

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 12 JUIN 1846.

Rapport de la Commission chargée d'examiner le Projet de loi sur l'organisation de la Cour des Comptes.

(Voir les N^{os} 166 et 344, session 1845-1844 de la Chambre des Représentants ,
et le N^o 74, session 1845-1846 du Sénat.)

MESSIEURS.

Les dispositions de la loi sur l'organisation de la Cour des Comptes soumise à votre examen, n'ont soulevé, dans le sein de la Commission dont j'ai l'honneur d'être aujourd'hui le rapporteur, que deux questions d'une importance réelle, et sur lesquelles elle appelle votre attention spéciale; la plupart des autres dispositions sont la reproduction des articles de la loi du 30 décembre 1830 et ne présentent point d'objections à vous signaler.

Il s'agissait surtout de déterminer d'une manière claire et précise, certaines attributions sur lesquelles il y a une divergence d'opinions préjudiciable au service public, on a voulu y pourvoir.

Votre Commission a pensé qu'il était superflu de vous rendre un compte détaillé de l'examen auquel elle s'est livrée de chacun des articles de la loi : leur lecture seule et celle de la discussion à laquelle ils ont donné lieu à la Chambre des Représentants doit, semble-t-il, suffire avec les explications très-succinctes que nous y ajouterons pour motiver le vote approbatif que Votre Commission propose de donner à la loi, sauf sur un seul article qu'il s'agirait d'amender.

La première des questions est celle-ci : Ne serait-il pas utile qu'il fût adjoint à la Cour un Commissaire du Roi ?

La seconde consiste à demander : Les règles posées sur le droit de refus du visa préalable par l'art. 14 du projet de loi ne sont-elles pas de nature à entraver la marche du Gouvernement ?

Sur la première question, en reconnaissant avec quelle circonspection on doit examiner toutes les dispositions qui se rattachent à l'interprétation de la Constitution, il faut cependant avouer que ce n'est pas un motif pour refuser de s'en occuper ; votre Commission a donc cru pouvoir se livrer à l'examen de la question de constitutionnalité qui a été soulevée à ce sujet : elle a reconnu

qu'il n'existe ni dans l'art. 116 de la Constitution ni dans d'autres dispositions constitutionnelles de bornes posées au pouvoir législatif sur l'organisation qu'il devait faire d'une Cour des Comptes, les termes du § final de l'art. 116 sont généraux, *cette Cour est organisée par une loi*. Cette Cour, de combien de membres sera-t-elle composée? aura-t-elle un Commissaire du Roi auprès d'elle? y aura-t-il un greffier, des commis-greffiers? Toutes ces dispositions sont passées sous silence, par conséquent elles sont toutes réservées à la décision de la loi à intervenir.

Dans l'opinion de votre Commission, la constitutionalité de l'adjonction d'un Commissaire général doit être reconnue, il s'agit donc seulement de savoir s'il y a opportunité et convenance que la loi ordonne cette adjonction.

La majorité de votre Commission ne l'a pas pensé; la minorité disait :

On allègue vainement contre l'utilité de la création d'un ministère public, en titre spécial, qu'en vertu de l'art. 9 du projet de loi, il y en aura un comme il existe à présent, lorsqu'il y a utilité.

En effet, lorsqu'il s'agit de condamnation à des amendes à prononcer contre des comptables en vertu de cet article, il faut que le plus jeune des Conseillers en remplisse les fonctions;

Mais, est-ce à un simple réquisitoire dans le cas où il s'agit de condamnation à l'amende, que les fonctions et les devoirs d'un commissaire du pouvoir exécutif doivent se borner?

Il semble à la minorité que par la raison toute spéciale à notre Cour des Comptes, corps électif et dont les membres sont nommés temporairement par un autre pouvoir électif, *corps* en un mot *simple* émanation du pouvoir populaire, il y aurait plus de motifs encore à établir auprès de cette Cour, ce qui existe auprès de tous les autres corps chargés de rendre la justice, c'est-à-dire un fonctionnaire représentant du pouvoir exécutif, dont la mission est de requérir l'exécution des lois, de veiller à ce que ce corps ne transgresse pas ces lois, ne s'écarte jamais des bornes légales, ne se livre à aucun empiètement sur les droits et les attributions des autres autorités également constituées par la loi, mais n'ayant pas plus que les Procureurs Généraux près des autres Cours pouvoir d'arrêter les travaux de la Cour; soit lorsque comme Cour de Justice elle porte des décisions et prononce des condamnations à l'amende, soit lorsqu'elle demande des renseignements à qui elle a droit d'en demander, soit lorsqu'elle adresse à la Législature des observations, et remplit ainsi envers celle-ci les obligations de la délégation que la Constitution lui attribue.

Il faut bien, Messieurs, qu'on ne perde pas de vue qu'au moment où la Cour des Comptes a été créée, les meilleures têtes ont pu être entraînées au-delà du but qu'elles voulaient atteindre par cet esprit de réaction et de défiance contre le pouvoir Royal qui faisait là où la nécessité absolue d'un Agent du Gouvernement n'était pas constatée à l'évidence, *reculer d'épouvante devant lui*, selon l'expression d'un honorable orateur.

Ces temps sont loin de nous, il faut bien que l'on sache qu'il n'y a de véritable liberté que là où le pouvoir exécutif est investi des moyens nécessaires pour la faire respecter.

Le droit du Gouvernement d'être représenté près de tous les corps judiciaires n'a pu être et n'a jamais été contesté sérieusement, il semble être une conséquence inévitable de la division des pouvoirs.

La Cour des Comptes est-elle une de ces Cours? Oui, selon la minorité; en

effet il est institué par la constitution même, et investi de la juridiction ordinaire et souveraine en matière de comptabilité. Son titre seul l'indique déjà; et des magistrats qui ont le droit de décider si un comptable est débiteur ou non; de le contraindre à payer la somme qu'ils ont déclaré être due par ce fonctionnaire; de prononcer même des amendes contre lui, composent assurément un corps judiciaire dans le cercle de ses attributions, comment dès lors l'utilité d'un magistrat chargé de représenter auprès de ce corps le Gouvernement, pourrait-elle être méconnue? toutefois il n'en résulte pas que les Ministres soient justiciables de la Cour des Comptes, celle-ci n'est à leur égard qu'une commission émanée de la Chambre et chargée, comme le Ministre des Finances l'a dit, de surveiller tous les actes des Ministres qui se rapportent aux recettes et aux dépenses de l'État, ainsi que de rendre compte à la Législature afin que celle-ci puisse statuer sur chacun d'eux ce qu'elle jugera convenable, voilà sous ce rapport, les bornes de ses attributions. La création d'un Procureur général n'aurait donc pas pour objet de conférer à ce fonctionnaire, dans ces cas, le droit de se pourvoir en cassation, mais sa présence dans toutes les autres circonstances pour veiller à ce qu'on ne s'écarte pas des limites posées par la loi, pour requérir l'application de ses dispositions et même pour parvenir à éclaircir les faits de manière à rendre plus utiles par exemple, les observations adressées par la Cour des Comptes à la Législature, sans qu'il pût en aucune manière entraver la manifestation de la pensée de ce corps, ne doit pas être réputée sans avantage, et encore moins inconstitutionnelle.

Ces motifs, après une discussion longue et approfondie, n'ont point amené la majorité à reconnaître la nécessité de la création d'un Procureur général près de la Cour des Comptes, corps, selon elle, essentiellement indépendant de l'action du Gouvernement et qui surtout dans ses attributions en rapport avec celui-ci, n'est qu'une émanation de la Chambre des Représentants, l'œil, comme on l'a dit à la Législature, elle a pensé que, jusqu'au moment où l'expérience aurait démontré l'utilité de la création de cet Office, il valait mieux ne rien innover.

Elle fonde son opinion sur le peu de cas où, depuis la création de la Cour, s'il y avait eu un Procureur général, il aurait dû intervenir; en effet, il semble qu'à peine dans de très-rares circonstances les dispositions de l'art. 9 du Code ont reçu leur application.

L'inutilité, selon elle, d'établir une espèce de sinécure qui, au lieu de simplifier les rapports entre les Départements Ministériels et la Cour, amènerait des complications, créerait un nouveau rouage, multiplierait les écritures, lui semble évidemment démontrée et a déterminé son vote sur la première question, elle a en conséquence décidé qu'il n'y avait pas lieu de proposer l'adjonction à cette Cour d'un Procureur général.

Elle a d'ailleurs pensé qu'en adoptant l'amendement qui résultera de la solution que la Commission a donnée sur la seconde question, la création de cet Office devenait encore moins nécessaire.

La seconde question est celle-ci :

Les règles posées sur le droit de refus du visa préalable par l'art. 14 du projet de Loi ne sont-elles pas de nature à entraver la marche du Gouvernement?

Vous savez, Messieurs, et l'expérience l'a démontré, qu'à défaut de règles précises sur le visa préalable, les Départements ministériels et la Cour des Comptes elle-même ont été obligés d'entrer dans de longues et pénibles discussions.

Le visa qui n'existe pas dans d'autres pays est sans doute un moyen préventif très-puissant, mais lorsqu'aucune disposition légale ne définit les attributions à cet égard, il en résulte des tiraillements et des retards préjudiciables au service et à la marche des affaires.

Cette question d'attributions est sans doute grave, il faut l'examiner sans prévention contre le pouvoir exécutif, elle doit l'être d'après la nature des pouvoirs respectifs.

La Cour des Comptes n'est pas au-dessus du pouvoir exécutif, elle est placée à côté de lui pour veiller sur ses actes en matière de finances, et pour dénoncer les abus aux Chambres Législatives.

La Constitution ni aucune loi n'a donné à la Cour des Comptes *le droit de juger toutes les questions de légalité ou d'utilité* des dépenses publiques, mais seulement les questions de régularité, en appliquant ce mot dans le sens le plus large.

Le Gouvernement qui est responsable doit aussi être libre, sinon on ne comprendrait pas sa responsabilité.

Votre Commission propose en conséquence l'amendement suivant :

« Ce visa est accordé lorsque la Cour reconnaît que la créance est réelle-
» ment due par l'État, et que l'imputation de la dépense est régulière. »

Ce paragraphe deviendrait le 2^e de l'art. 14 du projet de loi soumis à vos délibérations.

Cette disposition qui n'est que la définition des attributions de la Cour des Comptes a été rejetée à la simple majorité par la Chambre des Représentants, parce que celle-ci, en admettant le visa sous réserve en vertu d'une délibération du Conseil des Ministres, a cru satisfaire aux besoins du service;

Le Ministre des Finances, et votre Commission, d'accord sur ce point avec lui, ne peuvent croire qu'elle perde son utilité.

En effet, cette définition prévient les doutes et des difficultés, hâtera sans préjudice pour aucun intérêt la marche des affaires et rendra *exceptionne comme il doit l'être le visa sous réserve et le recours au Conseil des Ministres*, ce recours ne sera plus nécessaire que lorsque des difficultés s'élèveront sur l'application des règles tracées par la loi.

La Commission, ainsi qu'elle l'a déjà dit, ne croit pas nécessaire d'entrer dans un examen détaillé de chaque article, elle se bornera à faire quelques observations sur certains d'entr'eux, les autres articles n'étant que la reproduction des dispositions déjà existantes, et ne pouvant donner lieu à de sérieuses objections.

Ainsi, en reconnaissant l'utilité de toutes les dispositions de l'art. 5, appelle votre attention sur le droit parfaitement défini que la Cour a de se faire fournir tous états, renseignements et éclaircissements relatifs à la recette et à la dépense des deniers de l'état; ce droit est clairement établi et doit satisfaire aux craintes les plus méticuleuses.

A l'art. 8, les éclaircissements qui ont été donnés lors de la discussion à la Chambre des Représentants, semblent de nature à lever tous les scrupules; la Cour a deux missions à remplir : l'une comme délégation du pouvoir législatif pour surveiller la manutention des deniers de l'état et signaler à son mandant (le pouvoir législatif) ce qu'elle croit utile dans l'intérêt du Pays, l'autre comme Cour, juge en matière de comptabilité entre les agents de l'Administration et l'Administration elle-même; c'est pour remplir cette deuxième mission que la

loi lui confère une juridiction spéciale, mais ordinaire en matière de comptabilité qui ne peut tomber, selon nous, dans l'application des termes de l'article 94 de la Convention.

L'art. 10 ne contrarie en rien l'exécution de la loi qui a déterminé les attributions des conseils provinciaux, *la cour règle et apure les comptes de l'Etat et des provinces*, mais le conseil provincial statue, il pourra régler, d'une manière ou l'autre, ses affaires intérieures selon les motifs qu'il aura de le faire.

Sur l'art. 14, il devient superflu d'entrer dans des détails ultérieurs puisque la Commission en propose l'amendement et qu'elle a déjà développé les motifs qui l'ont déterminé.

Qu'il soit cependant permis de redire que la Cour des Comptes est instituée pour surveiller la régularité de la comptabilité publique, mais qu'elle n'est pas un pouvoir supérieur à celui du Gouvernement, elle ne peut avoir un droit de veto sur les actes que l'administration croit devoir poser.

S'il en était ainsi, ajoute le Ministre des Finances, tous les pouvoirs seraient intervertis. Ce ne seraient plus les ministres qui seraient responsables devant les Chambres et devant le pays, ce serait la Cour des Comptes, puisque la responsabilité suppose la liberté d'action.

Les dispositions finales de l'article, en assujettissant la Cour à viser avec réserve sur la décision du conseil des ministres ne lève pas la difficulté que l'on redoute, car il en résulterait que le travail des ministres déjà si considérable, augmenterait nécessairement, puisqu'au lieu d'occuper le temps d'un seul d'entr'eux, il faudrait pour chaque cas de dissentiment entre l'un des ministres et la Cour que tous fussent obligés d'examiner les motifs de ce dissentiment.

D'ailleurs la nécessité de maintenir la ligne des pouvoirs et de ne pas entraver la marche du Gouvernement sans utilité, semble déjà vous avoir été démontrée.

Les explications que l'art. 13 a nécessitées, constatent que les dépenses à faire par forme d'ouverture de crédits, continueront à s'effectuer comme par le passé, et qu'il n'en résulte aucun inconvénient; en effet, comment un crédit de 20,000 fr., et même de 50,000 fr., serait-il suffisant pour pourvoir à la solde de l'armée? Jusqu'à présent au surplus, il n'est résulté aucun inconvénient de la marche suivie, et qui continuera à l'être.

La discussion sur les art. 16 et 17 a soulevé des questions qui, en dernière analyse, doivent recevoir leur solution, d'après celle que le Sénat donnera sur l'amendement proposé à l'art. 14.

En effet, Messieurs, il s'agit surtout de savoir quelle est la portée du dernier § de l'art. 17, sur le visa et l'enregistrement des titres de pensions; le Gouvernement, d'après la loi de 1844, a le droit d'accorder des pensions conformément aux lois et sous la responsabilité des Ministres.

La Commission pense que ce droit est absolu et que la responsabilité de pareils actes doit rester toute entière à la charge de ceux-ci; en effet, en admettant que la Cour ait le droit d'exiger plus que toutes les pièces qui constatent que les règles prescrites par les lois ont été rigoureusement suivies, en reconnaissant enfin, qu'elle puisse se livrer à un examen ultérieur et au-delà de cette vérification, on annulerait la responsabilité du Gouvernement et l'on déplacerait les attributions respectives; car c'est au pouvoir royal seul que la loi a conféré le droit d'accorder les pensions, c'est lui qui crée le titre en faveur de chaque individu en se conformant à la loi générale dont

l'interprétation n'appartient pas à la Cour des Comptes, toutefois ce n'est pas à dire que la Cour n'ait le droit, en vertu de l'art. 5, de se faire fournir les renseignements qu'elle jugerait propres à l'éclairer pour faire les observations qu'elle croirait convenable d'insérer dans le cahier qu'elle adresse chaque année à la Législature; il s'agit seulement ici de l'obligation de poser son visa qu'elle ne peut refuser dans les termes que nous venons d'indiquer.

Les quatre derniers articles n'ont donné lieu à aucune observation qui doive être soumise à votre appréciation.

Il résulte de ce qui précède que la commission propose au Sénat et à l'unanimité de tous les membres qui en font partie un seul amendement.

Il formerait le 2^e § de l'art. 14 et serait conçu en ces termes :

« Ce visa est accordé lorsque la Cour reconnaît que la créance est réellement due par l'État et que l'imputation de la dépense est régulière. »

Toutes les dispositions de l'article 14 restent au surplus les mêmes, rien n'est changé à cet égard, aucune restriction n'est apportée aux droits de la Cour des Comptes, l'explication que contient le § proposé détermine seulement d'une manière plus claire quand le visa doit être accordé; mais il n'en résulte pas, que lorsque la Cour jugera nécessaire dans un cas quelconque d'en référer préalablement au conseil des Ministres elle ne puisse le faire.

Le Duc D'URSEL.

J. DE BAILLET.

D'HOOP.

Le Baron DE MACAR, Rapporteur.