

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 19 JANVIER 1844.

LOI POUR L'ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES.

EXPOSÉ DES MOTIFS.

MESSIEURS,

La Cour des Comptes a été établie, telle qu'elle existe aujourd'hui, par la loi du 30 décembre 1830. Une expérience de douze années a fait reconnaître de plus en plus combien il est important de rendre son organisation définitive, et de déterminer, d'une manière précise, le mode d'exercice de ses attributions constitutionnelles, en établissant, pour ses rapports avec les administrations publiques, des règles exactes et invariables.

Les inconvénients d'une situation dans laquelle les attributions de cette Cour n'étaient pas assez rigoureusement définies, et dérivait d'une loi temporaire, dont la révision était toujours attendue, ont été sentis par le Gouvernement dès l'année 1839; une commission spéciale, composée de membres de la Représentation nationale, de membres de la Cour des Comptes et de fonctionnaires supérieurs du Département des Finances, fut chargée de préparer, sous la présidence du Ministre, un projet de révision de la loi du 30 décembre 1830, et un projet de loi de comptabilité générale.

C'est après avoir fait un examen approfondi du travail de cette commission, et y avoir apporté les modifications qui nous ont paru indispensables, que nous avons arrêté définitivement le projet que nous venons vous présenter au nom du Roi.

En vous soumettant un projet de loi ayant pour objet de définir la nature et l'étendue des attributions de la Cour des Comptes, il ne sera pas hors de pro-

pos de jeter un coup d'œil rapide sur ce qui a existé en Belgique, dans les temps antérieurs, pour le règlement des comptes de l'État.

Avant la conquête française, les affaires concernant l'État et l'administration du pays étaient traitées par des conseils, qui étaient chargés d'en faire l'examen et d'en préparer la décision.

Dans ce système, tout ce qui avait rapport aux revenus et recettes était traité au Conseil des Finances : le gouverneur général avait seul le droit de disposer des deniers de l'État. Les fonctions de la Cour des Comptes consistaient à vérifier et à clore les comptes des receveurs et autres officiers publics, qui maniaient les deniers.

En France, les anciennes Chambres des Comptes avaient été supprimées par la loi du 4 juillet 1791; elles ont été longtemps remplacées, quant à la comptabilité, par des commissions de comptabilité nationale; mais la loi du 16 septembre 1807 a fait cesser cet ordre de choses, en créant pour la France une seule Cour des Comptes.

Il résulte de l'ensemble de cette loi que la Cour ne doit faire porter ses arrêts que sur les comptes seulement : il lui est défendu de s'attribuer la moindre juridiction sur les ordonnateurs.

La loi fondamentale des Pays-Bas avait statué, à son article 202, qu'il y aurait pour tout le royaume une Chambre générale des Comptes, chargée de l'examen et de la liquidation des comptes annuels des départements d'administration générale, et de ceux de tout comptable de l'État.

La loi organique du 21 juin 1820 donnait à ce corps les attributions ordinaires qui sont propres à son institution.

En outre, il était attribué à la Chambre des Comptes des Pays-Bas de vérifier les dispositions pour paiement des dépenses de l'État, afin de s'assurer que les crédits portés aux Budgets ne seraient ni dépassés, ni employés à d'autres fins que celles indiquées; mais on avait réservé au pouvoir royal une faculté illimitée d'autoriser des *payements provisoires* ou *avances*.

Les dispositions de la loi de 1830 sont en grande partie conformes à celles de la loi du 21 juin 1820 : seulement, on a élagué un certain nombre de dispositions qui ont été considérées comme purement réglementaires.

Le régime sous lequel nous sommes placés ne permettait d'emprunter complètement aucun des systèmes d'organisation qui ont été en vigueur avant 1830. Aujourd'hui, c'est aux Chambres qu'il est réservé d'arrêter le compte général de l'État, et les pouvoirs de la Cour des Comptes procèdent de la Chambre des Représentants.

L'article 116 de la Constitution a consacré l'existence de la Cour des Comptes dans notre organisation administrative et politique. Ce sont les bases établies par la Constitution qui ont dû servir de fondement au nouveau projet. Nous allons indiquer l'esprit et le but de ses principales dispositions.

Les membres de la Cour sont nommés pour le terme fixé par la loi. La durée de ce terme et les dispositions relatives à la composition du personnel de la Cour sont conservées dans le projet, telles qu'elles ont été établies dans la loi

de 1830. Le zèle et les lumières dont la Cour des Comptes fait preuve, ses investigations laborieuses, démontrent assez que les dispositions suivies jusqu'à présent pour le choix de ses membres ont pleinement atteint leur but.

Le projet ne reproduit pas la disposition de la loi de 1830, qui donnait à la Chambre des Représentants, à l'égard des membres de la Cour des Comptes, un droit permanent de révocation. On ne peut prévoir aucune hypothèse dans laquelle l'exercice de ce droit deviendrait une nécessité, et son maintien semblerait porter quelque atteinte à l'indépendance et par suite à la dignité du corps, alors surtout que le mandat de ses membres est limité à un terme fort court. Le texte de l'article 116 de la Constitution paraît d'ailleurs exclusif de toute révocation avant l'expiration du terme.

De l'article 116 de la Constitution dérivent pour la Cour des Comptes deux espèces ou, pour mieux dire, deux ordres d'attributions : par les premières, qui sont celles inhérentes à son institution même, elle est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale, et de tous comptes envers le trésor public ; ses attributions de second ordre lui imposent le devoir de veiller à ce qu'aucun article de dépenses du Budget ne soit dépassé, et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu.

Juger les comptes de tous les comptables et en arrêter la situation, telle a été de tout temps l'attribution la plus essentielle d'une Cour des Comptes, celle qui lui donne le caractère et l'autorité d'un corps de judicature. Les règles de juridiction, celles de procédure et la force exécutoire des arrêts, ont été déterminées dans le projet ; les articles 4, 6, 7, 8, 9 et 11, donnent à la Cour tous les moyens de s'acquitter de cette partie de ses attributions. Les mesures coercitives qu'elle est autorisée à prendre, les pénalités qu'elle a le droit de prononcer, forment la sanction de ces moyens.

L'article 12 maintient le recours en cassation pour violation de la loi, déjà admis en principe dans la loi de 1830. Mais s'il arrive que l'arrêt de la Cour des Comptes soit cassé, l'affaire ne peut pas recevoir une solution définitive par la Cour suprême, cette Cour ne devant jamais être appelée à connaître du fond des affaires ; et comme il est aussi de principe général de ne jamais renvoyer le jugement d'une cause aux juges qui en ont connu une première fois, il y a nécessité, dans ce cas, d'instituer une juridiction nouvelle. Cette juridiction ne peut évidemment émaner que de la Chambre des Représentants, de qui la Cour des Comptes elle-même reçoit son mandat. Ce sera donc une commission formée par la Chambre, dans son sein, qui jugera sans recours ultérieur.

Le visa des dépenses publiques n'est pas un élément essentiel de l'institution d'une Cour des Comptes ; ce visa n'appartenait pas à notre ancienne Chambre des Comptes, dans l'organisation qui a précédé 1794. Il n'existe pas non plus en France.

La disposition constitutionnelle qui charge la Cour des Comptes de veiller à ce que le Budget ne soit pas dépassé, et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu, est le principe d'où découle la règle du visa préalable pour les dépenses, et qui trace aussi les limites dans lesquelles l'exercice du droit du visa doit être renfermé.

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 pas non plus à rechercher si la dépense est bien ou mal faite; 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 délégué; il ne pourrait être étendu sans excéder le vœu 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'État 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.

Il est des services qui, par leur nature, exigent des avances de fonds : il faut donc, pour ces services, admettre une exception à la règle du visa préalable; mais on s'est attaché à restreindre cette exception dans les limites les plus étroites que les nécessités reconnues puissent comporter; et la Cour elle-même est rendue arbitre du délai dans lequel il devra être rendu compte des fonds délivrés sous son visa.

L'exception établie au 2^{me} paragraphe de l'article 13 n'est relative qu'aux *avances* à faire pour les services administratifs *régis par économie*, parce que les dispositions de cet article ne doivent pas, dans leur exécution, entraver la marche des services généraux. Elles ne forment donc pas obstacle à la continuation de ce qui est pratiqué aujourd'hui relativement aux paiements incessants et instantanés qui doivent être effectués par certains fonctionnaires ou agents, en vertu de crédits ouverts, et qui sont néanmoins soumis à une liquidation ultérieure. C'est dans cette catégorie qu'il faut ranger, au Département de la Guerre, les paiements sur les crédits ouverts à la Cour des Comptes à la disposition des intendants; au Département de la Justice, ceux qui se font par les commissions administratives des prisons; au Département des Travaux Publics, les paiements qui sont effectués sur les fonds mis à la disposition du directeur de la régie des chemins de fer.

Le mode de paiement établi pour ces dépenses spéciales ne peut être considéré comme une dérogation à la règle générale du visa.

Le contrôle de l'inscription de la dette publique appartient à la Cour des Comptes. Ce contrôle est assuré par les dispositions de l'article 14 du projet.

Une disposition du projet de loi, présenté à la Chambre dans le cours de sa dernière session, pour le règlement des comptes des deniers communaux, attribuée à la Cour des Comptes le jugement des appels interjetés contre les décisions des députations permanentes des conseils provinciaux sur les contestations relatives aux comptes des receveurs des communes. Cette disposition, déterminant en cette matière la compétence de la Cour, elle est reproduite dans le projet actuel où elle semble trouver naturellement sa place. On a jugé devoir étendre cette compétence aux jugements sur appel des comptes des autres établissements publics, à l'égard desquels une règle de juridiction devait également être établie.

Nous avons, Messieurs, passé en revue les dispositions les plus importantes du projet. En donnant à la Cour des Comptes une organisation définitive, la loi nouvelle lui apportera une considération encore plus grande que celle dont elle jouit déjà à si juste titre. C'est par de pareilles lois que les institutions se consolident; que les pouvoirs acquièrent plus d'autorité; que la fortune publique obtient de plus complètes garanties; que les ressorts de l'administration générale fonctionnent avec plus de nerf et de vigueur.

Bruxelles, le 19 janvier 1844.

Le Ministre des Finances,

MERCIER.

PROJET DE LOI.

Léopold,

ROI DES BELGES,

A tous présents et à venir, Sablet.

Notre conseil des Ministres entendu, et sur la proposition de Notre Ministre des Finances;

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Finances présentera aux Chambres, en Notre nom, le projet de loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER.

La Cour des Comptes est composée d'un président, de six conseillers et d'un greffier.

Ils sont nommés tous les six ans par la Chambre des Représentants.

Le président et les conseillers doivent avoir au moins l'âge de 30 ans.

Le greffier doit être âgé de 25 ans au moins; il n'a pas voix délibérative.

ART. 2.

Les membres de la Cour des Comptes ne peuvent être parents, ou alliés entre eux jusqu'au quatrième degré inclusivement, ni, à l'époque de leur première nomination, parents ou alliés au même degré d'un Ministre chef d'administration générale.

Ils ne peuvent être membres de l'une ou de l'autre Chambre Législative, ni remplir aucun emploi auquel est attaché un traitement ou une indemnité sur les fonds du trésor, ni être directement ou indirectement intéressés ou employés dans aucune entreprise ou affaire sujette à comptabilité envers l'État.

Ils ne peuvent délibérer sur les affaires qui les concernent personnellement, ou dans lesquelles leurs parents, ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, sont intéressés.

ART. 3.

La présence de la majorité des membres de la Cour est requise pour arrêter ou clore les comptes.

ART. 4.

Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor.

Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du Budget ne soit dépassé, et à ce qu'aucun transfert n'ait lieu.

Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État, et est chargée de recueillir, à cet effet, tous renseignements et toutes pièces comptables.

La Cour a le droit de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette des deniers de l'État.

ART. 5.

La Cour correspond directement avec les diverses administrations générales; elle correspond de même avec les députations permanentes des conseils provinciaux pour la comptabilité des provinces, et avec les comptables pour ce qui concerne la reddition de leurs comptes.

ART. 6.

La Cour fixe les délais dans lesquels les comptes des différents comptables des deniers du trésor doivent être déposés à son greffe, sans préjudice de toutes les mesures d'ordre et de surveillance qui sont prescrites par les chefs d'administration générale.

ART. 7.

La Cour prononce contre les comptables retardataires, entendus ou dûment appelés, une amende qui n'excède pas la moitié de leurs traitements: elle peut aussi provoquer, le cas échéant, leur destitution ou suspension.

Quant à ceux qui ne jouissent ni de traitements ni de remises ou indemnités, la Cour peut prononcer à leur charge une amende qui n'excède pas *deux mille francs*.

Le tout sans préjudice du droit qu'elle a de prescrire la reddition d'office du compte de tout comptable interpellé, qui ne l'a point rendu dans le délai fixé.

ART. 8.

Toute condamnation à des amendes est prononcée sur le réquisitoire du plus jeune des conseillers faisant fonction du ministère public.

ART. 9.

La Cour règle et apure les comptes de l'État et des provinces. Elle établit par des arrêts définitifs si les comptables sont quittes, en avance ou en *débet*.

Dans les deux premiers cas, elle prononce leur décharge définitive, et ordonne la restitution des cautionnements, et, s'il y a lieu, la mainlevée des oppositions et la radiation des inscriptions hypothécaires existant sur leurs biens, à raison de leur gestion.

Dans le troisième cas, elle les condamne à solder leur *débet* au trésor, dans le délai qu'elle prescrit.

Dans tous les cas, une expédition de ses arrêts est adressée, pour exécution, au Ministre des Finances, si le compte intéresse le trésor public, et à la députation permanente du conseil provincial, si le compte concerne les deniers provinciaux.

Trois ans après la cessation de ses fonctions, le comptable aura une décharge définitive, s'il n'a été autrement statué par la Cour des Comptes.

ART. 10.

La Cour, nonobstant un arrêt qui a définitivement jugé un compte, peut, dans le même délai de trois ans, à partir de la date de l'arrêt, procéder à la révision, soit sur la demande du comptable, appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit d'office, pour erreur, omissions, ou double emploi reconnu par la vérification d'autres comptes.

Il y aura lieu, même après le délai fixé ci-dessus, à la révision de tout compte qui aurait été arrêté sur la production de pièces reconnues fausses.

ART. 11.

Les arrêts de la Cour contre les comptables sont exécutoires; ils peuvent être déférés à la Cour de Cassation pour violation de la loi.

Dans le cas où un comptable se croit fondé à attaquer un arrêt pour violation de la loi, il doit se pourvoir dans les trois mois pour tout délai, à compter de la notification de l'arrêt. Le pourvoi est jugé sur requête et sans plaidoirie.

Si l'arrêt est cassé, l'affaire est renvoyée à une commission *ad hoc*, formée dans le sein de la Chambre des Représentants, et jugeant sans recours ultérieur, selon les formes établies par la Cour des Comptes.

ART. 12.

La députation du conseil provincial exerce, à l'égard des comptables des communes et des établissements publics, les attributions conférées à la Cour des Comptes par la présente loi à l'égard des comptables de l'État.

Dans le cas où un comptable communal ou d'établissement public se pourvoit contre un arrêté de la députation permanente du conseil provincial, soit pour violation de la loi, soit pour cause d'erreur, omission, faux ou double emploi, dans les trois mois à compter de la notification de l'arrêté, le pourvoi est porté devant la Cour des Comptes.

ART. 13.

Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le trésor qu'après avoir été munie du *visa* de la Cour des Comptes.

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

La justification de la créance peut se faire postérieurement au *visa* de la demande de paiement, lorsque, pour faciliter l'exploitation d'un service administratif régi par économie, il est fait des avances à l'agent comptable de ce service.

Ces avances ne peuvent excéder *vingt mille francs*, et l'emploi doit être justifié dans le délai à fixer par la Cour.

Toute autre exception doit être établie par la loi qui autorise la dépense. 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 outre au paiement, sous leur responsabilité, la Cour *visa avec réserve*. Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres.

ART. 14.

Un double du Grand-Livre de la Dette publique est déposé à la Cour des Comptes.

Elle veille à ce que les transferts et les remboursements, ainsi que les nouveaux emprunts, y soient exactement inscrits; elle veille également à ce que tout comptable fournisse le cautionnement affecté à la garantie de sa gestion. A cet effet, elle reçoit, des diverses administrations générales l'état indicatif des cautionnements de tous les comptables, à quelque titre que ce soit.

Toutes les obligations d'emprunt ou de conversion, et les certificats de cautionnements, n'auront de force qu'autant qu'ils soient revêtus du *visa* de la Cour des Comptes.

La Cour tient un livre des prêts remboursables, faits en vertu des lois sur les allocations des Budgets, au commerce, à l'industrie, à l'agriculture ou à toute autre partie prenante. Elle veille à ce que ces prêts soient renseignés exactement dans les comptes des comptables et dans le compte général de l'État.

ART. 15.

A la Cour des Comptes appartient la nomination et la révocation de tous ses employés.

ART. 16.

Il ne peut être fait de changement au règlement d'ordre de la Cour des Comptes, qu'avec l'approbation de la Chambre des Représentants.

ART. 17.

La loi du 50 décembre 1830, *Bulletin officiel n° 43*, est abrogée.

Mandons et ordonnons, etc.

Donné à Laeken, le 18 janvier 1844.

LÉOPOLD.

PAR LE ROI :

Le Ministre des Finances,

MERCIER.