-il être autorisé à inscrire sur cette pièce même les mots : *Vu, bon à payer*. Ces mots remplaceraient l'assignation qui se délivre actuellement; le mandat muni de l'assignation serait transmis à l'intéressé; l'agent qui aurait fait le paiement renverrait immédiatement le mandat acquitté au directeur qui lui en donnerait décharge. »

On a aussi fait remarquer en section centrale que la création de deux payeurs d'arrondissement augmenterait nécessairement le travail de la trésorerie et ferait naître la nécessité d'une forte inspection; que sous ce double rapport il y aurait donc un surcroît de dépense pour ce service; enfin, on s'est demandé s'il n'y aurait pas quelque danger à conférer à dix-huit nouveaux agents, qui, en général, seront assez faiblement rétribués, la faculté de délivrer des assignations sur le trésor.

Il a été question d'autres attributions accessoires qui seraient éventuellement conférées aux payeurs d'arrondissement; on pourrait, sans aucun inconvénient, en charger d'autres fonctionnaires locaux.

M. le Ministre des Finances, s'étant rendu près de la section centrale, a persisté dans la pensée que l'institution des payeurs d'arrondissement est utile. Ce haut fonctionnaire a fait valoir à l'appui de son système les raisons déduites ci-après :

« On objecte que l'administration de la trésorerie pourrait établir facilement le compte courant du caissier, au moyen d'un extrait du journal de chaque agent de la banque qui lui serait envoyé périodiquement.

» C'est là ce qui se pratique aujourd'hui. Ce système est évidemment très-défectueux, car rien n'est moins rationnel que de se faire délivrer une copie du livre de son receveur, afin de vérifier et de contrôler sa recette.

» La cour des comptes a constaté et signalé les vices de l'état actuel des choses. Ils sont graves, car la trésorerie ne peut établir le compte de son caissier.

» Des agents sont indispensables pour détacher le talon des récépissés, en exécution de l'article 4 de la loi sur la comptabilité de l'État. Aussi, pour combattre l'organisation dont le plan a été indiqué dans l'exposé des motifs, est-on amené à demander la suppression de l'article 4. L'honorable membre qui a émis cet avis se trompe en raisonnant de ce qui se pratique en France. La nécessité du récépissé à talon est aussi indispensable chez nous qu'en France pour avoir une bonne comptabilité.

» Lors de la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, le système de comptabilité, créé par le règlement de 1824, est resté en vigueur dans les deux pays.

D'où vient que la Hollande l'a changé en 1847? Pourquoi a-t-elle introduit chez elle cette innovation des récépissés à talon? N'est-ce pas parce qu'elle avait reconnu ce système vicieux; parce que, au moyen des récépissés à talon, la chambre des comptes *contrôle les recettes* aussi bien que les dépenses?

» En effet, le meilleur contrôle et le plus immédiat, c'est le talon des récépissés. Si la Cour des comptes n'a pas une connaissance exacte de *tous* les versements effectués dans la caisse de l'État, comment pourra-t-elle acquérir l'assurance qu'on lui a produit tous les récépissés? Si le moyen de contrôle par le récépissé est incomplet, inefficace, quelle portée aurait tout avertissement sur la pièce même?

» A une époque antérieure à l'introduction des récépissés à talon, le Ministre des Finances de France, frappé des différences entre le montant des versements d'après les états de mois et les sommes renseignées par les receveurs généraux et particuliers, exigea, pour avoir un contrôle, qu'il fût fourni un duplicata du récépissé. Plus tard, ce moyen, reconnu insuffisant, le duplicata fut remplacé par le talon détaché du récépissé original. Et si les receveurs des contributions, en France, ne sont pas tenus de produire les récépissés de versement, c'est parce qu'ils sont comptables vis-à-vis du receveur particulier, comme celui-ci l'est vis-à-vis du receveur général. Mais la preuve que la responsabilité des receveurs généraux et particuliers, relativement au produit des contributions directes, n'étaient pas la cause déterminante de la mise en pratique du récépissé à talon, c'est que la mesure du double récépissé fut surtout introduite pour les recettes des contributions indirectes, des droits d'enregistrement, etc.

» Supposons toutefois, comme l'a dit un honorable membre, que le récépissé à talon eût pour but, en France, de contrôler les receveurs généraux, qui, on le sait, sont les caissiers, les banquiers du Gouvernement, à plus forte raison le même mode de procéder serait-il utile, nécessaire, en Belgique, pour contrôler, non-seulement le service de caissier confié à la Banque Nationale, mais encore les services des administrations des recettes, dont plusieurs ne ressortissent pas au Département des Finances.

» Le livre à souche, que l'on voudrait substituer aux récépissés à talons, n'atteindrait aucunement le but que le Gouvernement s'est proposé. Ce n'est pas avec un document quelconque, émanant du caissier lui-même, qu'on peut avoir un bon contrôle; c'est au moyen d'une pièce visée *par un contrôleur spécial* qu'on peut arriver à apurer les comptes de chaque exercice.

» Ce serait se faire illusion que d'espérer un bon contrôle des versements au trésor, en confiant le visa des récépissés soit aux inspecteurs des contributions, soit aux commissaires d'arrondissement, soit aux bourgmestres.

» La nouvelle organisation de l'administration des contributions a rendu toutes les inspections du royaume très-laborieuses. On pourra s'en convaincre en se reportant au volume remis à la section centrale chargée de l'examen du budget des dépenses du Département des Finances pour 1849. D'un autre côté, avec notre système administratif et électoral, les commissaires d'arrondissement et les bourgmestres sont-ils bien propres à faire marcher avec régularité et ponctualité un service du Département des Finances? Et, en admettant cette hypothèse,

quelles indemnités ne faudrait-il pas accorder, rien que pour le service relatif au contrôle de la recette? »

Les remarques faites à M. le Ministre, au sujet du service des dépenses de l'État, ont amené, de la part de ce haut fonctionnaire, les observations que nous allons reproduire en substance :

« Et d'abord, a dit M. le Ministre, le plan auquel s'est arrêté le Gouvernement amènera à la fois des facilités et des économies en ce qui concerne les paiements à faire aux garnisons dans les chefs-lieux d'arrondissement. Aujourd'hui, plusieurs officiers doivent se déplacer, au moins une fois par mois, afin d'échanger, contre une assignation au chef-lieu de la province, les mandats pour la solde des troupes. Quels frais ces déplacements n'occasionnent-ils pas? Quelles difficultés, quelles complications ne naissent pas de ce mode d'encaissement? Le Département de la Guerre a souvent élevé des plaintes à ce sujet, par suite des abus qui se sont produits.

» D'un autre côté, à quelles dépenses, à quelle perte de temps ne sont pas assujettis inutilement les particuliers qui doivent aller au chef-lieu de la province, puis à celui de l'arrondissement, avant de pouvoir réaliser leurs mandats sur le trésor!

» Quant au remède proposé par un honorable membre pour faire disparaître l'inconvénient relatif aux mandats des particuliers. C'est une innovation qui ne peut être introduite incidemment et pour une seule catégorie de dépense. On comprendra que la transmission des mandats par la trésorerie aux directeurs du trésor, et l'envoi aux ayants droit de ces pièces munies d'un *vu bon à payer*, tendraient à déplacer la responsabilité. Les agents de la banque seraient juges de la validité des acquits et des actes justificatifs à l'appui; les saisies-arrêts ou oppositions devraient être pratiquées chez eux, etc.

» Le mode indiqué par le même membre pour mettre les pensionnaires de l'État à même de toucher, à peu de frais et sans déplacement, les quartiers de leur pension, ne semble pas non plus être aussi facilement praticable dans son ensemble qu'il le suppose. Il est même à craindre que les chefs des administrations locales ne soient pas toujours disposés à intervenir pour faciliter le paiement des pensions. D'un autre côté, il arrivera aussi que les intéressés ne voudront pas faire usage de cet intermédiaire. Ce mode, qui, d'après l'honorable membre, est suivi dans certaines localités, et qu'il croit possible de généraliser, pourrait offrir quelque danger. Qu'arriverait-il si un employé de la poste, un bourgmestre, un secrétaire ou un receveur communal ou toute autre personne faisait usage à son profit des valeurs destinées au paiement des pensions? Qui supporterait la perte? Le fait s'est produit. Il est arrivé qu'un bourgmestre ayant reçu la lettre d'envoi d'une assignation au porteur destinée à un pensionnaire de l'État a déclaré, longtemps après, que l'assignation n'était pas jointe à la lettre. L'assignation ayant été encaissée frauduleusement, le pensionnaire a été privé d'un semestre de sa pension.

» D'ailleurs, un système analogue n'a-t-il pas été essayé, sans succès, immédiatement après la suppression des receveurs généraux? Des plaintes s'étant élevées, par suite de ce que les pensionnaires étaient obligés de se rendre au chef-lieu de la province, n'a-t-il pas, à la suite de ces plaintes, été pris des mesures pour obliger les bourgmestres de servir gratuitement d'intermédiaire, afin d'épargner des frais de déplacement aux intéressés? Cette mesure, qui n'a été mise en pratique que

dans quelques communes, est bientôt tombée en désuétude. Cet antécédent n'est guère fait pour tenter un nouvel essai. Il y aurait plutôt lieu de faire payer les pensions par les receveurs des impôts. Cette question est à l'examen, et l'on pense que l'institution d'un payeur par arrondissement faciliterait l'application de cette mesure.

» La création d'un certain nombre de payeurs du trésor, — car qu'on veuille bien le remarquer, les directeurs du trésor seront appelés à viser les récépissés et à faire le service de payeurs au chef-lieu de la province, comme dans quelques arrondissements peu importants un fonctionnaire d'une administration de recettes pourra faire ce même service, — augmentera certainement la correspondance de la trésorerie; mais ne sera-t-il pas possible d'arriver par la suite à des simplifications dans certaine partie du service? Ne pourra-t-on pas recouvrer, avec plus d'économie qu'on ne le fait aujourd'hui, certains capitaux et revenus du trésor? Sous le régime des receveurs généraux, des produits et des remboursements, qui sont actuellement recouverts par des receveurs, étaient versés directement au trésor, ce qui dispensait de payer la remise aux receveurs.

» Il y a aussi lieu de faire remarquer à la section centrale que les payeurs d'arrondissement pourront être utilisés, avec avantage, pour le payement, en province, de la rente inscrite au grand-livre.

» On a fait observer que le système projeté exigerait une forte inspection. L'intention du Gouvernement étant de faire vérifier les caisses et les registres des agents du caissier, il s'est proposé de confier cette mission aux payeurs. Or, s'il faut inspecter les agents ou payeurs, n'est-ce pas la même chose au point de vue de la dépense?

» Quant au danger qu'il y a, d'après un membre de la section centrale, d'autoriser vingt-sept agents, au lieu de neuf, à disposer sur le trésor de l'État, on ne voit pas qu'il y ait plus de danger à répartir entre vingt-sept agents des crédits, s'élevant, par exemple, à 6 millions, crédits qui sont aujourd'hui mis à la disposition des neuf directeurs du trésor. On comprendrait l'objection si les crédits étaient illimités, mais la limite devant être la même dans un cas que dans l'autre, plus la somme sera divisée, moins le trésor sera exposé à faire de grandes pertes.»

M. le Ministre fait ensuite remarquer que la combinaison qu'il a indiquée n'est guère critique qu'au point de vue de l'économie qui, dans son opinion, est ici d'une importance secondaire.

« Le système de trésorerie actuellement en usage est reconnu depuis longtemps vicieux; le système de comptabilité est incomplet. Or les moyens proposés ne changeraient rien au régime actuel; ils ne feraient que le compliquer, ce qu'il faut surtout éviter.

» L'institution de vingt-sept payeurs permettra de connaître chaque jour la situation exacte du trésor public. Leurs comptes pourront représenter le compte de l'État, ou du moins s'harmonier parfaitement avec le compte général, ce qui n'existe pas aujourd'hui. Puis, il est d'une sage politique que dans toute éventualité, en cas de conflit avec l'établissement financier, le Gouvernement puisse immédiatement faire le service sans son concours, au moyen des payeurs. »

L'honorable membre, auteur des premières observations, a présenté les objections suivantes à celles qui ont été produites par M. le Ministre des Finances :

« Ce n'est ni pour contrôler ni pour vérifier la recette des agents de la Banque Nationale qu'un extrait de leur journal serait transmis périodiquement à la trésorerie, mais pour que celle-ci eût toujours, comme on l'a désiré, une connaissance exacte de la situation de la caisse. La reproduction des récépissés, garantie par les moyens indiqués, sera le contrôle le plus sûr et le plus simple que l'on puisse concevoir. Assurément on ne supposera pas qu'un seul agent, connaissant l'existence de ce contrôle infallible, essaye jamais de dissimuler un centime de recette.

» On demande pourquoi la Hollande, en 1847, a rétabli le récépissé à talon? C'est précisément parce qu'elle s'est rapprochée du système français en créant des receveurs d'arrondissement sous le titre de payeurs. On comprend dès lors que le récépissé à talon ait été jugé utile dans ce pays.

» Le contrôle n'offre-t-il pas toutes les garanties désirables quand, d'une part, les agents du caissier sont obligés de tenir un journal et un registre à souche, tous deux rigoureusement conformes aux récépissés délivrés, et d'autre part, les comptables de toute catégorie et toute personne faisant un versement sont expressément avertis, par l'énoncé même de la quittance, qu'ils ne sont libérés que par la production de cette pièce. Rien n'est plus facile que de forcer la rentrée en temps utile de ces documents par des mesures administratives.

» Au surplus, l'honorable membre insiste sur la démonstration déjà faite, que si même on croyait devoir introduire le récépissé à talon, l'un ou l'autre des fonctionnaires qui ont été indiqués et notamment les commissaires d'arrondissement, pourraient très-convenablement être chargés dans chaque arrondissement autre que celui du chef-lieu de la province, de viser six ou huit récépissés par jour et d'en faire tenir écriture, sans que le Gouvernement dût leur allouer une indemnité pour un aussi faible surcroît de travail.

« Les déplacements des officiers payeurs ne sont pas très-nombreux puisqu'en général les plus fortes garnisons se trouvent dans les chefs-lieux de province; quoi qu'on fasse d'ailleurs, quelques-uns continueront à être obligés de se déplacer, puisqu'il y a plusieurs villes de garnison qui ne sont pas chefs-lieux d'arrondissement; les assignations délivrées à ces officiers pouvant toujours être faites sur l'agent du chef-lieu d'arrondissement, ceux qui l'habitent n'auront jamais de numéraire à transporter, et quant aux autres, rien ne serait changé à leur égard par l'établissement de payeurs d'arrondissement.

» M. le Ministre des Finances pense qu'inscrire l'assignation sur le mandat même, au moyen des mots *bon à payer* etc., serait déplacer la responsabilité; mais le *bon à payer* tenant lieu de l'assignation qui est aujourd'hui délivrée par le directeur du trésor, toute saisie-arrêt, etc., faite après sa date, ne serait pas plus valable qu'elle ne le serait aujourd'hui après la délivrance de l'assignation. Il n'y aurait donc pas d'innovation sous ce rapport; quant à la validité des agents, il faudrait, en cas de doute, en référer au directeur du trésor qui lui-même en semblable occurrence doit, d'après ses instructions, consulter l'administration supérieure.

» Relativement aux pensions, si, comme M. le Ministre des Finances le fait entrevoir, on parvient à les faire payer par les receveurs locaux, on atteindra ce but de la manière la plus simple sans l'intervention de payeurs d'arrondissement :

le directeur du trésor donnerait son assignation sur le certificat de vie signé préalablement par le bourgmestre du domicile du pensionnaire, et le receveur désigné serait chargé de l'annotation du paiement au dos du brevet de pension. Ce mode ne prêterait à aucune espèce d'abus puisque chaque intéressé se présenterait lui-même chez le receveur pour toucher les quartiers de sa pension. On ne ferait qu'appliquer aux pensions la marche suivie pour le paiement des traitements des fonctionnaires qui n'habitent pas le chef-lieu de la province.

» En ce qui concerne la rente inscrite, on demande s'il ne suffirait pas de la faire payer au chef-lieu de la province.

» S'il faut, dit M. le Ministre, inspecter les agents ou les payeurs, n'est-ce pas la même chose? Non sans doute, au point de vue de la dépense, puisqu'elle est double en créant à la fois une forte inspection et des payeurs d'arrondissement.

» Enfin, loin que le système signalé dans un but d'économie par l'auteur des premières observations soit plus compliqué que celui qui est indiqué par le Gouvernement, il serait absolument le même si l'on établit le récépissé à talon, tandis que dans l'hypothèse contraire il évitera à toute personne qui fait un versement chez l'agent du caissier la peine d'aller faire viser et détacher le talon de son récépissé à une grande distance peut-être du bureau de versement. »

La section centrale, considérant que l'institution des payeurs d'arrondissement n'est pas comprise dans le projet de loi, et que l'organisation des services administratifs s'est constamment faite par arrêté royal, a pensé qu'elle devait se borner à reproduire les débats qui se sont élevés au sujet de cette nouvelle création, qui toutefois lui paraît mériter encore un examen approfondi avant d'être définitivement décrétée. Elle prend d'ailleurs acte de la déclaration faite par M. le Ministre des Finances qu'en aucun cas la dépense qui se fait actuellement pour le service du trésor et du caissier de l'État ne sera dépassée.

La discussion générale étant close, la section centrale aborde celle des articles.

ART. 1^{er}. Cet article a été adopté par toutes les sections.

La section centrale l'adopte également, à la majorité de six membres et une abstention.

ART. 2. Un membre fait observer que la banque peut être soumise à des peines pécuniaires, si elle ne satisfait pas aux injonctions de la Cour des comptes; M. le Ministre des Finances, présent à la séance, déclare qu'il ne peut y avoir de doute à cet égard.

La 1^{re} section, par trois voix contre deux, demande la suppression des mots qui terminent l'article : *qui ne sont pas incompatibles avec les principes qui régissent les sociétés anonymes.*

Les 2^e et 5^e sections désirent que le Gouvernement indique quels sont, d'après lui, les principes qui règlent les sociétés anonymes et qui seraient incompatibles avec les obligations prescrites par la loi sur la comptabilité.

Du reste, les sections donnent leur adhésion à cet article.

Les observations qui précèdent ont été communiquées à M. le Ministre des Finances, qui a adressé à la section centrale la réponse suivante :

« Les mots : *qui ne sont pas incompatibles avec les principes qui régissent les*

» *sociétés anonymes*, n'ont absolument d'autre portée que de donner à entendre
 » que des dispositions de la loi sur la comptabilité de l'État, telles, par exemple,
 » que celle énoncée en l'article sur la prestation de serment, celle contenue dans
 » l'art. 9, sur le privilège, ne peuvent, eu égard à l'art. 52 du Code de commerce,
 » être rendues applicables aux administrateurs de l'établissement-caissier, bien
 » que l'art. 2 du projet le considère comme comptable; qu'on ne pourrait égale-
 » ment pas faire application de certaines peines que la Cour des comptes a le pou-
 » voir de prononcer ou de provoquer contre les comptables. »

L'article est adopté à l'unanimité par la section centrale.

La 1^{re} section charge son rapporteur de demander pourquoi cet article ne mentionne pas la création *d'un payeur du trésor*. **ART. 3.**

M. le Ministre des Finances a répondu à cette question de la manière suivante :

« La loi sur la comptabilité a prescrit l'organisation, par une loi spéciale, du
 » service du caissier. Le Gouvernement croit avoir satisfait entièrement à cette
 » prescription par le projet soumis, le 26 décembre, à la Législature. L'institution
 » des payeurs est un service administratif qui se rattache à la trésorerie; ce sont
 » des mesures d'exécution. Son organisation est du domaine du pouvoir exécutif;
 » et le législateur n'a pas pu avoir l'intention d'en déterminer les conditions
 » par une loi, c'est-à-dire de la faire intervenir dans l'organisation du service du
 » trésor public en province, alors que l'administration centrale du trésor existe
 » en vertu d'arrêtés royaux. »

Les autres sections admettent cet article tel qu'il est rédigé.

La section centrale, partageant l'opinion que le contrôle administratif du caissier de l'État ne doit pas être organisé par une loi, adopte l'article.

Les art. 4, 5 et 6 sont adoptés, sans observation, par les sections et la section centrale.

La 1^{re} section demande des explications sur la franchise des ports de lettres. **ART. 7.**

Voici la réponse faite à cette question par le Gouvernement :

« La banque, comme caissier, ne jouira pas de la franchise de ports de lettres,
 » à cet égard rien n'est changé; elle devra, ainsi que l'a fait la Société Générale,
 » payer les ports. Seulement l'État ne remboursera plus à son caissier le montant
 » de ces frais: celui-ci devra se contenter d'une somme de 200,000 francs pour
 » tous les frais, et la somme des économies à réaliser sur le service actuel sera
 » affectée au service de la trésorerie en province, c'est-à-dire des payeurs. »

Les sections et la section centrale adoptent cet article.

La 4^e section demande si la banque aura un privilège sur les biens de ses agents ou seulement l'État sur les biens de la banque. **ART. 8.**

Le Gouvernement a répondu à cette question :

« Les privilèges sont de droit strict; la loi n'en accorde un au trésor public
 » que sur les biens de ses comptables; or les agents de la banque ne sont pas
 » comptables de l'État. Le privilège du trésor n'affecte donc que l'avoir de l'éta-
 » blissement. Mais les agents doivent, aux termes de l'article 5 du projet, fournir

» un cautionnement, pour sûreté de leur gestion envers le caissier. C'est là une
» garantie indirecte de plus pour l'État. »

L'art. 8 ainsi que les art. 9 et 10 sont adoptés par les sections et la section
centrale.

Le Rapporteur,
MERCIER.

Le Président,
N.-J.-A. DELFOSSE.

ERRATUM. — Page 3, ligne 27, au lieu de : à tous les *besoins* de la banque, lisez : à tous
les *biens*, etc.

ANNEXE.

Tableau des frais d'administration de la caisse de l'État, pendant les années 1840 à 1849 inclusivement.

EXERCICES.	MONTANT DE LA PROVISION ALLOUÉE			TOTAL.	MONTANT DES DÉBOURSÉS DE PORTE DE LETTRES.	TOTAL GÉNÉRAL DES FRAIS D'ADMINISTRATION DE LA CAISSE DE L'ÉTAT.
	A $\frac{1}{5}$ P. $\frac{0}{0}$	A $\frac{1}{8}$ P. $\frac{0}{0}$	A $\frac{1}{10}$ P. $\frac{0}{0}$			
1840	490,666 57	71,015 06	21,027 28	282,709 31	27,515 65	310,224 96
1841	489,826 74	42,310 52	25,289 93	227,427 16	26,924 79	254,351 95
1842	496,856 66	46,743 25	6,589 84	220,189 75	26,903 43	247,093 18
1843	494,286 07	45,440 74	5,440 63	214,567 44	28,406 29	242,673 70
1844	245,409 74	27,016 44	42,964 63	235,090 78	29,793 04	264,883 82
1845	240,749 04	24,479 43	45,354 59	247,253 06	31,804 99	279,055 05
1846	205,464 24	43,042 84	654 36	249,164 44	32,348 61	281,510 05
1847	200,784 81	39,429 66	208 64	240,423 11	33,834 66	273,957 77
1848	485,984 44	27,608 57	22,728 33	235,321 34	36,406 28	271,427 62
1849	245,394 47	34,209 83	72 87	249,674 17	26,605 76	276,279 93

(ERRATA AU N° 159.)

Chambre des Représentants.

SESSION DE 1849 — 1850.

SERVICE DU CAISSIER DE L'ÉTAT ⁽¹⁾.

Page 7, 8^e ligne, au lieu de : un appel aux *mandataires*, lisez : un appel aux *retardataires*.

Page 8, à la fin du 5^e §, au lieu de : *presqu'au* chef-lieu, lisez : *jusqu'au* chef-lieu.
