
SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 27 MARS 1923

Rapport de la Commission des Finances, chargée d'examiner l'Exposé d'un dissentiment entre la Cour des Comptes et le Gouvernement.

Présents : MM. DE BAST, président; le baron DE MÉVIUS, FRANÇOIS,
SEELIGER, VAN CAUWENBERGH et LIEBAERT, rapporteur.

MADAME MESSIEURS

Vous avez chargé votre Commission des Finances de l'examen d'un dissentiment survenu entre la Cour des Comptes d'une part, le Ministre de la Justice et le Conseil des Ministres d'autre part.

La Cour en fait l'exposé dans la dépêche ci-jointe en annexe.

Le désaccord porte sur deux points :

1° Le Conseil des Ministres a fait, d'après la Cour, une fausse application de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 en l'invitant à viser sous réserve huit arrêtés ministériels allouant des subsides à dix-sept juges des enfants ;

2° Ces allocations, auxquelles la Cour n'a donné son visa que sur injonctions du Conseil des Ministres, n'auraient pas dû, soutient-elle, être libellées en ordonnances de paiement, elles auraient dû faire l'objet d'avances de fonds dont la Cour aurait eu à vérifier l'emploi sur production des pièces justificatives.

* * *

Sur le premier point votre Commission estime que la Cour fait erreur.

Le Conseil des Ministres, en procédant comme il l'a fait, n'a pas méconnu la portée de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 ; c'est la Cour au contraire, qui donne à cette disposition une interprétation trop restrictive en limitant son application au seul cas où la Cour refuserait son visa pour la liquidation de créances reposant sur des droits acquis. Le texte de l'article 14 est général, il exclut la distinction que veut y introduire la Cour.

Tel fut naguère son propre avis, car nombreuses ont été dans le passé les délibérations du Conseil des Ministres — nullement dénoncées comme illégales par la Cour des Comptes — qui passaient outre à ses réserves pour des paiements en faveur de bénéficiaires dont la Cour, loin de reconnaître les droits acquis, contestait nettement le titre juridique.

Si rigoureusement qu'on veuille organiser le contrôle de la Cour des Comptes, jamais il ne peut être érigé en obstacle invincible à l'encontre de l'action gouvernementale. Alors même que l'on conférerait à la Cour, comme d'aucuns le souhaitent, le visa préalable à tous les engagements de dépense, encore faudrait-il que dans les conflits surgissant entre elle et le Gouvernement celui-ci puisse, sous la responsabilité du Conseil des Ministres, faire prévaloir sa volonté.

Or, l'interprétation donnée par la Cour à l'article 14 n'aboutirait à rien moins qu'à l'investir du pouvoir de paralyser complètement l'action ministérielle en dehors des seuls cas d'ordonnances émises pour le règlement de droits acquis ; dans les autres cas, la Cour ne pourrait pas se voir obligée de donner un visa avec réserve et, comme aucune ordonnance de paiement ne peut, d'après le paragraphe 1^{er} de l'article 14, être acquittée sans le visa de la Cour, celle-ci jouirait d'un véritable droit de veto incoercible.

Il nous est impossible d'adhérer à pareille théorie.

*
* *

Sur le second point, c'est la Cour qui a raison de soutenir que les allocations consenties aux juges des enfants, au lieu d'être soumises sous forme d'ordonnances au visa préalable de la Cour, devraient être faites à titre d'avances conformément à l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, et justifiées auprès de la Cour après leur emploi.

En effet, il ne s'agit ici ni de créances ni de subsides. Les juges des enfants ne sont pas créanciers, c'est l'évidence même ; d'autre part, ils ne sont ni bénéficiaires ni représentants de bénéficiaires de subsides, puisque les sommes passant entre leurs mains ne sont pas destinées à venir en aide à des organismes tiers, étrangers à l'État. Ces allocations ne sont pas des subsides puisqu'elles ont uniquement pour objet de solder des dépenses incombant exclusivement à l'État.

L'article 7 de la loi sur la comptabilité de l'État est formel : il dispose « qu'aucune manutention des deniers appartenant au Trésor public ne peut être exercée... que par un agent placé sous les ordres du Ministre des Finances nommé par lui ou sur sa présentation... et justiciable de la Cour des comptes ».

Dans la méthode adoptée par le Ministre de la Justice, les deniers du Trésor sont maniés par un non-comptable : le juge des enfants, et sa gestion au lieu d'être vérifiée par la Cour des Comptes, seule juridiction compétente, est simplement contrôlée par l'administration de la Justice qui se substitue à la Cour et se contrôle ainsi elle-même. Le procédé est donc, à ce double titre, pratiqué en marge de notre système de comptabilité, tel que l'ont organisé l'article 116 de la Constitution, l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 sur la Cour des Comptes et l'article 7 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'État.

Il ne peut venir à l'idée de personne de mettre en doute la scrupuleuse intégrité des juges des enfants, mais c'est toujours objectivement qu'il faut traiter les questions relatives aux finances publiques en se souvenant de cet aphorisme formulé par un des principaux co-auteurs de la loi sur la comptabilité : « Le mot confiance est un mot inconnu dans le vocabulaire de la comptabilité ».

Au reste, dans ce domaine, la confiance ne peut pas dériver uniquement de l'intégrité, elle doit encore trouver sa justification dans la ponctualité du gestionnaire, dans son habitude de tenir des écritures de comptabilité, dans sa mentalité soucieuse d'exactitude et d'économie, dans un ensemble de qualités qu'éclipsent, sans y suppléer, des qualités brillantes d'un ordre supérieur.

Nous avons entendu récemment l'honorable Ministre de la Justice dire au Sénat, en séance du 20 février : « en 1914, il y avait 3,542 enfants placés » en vertu de décision du juge et dont les frais d'entretien coûtaient à » l'État 2,740,000 francs; en 1922, il y en avait 6,179 et le budget prévoyait » pour leur entretien une dépense de 14,155,000 francs ».

« La loi permet au juge, ajoutait-il, de désigner lui-même l'établissement dans lequel l'enfant sera interné et de fixer l'allocation qui sera payée pour son entretien. Le Ministre doit payer, quelle que soit l'indemnité stipulée par le juge. Il y a eu à cet égard certaines exagérations, mais je ne doute pas que les magistrats ne tiennent compte dans l'avenir des observations qui leur ont été faites et ne s'associent à nos efforts pour ménager les deniers de l'État. »

La question soulevée par la Cour des Comptes, n'est donc pas, il s'en faut, d'un intérêt purement théorique et il ne serait pas téméraire de supposer que l'intervention d'un comptable produirait des effets heureux. Il suffirait d'un seul fonctionnaire du Département des Finances, par arrondissement judiciaire, pour effectuer à titre supplémentaire de son emploi, ce travail de comptable ne devant absorber qu'une faible partie de son activité.

* * *

Ainsi doit être résolue d'après nous la double controverse qui s'est élevée entre le Gouvernement et la Cour des Comptes, mais la Commission des Finances n'a pas, comme telle, le droit de déposer une proposition de loi pour y mettre fin.

Notre rôle doit se borner à prendre acte de la communication de la Cour, sauf à soumettre les réflexions que sa lettre nous a suggérées, à la Haute Assemblée ainsi qu'à M. le Ministre des Finances et à M. le Ministre de la Justice.

* * *

Il conviendrait de les transmettre aussi à la Cour des Comptes et de la prier à cette occasion de nous dire si l'application des lois budgétaires et celle de la loi sur les dépenses engagées n'ont donné lieu de sa part à aucune autre constatation devant faire l'objet d'une notification spéciale aux Chambres par application de l'article 7 de la loi du 20 juillet 1921.

Le Rapporteur,
JUL. LIEBAERT.

Le Président,
CAMILLE DE BAST.

ANNEXE.

Exposé de la Cour des Comptes.

Dans son dernier cahier d'observations (p. 34), la Cour a signalé qu'elle avait demandé à M. le Ministre de la Justice qu'à l'avenir la liquidation des sommes allouées aux juges des enfants, pour payer des frais résultant de l'exécution de la loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance, fasse l'objet d'avances de fonds et qu'il soit justifié de leur emploi, conformément à l'article 15 de la loi du 29 octobre 1846, ces frais constituant des dépenses à supporter exclusivement par l'État.

En réponse à cette demande et postérieurement à l'envoi du dit cahier, la Cour a reçu successivement notification de deux décisions du Conseil des Ministres, en date du 27 mars et du 22 mai 1922, conçues dans les mêmes termes, pour la contraindre à viser avec réserve, en vertu de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, des mandats libellés à titre de subsides au profit des magistrats précités. Voici le texte de la première de ces délibérations :

« LE CONSEIL DES MINISTRES,

» Vu les dispositions de la loi budgétaire qui prévoit formellement chaque année l'octroi de subsides aux magistrats pour l'application de la loi du 15 mai 1912 sur la protection de l'enfance ;

» Vu l'arrêté royal du 1^{er} octobre 1912, autorisant le Ministre de la Justice à accorder les subsides destinés à faciliter le patronage préventif de la criminalité et de la récidive ainsi que tous subsides imputables sur l'article 50 du Budget du Ministère de la Justice ;

» Vu la lettre du 24 février 1922 par laquelle la Cour des Comptes renvoie non visées les ordonnances de paiement n^{os} 359 à 366, 402 à 408, 432 à 547, émises à titre de subsides au profit de divers juges des enfants pour l'exécution de la loi du 15 mai 1912, en exposant l'avis qu'elles doivent être remplacées par des ordonnances d'avance de fonds : se basant sur le fait que les dépenses dont il s'agit ont été nettement définies à l'article 41 de l'instruction générale du 24 septembre 1912 et sont entièrement à la charge de l'État, la Cour estime que la qualification de subsides qui leur est attribuée par la loi budgétaire est inconciliable avec leur caractère réel et que c'est à son collègue qu'il appartient de statuer au sujet de l'utilisation des sommes accordées ;

» Attendu que la reconnaissance de cette thèse enlèverait au Ministre de la Justice une prérogative qui résulte de la volonté, clairement exprimée, du législateur, ainsi qu'il est dit ci-dessus, et des termes formels de l'arrêté royal précité du 1^{er} octobre 1912 ;

» Attendu que la pratique d'allocation de subsides trimestriels aux juges des enfants n'a, jusqu'à novembre 1921, donné lieu à aucune objection et que, d'ailleurs, outre qu'elle repose sur un fondement légal, elle s'exerce dans des conditions de fait absolument satisfaisantes puisqu'elle soumet à un contrôle sévère l'emploi des sommes allouées, les juges des enfants étant tenus d'adresser, à la fin de chaque trimestre, les comptes justificatifs de leurs dépenses au Ministère de la Justice qui les vérifie minutieusement ;

» Attendu que à n'envisager que sa conséquence la plus directe, la pratique préconisée des « avances de fonds », en obligeant les juges des enfants à liquider leurs paiements suivant les règles strictes de la comptabilité de l'État, compliquerait considérablement leur besogne et celle du Département et nécessiterait, par suite, la nomination d'agents comptables supplémentaires auprès des principaux tribunaux pour enfants et du service de comptabilité de l'Office de la Protection de l'Enfance ;

» Attendu qu'en raison de ces considérations il y a lieu de ne pas déroger au mode actuel d'allocation de subsides trimestriels aux juges des enfants pour l'exécution de la loi du 15 mai 1912 ;

» Considérant l'urgence extrême qu'il y a, sous peine de paralyser entièrement la marche régulière des juridictions pour enfants, de mettre à la disposition des magistrats les sommes allouées pour le trimestre en cours, nécessaires au paiement des indemnités dues aux délégués à la protection de l'enfance et à celui des frais de transfèrement des mineurs ;

» Vu l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846, organique de la Cour des Comptes ;

» DÉCIDE :

» ARTICLE PREMIER. — Les arrêtés ministériels des 10 janvier 1922, allouant un subside au juge des enfants de Malines ;

» 11 janvier 1922, allouant un subside aux juges des enfants d'Arlon, de Furnes, Gand, Louvain, Namur, Nivelles, Tournai ;

» 17 janvier 1922, allouant un subside aux juges des enfants de Hasselt, Liège, Marche ;

» 18 janvier 1922, allouant un subside aux juges des enfants d'Anvers, d'Audenarde, de Charleroi ;

» 19 janvier 1922, allouant un subside au juge des enfants de Bruges ;

» 28 janvier 1922, allouant un subside au juge des enfants de Bruxelles, et

» 8 février 1922, allouant un subside au juge des enfants de Mons.

» Sortiront leurs effets.

» ART. 2. — Notification de la présente décision sera faite à la Cour des Comptes, avec invitation à viser sous réserve les ordonnances émises au profit des juges des enfants susmentionnés. »

La Cour fera remarquer tout d'abord au sujet de ces injonctions que celles-ci ne lui paraissent pas être autorisées par la disposition que le Conseil invoque, attendu qu'il n'est question dans les deuxième et troisième paragraphes de l'article 14 que du cas dans lequel se trouve le Gouvernement lorsque la Cour s'oppose à ce qu'un paiement soit effectué par suite de son refus de s'associer à la liquidation d'une ordonnance émise du chef d'une créance nettement établie par des pièces justificatives du droit acquis.

Or, les juges des enfants ne possèdent aucun droit de créance à la charge de l'État. En leur allouant des subsides pour faire face au paiement des frais occasionnés par la loi sur la protection de l'enfance, le Ministre de la Justice les érige par le fait même en comptables soumis à la juridiction de la Cour, au même titre que toutes les personnes qui sont chargées du maniement de deniers appartenant à l'État.

Le Conseil des Ministres semble donc s'être mépris sur l'étendue du pouvoir qui lui est conféré par l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846.

Se plaçant à ce point de vue, la Cour eût été fondée à repousser les injonctions du Conseil ; mais elle a pensé qu'une controverse à cet égard resterait probablement sans résultat et que mieux valait accorder un visa pur et simple sur les mandats, sous réserve toutefois de porter le dissentiment à la connaissance de la Législature, selon la procédure instituée par l'article 7 de la loi du 20 juillet 1921.

En obéissant à cette prescription, la Cour croit utile de soumettre au Parlement les réflexions que lui suggèrent les décisions prises dans l'occurrence par le Conseil des Ministres.

Outre que ces décisions paraissent incompatibles avec l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 pour les raisons susénoncées, le Conseil des Ministres semble avoir perdu de vue que malgré le contrôle que le Ministère de la Justice exerce sur les comptes que lui rendent les juges des enfants, la Cour conserve le droit de statuer sur ces comptes en vertu des attributions qui lui sont conférées par l'article 116 de la Constitution, l'article 7 de la loi du 15 mai 1846 et l'article 5 de la loi du 29 octobre 1846.

Elle est fondée à dire qu'il n'a jamais pu entrer dans les intentions du législateur que ce droit pourrait être vinculé ou réduit par une décision du Conseil des Ministres.

(6)

A ce propos, elle rappellera que la gestion des comptables fait naître des relations de droit civil entre l'État mandant et le comptable mandataire ; que ce n'est pas l'autorité administrative, mais la Cour des Comptes seule qui, conformément à la jurisprudence sanctionnée par des arrêts de la Cour de cassation, est compétente pour statuer sur les obligations du mandataire telles qu'elles sont définies par les articles 1991 et suivants du Code civil.

Quant à l'argument tiré de ce que la pratique préconisée des avances de fonds obligerait les juges des enfants à liquider leurs paiements d'après les règles strictes de la comptabilité, la Cour y voit une raison de plus d'exiger la justification de l'emploi des fonds mis à la disposition de ces magistrats.

Enfin, pour ce qui est de la nécessité éventuelle de procéder à la nomination d'agents comptables supplémentaires, on peut se demander si pareille mesure serait vraiment indispensable, étant donnée la simplicité des opérations à effectuer.

Ces objections sont d'ailleurs d'ordre secondaire et ne sauraient prévaloir contre les principes essentiels de la comptabilité publique.

La Cour espère que ces quelques réflexions permettront au Parlement de statuer sur le dissentiment en pleine connaissance de cause et que le point de savoir comment il convient d'interpréter le mot « subsides » improprement employé d'après elle dans le libellé du crédit relatif aux dépenses dont il s'agit sera réglé à l'occasion du prochain budget.

Fait et délibéré en séance à Bruxelles, le 6 juillet 1922.

PAR ORDONNANCE :
Le Greffier en chef,
DE RYCKER.

LA COUR DES COMPTES :
Le Premier Président,
DEMARTEAU.