

## SÉNAT DE BELGIQUE.

---

SÉANCE DU 8 MAI 1846.

---

### Rapport de la Commission chargée d'examiner le Projet de Loi sur la Comptabilité de l'État.

(*Voir les Nos 148, session 1845-1844; 160, session 1844-1845; 160, 169 et 175, session 1845-1846 de la Chambre des Représentants, et le N° 72 du Sénat.*)

---

MESSIEURS,

Les règles destinées à prévenir toute erreur ou toute malversation dans le maniement des deniers qui alimentent le Trésor Public, duquel doivent sortir ceux nécessaires pour assurer les divers et nombreux services de l'État, sont établies dans le projet de loi sur lequel la Commission que vous aviez chargé de son examen m'a fait l'honneur de me nommer son rapporteur.

Ce travail, quelque restriction qu'il doive subir par l'ajournement de l'examen de quelques unes des plus graves questions qui se rattachent à son objet, demandait cependant des recherches et des études, surtout pour ne pas entrer dans des explications trop nombreuses, en faisant toutefois apprécier la portée des dispositions du projet; ainsi réduit, nous serons heureux si, selon notre vif désir, nous obtenons ce résultat.

Ainsi, Messieurs, nous ne vous entretiendrons en aucune manière des questions relatives à l'organisation de la régie du chemin de fer et des postes, non plus que de celle de savoir si le service de la caisse de l'État restera confié à une Société ou à des agents directs.

La loi réglant la comptabilité de l'État, telle qu'elle vous est présentée, a pour objet de donner la certitude qu'aucune parcelle de cette portion de l'avoir de chaque individu que la nation est obligée de lui demander pour assurer le développement du bien-être général et l'existence de la patrie, ne sera détournée de sa destination pour arriver au Trésor, et de là parvenir à celui auquel l'État la destine.

Il faut que la loi établisse des règles qui rendent possibles, ainsi que le dit l'honorable rapporteur de la section centrale, la reddition du compte de tous les faits qui concernent la perception et l'emploi des deniers publics à la Législature chargée de les contrôler et de les approuver.

Il faut pour que ce contrôle, et surtout celui de la publicité qui est le plus puissant de tous, puissent s'exercer, que les règles, que l'organisation soient telles, que la vérification soit facile pour tout le monde, qu'elle n'exige pas une étude aride; que l'administration soit organisée de manière à procurer les

moyens de saisir, par des renseignements certains et complets, les actes variés de chacun des agents qui prennent part au maniement des deniers publics.

Sous ce rapport, les dispositions du projet qui vous est soumis, extraites textuellement, pour les plus importantes, du règlement général sur la comptabilité publique de France, du 31 mars 1858, doivent recevoir votre approbation.

Elles ont pour elles la sanction de l'expérience.

On doit reconnaître avec le Ministre, qui a présenté au roi des Français le rapport qui soumettait à son approbation ce règlement, « que dans tous les temps, » l'ordre des finances a suivi les vicissitudes des différents pouvoirs, que la » comptabilité de l'État a toujours été empreinte du caractère particulier de » chaque Gouvernement et qu'il a exercé une influence plus ou moins puis- » sante sur l'Administration de la France, suivant le but politique et l'esprit » général de ses institutions.

» C'est en effet par les procédés de la méthode et de l'analyse, que les écri- » tures administratives et le libre exercice des contrôles répandent la lumière » dans toutes les parties du service public, en rectifient les irrégularités, en ré- » priment ou en préviennent les abus, en provoquent sans cesse l'améliora- » tion et fertilisent en quelque sorte les revenus du budget par une sage » économie de leur emploi. »

La possibilité par un contrôle facile de se convaincre de l'exactitude de toutes les écritures d'une comptabilité est incontestablement la meilleure garantie que l'on puisse désirer ici comme ailleurs; déjà Sully en avait apprécié les avantages en voulant introduire dans la tenue des livres des finances de la France, un système qui aurait amené des réformes durables, si la méthode des parties doubles y avait été introduite. Ces principes, dont le prince Maurice de Nassau avait fait faire l'application aux comptes de la Hollande, étaient ceux exposés dans l'ouvrage de ce savant mathématicien auquel Bruges, sa patrie, vient d'élever une statue.

Aussi quelle que soit la décision qui interviendra sur les questions réservées, les principes de la loi que vous allez discuter, peuvent et doivent ne jamais être perdus de vue; que l'on adopte le système français ou celui qui nous régit encore, ou que l'on puisse parvenir dans l'organisation du service du caissier général à conserver ce qu'il y a de véritablement bon dans celui actuel, qui, quoiqu'on en ait pu dire, présente une sécurité entière et une économie réelle.

## CHAPITRE PREMIER.

### ARTICLE PREMIER.

Les dispositions de cet article donnent la définition de ce que l'on appelle le Budget général de l'État.

L'obligation de le présenter au moins dix mois avant l'ouverture de l'exercice qu'il doit régler est évidemment utile, elle tend à obtenir la réalisation du vœu souvent émis dans le sein de cette assemblée, de le recevoir assez à temps pour l'examiner avec le soin que réclame cette loi, en quelque sorte la plus importante de toutes, car la cause la plus immédiate des révolutions qui ont bouleversé les empires est la dilapidation de leurs finances et l'excès des impôts qui en est la suite.

**ART. 2.**

Fixer la durée des exercices et toutefois laisser assez de temps pour terminer les opérations relatives au recouvrement des produits, à la liquidation et à l'ordonnement des dépenses, sans que le terme en soit trop prolongé, était une question difficile à résoudre.

Elle a donné lieu à une discussion approfondie, dont il est résulté qu'il y aurait des inconvénients et en quelque sorte impossibilité de restreindre encore la durée de la faculté laissée au Gouvernement par cet article, quelque désirable qu'il soit d'en abrégier le terme.

**CHAPITRE II.**

**ART. 3.**

Cet article est une disposition d'ordre que l'on ne devait pas omettre.

**ART. 4.**

Les mesures que cet article prescrit, identiques à celles décrétées par l'ordonnance française contient entr'autres, une disposition dont l'utilité est évidente, c'est d'exiger que le récépissé à talon soit délivré avec imputation de paiement, c'est un moyen d'ordre et de contrôle.

**ART. 5 et 6.**

Ce qu'ils déterminent n'a donné lieu à aucune objection.

**ART. 7.**

La première partie de cet article a été admise sans contestation, c'est un principe reconnu qu'en général on ne doit pas cumuler l'obligation d'ordonner une dépense et celle de la payer soi-même, il faut que tout acte de finance soit posé avec le concours simultané de deux personnes.

Mais cette prohibition est-elle tellement absolue que dans aucun cas et jamais il ne puisse y être dérogé ?

Il ne s'agit pas d'examiner ici ce qu'il conviendra d'adopter quant aux recettes du chemin de fer, des postes, puisque tout ce qui se rapporte à ces deux branches de service est réservé et fera l'objet de propositions de lois particulières.

Pas plus que l'application de tel principe ou tel autre principe à ce qui sera statué à l'égard du caissier actuel de l'état, puisqu'il en est de même vis-à-vis de lui.

Mais décider d'une manière formelle que dans toutes circonstances il ne puisse jamais y avoir d'exception et que le fait seul d'une manutention de deniers de l'État, quelque minime, quelque temporaire qu'elle soit, constituera celui qui en sera chargé comptable et comme tel soumis à fournir un cautionnement et à toutes les autres obligations qui dérivent de cette qualité, serait, a-t-il semblé, pousser l'application du principe au-delà de toutes bornes.

**ART. 8.**

Adopté sans observations.

ART. 9.

Le privilège en faveur du trésor public sur les biens de tous ceux chargés d'un maniement de deniers publics, est une garantie contre toute perte éventuelle qu'il était important de maintenir et d'étendre.

Il est resté établi que son application, à l'égard même des êtres moraux comme des sociétés anonymes, ne peut pas être douteuse dans les termes, et ainsi qu'il a été démontré par M. le Ministre des Finances et par l'honorable M. Verhaegen dans une autre enceinte.

ART. 10, 11, 12, 13 et 14.

Adoptés sans observation; remarquons cependant que la disposition de ce dernier article est une garantie supplémentaire que les intérêts de l'État seront sauvegardés, sans qu'il en résulte le pouvoir de dispenser un comptable du remboursement d'un déficit.

ART. 15.

Il serait sans doute utile de pouvoir donner une sanction autre que morale aux prescriptions de cet article, qui ne sont que la représentation des articles 12 et 13 de l'ordonnance française du 31 mai 1838; votre Commission ne se dissimule pas que ce serait une garantie précieuse contre l'entraînement qui amène quelquefois à voter des dépenses extraordinaires, sans savoir comment en définitive on les payera.

ART. 16.

Les dispositions qu'ils contiennent sont également la reproduction de celles des art. 14 et 16 de la même ordonnance et se justifient à la simple lecture.

ART. 17.

Cet article a soulevé une question sérieuse, faut-il conserver au Ministre des Finances le visa, l'enregistrement et l'ordonnancement de tous les mandats qui émanent de ses collègues.

Il est résulté de son examen qu'il convenait de le conserver;

En effet, il donne au Ministre des Finances la possibilité de connaître la situation réelle, d'établir le compte général des finances de l'état, de prendre les mesures nécessaires pour que les fonds soient faits en temps utile sur tout les points du royaume pour faire face à tous les paiements; ce qui serait impossible si chaque Ministre disposait, à l'insu du Ministre de Finances et sans son concours.

Les observations judicieuses que cet article a soulevées, ont démontré au surplus qu'il était très-désirable que dans les règlements à intervenir, on adopte des mesures propres à assurer le prompt et facile paiement de ce que l'État doit à ses créanciers, à quelque titre que ce soit.

Votre Commission émet le vœu que ces règlements contiennent toutes les dispositions compatibles avec les exigences d'une bonne comptabilité pour que les paiements se fassent le plus promptement possible, l'intérêt de l'État comme celui de tous les individus qui ont à recevoir une somme quelconque du trésor le réclament également; quand les entrepreneurs et les fournisseurs sauront qu'ils n'ont plus de formalités longues à remplir pour obtenir leurs paiements, il en résultera des diminutions de prix et des avantages réels pour tous.

Il est désirable aussi que le vieillard ou l'homme qui a consacré sa vie au service de l'État reçoive promptement et sans frais la rémunération que la nation lui accorde.

ART. 18 et 19.

La section centrale avait inséré dans son projet de loi la disposition suivante à la fin du § 2 de ce dernier article :

« Le devis de la dépense totale sera produit comme développement à l'appui du budget dans lequel le crédit à allouer sera demandé à la Législature. »

Elle n'a pas été adoptée par la Chambre, parce qu'en examinant cette disposition on n'a pas cru nécessaire d'imposer au Gouvernement des limites aussi étroites. En effet, dit le Ministre, le principe posé dans le 1<sup>er</sup> §, c'est qu'il (le Ministre) ne peut engager les fonds du budget au-delà de la durée du budget lui-même.

Deux exceptions sont admises à ce principe, l'une concerne les travaux importants qui ne peuvent pas s'exécuter dans le cours d'un exercice, remarquez que ceux-ci, à raison même de leur importance, sont toujours l'objet d'un vote spécial de la part de la Législature, ainsi les précautions que l'on prend à cet égard sont parfaitement inutiles; la deuxième exception est celle qui concerne les baux d'entretien et de location, il est évident, dans l'intérêt de l'État, que le Gouvernement doit pouvoir contracter pour un terme plus long; il n'y a donc pas lieu à modifier la rédaction adoptée par la Chambre.

ART. 20, 21 et 22.

Leurs dispositions sont sages, elles tendent à empêcher que l'on ne puisse, par des marchés contractés sans publicité et par conséquent sans concurrence, abuser des deniers de l'État.

Cependant il est certain qu'il importe aux intérêts du pays, que le Gouvernement puisse traiter de gré à gré de certaines espèces de fournitures.

Tous les cas de cette espèce sont prévus et spécifiés dans le dernier article qui n'est que la reproduction de l'art. 46 de l'ordonnance française.

ART. 23.

Les modifications proposées à cet article, par la section centrale, supposaient que les dépenses fixes par leur nature comme les traitements et les pensions, n'étaient point variables; quant à leur quotité, il n'en est pas ainsi, il peut et il y a même toujours des variations à l'égard des parties prenantes. L'article adopté, tel qu'il vous est présenté, est donc rationnel et votre Commission vous en présente aussi l'adoption.

ART. 24.

Adopté sans aucune observation, en se référant aux explications données sur cet article, lors du deuxième vote de la loi à la Chambre des Représentants.

ART. 25 et 26.

Ces articles, tirés de l'ordonnance française, n'ont donné lieu qu'à une observation, c'est que pour pouvoir exécuter la disposition qui prescrit que le

**tableau du budget clos, qui doit être annexé au projet de loi sur le règlement de chaque exercice, comprend des développements applicables à l'exercice expiré, il faudra une allocation nouvelle, dont le montant, d'après le Ministre des Finances, pourra s'élever à cinquante mille francs.**

L'utilité des développements exigés ne peut point être contestée, et dût-il en coûter autant, votre Commission ne croirait pas pouvoir se refuser à allouer la somme nécessaire afin qu'ils soient fournis avec l'exactitude indispensable, pour qu'ils atteignent le but qu'on se propose.

**ART. 27, 28, 29, 30, 31 et 32.**

Ne présentent aucun sujet d'observation.

**ART. 33.**

Cet article qui était le 29<sup>e</sup> du projet du Gouvernement, devenu l'art. 32 du projet de loi de la section centrale, est devenu le 33<sup>e</sup> de la loi qui est soumise au Sénat.

La discussion qui s'est élevée à l'occasion de cet article, a démontré l'utilité de prendre toutes les mesures possible pour hâter la rédaction et l'examen des comptes. L'article est-il allé assez loin ?

Voici le résultat du système consacré par cet article.

Lorsque la Chambre discutera le budget de 1848, le budget lui aura été soumis au commencement de la session de 1846-1847, elle aura sous les yeux : 1<sup>o</sup> la loi de règlement de comptes pour l'exercice de 1844; 2<sup>o</sup> la situation du trésor pour l'exercice clos le 31 octobre 1846, c'est-à-dire la situation définitive de l'exercice 1845; 3<sup>o</sup> la situation provisoire de l'exercice courant.

Il semble que si on allait au-delà, on courrait le danger que la Cour des Comptes ne pût continuer à remplir convenablement la mission importante que la loi lui a conférée.

**ART. 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 et 48.**

Les dispositions de ces articles sont claires, précises et déterminent d'une manière satisfaisante les règles dont l'expérience a démontré l'utilité; quelques-unes, comme celles des art. 47 et 48 sur la nécessité de dresser les inventaires qui doivent constater en quoi consistent les propriétés mobilières et immobilières appartenant à l'État, tendent à réaliser les vœux souvent émis par le Sénat.

**ART. 49, 50, 51 et 52.**

Aucune remarque ne se présente sur les principes et la rédaction des dispositions de ce chapitre : quelque difficulté que souffrira l'application de l'art. 52, quelque soit le travail considérable qui doive en résulter, il faut cependant que l'on établisse la comptabilité matérielle, son utilité est incontestable; il y aurait, pour se servir des termes mêmes employés par le Ministre, quelque chose de contradictoire à devoir rendre compte de la plus petite somme en écus et à ne pas être tenu de rendre un compte détaillé d'un million représenté par des matières.

**ART. 53.**

La convenance d'établir des règles générales, uniformes a déterminé la

Chambre des Représentants à adopter cet article, qui établira pour la comptabilité des provinces des règles semblables à celles décrétées pour la comptabilité de l'État, ces comptabilités sont certainement liées entre elles et sont placées sous la surveillance de la Chambre des Comptes.

La discussion a sans doute constaté les avantages d'abrégé le terme de toutes les opérations relatives à la comptabilité, c'est ce qui résultera pour toutes les provinces de la disposition adoptée, sinon pour une seule.

ART. 54.

La faculté laissée au Gouvernement de ne pas présenter les Budgets des exercices 1847 et 1848, dix mois avant l'ouverture de ces exercices, est une précaution contre des éventualités qui, faut-il espérer, ne se présenteront pas.

ART. 55.

Il résulte des termes de cet article et de la discussion auquel il a donné lieu, qu'il est positivement décidé que la loi portant organisation définitive de la comptabilité du chemin de fer, fera l'objet d'une loi spéciale, dont la présentation à la Législature devra avoir lieu au plus tard dans la session de 1846-1847.

Il doit en être de même de celle relative aux postes, *dont l'urgence ne peut être contestée avec quelques motifs fondés.*

ART. 56.

Il devenait nécessaire de déterminer les règles sur les saisies-arrêts, oppositions, etc., ayant pour objet de suspendre le paiement des sommes dues par l'État.

Le terme de 4 ans après lequel elles seront périmées à défaut de renouvellement est assez long pour ne pas nuire aux intérêts privés et ne l'est pas trop pour entraver l'apurement des comptabilités.

ART. 57.

Il était nécessaire de mettre un terme pour que les titulaires de cautionnements ne laissent pas peser la charge d'en payer les intérêts indéfiniment par le trésor.

ART. 58.

Le texte de cet article ne peut laisser aucun doute, il faut qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1850 le service du caissier général soit entièrement organisé, jusque là rien n'est innové à ce service.

Votre Commission, en partageant l'opinion qu'il importe d'apporter la plus sérieuse attention à ce que, dans la loi à présenter, les intérêts majeurs qui s'y rattachent soient ménagés, ne pense pas qu'il soit opportun de motiver autrement son vote approubatif à cette mesure transitoire.

La discussion qui s'est élevée à ce sujet dans une autre assemblée aura eu un résultat avantageux pour le pays, en ce qu'elle a détruit beaucoup d'idées inexactes, il est actuellement clairement établi que notre système de service financier n'a jamais pu et ne pourra jamais compromettre le trésor public, et qu'il présente des garanties réelles et solides.

( 8 )

**Art. 59 et 60.**

Il est impossible que toutes les dispositions d'une loi de principes comme celle-ci, qui demandent d'être développées dans un règlement précis et détaillé, à mesure qu'elles seront prises, soient immédiatement mises à exécution ; les deux articles ci-dessus indiqués y ont pourvu.

Votre Commission vient de vous faire connaître article par article les motifs qui lui font penser que cette loi désirée depuis si longtemps, mérite votre suffrage ; elle présente peu de dispositions qui n'aient pas pour elles la sanction de l'expérience, c'est donc avec confiance et à l'unanimité de ses membres que nous vous en proposons l'adoption.

**Le Duc D'URSEL.  
DUMON-DUMORTIER.  
D'HOOP.  
Le Baron DE MACAR, Rapporteur.**